Internationale Arbeitsorganisation

ILC.109/Bericht I(B)

Arbeit in Zeiten von COVID

Bericht des Generaldirektors

Internationale Arbeitskonferenz
109. Tagung, 2021

Bericht I (B)

Arbeit in Zeiten von COVID

Bericht des Generaldirektors

Erster Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-132630-4 (Print)
ISBN 978-92-2-132631-1 (Web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2021

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

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

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte des IAA finden sich unter: www.ilo.org/publns.

Formatiert von TTE: Verweis Confrep-ILC109(2021)-I(B)-[CABIN-210503-001]-Ge.docx
Gedruckt im Internationalen Arbeitsamt, Genf, Schweiz

Vorwort

Da die Internationale Arbeitskonferenz 2020 nicht stattfinden konnte, lege ich hiermit meinen ersten Bericht an die Konferenz seit der Jubiläumstagung 2019 mit ihrem historischen Schwerpunkt auf der Zukunft der Arbeit vor.

Mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat sich diese Zukunft völlig verändert – zumindest kurzfristig. Die IAO muss daher ihre Aufmerksamkeit nun gezielt auf die Aufgabe richten, eine am Menschen orientierte Erholung von der beispiellosen Krise zu fördern, die die Welt der Arbeit seit der Abhaltung der letzten Konferenz heimsucht, und sich dabei auf die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit als Fahrplan stützen.

Zu dieser Aufgabe soll mein Bericht beitragen. Darin gehe ich auf die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise, die Reaktion darauf, die Lehren, die wir bislang daraus gezogen haben, und die Herausforderungen ein, die wir bei einem besseren Wiederaufbau für die Zukunft im Rahmen einer am Menschen orientierten Erholung bewältigen müssen.

Im Anhang meines Berichts befindet sich der Entwurf eines Abschlussdokuments der Konferenz über eine globale Reaktion für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise. Entsprechend dem Beschluss des Verwaltungsrats würde die Annahme eines solchen Dokuments maßgeblich dazu beitragen, dass die Welt einen Kurs der Verwirklichung der gemeinsamen Ziele der Agenda der Vereinten Nationen (UN) für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) einschlägt und die IAO ihrer historischen Bestimmung in Bezug auf soziale Gerechtigkeit und menschenwürdige Arbeit für alle gerecht wird.

Ich vertraue darauf, dass dieser Bericht den Vertretern der Regierungen sowie der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, die an dieser erstmaligen virtuellen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz teilnehmen, dabei helfen wird, dieses Ziel zu erreichen.

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorwort		3
Kapitel I.	Eine Pandemie trifft eine im Wandel befindliche Welt der Arbeit	7
Kapitel II.	Was wir unternommen haben	12
Kapitel III.	Was wir gelernt haben	17
Kapitel IV.	Der Weg zur Erholung	23
Kapitel V.	Maßnahmen der IAO	28
Anhang	Entwurf eines Ergebnisdokuments der Konferenz mit dem Titel „Ein globaler Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist“	31

Kapitel I

Eine Pandemie trifft eine im Wandel befindliche Welt der Arbeit

1. Am 11. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) COVID-19 zur Pandemie. Wie der Generaldirektor der WHO damals warnend feststellte, würde diese Krise nicht nur die öffentliche Gesundheit, sondern bald jeden Sektor betreffen, und alle Länder müssten den Gesundheitsschutz, die Minimierung wirtschaftlicher und sozialer Verwerfungen und die Achtung der Menschenrechte in ein ausgewogenes Verhältnis bringen.

2. Über ein Jahr später hat COVID-19 weltweit mehr als drei Millionen Menschenleben gefordert, und zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hat die Anzahl der Infektionen weltweit nahezu den höchsten Stand seit Beginn der Pandemie erreicht und steigt weiter stark an.

3. Wie die WHO voraussah, hat sich die Gesundheitskrise zu einer weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Krise entwickelt, die beispiellose Schäden in der Welt der Arbeit angerichtet und sich für Millionen zur humanitären Katastrophe ausgewachsen hat. Die Regierungen haben sich tatsächlich um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gesundheitlichen Erfordernissen und wirtschaftlichen und sozialen Zielen bemüht. Doch trotz des allgemeinen Bestrebens, „der Wissenschaft zu folgen", und der Ablehnung der Auffassung, dass man „zwischen Leben und Existenz" wählen müsse, hat sich diese Balance als schwer realisierbar erwiesen. Der wissenschaftliche Kenntnisstand selbst hat sich weiterentwickelt, und die zur Eindämmung der Pandemie verfügten Einschränkungen werden in der Gesellschaft je nach Land und Zeitpunkt unterschiedlich toleriert.

4. Aufeinanderfolgende Infektionswellen haben die Hoffnungen auf eine Wiederaufnahme der produktiven Tätigkeit in einer Weise, die eine endgültige Erholung von der anhaltenden Krise einläuten würde, zunichte gemacht. Nun jedoch besteht dank der Entwicklung und Bereitstellung wirksamer Impfstoffe die echte Aussicht, das Virus zu besiegen und die von ihm verursachte Krise in der Welt der Arbeit zu beenden.

5. Da die Arbeitswelt nach wie vor unter den Auswirkungen der Pandemie leidet, kann noch keine abschließende Einschätzung der entstandenen wirtschaftlichen und sozialen Schäden vorgenommen werden. Wir verfügen allerdings über ein klares Bild der Ereignisse, die sich 2020 vollzogen.

6. Der aufschlussreichste statistische Einzelwert ist die Schätzung der IAO, dass infolge von COVID-19 und der zu seiner Eindämmung ergriffenen Maßnahmen die im Jahresverlauf tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden weltweit im Vergleich zum letzten Quartal 2019 um fast 9 Prozent zurückgingen, was dem Verlust von 255 Millionen Vollzeitarbeitsplätzen entspricht. Diese unglaublich hohe Zahl belegt, dass die Auswirkungen der Pandemie in Bezug auf Arbeitsplätze viermal größer waren als bei der Finanzkrise im Jahr 2008.

7. Eine Aufschlüsselung dieser Zahlen vermittelt ein präziseres Bild davon, was dies für Menschen in der Arbeitswelt tatsächlich bedeutete. Beinahe die Hälfte der verlorenen Arbeitsstunden war auf den Verlust von Arbeitsplätzen zurückzuführen: 33 Millionen Menschen wurden arbeitslos; noch weit mehr – 81 Millionen – schieden aus dem Arbeitsmarkt aus und gingen in den Bestand der Nichterwerbspersonen über. Die andere Hälfte der Verluste war dadurch bedingt, dass die Menschen eine geringere Zahl von Stunden – oder überhaupt nicht – arbeiteten, aber in ihrem Beschäftigungsverhältnis verblieben.

8. Aus regionaler Sicht war Amerika mit einem Rückgang um 13,7 Prozent am stärksten vom Verlust an Arbeitsstunden betroffen, während sich dieser Prozentsatz in allen anderen Regionen auf 7,7 bis 9,2 Prozent belief. Zudem waren diese Verluste in Ländern der mittleren Einkommensgruppe (unterer Bereich) besonders deutlich spürbar, wo sie 11,3 Prozent betrugen. Bei allen anderen Einkommensgruppen lagen sie unter dem globalen Durchschnitt.

9. Eine Folgeerscheinung dieses drastischen Rückgangs an geleisteten Arbeitsstunden war ein sehr massiver Verlust an Arbeitseinkommen. Insgesamt war das Arbeitseinkommen, wenn man öffentliche Unterstützungsmaßnahmen unberücksichtigt lässt, im Jahr 2020 im Vergleich zum Stand vor der Pandemie um 8,3 Prozent niedriger, wobei auch hier wieder Amerika und die Länder der mittleren Einkommensgruppe (unterer Bereich) am schwersten getroffen wurden. In absoluten Zahlen entspricht dieser Rückgang einem Verlust von 3,7 Billionen US-Dollar.

10. Diesen Entwicklungen liegen verschiedene Einflussfaktoren zugrunde, die sämtlich in bereits bestehenden Arbeitsmarktproblemen wurzeln und in ihrer Kombination zur Folge hatten, dass die Menschen, die bereits zuvor am verletzlichsten und am stärksten benachteiligt waren, ganz besonders zu Opfern der wirtschaftlichen und sozialen Krise wurden.

11. Nirgends zeigte sich dies deutlicher als bei den weltweit 2 Milliarden Beschäftigten in der informellen Wirtschaft – sechs von zehn der Erwerbstätigen weltweit. Viele von ihnen standen tatsächlich vor der Entscheidung zwischen „Leben und Existenz“, weil aufgrund fehlender staatlicher Schutz- und Unterstützungsleistungen ihre Familien unter Umständen hungern mussten, wenn sie ihrer Arbeit fernblieben. Im ersten Monat der Krise sank das Einkommen der informell Beschäftigten Schätzungen zufolge weltweit um 60 Prozent, und der soziale und wirtschaftliche Zusammenbruch wurde für sie bald zu einem humanitären Drama.

12. Auch für junge Menschen hatte die Krise verheerende Folgen hinsichtlich ihrer unmittelbaren und längerfristigen Perspektiven in der Arbeitswelt. Bereits vor der Pandemie waren sie mit doppelt so hoher Wahrscheinlichkeit arbeitslos wie andere Bevölkerungsgruppen. Obendrein haben sich ihre Chancen für eine allgemeine und berufliche Bildung erheblich verschlechtert, sie haben ihre Arbeitsplätze weitaus häufiger als andere verloren, und die Beschäftigungsaussichten für Neueinsteiger in den Arbeitsmarkt sind oftmals düster.

13. Und noch in anderer Hinsicht liegt die Last der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Pandemie ergriffen wurden, auf den Schultern junger Menschen. So waren sie gefordert, besondere Opfer zu bringen, um die älteren Generationen zu schützen. Bedauerlicherweise hat ihr Beitrag zur generationenübergreifenden Solidarität einen hohen persönlichen Preis. Umfragen der IAO deuten auf ein hohes Maß an psychischen Problemen und Depressionen in der jungen Bevölkerung hin. Wenn durch die Erfahrung der Pandemie die Enttäuschung über die Institutionen des öffentlichen Lebens und künftige Beschäftigungsaussichten wächst, dann wäre dies mit Sicherheit eine der gefährlichsten sozialen Pathologien von COVID-19.

14. Für erwerbstätige Frauen hatte die Krise ebenfalls schwerwiegende Folgen. Aufgrund der langjährigen Geschlechtersegregation sind sie in den Wirtschaftsbereichen, die am schwersten von der Pandemie getroffen wurden – z. B. Lebensmittel, Hotel- und Gastgewerbe und Einzelhandel –, deutlich überrepräsentiert. Und als Schulen und Betreuungseinrichtungen schließen mussten, waren es wiederum die Frauen, die die zusätzliche Last unbezahlter häuslicher Pflichten schulterten. Obwohl schwer zu quantifizieren, haben der Druck und die Spannungen, die aus den Maßnahmen zur Einschränkung persönlicher Freiheiten resultierten, zu einem sprunghaften Anstieg von häuslicher Gewalt geführt, deren

Opfer überwiegend Frauen waren. Dass Frauen über 70 Prozent der weltweit 136 Millionen Fachkräfte in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Sozialarbeit stellen, verleiht diesem Bild eine zusätzliche Dimension. In dieser Eigenschaft konnten sie dank ihrer Kompetenz und ihres Engagements die Gesundheit anderer schützen und Menschenleben retten, mussten dafür jedoch oftmals schier unerträgliche Arbeitsbedingungen hinnehmen. Und mitunter gerieten dadurch auch ihre eigene Gesundheit und ihr Leben in Gefahr.

15. Die Liste der Bevölkerungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt, die am schwersten von der Pandemie getroffen wurden, lässt sich erweitern. So saßen Arbeitsmigranten bisweilen im Ausland fest, wenn sie aufgrund von Unternehmensschließungen freigesetzt wurden, aber wegen Grenzschließungen nicht ausreisen konnten; andere infizierten sich infolge der Lebensbedingungen in ihren Unterkünften mit dem Virus. Die weltweit zwei Millionen Arbeitskräfte in der Seeschifffahrt spielten eine entscheidende Rolle für die Aufrechterhaltung der globalen Lieferketten, waren jedoch von den erschwerten Besatzungswechseln infolge der Einschränkungen zur Bekämpfung von COVID-19 betroffen. Zeitweilig saßen 400.000 von ihnen auf Schiffen, in einigen Fällen bis zu 18 Monate, unter verheerenden Bedingungen und ohne Zugang zu medizinischer Versorgung fest. Mit Behinderungen lebende Menschen haben tendenziell häufiger Vorerkrankungen, die das Risiko einer Ansteckung mit COVID-19 steigern. Bei dieser über 2 Milliarden Menschen umfassenden Gruppe führten neue Präventionsmaßnahmen oftmals zu zusätzlichen Hindernissen für ihre Erwerbsbeteiligung und verschärften ihre Ausgrenzung und Marginalisierung noch weiter.

16. Die Situation der Erwerbstätigen findet ihre Entsprechung in den Herausforderungen, vor denen die Unternehmen aufgrund der Unterbrechung oder erheblichen Einschränkung ihrer Tätigkeiten stehen. Obwohl diese Einschränkungen je nach Wirtschaftsbereich sehr unterschiedlich ausfielen, waren kleine und mittlere Unternehmen (KMU) generell am stärksten betroffen und wiesen aufgrund ihrer begrenzten Rücklagen die geringste Widerstandsfähigkeit auf. Auch wenn der Umfang der Unternehmenssterblichkeit insgesamt noch nicht absehbar ist und stark davon abhängen wird, wie lange die Einschränkungen bestehen bleiben, berichten Umfragen zufolge 70 Prozent der KMU über erhebliche finanzielle Schwierigkeiten, womit diese um 50 Prozent höher liegen als bei größeren Firmen.

17. Darüber hinaus können Unternehmen, die selbst nicht schließen müssen, gleichwohl durch die Sekundäreffekte von andernorts verfügten Einschränkungen betroffen sein. So mussten Bekleidungshersteller in einigen Ländern den Ausfall der Bestellungen von Käufern in anderen Teilen der Welt verkraften. Nach Schätzungen der IAO waren weltweit 96 Millionen Arbeitsplätze in den globalen Lieferketten von den negativen Auswirkungen der sinkenden Nachfrage nach Industrieerzeugnissen betroffen. Unternehmen, die ihren Betrieb wieder aufnehmen, sind außerdem mit Engpässen bei Zulieferprodukten in der vorgelagerten Lieferkette, z. B. bei Halbleitern, konfrontiert.

18. Die auffälligste Erkenntnis dieses Überblicks über die Ereignisse der vergangenen 15 Monate besteht darin, dass die Pandemie die verletzlichsten und am stärksten benachteiligten Gruppen am härtesten getroffen und damit die Bruchlinien der strukturellen Ungleichheit und Ungerechtigkeit, die unsere Arbeitsmärkte und Gesellschaften verzerren, weiter aufgerissen hat. Geringverdiener, ungelernte Arbeitskräfte, Arbeitnehmer mit dem geringsten Schutz, Frauen, junge Menschen und Migranten haben die Hauptlast der wirtschaftlichen und sozialen Krise getragen. Weniger entwickelte Länder wurden schwerer getroffen als die fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Die Pandemie vertieft die Ungleichheit, die bereits vorher ein inakzeptables Ausmaß erreicht hatte, und das gilt sowohl innerhalb der Länder als auch im Ländervergleich. Nach Schätzungen der IAO stieg der Zahl der Arbeitnehmer,

die in mäßiger oder extremer Armut leben, 2020 um 108 Millionen, womit die kontinuierlichen Fortschritte der vorangegangenen fünf Jahre zunichte gemacht wurden.

19. Die Maßnahmen, die zur Überwindung der Pandemie ergriffen wurden, hatten außerdem sehr deutliche Folgen für die Ausübung der Menschenrechte und insbesondere die volle Achtung der internationalen Arbeitsnormen. In seinem Bericht an die Konferenz hat der Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen erneut darauf hingewiesen, dass Einschränkungen, die legitimen Zwecken dienen, mit bestimmten Parametern des Völkerrechts übereinstimmen müssen – den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, der Notwendigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung.

20. Besonders besorgniserregend ist, dass nicht das bewusste politische Handeln, sondern die aus der Pandemie resultierende Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zu einem Anstieg von Kinder- und Zwangsarbeit führen wird. Umfassende Informationen hierzu werden der Konferenz mittels der aktualisierten globalen Schätzungen vorgelegt, die die IAO und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) gemeinsam veröffentlichen werden.

21. Die Folgen der Pandemie sind für Länder, die von Konflikten und fragilen Situationen betroffen sind, besonders gefährlich. Es besteht eine reale Gefahr, dass durch die Pandemie ein Teufelskreis entsteht, bei dem zunehmende Verletzlichkeit und Entbehrungen zu noch mehr Instabilität und Gewalt führen. Die Forderung des UN-Generalsekretärs nach einer globalen Waffenruhe ist eine Warnung, die verdeutlicht, was auf dem Spiel steht und was erforderlich ist, um das Schlimmste zu verhindern.

22. Auch wenn die sozialen und politischen Folgen dieser Trends, solange die Pandemie andauert, noch nicht in ihrem vollen Ausmaß erkennbar sind, besteht kein Zweifel daran, dass sie einen erheblichen Rückschlag für die globale Entwicklung und die Verwirklichung der Agenda 2030 bedeuten.

23. In der Tat sind die allgemeineren Aussichten, die bei Betrachtung des aktuellen Umsetzungsstandes aller 17 in der Agenda 2030 enthaltenen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) offenkundig werden, ein Hinweis darauf, dass die Welt bei der Verwirklichung der selbst gesteckten Ziele bereits vor der Pandemie weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben war. Das galt, und gilt, insbesondere für das SDG 8, das die Förderung eines dauerhaften, inklusiven und nachhaltigen Wirtschaftswachstums, produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle betrifft.

24. Vor diesem Hintergrund war die Jahrhundertinitiative der IAO zur Zukunft der Arbeit insbesondere auf die Auswirkungen der drei großen Treiber des Wandels in der Arbeitswelt und der daraus resultierenden Übergangsprozesse ausgerichtet: technologischer Wandel, ökologische Nachhaltigkeit und demografische Verschiebungen. Die Pandemie hat sich auf alle drei Bereiche ausgewirkt.

25. Am offensichtlichsten ist, dass die Pandemie nach genereller Auffassung die bereits zu beobachtenden Prozesse der Digitalisierung der Arbeit beschleunigt hat, weil die Unternehmen weit häufiger auf die alternativen Arbeitsregelungen ausweichen mussten, die durch vorhandene und neu entstehende Technologien ermöglicht wurden. Es wurde umfassend mit Fernarbeit experimentiert und darin investiert, und viele Menschen haben Erfahrungen mit völlig neuen Formen des Arbeitens gemacht. Dies war jedoch kein allgemeiner oder gar gleichmäßig auftretender Trend. Einige Menschen können aufgrund der Natur ihrer Arbeit oder der fehlenden Konnektivität einfach keine derartigen Anpassungen vornehmen. Im Gegensatz zu anderen Beschäftigten, die entsprechende Möglichkeiten haben, besteht für

sie die einzige Option darin, im Rahmen ihrer aktuellen Arbeitsweise Widerstandsfähigkeit zu entwickeln. Und aus ähnlichen Gründen konnten einige Unternehmen und Wirtschaftsbereiche – insbesondere die Informations- und Kommunikationstechnologie und Finanzdienstleistungen – während der Pandemie wachsen und gedeihen, während andere ums Überleben kämpften.

26. Die Auswirkung der Pandemie auf den Klimaschutz ist weniger offenkundig. Die brachiale Unterbrechung der Produktionstätigkeit hat natürlich zu einem gewissen Rückgang der CO_2-Emissionen geführt; dieser ist jedoch relativ gering und wird darüber hinaus wahrscheinlich von kurzer Dauer sein. Aktuell wird 2021 ein rascher Wiederanstieg der Emissionsniveaus erwartet, wie er bereits 2010 im Gefolge der Krise zu beobachten war, als die Wirtschaftstätigkeit wieder an Fahrt gewann. In jedem Fall wäre es zweifellos ein Fehler, die Entwicklungen des Jahres 2020 als Vorstufe eines dringend benötigten gerechten Übergangs zur CO_2-Neutralität oder als Beispiel dafür zu deuten. Vielmehr sind das gewaltige menschliche Leid und die Produktionsausfälle alles andere als ein Indiz für einen solchen Übergang; nichts daran war „gerecht".

27. Die arbeitsbezogenen Herausforderungen, die sich aus den weltweit äußerst unterschiedlichen demografischen Trends ergeben, welche sich in einigen Regionen überwiegend durch eine alternde Bevölkerung und in anderen durch wachsende Jugendkohorten auszeichnen, sind auf gleichermaßen unterschiedliche Weise in Erscheinung getreten. Die Grenzschließungen hatten schwerwiegende Auswirkungen auf die Abläufe und die Steuerung der Migration, die die unmittelbarste Antwort auf Ungleichgewichte zwischen Nachfrage und Angebot an Arbeitskräften und Qualifikationen darstellt; dies hat jedoch nichts Wesentliches an der Aufgabe geändert, allen Menschen eine sichere, geordnete und geregelte Migration zu ermöglichen. Hier wird nach wie vor ein dringender Handlungsbedarf bestehen, wenn die Menschen wieder mobil werden. Ebenso liefert die Art und Weise, wie die Pandemie die fundamentale Bedeutung des Sozialschutzes für alle Gesellschaften verdeutlicht hat, bei Bedarf zusätzliche zwingende Handlungsgründe, um – überall und ungeachtet der jeweiligen demografischen Dynamik – umfassende, angemessene und nachhaltige Sozialschutzsysteme zu gewährleisten.

28. Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat außerordentliche Anforderungen an politische Entscheidungsträger in aller Welt sowie an Arbeitgeber und Gewerkschaften gestellt. Entsprechend stark beansprucht waren auch die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Pandemie hat die Aufmerksamkeit und Meinung der Öffentlichkeit in beispielloser Weise und in noch nie dagewesenem Ausmaß auf sich gezogen, auch über die mittlerweile verfügbaren neuen Kommunikationskanäle. Dies hatte Konsequenzen dafür, wie die politische Reaktion auf die Pandemie in all ihren Dimensionen – gesundheitlich, sozial und wirtschaftlich sowie humanitär – formuliert, wahrgenommen und akzeptiert wurde. Allerdings änderte dies kaum etwas an der Bedeutung und Dringlichkeit der vielfältigen Gebote, die sich bereits vorher aus dem transformativen Wandel für die Zukunft der Arbeit ergeben hatten und anlässlich des hundertjährigen Bestehens unserer Organisation durch die IAO und in der internationalen Gemeinschaft eindrucksvoll angegangen wurden.

29. Einige dieser Gebote sind möglicherweise etwas aus dem Blickfeld geraten, aber sie sind nicht verschwunden. Sie werden künftig als integrale Bestandteile einer am Menschen orientierten Erholung von der COVID-19-Krise zu berücksichtigen sein, die erforderlich ist, um dem Anspruch der Jahrhunderterklärung gerecht zu werden, eine Zukunft der Arbeit mit sozialer Gerechtigkeit und menschenwürdiger Arbeit für alle zu verwirklichen.

Kapitel II

Was wir unternommen haben

30. Als die wahre Natur und die Auswirkungen der globalen gesundheitlichen Notlage deutlich wurden, erkannte die internationale Gemeinschaft sehr rasch die Notwendigkeit einer angemessenen weltweiten Reaktion.

31. Zwei Wochen nach der Ausrufung der Pandemie bekannten sich die Staats- und Regierungschefs der G20 auf ihrem außerordentlichen Gipfeltreffen dazu, „...alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um diese Pandemie zu überwinden [....] und alle erforderlichen Politikinstrumente einzusetzen, um den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schaden [...] so gering wie möglich zu halten“. Sie erklärten ferner ihre Entschlossenheit, „Leben zu schützen; die Arbeitsplätze und Einkünfte der Menschen zu sichern; Vertrauen wieder herzustellen, finanzielle Stabilität zu bewahren, Wachstum neu zu beleben und gestärkt aus der Krise hervorzugehen; Störungen im Handel und in globalen Versorgungsketten so gering wie möglich zu halten; allen hilfebedürftigen Ländern Unterstützung zukommen zu lassen und [sich] in Bezug auf Maßnahmen der öffentlichen Gesundheit und finanzielle Maßnahmen abzustimmen“.

32. In bemerkenswerter Weise klingen in diesen Worten der Staats- und Regierungschefs der G20 vom März 2020 die Aussagen der Teilnehmer der G20 auf dem Londoner Gipfel im April 2009 nach, der rund sechs Monate nach dem Insolvenzantrag von Lehman Brothers stattfand, welcher eine globale Finanzkrise einläutete. Die Politiker erklärten damals, dass „wir [...] uns mit der größten weltwirtschaftlichen Herausforderung der Moderne konfrontiert [sehen], einer Krise, [...] die das Leben von Frauen, Männern und Kindern in jedem Land betrifft und zu deren Lösung alle Länder zusammenarbeiten müssen. Eine globale Krise erfordert eine globale Lösung. “

33. Der ähnliche Tenor dieser beiden Erklärungen gab – und gibt – bis zu einem gewissen Grad Anlass zur Beruhigung. Der Erfolg der G20 bei der Abwendung eines unmittelbar bevorstehenden Finanzkollapses ist weithin anerkannt. Mit dem Nachlassen der existenziellen Bedrohung schwand jedoch auch die Bereitschaft zur abgestimmten internationalen Zusammenarbeit bei der Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Nachwirkungen der Finanzkrise. Schon früh entschied man sich für drastische Sparmaßnahmen, und der Erholungsprozess erwies sich als mühsam, unausgewogen, unfair und war zu der Zeit, als COVID-19 zuschlug, noch nicht einmal abgeschlossen.

34. Heute hingegen, während die Welt sich noch immer im Griff der Pandemie befindet, steht bereits fest, dass die G20-Führer in finanzieller Hinsicht ernsthaft bereit waren, „alle erforderlichen Schritte zu unternehmen“, um COVID-19 zu besiegen. Jüngste Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) lassen erkennen, dass über einen Zeitraum von zwölf Monaten finanzpolitische Maßnahmen in Höhe von 16 Billionen US-Dollar angekündigt wurden, was ein für Friedenszeiten beispielloses Volumen an Anreizen darstellt.

35. Mit dem bezeichnenden Vorbehalt, dass einige Regierende auf nationaler Ebene aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsspielräume weit mehr zu leisten vermochten als andere, entsprechen diese Maßnahmen der ersten der vier Säulen des Politikrahmens der IAO für die Inangriffnahme der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Krise, der auf Seiten der Mitgliedstaaten breite Akzeptanz fand. Unbestreitbar spielten

die expansiven makroökonomischen Positionen, die von Regierungen auf der ganzen Welt vertreten und von den internationalen Finanzinstitutionen nachdrücklich befürwortet wurden, bei der Abmilderung der durch die Pandemie verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schäden eine entscheidende Rolle. Die Pandemie ist noch nicht vorbei, und die Anreize müssen aufrechterhalten werden; aber so verheerend der Schlag für die Welt der Arbeit auch war – ohne diese Anstrengungen wären die Folgen noch schlimmer und unvorstellbar gewesen.

36. Gleichwohl wurden die Anreize nicht überall in gleichem Umfang gesetzt, denn die nationalen Regierungen verwendeten ihre finanziellen Ressourcen vorwiegend zum Nutzen ihrer eigenen Volkswirtschaften und Wirtschaftsakteure. Das mag nicht überraschen, hat aber sehr gravierende Konsequenzen. Die fortgeschrittenen Volkswirtschaften waren 2020 in der Lage, ihre Ausgaben um einen Betrag im Umfang von 16,4 Prozent ihres BIP zu steigern; bei den aufstrebenden Volkswirtschaften belief sich dieser Anteil auf 4,2 Prozent und bei Ländern mit niedrigem Einkommen auf lediglich 1,7 Prozent. In absoluten Zahlen ausgedrückt werden diese ausgeprägten Unterschiede noch deutlicher erkennbar. Und sie stehen in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Bedürfnissen der Menschen, wo auch immer sie leben.

37. Die zweite und damit zusammenhängende Säule des Politikrahmens der IAO bezieht sich auf Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen, Arbeitsplätzen und Einkommen während der Pandemie. Die Hilfen für an sich rentable Unternehmen, die verhindern sollen, dass sie den ihnen durch die Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung auferlegten – und ihren normalen Geschäftsmodellen und -aussichten überhaupt nicht entsprechenden – Umständen zum Opfer fallen, ist ein wesentlicher Faktor für den Erhalt der Produktionskapazitäten von Gesellschaften. Diesbezügliche Maßnahmen umfassten direkte finanzielle Unterstützung, erweiterten Zugang zu günstigen Darlehen sowie befristete Steuer- und Mietbefreiungen.

38. Ebenso wurden Initiativen ergriffen, um Unternehmen zu ermöglichen, ihre Mitarbeiter durch Lohnzuschüsse, Kurzarbeit, Zwangsbeurlaubung, technische Arbeitslosigkeit und dergleichen weiterzubeschäftigen. Trotz der unterschiedlichen Begrifflichkeiten geht es bei all diesen Maßnahmen darum, das Beschäftigungsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufrechtzuerhalten – und sie haben sich auch als wirksam erwiesen, wie durch die bereits erwähnte relative Zunahme von Arbeitslosigkeit, Nichterwerbstätigkeit und Arbeitszeitverkürzung belegt wird.

39. Doch ebenso wie die makroökonomischen Anreize, die diese Maßnahmen unterfüttern, kamen sie vor allem in den fortgeschritteneren Volkswirtschaften zum Einsatz, da diese sowohl über die finanzielle Tragfähigkeit als auch über die institutionellen Kapazitäten verfügen. In der Europäischen Union wurden bis Ende 2020 35 Millionen Arbeitnehmer durch Kurzarbeiterregelungen abgesichert. In den OECD-Ländern nahmen im Mai desselben Jahres 50 Millionen Arbeitnehmer an solchen Programmen teil – das sind zehnmal mehr als während der globalen Finanzkrise. Lägen für andere Länder entsprechende Zahlen vor, so kann man wohl mit Sicherheit davon ausgehen, dass sie weit niedriger ausfallen würden.

40. Überdies ist zu beobachten, dass die Reichweite dieser Maßnahmen sowohl innerhalb der Länder als auch im Ländervergleich begrenzt ist. In Zeiten einer zunehmenden Diversifizierung der Arbeitsregelungen ist eine erhebliche Zahl von Menschen aufgrund eines unsicheren Beschäftigungsstatus oder einer unzureichenden Abstimmung zwischen institutionellen Vorschriften und der Realität des Arbeitslebens möglicherweise nicht von Unter-

stützungsmaßnahmen erfasst. Offenkundige Beispiele hierfür sind Selbstständige, Freiberufler und Plattformbeschäftigte, wobei Informalität das bei Weitem größte Hindernis für die Bereitstellung von Hilfen für Bedürftige darstellt.

41. Diese Gegebenheiten haben seit Beginn der Pandemie zu einer außerordentlichen Zunahme von Ad-hoc-Maßnahmen im Bereich des Sozialschutzes geführt. Mit Stand vom April dieses Jahres hatte die IAO nicht weniger als 1.622 neu eingeführte Sozialschutzmaßnahmen dokumentiert, die Hunderten Millionen von Menschen zugutekommen. Sie beinhalteten sowohl die Ausweitung oder Anpassung bestehender als auch die Einführung neuer Programme, wie direkte Transferzahlungen und Soforthilfen. Der Umfang der in diesem Bereich umgesetzten Maßnahmen ist bemerkenswert. Er zeugt jedoch auch von den Defiziten hinsichtlich der Angemessenheit der bereits bestehenden Sozialschutzsysteme und der Absicherung, die sie bieten.

42. Die dritte Säule des Politikrahmens der IAO, die angesichts der weiten Verbreitung eines tödlichen Virus von offenkundiger Bedeutung ist, betrifft direkt den Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens von Menschen bei der Arbeit. Genau hier wird das vom Generaldirektor der WHO angesprochene „ausgewogene Verhältnis“ zwischen Gesundheitsschutz und der Begrenzung wirtschaftlicher und sozialer Verwerfungen auf ein Mindestmaß zu einer zentralen Frage für die politischen Entscheidungsträger. Primär ging es darum, COVID-Infektionen bei der Arbeit zu verhindern und damit auch sicherzustellen, dass die Arbeit nicht zur Verbreitung des Virus in der Gesellschaft beiträgt. In der Praxis entstanden dadurch einige der schwierigsten politischen Zwangslagen im Zusammenhang mit der Pandemie, die Anlass zu den mittlerweile nur zu gut bekannten wiederkehrenden Kontroversen über die Notwendigkeit und den Zeitpunkt der Schließung und Wiedereröffnung von Arbeitsstätten gaben. Mit zunehmenden Erfahrungen mit dem Virus und wachsendem Wissen darüber wurden die anfänglichen generellen Lockdown-Regelungen nach und nach durch spezifischere und gezieltere Maßnahmen ersetzt. Sie finden jedoch nach wie vor Anwendung und haben erhebliche Auswirkungen auf die Leistung von Unternehmen und Volkswirtschaften.

43. Für diejenigen, die weiterhin arbeiteten, und hier insbesondere als systemrelevant eingestufte Beschäftigte, wurden grundlegende präventive Vorgaben für den Gesundheitsschutz – Masken tragen, Abstand halten, Hände waschen – zum alltäglichen Bestandteil ihres Erwerbslebens. Dennoch waren tragische Verluste von Menschenleben durch Infektionen am Arbeitsplatz zu beklagen, oftmals bedingt durch die Natur der ausgeübten Tätigkeit an sich: durch engen Kontakt mit infizierten Personen im Gesundheits- und Pflegesektor, in anderen „kontaktintensiven“ Sektoren wie Einzelhandel und öffentlicher Verkehr, wo die Beschäftigten in räumlicher Nähe zur allgemeinen Öffentlichkeit tätig sind, und in Bereichen wie der Fleischverpackung, wo spezifische, akute Risikofaktoren auftreten. Diese Beispiele, so dramatisch sie auch sind, verblassen aber angesichts der Herausforderungen für den Schutz von Beschäftigten im informellen Sektor, wo der Arbeitszwang am größten ist – nämlich zum Zweck der Existenzsicherung – und wo es kaum oder überhaupt keine Schutzmöglichkeiten oder -verantwortung gibt.

44. Anders verhält es sich, wenn Beschäftigte dem Infektionsrisiko in betrieblichen Arbeitsstätten räumlich entzogen werden und ihre Tätigkeit ganz oder teilweise aus der Ferne ausüben können. Nach Schätzungen der IAO könnten weltweit rund 18 Prozent aller beruflichen Tätigkeiten per Fernarbeit erledigt werden, in den fortgeschrittensten Volkswirtschaften sogar 35 bis 40 Prozent. Diese Form von Anpassung hängt von der Art der auszuführenden Aufgaben und vom Zugang zu Internetanschlüssen ab.

45. Der Übergang zur Fernarbeit ist die am meisten wahrgenommene und am häufigsten analysierte Veränderung, die die Pandemie in der Welt der Arbeit bewirkt hat. Ihre Schutzwirkung gegen das Virus ist unbestritten, doch bringt sie eigene Probleme für das Wohlergehen der Erwerbstätigen mit sich. Diese Risiken mögen im Vergleich zu den Gefahren von COVID-19 selbst zweitrangig erscheinen; mittlerweile geben jedoch psychosoziale und ergonomische Probleme sowie Schwierigkeiten, die aus dem Wegfall der gewohnten Strukturen in der betrieblichen Arbeitsstätte – in Bezug auf Arbeitsintensität und Arbeitszeit, persönliche Interaktionen, die klare Abgrenzung zwischen Beruf und Freizeit – resultieren, Anlass zu erheblichen Bedenken. Sie sind ebenso zu berücksichtigen wie die gleichermaßen vorhandenen echten Vorteile, die mit Fernarbeit einhergehen können: mehr Freiheit bei der Gestaltung der Arbeitszeit, das Potenzial zur Schaffung inklusiverer Arbeitsmärkte, eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und der Wegfall des mit dem Weg von und zur Arbeit verbundenen Zeitaufwands und Stresses.

46. Seit Ende 2020, als die ersten Impfkampagnen gestartet wurden, verlagerte sich der Schwerpunkt hinsichtlich des Schutzes der Menschen bei der Arbeit rasch hin zur Frage des Zugangs zu Impfstoffen. Und seit sich deren Wirksamkeit immer deutlicher zeigt, gilt die Fähigkeit, Vakzine schnell und in ausreichender Menge zu verabreichen, nicht nur als Schlüssel zum Gesundheitsschutz, sondern auch als Voraussetzung für den definitiven Neustart des Wirtschafts- und Arbeitslebens.

47. Anfangs räumten die Regierungen der Impfung systemrelevanter Arbeitskräfte und verletzlicher Gruppen Vorrang ein, wobei auch Beschäftigte im Gesundheits- und Pflegesektor, pädagogisches Personal und Seeleute berücksichtigt wurden. Gleichwohl kam der UN-Generalsekretär nicht umhin, die internationale Gemeinschaft auf die „völlig unausgewogene und unfaire“ Impfstoffverteilung hinzuweisen, bei der der Zugang überwiegend auf eine begrenzte Zahl von Ländern beschränkt bleibt, die sich Lieferungen sichern können, während viele andere leer ausgehen.

48. Der Generaldirektor der WHO beschrieb diese Situation als „moralisch unvertretbar, epidemiologisch unsinnig und klinisch kontraproduktiv“. Sie könnte auch als sozial verwerfliches Hindernis für eine am Menschen orientierte Erholung im Bereich der Arbeitswelt betrachtet werden.

49. Die letzte Säule des Politikrahmens der IAO besteht in der Förderung der Nutzung des sozialen Dialogs zur Festlegung und Umsetzung der am besten geeigneten Maßnahmen gegen die sozialen und wirtschaftlichen Folgen von COVID-19. Dies mag leicht als das Allzweckmittel der IAO für praktisch alle neu auftretenden Probleme abgetan oder von den größten Skeptikern gar als Hindernis für eine gute und rasche Entscheidungsfindung, wenn schnelles und entschiedenes Handeln gefordert ist, abgelehnt werden. Es handelt sich hier jedoch um mehr als die Wiederholung eines gut einstudierten Mantras.

50. Die Realität der COVID-19-Pandemie ist, dass sie sowohl massive Unsicherheit als auch enorme materielle Härten für die Bevölkerungen auf der ganzen Welt mit sich gebracht hat. Die Menschen konnten sich nur schwer eine klare und fundierte Meinung über den tatsächlichen Charakter und die Schwere der Gesundheitskrise und somit über die angemessene wirtschaftliche und gesellschaftliche Reaktion darauf bilden. Die Lage wurde noch verschärft durch die Verbreitung stark voneinander abweichender Informationen über die damit zusammenhängenden Fragen. In einigen Fällen sind sie Ausdruck von Meinungen, die auf echten Überzeugungen vor dem Hintergrund unvollkommener wissenschaftlicher Erkenntnisse basieren. Oft handelt es sich jedoch um bewusste Falschinformation und Irreführung.

51. Die gemeinsamen Bemühungen der Vertreter von Regierungen, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zunächst einmal eine durchdachte und objektive Einschätzung der Pandemiesituation vorzunehmen, sind bereits ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung angemessener Reaktionen. Auf der Grundlage dieser dreigliedrigen Beiträge haben die notwendigen politischen Entscheidungen, die häufig überaus weitreichende Konsequenzen hatten, an Glaubwürdigkeit, Legitimität und Praktikabilität gewonnen. Sowohl bei der Zuweisung öffentlicher Mittel zur Unterstützung von Unternehmen und Arbeitnehmern als auch dann, wenn schmerzhafte Opfer gefordert sind, garantiert die Einbeziehung der Sozialpartner Chancengleichheit und Akzeptanz. Und angesichts der Vielfalt und Komplexität der anzugehenden arbeitsplatzbezogenen Fragen können sie Wissen und Erfahrung in die Problemlösung einbringen, die anderswo nicht verfügbar sind.

52. Diese Erwägungen wurden durch die in der Pandemiezeit ergriffenen Maßnahmen und deren Resultate bestätigt. Daher überrascht es kaum, dass der soziale Dialog in den Ländern, in denen er auf starken Institutionen und Traditionen fußt, eine besondere Rolle gespielt hat. Sein Potenzial wird jedoch auch in weniger gewohnten Umfeldern erkannt, und er wurde auf dem Globalen Gipfel der IAO zu COVID-19 und der Welt der Arbeit im Juli 2020 von Teilnehmern aus allen Mitgliedsgruppen nachdrücklich unterstützt.

53. Es ist wichtig, dass der soziale Dialog nicht nur in akuten Krisenphasen, sondern dauerhaft genutzt wird und dass das Engagement hierfür nicht nachlässt, solange die Pandemie anhält und gesellschaftliche Zwänge zunehmen, Ressourcen knapper werden und Konsenslösungen schwieriger zu erreichen sein könnten. Ein Bekenntnis zu geteilter Verantwortung und gemeinsamem Handeln ist im gesamten Verlauf der Pandemie und auch darüber hinaus, bis in die Erholungsphase hinein, vonnöten.

▶ Kapitel III

Was wir gelernt haben

54. Die Pandemie hat der Welt ein Programm des beschleunigten Lernens aufgezwungen. Der dringendste Teil dieses Programms betrifft den Bereich der Gesundheit. Wie ist das Virus beschaffen, wie funktioniert es, und wie kann es eingedämmt werden? Das ist jedoch noch nicht alles. Die Notwendigkeit zu lernen und dann nach dem Gelernten zu handeln, hat sich auf praktisch alle Aspekte der Politik und des Lebens erstreckt, ganz sicher aber auf die Arbeitswelt. Welche Erkenntnisse haben wir also gewonnen, und welche Lehren können wir daraus ziehen?

55. Zunächst einmal, dass die Welt diese Pandemie nicht hat kommen sehen und schlecht auf sie vorbereitet war. Wissenschaftler haben immer wieder vor den Gefahren oder gar der Unvermeidbarkeit künftiger Pandemien gewarnt. Im Bericht über globale Risiken („The Global Risks Report“) 2020, den das Weltwirtschaftsforum zwei Monate vor Ausrufung der Pandemie veröffentlichte, wurden Risiken im Zusammenhang mit Infektionskrankheiten im Vergleich zu anderen Kategorien als wenig wahrscheinlich eingestuft und zahlreiche umweltbezogene, wirtschaftliche und geopolitische Risiken als bedeutsamer bewertet. Selbst bei den Auswirkungen standen Infektionskrankheiten nur an zehnter Stelle. Unter Hinweis darauf, dass die Gesundheitssysteme allmählich ihren Zweck nicht mehr erfüllen, wird in dem Bericht jedoch auch festgestellt, dass „Fortschritte im Kampf gegen Pandemien auch durch Impfskepsis und Arzneimittelresistenzen untergraben würden“ und dass „frühere Erfolge bei der Bewältigung gesundheitlicher Herausforderungen keine Garantie für künftige Ergebnisse seien“.

56. Dass das Pandemierisiko so wenig Aufmerksamkeit erhielt, ist nicht allzu erstaunlich, auch wenn es aus der reinen Rückschau nun wie grobe Nachlässigkeit aussehen mag. An Risikobewertungen mangelt es nicht, und während die drohenden Gefahren von Umweltkatastrophen, wirtschaftlichem und finanziellem Zusammenbruch und sogar geopolitischen Konflikten im Zeitverlauf beobachtbar und sogar messbar sind, gilt das für Pandemien in viel geringerem Maß, da es sich dabei um Entwicklungen handelt, die rasch, unregelmäßig und ohne Vorwarnung eintreten. Dennoch musste aufgrund dieser fehlenden Voraussicht und angesichts der Ereignisse die Widerstandsfähigkeit in der Arbeitswelt gegenüber den Auswirkungen der Pandemie im Wesentlichen durch laufende Ad-hoc-Interventionen und in Echtzeit aufgebaut werden. Wie man diese Interventionen auch bewerten mag: Das Fazit lautet, dass die Zukunft der Arbeit, damit sie für künftige systemische Schocks gewappnet ist, neben Nachhaltigkeit und Chancengleichheit auch auf einer wesentlich größeren Widerstandsfähigkeit beruhen muss.

57. Zweitens hat die Pandemie mit unerträglicher Brutalität die Realitäten der vielfältigen und wachsenden Ungleichheiten in unseren Gesellschaften offengelegt, die ihre Wurzeln größtenteils in der Arbeitswelt haben. Dies steht in direktem Gegensatz zum ursprünglichen Eindruck, dass jeder gleichermaßen anfällig für eine Ansteckung mit dem Virus ist. Darüber hinaus hat COVID-19, wie bereits festgestellt wurde, diese Ungleichheiten erheblich verschärft, und es besteht die ernste Gefahr, dass die Pandemie eine Dynamik in Gang setzt, die diesen Trend weit über ihre Dauer hinaus verstärkt. Für die Arbeitswelt könnte „Long COVID“ auf absehbare Zeit noch mehr Ungleichheit und Ungerechtigkeit bedeuten.

58. Ungleichheiten sind schon länger als solche bekannt und geben sicher nicht erst seit dem Erscheinen von COVID-19 Anlass zu Besorgnis. Tatsächlich wurde ihre Verringerung als eines der Ziele der Agenda 2030 benannt, was heißt, dass bereits vor der Pandemie ein internationaler Konsens über die Unannehmbarkeit der herrschenden Verhältnisse bestand. Die Pandemie hat uns jedoch ganz klar bewusst gemacht, was diese Ungleichheiten für den Einzelnen und die Gesellschaft wirklich bedeuten. Dass die Pandemie auf die Wahrnehmung genauso wie auf die zugrunde liegenden Realitäten eingewirkt hat, schmälert ihre Bedeutung nicht.

59. Es ist schmerzhaft deutlich geworden, dass Ungleichheit sich nicht nur darin äußert, wo der Einzelne oder eine Familie auf dem Einkommens- und Vermögensspektrum einzuordnen sind. Ungleichheit betrifft auch den Zugang zu medizinischer Versorgung, zu Bildungschancen, zu Internetanschlüssen, zum Sozialschutz, zu angemessenem Wohnraum, zu Finanzmitteln, zu einem formalen Arbeitsverhältnis, zur Justiz, zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen, zu Impfungen und vielem mehr. Jeder dieser Faktoren sagt bereits für sich allein etwas darüber aus, wie die Menschen von der Krise getroffen wurden und wie sie sie bewältigen: Sind die Kinder technologisch so ausgestattet, dass sie ihre Bildung fortsetzen können, wenn die Schulen geschlossen sind? Kann ich Krankengeld erhalten, wenn ich mich in häusliche Isolierung begeben muss? Kann sich meine Familie ernähren, wenn ich nicht zur Arbeit gehe? Habe ich Anspruch auf staatliche Unterstützungsprogramme?

60. In ihrer Gesamtheit lassen diese Faktoren eine tiefe Segmentierung der Gesellschaft erkennen. Verschiedene Arten von Vorteilen und Nachteilen treten in der Regel so gehäuft auf, dass aus quantitativer Ungleichheit strukturelle Ungerechtigkeit, chronische Verweigerung von Chancen und sozialer Mobilität sowie Ausgrenzung werden. Diese Probleme werden durch die von der Krise ausgehende Dynamik noch weiterverstärkt. Geringverdiener und andere benachteiligte Gruppen haben nicht nur die Hauptlast des Verlusts von Arbeitsplätzen und Einkommen zu tragen, sondern auch weniger Gelegenheit, sich mittels alternativer Arbeitsregelungen anzupassen oder ihren Platz in der Arbeitswelt dank der Möglichkeiten zu finden, die eine „neue Normalität" hervorbringen könnte. In der Zwischenzeit haben die Finanzmärkte einen Aufschwung erlebt, während die Realwirtschaft geschrumpft ist, was den Besitzern finanzieller Vermögenswerte offensichtlich nützt, denjenigen, die auf Arbeitseinkommen angewiesen sind, dagegen schadet.

61. In Anbetracht dieser Situation spricht das viel zitierte Bild, dass sich alle im selben COVID-19-Sturm befinden, ihn aber in sehr unterschiedlichen Schiffen durchfahren, für sich. So aufrichtig die Gefühle der Anteilnahme und Unterstützung auch sein mögen, die das pandemiebedingte menschliche Leid hervorruft, wird der Gemeinschaftssinn bei der Schaffung eines inklusiven Pfades zur Erholung zwangsläufig dadurch beeinträchtigt, dass die gelebte Pandemieerfahrung die Menschen, selbst wenn sie auf engstem Raum zusammenleben, effektiv in getrennte Realitäten versetzt.

62. Die Lehre lautet, dass soziale Gerechtigkeit genauso eine Voraussetzung für Widerstandsfähigkeit und Nachhaltigkeit im Arbeitsleben darstellt, wie sie es auch für dauerhaften Frieden ist. Sie bestätigt die Erkenntnis, dass Chancengleichheit im Mittelpunkt einer am Menschen orientierten Erholung stehen muss.

63. Drittens hat die Pandemie der allgemeinen These, dass globale Probleme globale Lösungen erfordern, einen sehr greifbaren Inhalt und eine überzeugende Bedeutung verliehen. Chancengleichheit ist kein abstraktes Prinzip zur Förderung des Multilateralismus, sondern erweist sich unmittelbar und intuitiv als unverzichtbares Problemlösungsinstrument für die sehr realen Herausforderungen, die COVID-19 mit sich gebracht hat. Meinungen, die sich vielleicht nicht von den Argumenten für internationale Maßnahmen zugunsten anderer

Entwicklungsziele beeindrucken lassen, werden einem multilateralen Vorgehen gegen das Fortschreiten einer Pandemie und der damit verbundenen Gefahr von Virusvarianten, die ohne Weiteres auch das eigene Umfeld betreffen könnten, viel weniger gleichgültig gegenüberstehen. Der UN-Generalsekretär hat es so formuliert: „Zum ersten Mal in unserem Leben hat eine Pandemie dazu geführt, dass sich alle Menschen auf der Welt gleichzeitig verwundbar fühlen und ein starkes Gefühl der Verbundenheit untereinander entsteht … Wir sehen ein überwältigendes Verlangen der Öffentlichkeit in aller Welt nach mehr und effektiverer internationaler Zusammenarbeit."

64. In einer Zeit erheblicher geopolitischer Spannungen und eines ungewissen Engagements für den Multilateralismus wäre eine solche Zunahme des öffentlichen Rückhalts für multilaterale Maßnahmen eine begrüßenswerte Konsequenz der Lehren, die wir aus der Pandemie ziehen. Sein Stellenwert wird allerdings an der Bereitschaft der Regierungen gemessen, auf Worte Taten folgen zu lassen. Wie ausgeprägt dieser politische Wille tatsächlich ist, lässt sich vor dem Hintergrund mehrerer dringender Erfordernissen und Anliegen prüfen: So kommt es nicht nur darauf an, Impfstoffe rasch und unter Bedingungen der Chancengleichheit bereitzustellen, sondern auch auf Klimaschutzmaßnahmen, die den Übergang zur CO_2-Neutralität vorantreiben, die Behebung der gravierendsten Schwachstellen, die die COVID-19-Krise offenbart hat, die Ausweitung der Konnektivität und vieles mehr.

65. Diese Herausforderungen wurden bereits in der Agenda 2030 benannt und als gemeinsam wahrzunehmende Verantwortung von der internationalen Gemeinschaft anerkannt, die ihr Engagement seit der Ankunft von COVID-19 erneut bekundet hat. Dieser Verantwortung muss sie nun unter den unvorhergesehenen Gegebenheiten der Pandemie gerecht werden, weshalb sich der bereits bekräftigte politische Wille wohl auf zwei weitere Elemente erstrecken muss, damit die Aktionsdekade für ein beschleunigtes Handeln erfolgreich zur Verwirklichung der 17 SDG beitragen kann.

66. Das erste betrifft die Effektivität multilateraler Maßnahmen und Institutionen. In Anbetracht der Komplexität der zahlreichen Probleme, die es zu bewältigen gilt, muss das System für diesen Zweck geeignete, fachlich fundierte und praktische Methoden und Räume bereitstellen. Das multilaterale System muss mit höchster Kompetenz agieren, jedoch auch beweisen, dass es dabei zu einem Höchstmaß an Kohärenz fähig ist. Ebenso wie die SDG miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig ergänzen, müssen auch die für ihre Verwirklichung erforderlichen Maßnahmen integriert werden. Dies entspricht der Logik der UN-Reform der vergangenen Jahre, die der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele einen hohen Stellenwert zuweist. Wir haben Fortschritte erzielt, was nicht immer einfach war, doch müssen wir noch weitaus mehr leisten. Kohärenz kann sich nicht darauf beschränken, bessere Modalitäten für die operative Zusammenarbeit auf Programmebene zu finden, unproduktiven Wettbewerb um Finanzmittel und Protagonismus zu vermeiden oder effizientere Arbeitsabläufe einzuführen, wenngleich all dies wichtig ist. Sie muss die großen strategischen Fragen erfassen, die für den Prozess der Erholung von der COVID-19-Krise von entscheidender Bedeutung sein werden. Am gewichtigsten sind dabei die Fragen, die sich auf das zweite Element beziehen – Finanzen.

67. Den Verfassern der Agenda 2030 gebührt Anerkennung dafür, dass sie die für ihre Verwirklichung benötigten finanziellen Investitionen in der Aktionsagenda von Addis Abeba aufgezeigt haben. Derselbe Realitätssinn muss für die Aufgabe des Wiederaufbaus nach der COVID-19-Krise aufgebracht werden. Je nach finanzpolitischem Spielraum und Zugang zu externen Finanzquellen waren die Länder entweder gut oder eher eingeschränkt in der Lage, die Auswirkungen der Pandemie zu bewältigen, und diese Faktoren werden auch

weiterhin ihre Fähigkeit bestimmen, die in multilateralen Vereinbarungen bekundeten Absichten in Taten und Ergebnisse umzusetzen.

68. Die finanziellen Anforderungen sind derzeit enorm: Finanzierungsbedarf besteht für Impfungen und die Erholung von COVID-19, den Klimaschutz, den Sozialschutz und die humanitäre Hilfe, um nur die augenfälligsten Bereiche zu nennen. Darüber hinaus werden diese Ansprüche zu einem Zeitpunkt gestellt, an dem die Länder bei ihren Ausgaben die gängigen Kriterien haushaltspolitischer Vernunft bereits um ein Vielfaches überschritten haben. Die Option, schon jetzt zu drastischen Sparmaßnahmen zu greifen, wurde bislang abgelehnt, doch mehren sich die Anzeichen für eine Überschuldung und die Bedenken hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit, und sie werden weiter wachsen, sollten die Inflationsraten nach oben schnellen und die Zinsen steigen.

69. Viele Entwicklungsländer haben den geringen finanzpolitischen Spielraum, den sie zunächst möglicherweise hatten, mittlerweile ausgeschöpft. Nicht weniger als 36 Schwellenländer und Länder mit niedrigem Einkommen mussten eine Herabstufung ihrer Kreditwürdigkeit seitens der Rating-Agenturen hinnehmen. Mehr als die Hälfte der am wenigsten entwickelten und einkommensschwachen Länder ist nach Einschätzung des IWF und der Weltbank aktuell überschuldet oder hat ein hohes Überschuldungsrisiko. Auch die Finanzströme aus privaten Quellen stehen unter Druck. 2020 fielen die ausländischen Direktinvestitionen in den Schwellen- und Entwicklungsländern um 12 Prozent, was deutlich unter dem Rückgang um 69 Prozent in den Industrieländern liegt, aber dennoch dramatisch ist. Hinzu kommt, dass die Geldüberweisungen von Migranten Prognosen zufolge um 7 Prozent sinken werden.

70. Die Länder, denen die finanziellen Möglichkeiten zusehends ausgehen, stehen vor gewaltigen Herausforderungen. Deshalb ist die laufende Debatte zur Entwicklungsfinanzierung so entscheidend. Sie muss die wichtigsten Akteure, die internationalen Finanzinstitutionen, die multilateralen Entwicklungsbanken, die UN, die Regierungen und den privaten Sektor in einem gemeinsamen Verständnis der Frage vereinen, wie die für die Zukunft notwendigen Investitionen finanziert werden sollen. Die inländischen Ressourcen, die im Wesentlichen dank des Erfolgs von Unternehmen in florierenden Volkswirtschaften mobilisiert werden, sind von zentraler Bedeutung und machen deutlich, wie wichtig es ist, frühzeitig zu einem nachhaltigen Wachstums- und Entwicklungskurs auf nationaler und internationaler Ebene zurückzukehren und die normalen Handelsbedingungen und Abläufe entlang der Lieferkette wiederherzustellen. Zugleich hatten die mit der Reaktion auf COVID-19 einhergehenden Forderungen nach öffentlicher Finanzierung zur Folge, dass verstärkt innovative Ansätze für internationale und nationale Steuerregelungen in Betracht gezogen werden. Auch diese müssen Bestandteil der Debatte rund um die Entwicklungsfinanzierung sein. Die Initiativen, die bereits auf den Weg gebracht wurden, etwa die G-20-Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes und mögliche neuer Sonderziehungsrechte des IWF, sind begrüßenswert, jedoch nicht ausreichend, wenn sichergestellt werden soll, dass im Erholungsprozess niemand aufgrund eines chronischen Mangels an Finanzmitteln zurückbleibt.

71. Das Fazit lautet, dass multilaterales Handeln eine Voraussetzung für die Überwindung der Pandemie und für die Bereitstellung glaubwürdiger und wirksamer Lösungen für die vielfältigen globalen Herausforderungen ist. Damit das multilaterale System kompetent und kohärent agieren kann, müssen die Regierungen den notwendigen politischen Rückhalt gewähren und es angemessen finanzieren.

72. Viertens hat die Pandemie gezeigt, dass seit Langem bestehende politische Rahmenbedingungen und Arbeitsregelungen auf eine Weise und in einem Umfang geändert werden können, wie es zuvor unvorstellbar war und ohne die Erfordernisse der gesundheitlichen Notlage sicherlich nicht akzeptabel gewesen wäre.

73. Betrachten wir das offensichtlichste Beispiel: Vor der Pandemie wären Kosten in Höhe von 16 Billionen US-Dollar – der Betrag, der bislang für die Reaktion auf COVID-19 aufgewandt oder zugewiesen wurde – für jeden Zweck, gleichviel welchen, als abwegig und unmöglich angesehen worden. Viel geringere Beträge wurden nicht bewilligt oder zurückgehalten, selbst wenn sie zur Erfüllung international vereinbarter Ziele gedacht waren. Die Vorgaben des Übereinkommens von Paris, wonach von 2020 bis 2025 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für den Klimaschutz mobilisiert werden sollen, wurden nicht eingehalten. Die 1,2 Billionen US-Dollar, die jährlich für die Finanzierung eines grundlegenden Sozialschutzes in allen Entwicklungsländern erforderlich wären, lassen auf sich warten.

74. Dieser Aspekt sollte nicht überbewertet werden: Eine globale Pandemie ist kein alltägliches Ereignis und erfordert aus guten Gründen ganz außergewöhnliche Anstrengungen. Wenn es jedoch darum geht, den künftigen Finanzierungsbedarf zu ermitteln – so zeigt die Erfahrung mit COVID-19 –, müssen sich die Ressourcen, die mobilisiert werden können und sollten, in gleichem Maß nach der Bedeutung der fraglichen Politikziele wie nach den Geboten finanzieller Umsicht und Disziplin richten. Das bedeutet nicht, dass der Grundsatz, „alle erforderlichen Schritte zu unternehmen“, immer gilt. Es bedeutet jedoch, dass eine ausgewogenere Bewertung des Bedarfs und der Möglichkeiten vorgenommen werden muss.

75. Unter den belastenden Umständen, die durch die Verbreitung des COVID-19-Virus entstanden waren, haben die Regierungen die individuelle Bewegungs- und Handlungsfreiheit in bislang ungekanntem Ausmaß eingeschränkt, Betriebsschließungen vorgenommen und nach Möglichkeit massive Unterstützung für Programme zum Erhalt von Arbeitsplätzen und zur Sicherung der Einkommen bereitgestellt. Diese Maßnahmen dürften zeitlich auf die Dauer der Pandemie begrenzt sein. Zugleich haben Unternehmen, sofern sie dazu in der Lage waren, Informations- und Kommunikationstechnologie-gestützte Fernarbeitsregelungen eingeführt. In diesem Fall ist weniger klar, inwieweit solche Regelungen möglicherweise auch nach der Pandemie beibehalten werden.

76. Die Frage, ob sich die Arbeitswelt endgültig auf eine dauerhafte „neue Normalität“ mit allgemeiner Fernarbeit als Regelfall zubewegt, ist weiterhin Gegenstand aktiver, bislang jedoch weitgehend theoretischer Debatten. Die Pandemie hat den Lerneffekt, dass sie die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Fernarbeit veranschaulicht und denjenigen, die tatsächlich Fernarbeit ausüben, eine konkrete Erfahrung in dieser Hinsicht vermittelt. Letztlich werden all diese Ergebnisse erst dann sichtbar sein, wenn COVID-19 überwunden ist und Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht mehr zu bestimmten Arbeitsweisen gezwungen sind, sondern die Wahl zwischen Alternativen haben.

77. Bei der Gestaltung der Arbeitswelt im Gefolge der Pandemie werden diese Fragen sicherlich zu erörtern sein, und es besteht durchaus Grund zu der Annahme, dass Regelungen, die eine optimale Abstimmung der Bedürfnisse der Unternehmen, der Präferenzen der Arbeitnehmer und der Interessen der Gesellschaft ermöglichen, hybrider Natur sein werden. Betrachten wir sie jedoch im umfassenderen Kontext des Wandels in der Arbeitswelt, ist ihre Bedeutung möglicherweise nicht so groß wie derzeit angenommen. Vielleicht ist unsere heutige Perspektive durch die Unmittelbarkeit der Erfahrungen, die wir bei der Anpassung an COVID-19 gewonnen haben, verzerrt. Wir sollten nicht vergessen, dass Fernarbeit als Option derzeit nur für einen Bruchteil der Arbeitsverhältnisse infrage kommt und dass andere Übergänge, insbesondere die Umstellung auf CO_2-Neutralität, mit weitaus tiefgreifenderen Veränderungen einhergehen dürften.

78. In der Tat hat ein weiterer Lernprozess bei einigen zu der Überzeugung geführt, dass COVID-19 eine grundlegende Neufassung der integrierten grenzüberschreitenden Produk-

tionssysteme zur Folge haben wird, die sich als zunehmend markantes Merkmal des Globalisierungsprozesses der vergangenen Jahrzehnte herausgebildet haben. Ihrer Ansicht nach hat sich aufgrund der Pandemie gezeigt, dass die ausgedehnten und komplexen globalen Lieferketten von heute nicht robust genug und zu anfällig für Störungen sind, die von vorsätzlichen Handlungen oder unvorhergesehenen Ereignisse ausgehen. Einige sehen eine angemessene, im Wesentlichen auf eine Anpassung des Geschäftsmodells hinauslaufende Reaktion darin, die Lieferketten zu verkürzen und die Beschaffungspraxis zu diversifizieren. Andere, die sich der Frage eher aus geopolitischen Erwägungen vor dem Hintergrund der nationalen Sicherheit nähern, erwarteten potenziell viel weitreichendere Konsequenzen mit einer Umkehr des Kurses der Weltwirtschaft in Richtung Deglobalisierung.

79. Die Erkenntnisse, die wir aus den neuen Erfahrungen in der Arbeitswelt und den pandemiebedingten politischen Perspektiven und Diskursen ableiten können, bestätigen eindrücklich den Gehalt der Kernbotschaft der Jahrhundertinitiative der IAO zur Zukunft der Arbeit und der daraus hervorgehenden Erklärung. Diese Botschaft lautet ganz einfach, dass die Zukunft der Arbeit nicht vorherbestimmt ist, sondern sich aus den gesellschaftlichen Präferenzen sowie aus den Entscheidungen der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ergeben wird. Wenn überhaupt, dann hat die Pandemie der Gesellschaft die Handlungsmöglichkeiten, über die sie verfügt, deutlicher vor Augen geführt. Diese müssen wahrgenommen werden, um einen besseren Wiederaufbau für die Zukunft im Rahmen einer am Menschen orientierten Erholung von der Krise zu ermöglichen.

▶ Kapitel IV

Der Weg zur Erholung

80. In den vergangenen Monaten haben sich die Aussichten auf ein erneutes Wirtschaftswachstum deutlich verbessert. Nach den jüngsten Prognosen des IWF wird das globale Wachstum 2021 6 Prozent betragen und sich 2022 auf 4 Prozent abschwächen. Diese im Vergleich zu früheren Vorausschätzungen höheren Werte sind auf erfolgreiche Strategien für eine wirtschaftliche Anpassung, zusätzliche finanzpolitische Anreize in einigen Ländern und vor allem die großflächige Durchführung von Impfprogrammen zurückzuführen.

81. Offensichtlich besteht Anlass zu Optimismus. Zum einen ist der IWF der Ansicht, dass die Schrumpfung der Wirtschaft 2020 in Höhe von 3,8 Prozent ohne die außerordentliche Unterstützung seitens der Politik möglicherweise dreimal so stark ausgefallen wäre. Zum anderen „dürfte die COVID-19-Rezession nach seiner Einschätzung kleinere Narben hinterlassen als die globale Finanzkrise von 2008“.

82. Eine derart positive Diagnose zur wirtschaftlichen Gesamtperspektive ist natürlich begrüßenswert. Wir sind anscheinend auf gutem Weg zur Erholung. Eine Bewertung der Zukunftsaussichten muss allerdings stets den spezifischeren, d. h. den menschlichen Kontext berücksichtigen. Unsicherheit und Risiko sind hoch, vor allem was den künftigen Verlauf der Pandemie angeht. Frühere Erwartungen auf eine Erholung wurden durch neue Infektionswellen zunichte gemacht. Da wir über Impfstoffe verfügen und sie auch einsetzen, sollte es dieses Mal anders sein, ungeachtet der Bedenken hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und der Impfskepsis. Dass sich die Zahl der Neuinfektionen mit COVID-19 jedoch zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts auf einem Höchststand seit Beginn der Pandemie befindet, ist eine deutliche Mahnung, dass wir uns nach wie vor in einer gesundheitlichen Notlage befinden, die noch immer einen schrecklichen Tribut fordert. Schon allein aus diesem Grund ist der Weg zur wirtschaftlichen Erholung voller Gefahren.

83. Darüber hinaus ist die aktuelle Situation durch ein extremes Gefälle sowohl zwischen als auch in den Ländern gekennzeichnet. Besonders drastisch wird das bei der Verteilung von Impfstoffen und mithin bei der Fähigkeit der Länder deutlich, das Virus zu bekämpfen. Aber auch hinsichtlich des Verlaufs der wirtschaftlichen Erholung zeigt sich diese Kluft. Anders als bei der globalen Finanzkrise ist nun damit zu rechnen, dass die einkommensstarken Länder und China, die über den finanzpolitischen Spielraum und Impfstoffe verfügen, den schnellsten und kräftigsten Aufschwung erleben werden. Dies wird durch die aktuelle Prognose des IWF bestätigt, wonach das Pro-Kopf-BIP für den Zeitraum 2019 bis 2022 im Weltmaßstab um 3 Prozent unter dem vor der Pandemie prognostizierten Stand liegen wird. In den Industrieländern wird dieser Verlust jedoch nur 1 Prozent betragen, in den Schwellenländern dagegen 4,3 Prozent und in den einkommensschwachen Entwicklungsländern 6,5 Prozent.

84. In nahezu allen Ländern, auch in denen, die die Krise relativ gut verkraften konnten, leiden große Teile der Bevölkerung unverhältnismäßig stark – junge Menschen, Frauen, Migranten, geringer qualifizierte Arbeitnehmer und Beschäftigte in den besonders betroffenen Wirtschaftszweigen. Nicht nur die Weltwirtschaft als Ganzes, sondern auch die einzelne Gesellschaft muss in vielen, wenn nicht sogar in den meisten Fällen mit einer in mehreren Geschwindigkeiten verlaufenden Erholung rechnen, die die bestehenden Ungleichheiten

ausweitet. Dadurch besteht das sehr reale Risiko, dass in einigen Volkswirtschaften ein ganzes Jahrzehnt der Entwicklung und in einigen Bevölkerungen, selbst in vergleichsweise wohlhabenden Volkswirtschaften, eine ganze Generation verloren geht.

85. So gesehen stellen sich die Aussichten auf eine wirtschaftliche Erholung jenseits und unterhalb der Prognosen für das aggregierte BIP deutlich weniger günstig dar, umso mehr bei einer genaueren Betrachtung der spezifischen Realitäten der Arbeitsmärkte, d. h. der gelebten Erfahrung der Menschen in diesen zutiefst instabilen Zeiten. Die Erwerbsquote etwa wird bis Ende 2022 voraussichtlich unter dem Vorkrisenniveau verharren. Da 90 Prozent der Frauen, die 2020 ihren Arbeitsplatz verloren haben, aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, ebenso wie eine größere Zahl von Jugendlichen, die überproportional von Stellenverlusten betroffen waren, besteht die reale Gefahr, dass gerade sie Opfer von Ausgrenzung und Marginalisierung in einem bislang ungekannten und beunruhigenden Ausmaß werden. Im selben Zeitraum dürfte auch das Produktivitätswachstum in Ländern, unabhängig von ihrem Entwicklungsstand, auf die Hälfte der Trendrate vor der Krise fallen, wobei die Verlangsamung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen am deutlichsten ausgeprägt ist. In ihrer Kombination würden diese Trends in vielen Ländern zu einer starken Verkümmerung des Humanpotenzials der erwerbstätigen Bevölkerung führen und das Wachstumspotenzial der Weltwirtschaft ernsthaft einschränken.

86. Im Zusammenspiel mit den unverhältnismäßigen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie auf benachteiligte und verletzliche Menschen sowie der Prognose eines ungleichmäßigen und ungewissen, zum Nachteil der Schwellen- und Entwicklungsländer ausfallenden Wachstumskurses setzt dieser Rückgang der Erwerbsbeteiligung und der Produktivität einen sehr düsteren Kontrapunkt zur Vision einer Neuauflage der „Goldenen Zwanziger Jahre“, die einige für die fortgeschrittenen Volkswirtschaften dank anhaltender finanzpolitischer Anreize und des während pandemiebedingter Lockdown-Situationen entstandenen Nachfragestaus zu erkennen glauben. Ebenso wenig sollte vergessen werden, dass die „Goldenen Zwanziger Jahre“ das letzte Mal kein gutes Ende nahmen.

87. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird die COVID-19-Krise ohne bewusste und abgestimmte politische Maßnahmen, mit denen die differentiellen Effekte der Krise auf die Länder und die Bevölkerung behoben und korrigiert werden, in den kommenden Jahren tiefe und dauerhafte Spuren in den Wachstums- und Entwicklungsresultaten insgesamt hinterlassen. Als bleibendes Erbe der Pandemie ergäbe sich somit eine noch größere Ungleichheit und Ausgrenzung, und die Fortschritte bei der Armutsbekämpfung in der Welt würden stark verzögert. Ein solcher Ausgang wäre gewissermaßen das tragische Gegenstück zu den ambitionierten Zielen der Agenda 2030 und liefe der in Ziel 8 verankerten Vision von inklusivem Wachstum, produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle diametral zuwider.

88. Lässt sich ein derart katastrophales Scheitern der Agenda 2030 abwenden?

89. Wie Papst Franziskus unlängst feststellte, hatte die Welt im Zuge der globalen Finanzkrise die Gelegenheit, „... eine neue Wirtschaft zu entwickeln, in der ethische Grundsätze stärker beachtet werden“, nutzte sie jedoch nicht und reagierte auf die Krise, ohne die „überholten Kriterien“ der Vergangenheit zu überdenken. Die Antwort auf die Frage hängt also von unserer Entschlossenheit und Fähigkeit ab, Chancen aufzugreifen, die zuvor übersehen oder abgetan wurden. Es gibt einige Anzeichen dafür, dass die Pandemie Bedingungen geschaffen hat, die dieser grundlegenden Neubestimmung der Vorsätze und des politischen Handelns förderlich sein könnten.

90. Die COVID-19-Krise hat die Menschen und die politischen Entscheidungsträger mit einer zutiefst empfundenen Bedrohung der Grundlagen ihres Daseins konfrontiert: einer Bedrohung ihrer Lebensweise, ihres Lebensunterhalts und der vertrauten Gewohnheiten des sozialen Miteinanders. In ihrem Ausmaß und in ihren Auswirkungen auf die Menschen war sie beispiellos. Gepaart mit einem Gefühl der Angst hat sie uns möglicherweise auch kollektiv die Augen für die Realität geöffnet, dass die Menschheit vor potenziell existenziellen oder zumindest existenzverändernden Herausforderungen steht, die mit den bisherigen Ansätzen der Politik und der internationalen Zusammenarbeit einfach nicht angemessen zu bewältigen sind. Darüber hinaus hat die Reaktion auf die Pandemie, trotz all ihrer Unzulänglichkeiten und Härten, deutlich gemacht, dass ganz andere Ansätze möglich und sogar notwendig sind. Die Lockdown-Situationen des vergangenen Jahres, die Anpassungen in der Arbeitswelt, die finanzpolitischen Anreize und die Entwicklung von Impfstoffen könnten den Boden für ein neues gängiges Verständnis und die Akzeptanz der Alternativen bereiten, die echten Anlass zu der Hoffnung geben, dass die am Menschen orientierte Erholung mit der erforderlichen Widerstandsfähigkeit, Chancengleichheit und Nachhaltigkeit einhergeht und dass die Welt auf Kurs für die Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030 gebracht wird. Diese ausgesprochen transformative Agenda könnte endlich einen Wandel der öffentlichen Meinung bewirken und somit den Rückhalt erlangen, den sie zu ihrem Gelingen braucht.

91. Ein derartiges Umdenken zeigt sich bereits im Wandel der Einstellungen zu den Bedingungen von Arbeitnehmern, die, obwohl sie größtenteils eher schlecht bezahlt wurden, während der Pandemie eine weithin als unverzichtbar anerkannte Rolle gespielt haben, beispielsweise Gesundheits- und Pflegepersonal, Reinigungskräfte oder Beschäftigte im Einzelhandel und im öffentlichen Verkehr. Es schlägt sich auch in der weit verbreiteten, wenn auch noch nicht fest geformten öffentlichen Meinung nieder, dass der bestehende Gesellschaftsvertrag ausgelaufen ist oder verletzt wurde und ein neuer vonnöten ist. Auch in der Politik sind erste Vorstöße in diese Richtung zu erkennen. Neue und vielfältige Abmachungen stehen zur Wahl; wichtige Initiativen zur Besteuerung, zur CO_2-Bepreisung und zu universellen Einkommensgarantien werden aktiv in Erwägung gezogen. Es wird eine breite angelegte Debatte über die Zukunft des globalen Handelssystems und den angemessenen Einsatz von Finanzinstrumenten geführt. Die tektonischen Platten der Politik, die lange Zeit unbeweglich waren, scheinen sich zu verschieben.

92. Nach wie vor bedarf es jedoch deutlich stärker integrierter Ansätze für die Politikgestaltung und -umsetzung, damit diese Impulse sich in einer am Menschen orientierten Erholung niederschlagen können. COVID-19 hat gezeigt, dass ein Fortschritt nur durch die Kombination gesundheitlicher, wirtschaftlicher, sozialer und humanitärer Maßnahmen möglich ist. Ebenso können gesundheitliche, ökologische, bildungsbezogene, finanzielle, digitale, beschäftigungsrelevante, soziale und andere Aspekte der Erholung und Entwicklung nicht voneinander losgelöst angegangen werden. Sie müssen in Prozessen zusammengeführt werden, die der objektiven Komplementarität der 17 SDG und der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Maßnahmen Rechnung tragen.

93. Veranschaulicht wird dieses Argument durch das Beispiel des Kampfes gegen den Klimawandel, der selbst inmitten einer globalen Pandemie als das beherrschende Thema unserer Zeit heraussticht. Mit der bevorstehenden 26. Konferenz der Vertragsparteien des UN-Klimaübereinkommens (COP 26) sowie mit dem Übereinkommen von Paris von 2015 und seinem besonderen Fokus und Zweck gibt es ermutigende Anzeichen dafür, dass die internationale Gemeinschaft, wenn auch verspätet, nun eher bereit ist, ihr Ambitionsniveau entsprechend der absoluten Notwendigkeit zu erhöhen, die Erderwärmung auf unter 1,5°C zu begrenzen, was als Schwelle für eine Katastrophe gilt. Voraussetzung für diese und weitere notwendige Fortschritte ist eine Kombination mehrerer Elemente: die von Wissenschaftlern

bereitgestellten Erkenntnisse zu den Ursachen, Mechanismen und Folgen des Klimawandels, die Finanzierung von Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen aus öffentlichen und privaten, nationalen und internationalen Quellen und der Umbau des Arbeitsmarkts im Hinblick auf gerechte Übergangsprozesse, die das Potenzial der menschenwürdigen Arbeit für den Schutz unsere Planeten verwirklichen und soziale und ökologische Ziele miteinander in Einklang bringen.

94. Tatsache ist, dass das Gesamtprojekt, wenn eine dieser Komponenten fehlt, wahrscheinlich scheitern wird. Die Länder werden nachdrücklich aufgefordert, ihre national festgelegten Beiträge für den Übergang zur CO_2-Neutralität bis 2050 zu erhöhen. Damit das Streben nach Klimaneutralität in die Fähigkeit mündet, auf diesem Weg tatsächlich voranzukommen, ist es erforderlich, konkrete Mechanismen zur Förderung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen und gemeinsamem Wohlstand zu schaffen und die Mittel für ihre Operationalisierung bereitzustellen.

95. Und was für das Klima gilt, gilt auch für alle anderen Aspekte einer am Menschen orientierten Erholung. Aus der besonderen Perspektive der IAO und ihrer dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bedeutet dies, dass das Beispiel der Initiative für Klimaschutzmaßnahmen zur Förderung von Arbeitsplätzen, die vom UN-Generalsekretär auf der Tagung der Generalversammlung 2019 als übergreifendes Forum für die Verankerung eines gerechten Übergangs in der Klimaschutzagenda ins Leben gerufen wurde, auf andere für die Erholung entscheidend wichtige Bereiche übertragen werden muss. Und für sie alle müssen Finanzmittel mobilisiert werden.

96. Bereits in nächster Zeit bietet sich potenziell die Gelegenheit dafür, das Vertrauen der Öffentlichkeit in mögliche multilaterale Maßnahmen nach der Pandemie umfassend wiederherzustellen und ein politisches Bekenntnis zu solchen Maßnahmen abzugeben, eine Gelegenheit, die zur Konsolidierung dieses Vertrauens genutzt werden sollte. Im November wird die COP 26 im Vereinigten Königreich tagen, und dieser Zeitpunkt ist für die Aufgabe, unseren Planeten zu retten, entscheidender denn je. Zuvor, d. h. kurz nach der aktuellen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, wird der Generalsekretär entsprechend dem von der Generalversammlung anlässlich des 75-jährigen Bestehens der UN erteilten Mandat seinen Bericht mit dem Titel „Unsere gemeinsame Agenda“ vorlegen. Darin wird er die Themen eines Gesellschaftsvertrags und eines globalen „New Deal“ aufgreifen und sie in Bezug zu den mit der Erholung und der Zukunft des Multilateralismus verbundenen Ausgaben setzen. Daher gibt es guten Grund zu der Annahme, dass er alle Akteure mobilisieren wird, die sich mit der gemeinsamen Agenda einer am Menschen orientierte Erholung befassen. Dazu gehören natürlich die IAO und ihre Mitgliedsgruppen.

97. Die Frage ist – sind wir bereit? Die IAO, die 25 Jahre älter als die UN ist, hat sich aus Anlass ihres eigenen hundertjährigen Bestehens eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, welche Aufgaben beim Aufbau einer besseren Zukunft der Arbeit anstehen, und die entsprechenden Schlussfolgerungen herausgearbeitet. Die Antwort lautet also – ja, wir sind bereit.

98. Offenkundig nahm die Internationale Arbeitskonferenz die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit im Juni 2019 an, ohne zu wissen, dass nur neun Monate später eine globale Pandemie ausgerufen würde; niemand erinnert sich daran oder kann belegen, dass das Wort „Pandemie“ während des gesamten Verfahrens der Jahrhundertinitiative der IAO zur Zukunft der Arbeit zu irgendeinem Zeitpunkt verwendet wurde. Bei ihrer Annahme galt die Jahrhunderterklärung unter den Mitgliedsgruppen der IAO als ein sehr wertvoller Fahrplan für das weitere Vorgehen und wurde als solcher durch eine Resolution der UN-Generalversammlung bestätigt.

99. Wichtig ist, dass diese Einschätzung auch mit der Ankunft von COVID-19 und sämtlichen damit verbundenen Folgen für die Arbeitswelt nichts von ihrer Relevanz verloren hat. Eher dürfte das Gegenteil der Fall sein. Das liegt nicht an einer außergewöhnlichen Weitsicht der Verfasser der Erklärung, sondern vielmehr daran, dass die ernsthafte globale Reflexion der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen über die bedeutenden und langfristigen Herausforderungen, die sich aus der Dynamik einer im Umbruch befindlichen Arbeitswelt ergeben, auf ähnliche Weise wirkte wie die Pandemie selbst. Sie lenkte die Aufmerksamkeit auf die großen Themen, die nun im Zusammenhang mit einer am Menschen orientierten Erholung in den Vordergrund treten.

100. Im Kern enthält die Jahrhunderterklärung einen Aufruf an alle Mitgliedstaaten, einen am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit – und somit auch für die Erholung von der Krise – zu entwickeln, indem sie in drei Bereiche investieren:

- die Fähigkeit aller, durch entsprechendes Handeln folgende Ziele zu verwirklichen: Gleichstellung der Geschlechter, lebenslanges Lernen und hochwertige Bildung für alle, allgemeiner Zugang zu umfassendem und nachhaltigem Sozialschutz und wirksame Begleitung der Menschen bei den im Lebensverlauf zu bewältigenden Arbeitsmarktübergängen;
- die Arbeitsinstitutionen, damit diese allen Arbeitnehmern einen angemessenen Schutz in Bezug auf die Achtung ihrer Grundrechte, einen angemessenen Mindestlohn, Obergrenzen für die Arbeitszeit sowie Arbeitsschutz gewähren können;
- ein dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle durch: makroökonomische Rahmenkonzepte mit diesen Zielstellungen, eine Handels-, Industrie- und Sektorpolitik, die menschenwürdige Arbeit fördert und die Produktivität steigert, Investitionen in die Infrastruktur und in strategische Bereiche, Politikkonzepte und Anreize, die ein nachhaltiges und inklusives Wirtschaftswachstum, die Gründung und Entwicklung nachhaltiger Unternehmen, Innovationen, den Übergang von Informalität zu Formalität und die Ausrichtung des unternehmerischen Handelns an den Zielen dieser Erklärung fördern, und Politikkonzepte zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre sowie zur Nutzung der Chancen und Bewältigung der Herausforderungen, die im Zusammenhang mit der digitalen Transformation der Arbeit stehen.

101. Diese Interventionsbereiche bieten eine solide und auf Inhalte gestützte Politikplattform für eine am Menschen orientierte Erholung. Aus der Erklärung geht zudem klar hervor, dass ihre Umsetzung angesichts der engen, komplexen und wesentlichen Verbindungen zwischen der Sozial-, Handels-, Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik entscheidend von der Anwendung der internationalen Arbeitsnormen, der Einbindung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und der Verstärkung der Zusammenarbeit und Kohärenz zwischen den Organisationen des multilateralen Systems abhängt.

102. Die IAO hat intensiv und produktiv daran gearbeitet, einen Weg aus der Krise aufzuzeigen und die Umsetzungsmittel zu bestimmen, die dem Konzept eines besseren Wiederaufbaus für die Zukunft („Building Forward Better“) Substanz und Dynamik verleihen können. Worin müssen also die nächsten Schritte bestehen, damit wir diese Mittel aktiv einsetzen können?

Kapitel V

Maßnahmen der IAO

103. Seit dem Ausbruch der Pandemie hat die IAO ihre Programme und Arbeitsmethoden so umstrukturiert, dass sie rasch und praxisnah auf die dringenden Bedürfnisse ihrer Mitgliedsgruppen reagieren kann. Unter anderem erstellte sie innovative Analysen zu den Auswirkungen von COVID-19 auf die Arbeitswelt in Form von sieben zwischen März 2020 und Januar 2021 veröffentlichten Ausgaben des IAO-Monitors, sammelte detaillierte Angaben zu den nationalen Krisenreaktionsmaßnahmen, die sie über die COVID-19-Informationsplattform teilte, und verfasste eine Vielzahl von Grundsatzdossiers mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung und Durchführung ihrer Maßnahmen zu unterstützen. Auf dieser Grundlage leisteten die IAO-Teams in aller Welt umfangreiche Arbeit, indem sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Kapazitäten aufbauten und konkrete Lösungsansätze auf Landesebene bereitstellten.

104. Darüber hinaus hat die IAO eine herausragende Rolle bei den kollektiven Bemühungen des UN-Systems gespielt. So wirkte sie an der Konzeption, Entwicklung und Operationalisierung des UN-Rahmens für die unmittelbare sozioökonomische Reaktion auf COVID-19 sowie einer ganzen Auswahl von Politikmaßnahmen zur Entwicklungsfinanzierung in Zeiten von COVID-19 und darüber hinaus mit.

105. Parallel zu dieser politischen Sacharbeit leistete sie Überzeugungsarbeit, indem sie sich an der internationalen Debatte über COVID-19 auf regionaler und globaler Ebene, auch im Rahmen der G20, beteiligte. Ebenso wie bei ihrem virtuellen Globalen Gipfel zu COVID-19 und der Welt der Arbeit im Juli 2020 hielt die IAO eine dreigliedrige Diskussion auf höchster Ebene ab, die insbesondere die hohe Relevanz der Jahrhunderterklärung für die Gestaltung einer am Menschen orientierten Erholung bestätigte.

106. Diese Beiträge wurden durch die Maßnahmen ermöglicht, die zur Sicherung der Geschäftskontinuität der IAO unter den pandemiebedingten Umständen ergriffen wurden, darunter die generelle Umstellung auf Fernarbeit und virtuelle Sitzungen. Für die institutionelle Integrität der Organisation war es überaus wichtig, dass nach der Absage der Tagungen des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz im März bzw. Juni 2020 zwei virtuelle Tagungen des Verwaltungsrats erfolgreich abgeschlossen werden konnten und die Tagung der Konferenz, der dieser Bericht vorgelegt wird, einberufen wurde.

107. Dadurch war es möglich, wichtige Entscheidungen zur Anpassung der aktuellen und künftigen Arbeit der IAO an die mit COVID-19 verbundenen Herausforderungen zu treffen. Das „übergeordnete Ziel" des Strategischen Plans der IAO für 2022–25, der vom Verwaltungsrat im November 2020 angenommen wurde, ist „die Anwendung der Bestimmungen der Jahrhunderterklärung für eine am Menschen orientierte Erholung von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie". Auch im Entwurf des Programms und Haushalts für 2022–23, der der laufenden Tagung zur Genehmigung unterbreitet wird, ist die Reaktion auf COVID-19 Bestandteil jeder der acht grundsatzpolitischen Ergebnisvorgaben.

108. Dies ist ein klarer Beleg dafür, dass die IAO unter der Anleitung ihrer Mitgliedsgruppen in der Lage war, ihre eigene Tätigkeit und ihre Zusammenarbeit mit anderen Organisationen neu auszurichten, um sich als wichtiger Akteur bei der Bewältigung der pandemiebeding-

ten Herausforderungen zu positionieren. Es gilt jedoch, auf diesen ersten Erfolgen aufzubauen und sie auf die Herausforderungen zu übertragen, die sich bei der am Menschen orientierten Erholung stellen. Dafür bietet sich bei dieser Konferenz die Gelegenheit.

109. Durch die Annahme eines aussagekräftigen Ergebnisdokuments über eine globale Reaktion für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise werden die Delegierten der Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die virtuell in diesem einzigartigen globalen Forum der Akteure der Arbeitswelt zusammenkommen, in der Lage sein, eine überaus deutliche, im Zeichen der Hoffnung und des Engagements stehende Botschaft zu vermitteln, in der sie darlegen, wie sie sich die Erholung vorstellen und inwieweit sie bereit sind, zusammenzuarbeiten, damit auf diesem Weg die Zukunft der Arbeit eingeläutet wird, die sie bei der Verabschiedung der Jahrhundertjahrerklärung vor zwei Jahren als ihr gemeinsames Ziel vereinbart haben. In diesem Zusammenhang werden sie der IAO auch weitere Orientierungshilfe für die künftige praktische Gestaltung ihrer eigenen Arbeit geben. Dazu könnten erneuerte und vertiefte nationale dreigliedrige Dialoge über die Erholung sowie verstärkte institutionelle Vereinbarungen mit anderen Akteuren im internationalen System gehören, deren Mitarbeit unerlässlich dafür ist, dass die Erholung tatsächlich zustande kommt.

110. Die COVID-19-Pandemie war und ist eine globale menschliche Katastrophe. Sie hat Millionen von Menschenleben gefordert und noch mehr Arbeitsplätze und Existenzgrundlagen vernichtet. Darüber hinaus wird sie zum Prüfstein für die Entschlossenheit und Fähigkeit von Institutionen wie der unseren, zu zeigen, dass sie in der Lage sind, Widrigkeiten zu überwinden und entsprechend der Aufforderung, die die Erklärung von Philadelphia an uns richtet, zusammenzufinden, um das Gemeinwohl zu fördern. Vor einer solchen Belastungsprobe steht die IAO nicht zum ersten Mal. Sie hat noch nie versagt. Und darf es auch jetzt nicht.

Anhang

Entwurf eines Ergebnisdokuments der Konferenz mit dem Titel „Ein globaler Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist“

In Anbetracht folgender Erwägungen –

Die Pandemie der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) wirkt sich tiefgreifend auf die Menschheit aus und macht deutlich, dass alle Mitglieder der Gesellschaft und alle Länder aufeinander angewiesen sind.

Neben den tragischen Verlusten an Menschenleben hatte die Pandemie verheerende Folgen für die Welt der Arbeit und hat zu erhöhter Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Nichterwerbstätigkeit, Verlusten bei Arbeits- und Unternehmenseinkommen, Betriebsschließungen, Störungen in der Lieferkette und Konkursen, Informalität und Unsicherheit sowie neuen Herausforderungen für die Gesundheit, die Sicherheit und die Rechte bei der Arbeit geführt.

Die Krise hat die am stärksten benachteiligten und verletzlichsten Gruppen unverhältnismäßig schwer heimgesucht, insbesondere Beschäftigte in der informellen Wirtschaft und in unsicheren Arbeitsverhältnissen oder auf Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen, Menschen mit Behinderungen oder mit HIV und Aids sowie Migranten und ethnische und rassische Minderheiten, was bereits bestehende Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit verschärft, zu mehr Armut geführt, die Ungleichheit ausgeweitet und die digitale Kluft in und zwischen den Ländern offenbart hat.

Frauen mussten unverhältnismäßig hohe Arbeitsplatz- und Einkommensverluste hinnehmen, unter anderem auch aufgrund dessen, dass sie in den am stärksten betroffenen Sektoren überrepräsentiert sind, und viele von ihnen arbeiten nach wie vor an vorderster Front und halten Pflegesysteme, Volkswirtschaften und Gesellschaften aufrecht, leisten zugleich aber auch oft den Großteil der unbezahlten Pflege- und Betreuungsarbeit, was die Notwendigkeit einer geschlechtergerechten Erholung unterstreicht.

Die Krise hat die allgemeine und berufliche Bildung und die Beschäftigung junger Menschen erheblich beeinträchtigt, weshalb es für sie noch schwieriger ist, eine Stelle zu finden oder ein Unternehmen zu gründen, und ihre Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten im Verlauf ihres Erwerbslebens geringer ausfallen können.

Ohne konzertierte Maßnahmen der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände werden diese differentiellen Effekte weit über die Pandemie selbst hinaus andauern und tiefgreifende Folgen für die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit, menschenwürdiger Arbeit für alle und der Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung haben.

Dringende und koordinierte Maßnahmen sind auch erforderlich, um sicherzustellen, dass alle Menschen raschen, gleichberechtigten und erschwinglichen Zugang zu sicheren und wirksamen COVID-19-Impfstoffen haben, die unerlässlich dafür sind, die wachsende Ungleichheit in und zwischen den Ländern einzudämmen sowie die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen und einen besseren Wiederaufbau für die Zukunft zu ermöglichen.

Die Jahrhunderterklärung der IAO für die Zukunft der Arbeit, 2019, mit ihrem am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit bildet das Fundament für eine Erholung von der Krise, die uneingeschränkt inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist. Die Erklärung liefert den Ländern eine positive Vision und einen praktischen Fahrplan für einen besseren Wiederaufbau für die Zukunft. Aus diesem Grund muss ihrer rascheren Umsetzung durch verstärkte Schwerpunktsetzung und Investitionen hohe Priorität in der öffentlichen Politik, im unternehmerischen Handeln und in der internationalen Zusammenarbeit eingeräumt werden –

verabschiedet die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation *daher* heute, am XX. Juni Zweitausendeinundzwanzig, diesen dringenden globalen Handlungsappell, um eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise zu gewährleisten, die sich von der Jahrhunderterklärung der IAO inspirieren und leiten lässt.

I. Dringende Maßnahmen zur Förderung einer am Menschen orientierten Erholung

1. Wir, die Regierungen und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, verpflichten uns, einzeln und gemeinsam und mit Unterstützung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) auf eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise hinzuarbeiten, indem wir die Jahrhunderterklärung der IAO gezielt und rasch umsetzen und dadurch den Fortschritt auf dem Weg zu einer nachhaltigen, widerstandsfähigen und inklusiven Entwicklung mit menschenwürdiger Arbeit für alle fördern.

2. Wir verpflichten uns, die globalen Dimensionen der Krise durch verstärkte internationale und regionale Zusammenarbeit, globale Solidarität und Politikkohärenz in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Gesundheit anzugehen und so alle Länder in die Lage zu versetzen, die Krise zu überwinden und bei der Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, des auf dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen beruhenden Übereinkommens von Paris und des von der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung angenommenen Aktionsplans von Addis Abeba rascher voranzuschreiten.

3. Wir verpflichten uns, das Ziel einer produktiven und frei gewählten Vollbeschäftigung und menschenwürdigen Arbeit, die Bedürfnisse der verletzlichsten und am stärksten von der Pandemie betroffenen Menschen und Unterstützung für Unternehmen, Arbeitsplätze und Einkommen unter voller Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und Prioritäten in den Mittelpunkt der Strategien für einen besseren Wiederaufbau für die Zukunft nach der Krise zu stellen, unter anderem indem wir darauf hinarbeiten,

A. Inklusives Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

(a) eine breit angelegte, beschäftigungsintensive Erholung mit menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten für alle sicherzustellen, und zwar durch integrierte nationale beschäftigungspolitische Konzepte, einschließlich einer unterstützenden und stabilen Gesamtwirtschafts- und Industriepolitik sowie verstärkter öffentlicher und privater Investitionen in die am schwersten von der Krise getroffenen Wirtschaftsbereiche, etwa Gastgewerbe, Tourismus, Einzelhandel und Verkehr, und in Sektoren mit einem hohen Potenzial für die Ausweitung menschenwürdiger Arbeitsmöglichkeiten, etwa Pflegewirtschaft und nachhaltige Infrastruktur

(b) die globale Solidarität durch Unterstützung für Entwicklungsländer zu fördern, in denen krisenbedingte Einschränkungen des finanz- und geldpolitischen Spielraums oder nicht tragfähige Schuldendienstverpflichtungen gegenüber ausländischen Gläubigern bestehen

(c) die Geschäftskontinuität und günstige Rahmenbedingungen für Produktivitätswachstum und nachhaltige Unternehmen, darunter Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen, zu unterstützen, und zwar in Anerkennung der entscheidenden Rolle des Privatsektors bei der Förderung eines starken, nachhaltigen und inklusiven Wirtschaftswachstums

(d) Arbeitgebern Anreize zu bieten, Arbeitnehmer trotz eines krisenbedingten Nachlassens der Geschäftstätigkeit zu halten, etwa durch Arbeitsplatzteilung und verringerte Wochenarbeitszeit, Lohnzuschüsse, vorübergehende Aussetzung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen, die an die Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern geknüpft sind

(e) prioritär auf Maßnahmen zur Unterstützung junger Arbeitnehmer und Unternehmer zu setzen, die eine unverzichtbare Quelle der Dynamik, Talent, Kreativität und Innovation in der Arbeitswelt und eine treibende Kraft für die Gestaltung einer besseren Zukunft der Arbeit sind

(f) öffentliche und private Investitionen in lebenslanges Lernen zu verstärken, unter anderem durch einen gerechteren und effektiveren Zugang zu hochwertiger allgemeiner und beruflicher Bildung sowie zur Lehrlingsausbildung, Höher- und Neuqualifizierung und durch andere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Partnerschaften, die Qualifikationsungleichgewichte, -lücken und -engpässe verringern

(g) widerstandsfähigere Lieferketten zu fördern, die zu menschenwürdiger Arbeit und ökologischer Nachhaltigkeit beitragen

(h) die Chancen zu nutzen, die sich aus gerechten digitalen und ökologischen Übergängen ergeben, um die menschenwürdige Arbeit voranzubringen, auch durch sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen

(i) umfassende und integrierte Ansätze zu entwickeln und umzusetzen, die dazu dienen, die Ausbreitung der Informalität einzudämmen und den Übergang zur formellen Wirtschaft voranzutreiben, wobei wir gebührende Aufmerksamkeit auf die Gründung, Erhaltung und Formalisierung von Unternehmen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen in der ländlichen Wirtschaft verwenden

B. Schutz aller Arbeitnehmer

(a) allen Arbeitnehmern einen angemessenen Schutz zu gewähren, und zwar durch eine verstärkte Achtung der internationalen Arbeitsnormen und Förderung ihrer Ratifizierung, Umsetzung und Überwachung, mit besonderem Augenmerk auf Bereiche, in denen die Krise gravierende Defizite offenbart hat. Dies beinhaltet die Achtung der grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit, einen angemessenen – gesetzlichen oder ausgehandelten – Mindestlohn, Obergrenzen für die Arbeitszeit, die Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit sowie den Arbeitsschutz unter besonderer Berücksichtigung der anhaltenden Herausforderungen im Zusamenhang mit der COVID-19-Pandemie.

(b) sicherzustellen, dass Gesundheitsfachkräfte und aller anderen an vorderster Front tätigen Beschäftigten, die COVID-19 und damit verbundenen Risiken ausgesetzt

sind, Zugang zu Impfstoffen, persönlicher Schutzausrüstung, Schulungen, Tests und psychosozialer Unterstützung erhalten sowie angemessen vergütet und bei der Arbeit geschützt werden, auch vor übermäßiger Arbeitsbelastung

(c) die Arbeitsschutzmaßnahmen durch die Bereitstellung maßgeschneiderter praktischer Leitlinien und Hilfestellungen zum Risikomanagement für öffentliche Einrichtungen, private Unternehmen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und ihre Vertreter, die Einführung geeigneter Kontroll- und Notfallvorsorgemaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verhütung neuer Ausbrüche oder anderer berufsbedingter Risiken zu stärken

(d) Telearbeitsregelungen und andere neue Beschäftigungsformen anzupassen, um die Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit auszuweiten, unter anderem durch Regulierung, sozialen Dialog, Kollektivverhandlungen und betriebliche Zusammenarbeit sowie durch Bemühungen, Disparitäten beim digitalen Zugang zu verringern, unter Achtung der internationalen Arbeitsnormen und des Gebots der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

(e) die anhaltende Bedeutung des Arbeitsverhältnisses als Mittel zu bekräftigen, den Arbeitnehmern Gewissheit und Rechtsschutz zu bieten, und zugleich das Ausmaß der Informalität und die dringende Notwendigkeit anzuerkennen, effektive Maßnahmen zur Verwirklichung des Übergangs zur Formalität zu gewährleisten

(f) in der Praxis von Politik und Wirtschaft eine transformative Agenda für die Gleichstellung der Geschlechter umzusetzen, indem

(i) gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit, unterstützt durch Lohntransparenz, gewährleistet wird

(ii) Regelungen für einen bezahlten Pflegeurlaub ausgeweitet werden, die eine gleichmäßigere Aufteilung der häuslichen Pflichten ermöglichen

(iii) Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und lebenslangem Lernen gefördert werden, die die Qualifikationslücken von Frauen schließen

(iv) in die Bereiche Bildung, Gesundheit, Sozialarbeit und andere Sektoren investiert wird, um den Personalmangel zu beheben und die Arbeitsbedingungen zu verbessern

(v) rechtliche Hindernisse und Barrieren sonstiger Art für den Zugang zum Arbeitsmarkt und den beruflichen Aufstieg abgebaut werden

(vi) geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung verhindert und die Menschen davor geschützt werden

(g) im gesamten öffentlichen und privaten Sektor eine transformative Agenda für Gleichstellung, Vielfalt und Inklusion umzusetzen, die darauf abzielt, Diskriminierung, Gewalt und Belästigung aus allen Gründen, darunter Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Glaubensbekenntnis, politische Meinung, nationale Abstammung und soziale Herkunft, sowie gegenüber Migranten, indigenen und in Stämmen lebenden Völker und Menschen, die mit HIV leben, zu beseitigen

C. Universeller Sozialschutz

(a) einen universellen Zugang zu umfassendem und angemessenem Sozialschutz, einschließlich eines Basisschutzes, zu erreichen, um sicherzustellen, dass alle Bedürftigen während ihres gesamten Lebens mindestens Zugang zu einer grundlegenden

Einkommenssicherung und zu grundlegender Gesundheitsversorgung haben, in der Erkenntnis, dass das Recht auf Gesundheit wichtiger denn je ist

(b) den Zugang zum Schutz bei Arbeitslosigkeit zu verbessern, um Unterstützung für Arbeitnehmer zu gewährleisten, die pandemiebedingt ihren Arbeitsplatz und ihre Existenzgrundlage verloren haben, und um Übergänge zu erleichtern

(c) den Zugang zu bezahlten Krankheitstagen, Pflegeleistungen, Urlaub aus familiären Gründen und anderen familienfreundlichen Regelungen für alle Arbeitnehmer auszuweiten und zugleich eine Absicherung bei Quarantäne und Selbstisolierung zu gewährleisten und Mechanismen für eine raschere Leistungserbringung zu entwickeln

(d) eine ausgewogene und nachhaltige Finanzierung der Sozialschutzsysteme durch eine wirksame Mobilisierung inländischer Ressourcen sicherzustellen sowie für mehr globale Solidarität und Koordinierung zu sorgen, damit niemand zurückbleibt

(e) die entscheidende Rolle des öffentlichen Sektors bei der Unterstützung gut funktionierender Volkswirtschaften und Gesellschaften zu stärken und dabei insbesondere die wichtige Rolle des öffentlichen Gesundheits- und Pflegewesens während einer Gesundheitskrise und bei der Prävention künftiger Pandemien anzuerkennen

D. Sozialer Dialog

(a) auf der Rolle aufzubauen, die der zwei- wie dreigliedrige soziale Dialog in vielen Ländern und Wirtschaftsbereichen bei der unmittelbaren Reaktion auf die COVID-19-Pandemie auf der Grundlage der Achtung, Förderung und Verwirklichung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen als befähigenden Rechten gespielt hat

(b) den sozialen Dialog zu fördern, insbesondere um die Erbringung der in diesem Handlungsappell enthaltenen Ergebnisvorgaben zu unterstützen, unter anderem indem die Regierungen die dreigliedrigen Partner zur Gestaltung und Umsetzung nationaler Pläne und Politikkonzepte einladen, die auf die Notwendigkeit des Erhalts und der Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen, der Geschäftskontinuität und von Investitionen in prioritäre Sektoren und Bereiche im öffentlichen wie privaten Raum abstellen und so eine beschäftigungsintensive Erholung gewährleisten

(c) die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu stärken, sich an einem solchen Dialog als Mittel zur Entwicklung und Umsetzung regionaler, nationaler, sektorspezifischer und lokaler Strategien, Politikkonzepte und Programme für eine am Menschen orientierte Erholung zu beteiligen

II. Führungsrolle der IAO und Unterstützung für eine am Menschen orientierte Erholung

4. Im Einklang mit ihrem Mandat für soziale Gerechtigkeit und menschenwürdige Arbeit muss die IAO im internationalen System eine Führungsrolle bei der Förderung einer am Menschen orientierten Erholung von der COVID-19-Krise übernehmen, die inklusiv,

nachhaltig und widerstandsfähig ist. Zu diesem Zweck wird sie die Mitgliedstaaten verstärkt bei ihren auf eine Erholung gerichteten Bemühungen unterstützen und auf die Unterstützung anderer multilateraler Organisationen und internationaler Institutionen zurückgreifen, während sie aktiv zu den Bemühungen des Systems der Vereinten Nationen um eine zügigere Umsetzung der Agenda 2030 beiträgt.

5. Um den Regierungen und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden dabei zu helfen, durch eine gezielte und raschere Umsetzung der Jahrhunderterklärung der IAO für einen besseren Wiederaufbau für die Zukunft nach der Krise zu sorgen, wird die IAO alle ihre Handlungsmittel nutzen, um die Gestaltung und Umsetzung von Strategien für eine Erholung zu unterstützen, bei der niemand zurückbleibt. Dazu wird die IAO die Mitgliedstaaten verstärkt bei ihren Bemühungen unterstützen,

   (a) ein inklusives Wirtschaftswachstum und Beschäftigung herbeizuführen, unter anderem durch verstärkte Unterstützung bei der Entwicklung von Politikkonzepten und Ansätzen, die beschäftigungsintensive Investitionen hervorbringen, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stärken und die Produktivität durch Diversifizierung, Innovation und die volle Ausschöpfung des Potenzials des technologischen Fortschritts für die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und nachhaltiger Unternehmen steigern, zugleich aber auch den damit verbundenen Risiken und Herausforderungen Rechnung tragen und eine breite gesellschaftliche Teilhabe an dem daraus entstehenden Nutzen ermöglichen

   (b) alle Arbeitnehmer zu schützen, unter anderem durch die Verstärkung der Politikberatung, des Kapazitätsaufbaus und der technischen Hilfe zur Unterstützung

      (i) guter Arbeitsbeziehungen und der Förderung, Ratifizierung und Anwendung rechtlicher und institutioneller Rahmenkonzepte auf der Grundlage der internationalen Arbeitsnormen, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, mit besonderem Schwerpunkt auf dem Arbeitsschutz unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei der COVID-19-Pandemie

      (ii) der Priorisierung und systematischen Einbeziehung von Strategien zur Bekämpfung von Informalität und unsicheren Beschäftigungsformen, die von der Krise besonders betroffen sind, auch im Wege der Entwicklungszusammenarbeit

   (c) einen universellen Zugang zu umfassendem und nachhaltigem Sozialschutz, einschließlich eines Basisschutzes, zu erreichen, der Einkommenssicherheit und Gesundheitsschutz gewährleistet und die Menschen, darunter Selbstständige und Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, in die Lage versetzt, wichtige Übergänge im Privat- und Erwerbsleben wie diejenigen, die durch die COVID-19-Krise beschleunigt wurden, zu bewältigen

   (d) den sozialen Dialog zur Gestaltung und Umsetzung von Strategien für die Erholung zu nutzen und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände durch gezielte und integrierte Maßnahmen zu stärken, unter anderem in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO sowie regionalen und nationalen Ausbildungspartnern

6. Die IAO wird verstärkt mit einschlägigen multilateralen und regionalen Organisationen und Prozessen zusammenarbeiten, um eine entschlossene und kohärente globale Reaktion zur Unterstützung nationaler Strategien für die Erholung zu ermöglichen, unter anderem mit dem Ziel,

(a) die bereitgestellte fachliche und finanzielle Unterstützung so auszurichten, dass sie eine möglichst große positive Wirkung auf die am verletzlichsten und am stärksten betroffenen Menschen und die am schwersten getroffenen Wirtschaftsbereiche entfaltet

(b) in der nationalen Politik und der Entwicklungszusammenarbeit folgende Prioritäten zu setzen: Investitionen in die Arbeitsmarktinstitutionen, damit diese die internationalen Arbeitsnormen in nationales Recht umsetzen und ihre uneingeschränkte Anwendung gewährleisten können, Qualifizierungsangebote und andere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Geschlechtergleichstellung und Finanzierung der Geschäftskontinuität der von der Krise unverhältnismäßig stark betroffenen Unternehmen, darunter kleine und mittlere Unternehmen

(c) den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung von Finanzierungsstrategien behilflich zu sein und in diesem Zusammenhang globale Unterstützung für umfassende und nachhaltige Sozialschutzsysteme entsprechend dem Ziel eines universellen Sozialschutzes, einschließlich eines Basisschutzes, im Einklang mit den IAO-Normen zu leisten

(d) die Ziele in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und die Unterstützung für den Kapazitätsaufbau enger mit der internationalen Handels- und Investitionspolitik abzustimmen, um eine breitere Nutzung der Vorteile des internationalen Handels und internationaler Investitionen zu ermöglichen und menschenwürdige Arbeit in Lieferketten zu fördern, und zwar unter Berücksichtigung der engen, komplexen und wesentlichen Verbindungen zwischen der Sozial-, Handels-, Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik

(e) eine Finanz- und Geldpolitik zu fördern, die darauf abzielt, ein inklusives, nachhaltiges und widerstandsfähiges Wirtschaftswachstum sowie eine produktive und frei gewählte Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu erreichen, unter anderem auch durch ein besseres Verständnis der potenziellen positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des am Menschen orientierten Ansatzes, der in der Jahrhunderterklärung der IAO dargelegt wird

(f) die Forschung zum Potenzial der Ziele für nachhaltige Entwicklung für die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit voranzutreiben und die diesbezüglichen Daten zu verbessern, damit die Finanzierung von Entwicklungsstrategien gezielt auf beschäftigungsintensive Investitionen und auf einen gerechten Übergang zu ökologischer Nachhaltigkeit, auch in der Kreislaufwirtschaft, als integraler Bestandteil des Erholungsprozesses ausgerichtet werden kann

7. Die IAO wird in Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Institutionen ein großes Politikforum mit dem Ziel einberufen, eine entschlossene und kohärente globale Reaktion zur Unterstützung der am Menschen orientierten Strategien der Mitgliedstaaten für eine Erholung, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig sind, zu mobilisieren, unter anderem durch gemeinsame Initiativen und verbesserte institutionelle Vereinbarungen zwischen internationalen und regionalen Organisationen.