

► **Auf die Krise reagieren und eine inklusive und nachhaltige Entwicklung mit einer neuen Generation umfassender beschäftigungspolitischer Konzepte fördern**

Internationale Arbeitskonferenz
110. Tagung, 2022



Bericht V

► Auf die Krise reagieren und eine inklusive und nachhaltige Entwicklung mit einer neuen Generation umfassender beschäftigungspolitischer Konzepte fördern

Dritte wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung

Fünfter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-036640-0 (print)
ISBN 978-92-2-036641-7 (Web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2022

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.

► Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung.....	7
Kapitel 1. Arbeitsmarkttrends und die Entwicklung beschäftigungspolitischer Konzepte: Die Ausgangslage.....	9
1.1. Arbeitsmarkttrends.....	9
1.1.1. Die Auswirkungen der Krise.....	9
1.1.2. Benachteiligte Gruppen.....	11
Junge Menschen.....	12
Frauen.....	13
Informelle Beschäftigte und Unternehmen.....	15
Geringqualifizierte.....	17
Schwer getroffene Sektoren.....	18
1.1.3. Beeinträchtigung von Qualifizierung und Ausbildung.....	18
1.1.4. Auswirkungen auf die Übergänge von Beschäftigten.....	20
1.1.5. Langfristige strukturelle Veränderungen.....	22
Klimawandel.....	23
Neue Technologien.....	25
Handel und Globalisierung.....	27
Demografische Verschiebungen.....	28
1.2. Politiktrends.....	29
1.2.1. Umfassende beschäftigungspolitische Rahmen und nationale beschäftigungspolitische Konzepte.....	29
1.2.2. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und öffentliche Beschäftigungsprogramme.....	31
1.2.3. Gezielte beschäftigungspolitische Konzepte für benachteiligte Gruppen und Sektoren.....	33
Beschäftigungspolitische Konzepte für Jugendliche.....	34
Beschäftigungspolitische Konzepte für ältere Arbeitnehmer.....	34
Beschäftigungspolitische Konzepte zugunsten von Geschlechtergleichstellung	35
Beschäftigungspolitische Konzepte für Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft.....	35
1.2.4. Politikkonzepte für Qualifizierung und lebenslanges Lernen zur Nutzung der Chancen im Zusammenhang mit der Zukunft der Arbeit.....	36
1.2.5. Beschäftigungsorientierte Gesamtwirtschaftspolitik.....	37
1.2.6. Sektorspezifische Konzepte (darunter für den Handel und die grüne Wirtschaft)	39

	Seite
Kapitel 2. Eine neue Generation beschäftigungspolitischer Konzepte für eine bessere Zukunft der Arbeit.....	41
2.1. Eine neue Generation umfassender, von der IAO unterstützter beschäftigungspolitischer Konzepte	41
2.2. Der Zusammenhang zwischen Strukturwandel, Erholung und beschäftigungspolitischen Konzepten.....	44
2.3. Übergänge zu mehr Gleichheit und Inklusion: Die Notwendigkeit eines am Menschen orientierten Ansatzes.....	45
2.4. Politikbereiche für eine bessere Zukunft der Arbeit: Das „Wie“?	46
2.4.1. Politikkonzepte für einen inklusiven Strukturwandel	47
Gesamtwirtschaftspolitik zur Verwirklichung von produktiver Vollbeschäftigung	47
Sektorpolitik.....	48
Klimapolitik.....	50
Produktivitätsbezogene Ökosysteme und nachhaltige Unternehmen	52
Beschäftigungsintensive Investitionen in Infrastruktur und Umwelt.....	54
Qualifizierungspolitik.....	56
Ein konfliktensibler und friedensorientierter Politikrahmen in fragilen Kontexten	57
2.4.2. Politikkonzepte für erfolgreiche und gerechte Übergänge	58
Übergänge im gesamten Lebensverlauf	58
Gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.....	60
Politik zur Förderung des Übergangs zur Formalität	62
2.4.3. Geschlechtergerechte Politik	64
2.4.4. Verknüpfung von Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik.....	68
2.5. Finanzierung zugunsten einer inklusiven und gerechten beschäftigungsintensiven Erholung und Entwicklung.....	70
Kapitel 3. Beschäftigungspolitische Maßnahmen weiterentwickeln: Fortschritte bei der Arbeit des Amtes	73
3.1. Arbeitsmarktinformationen.....	73
3.2. Analyse- und Wissensprodukte	74
3.3. Grundsatzpolitische Beratungsdienste.....	76
3.4. Überwachung und Wirkungsbewertung	78
3.5. Normenbezogene Maßnahmen.....	79
3.6. Kapazitätsaufbau.....	80
3.7. Kommunikation und Überzeugungsarbeit	82
3.8. Koordinierung und Partnerschaften für erfolgreiche beschäftigungspolitische Konzepte und Programme (darunter Mobilisierung von Ressourcen).....	83
Kapitel 4. Schlussfolgerungen	85

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1. Veränderung des Arbeitseinkommens unter Berücksichtigung von Einkommensunterstützung, aufgeschlüsselt nach Beschäftigtenmerkmalen, ausgewählte Länder, zweites Quartal 2020	12
Tabelle 2. Bruttoschuldenstand (in Prozent des BIP) nach Regionen/Einkommenskategorien, 2001–25	39
Tabelle 3. Auswahl von Lehrgängen zu spezifischen Elementen umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen	81

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1. Aufschlüsselung des Arbeitszeitdefizits	10
Abbildung 2. Entwicklung der globalen Beschäftigung 2006–21 nach Geschlechtern	14
Abbildung 3. Veränderung der Beschäftigung nach Grad der Formalisierung und Beschäftigungsstatus gegenüber demselben Quartal 2019, 2020/Q2 bis 2021/Q2 (in Prozent)	16
Abbildung 4. Veränderungen bei der Beschäftigung auf Landesebene nach Qualifikationsniveaus, zweites Quartal 2020 (gegenüber dem Vorjahr) (in Prozent)	17
Abbildung 5. Bildungsungleichgewicht nach Regionen, Daten für 2020 (in Prozent)	19
Abbildung 6. Veränderungen der vierteljährlichen Zahl der Eintritte ins Erwerbsleben und der vierteljährlichen Zahl der Austritte aus dem Erwerbsleben (in Punkten)	21
Abbildung 7. Aufschlüsselung der vierteljährlichen Zahl der Austritte aus dem Erwerbsleben 2020/Q2	22
Abbildung 8. In einem Energiewende-Szenario bis 2030 neu geschaffene und vernichtete Arbeitsplätze nach Berufsgruppen	24
Abbildung 9. In einer Kreislaufwirtschaft bis 2030 neu geschaffene und vernichtete Arbeitsplätze nach Berufsgruppen	25
Abbildung 10. Integrierte Umsetzung von AMLP, 2021 (in Prozent)	33
Abbildung 11. Zusätzliche Ausgaben und Einnahmenverzicht als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie nach Einkommenskategorien (in Prozent des BIP 2020)	38
Abbildung 12. Geschlechtergerechte beschäftigungspolitische Konzepte zur Unterstützung einer am Menschen orientierten Erholung	43
Abbildung 13. Beispiele für Übergänge im gesamten Lebenslauf und Triebkräfte des Wandels	59
Abbildung 14. Integrierte Beschäftigungspolitik und universeller Sozialschutz	69

Verzeichnis der Kästen

Kasten 1. Frauen in Agrar- und Ernährungssystemen und der ländlichen Wirtschaft.....	14
Kasten 2. Die nationale Strategie der Philippinen zur Erholung der Beschäftigung	47
Kasten 3. Strukturwandel in Uganda	49
Kasten 4. Strategische Planung in Suriname: Priorität für den ländlichen Wandel	49
Kasten 5. Der Weg zur Formalisierung der Beschäftigung in China	50
Kasten 6. Lokale ressourcenbasierte Ansätze	55
Kasten 7. Leitprinzipien für die Analyse der Politikkohärenz in einem Land in Bezug auf Migration	62
Kasten 8. Übergang zur Formalität durch grüne Arbeitsplätze	63
Kasten 9. Geschlechtergerechte Gesamtwirtschafts- und Sektorpolitik	65
Kasten 10. Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit in der Berufsberatung in Malaysia	66
Kasten 11. Unterstützung von Frauen in MINT-Bereichen	66
Kasten 12. Überwindung der digitalen Kluft zwischen den Geschlechtern	67
Kasten 13. Geschlechtergerechte Infrastrukturprogramme	67
Kasten 14. Innovationen in den Bereichen Datenerhebung, Forschung und Kommunikation..	75

► Einleitung

1. Auf den Arbeitsmärkten in aller Welt vollziehen sich bedeutende Übergänge, verursacht durch Faktoren, die die Zukunft der Arbeit bestimmen, darunter Klimawandel, demografische Verschiebungen, Globalisierung und technologische Veränderungen. In diesem Zusammenhang bestehen sowohl Herausforderungen als auch Chancen, und der Erfolg solcher Übergänge wird davon abhängen, ob und wie die Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte weltweit strukturell umgestaltet werden. Darüber hinaus haben die Auswirkungen der gegenwärtigen COVID-19-Krise „die am stärksten benachteiligten und verletzlichsten unverhältnismäßig schwer getroffen ... [und] bereits bestehende Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit verschärft, zu mehr Armut geführt, Ungleichheiten ausgeweitet und die digitale Kluft in und zwischen den Ländern offenbart.“¹ Angesichts dieser Bedingungen erfordert der Weg zu einer Erholung und einem inklusiven Strukturwandel zugunsten von nachhaltiger Entwicklung und Armutsminderung umfassende Politikrahmen, die kontinuierlich an die sich verändernden Umstände angepasst werden können und zugleich auf einer klaren langfristigen Vision beruhen. Diese Rahmen müssen innovative, auf aktuelle Erkenntnisse gestützte Lösungen bieten, einen am Menschen orientierten, niemanden zurücklassenden Ansatz verfolgen und zu einer nachhaltigen Entwicklung und einem gerechten Übergang beitragen und sollten darauf abzielen, Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte durch die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze zu verändern und zu stärken. Der Bedarf an solchen Rahmen ist groß und besteht auf globaler und nationaler Ebene, in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern gleichermaßen.
2. Vor diesem Hintergrund bietet die dritte wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung, die auf der 110. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2022 abgehalten wird, den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) die Gelegenheit, die in den Mitgliedstaaten und vom Amt seit der letzten wiederkehrenden Diskussion 2014² getroffenen Maßnahmen kritisch zu überprüfen, die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu bewerten und Optionen für die Zukunft zu erwägen. Ziel der Diskussion ist es, einen aktuellen Überblick über die Fortschritte des Amtes und der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen zu geben, die soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung entsprechend der Forderung in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung gewährleisten sollen.³
3. Nach der Verabschiedung der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung im Jahr 2008 leitete die erste, auf der 99. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010 abgehaltene wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung⁴ den Zyklus der Diskussionen über die strategischen Ziele der IAO ein. Diese erste Diskussion fand ein Jahr nach der Annahme des Globalen Beschäftigungspakts⁵ im Jahr 2009 statt, und zwar im Gefolge der großen Rezession, als die internationale Gemeinschaft versuchte, durch ein koor-

¹ IAA, *Entschließung zu einem globalen Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist*, Internationale Arbeitskonferenz, 109. Tagung, Juni 2021, Abs. 3.

² IAA, *Beschäftigungspolitik für nachhaltige Erholung und Entwicklung*, ILC.103/VI, 2014.

³ IAA, *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, 2008.

⁴ IAA, „A Discussion on the Strategic Objective of Employment“, Bericht des Ausschusses für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Vorläufiger Verhandlungsbericht Nr. 18, 2010.

⁵ IAA, „Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt“, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, 2009.

diniertes Vorgehen eine Verschärfung der Krise zu verhindern und die Erholung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts zu unterstützen. Die zweite wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung⁶ wurde 2014 abgehalten, in einer Zeit, die geprägt war von einem globalen wirtschaftlichen Abschwung, von Spar- und Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in vielen Ländern und von einem ungewissen Umfeld für Unternehmen, das Investitionen und Bemühungen um die Bewältigung der strukturellen und konjunkturellen Dimensionen der Beschäftigungskrise erheblich hemmte.

4. Die dritte wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung findet zu einem Zeitpunkt statt, an dem die Arbeitsmarktergebnisse durch die für die Zukunft der Arbeit maßgeblichen Faktoren und die Auswirkungen der COVID-19-Krise bestimmt werden, zugleich aber auch langjährige arbeitsmarktbezogene Herausforderungen, darunter Informalität, geringe Produktivität, Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt und Diskriminierung, fortbestehen, die in einigen Fällen Ausdruck eines gescheiterten Strukturwandels sind. Dieser Bericht wird daher den Rahmen für eine inklusive, nachhaltige und widerstandsfähige Erholung, wie sie im globalen Handlungsappell⁷ gefordert wird, sowie für einen längerfristigen, nachhaltigen Strukturwandel hin zu grüneren, faireren, inklusiveren und widerstandsfähigeren Volkswirtschaften und für erfolgreiche und gerechte Übergänge von Beschäftigten auf dem Weg zu einer besseren Zukunft der Arbeit im Sinne der Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit⁸ vorgeben.
5. Dieser Hintergrundbericht besteht aus fünf Teilen: In Kapitel 1 wird der Rahmen abgesteckt, indem ein Überblick über die Auswirkungen der für die Zukunft der Arbeit bestimmenden Faktoren und der COVID-19-Pandemie auf die Arbeitsmärkte sowie über die Entwicklung der in Reaktion darauf ergriffenen Politikmaßnahmen gegeben wird. Kapitel 2 liefert das konzeptionelle Gerüst für das Verständnis des Diskurses, aus dem erfolgreiche beschäftigungspolitische Rahmen hervorgehen werden. In diesem Kapitel wird eine „neue Generation beschäftigungspolitischer Konzepte“ vorgestellt und untersucht, warum derartige Konzepte Voraussetzung für einen inklusiven Strukturwandel sind und warum es im Hinblick auf die letztlich verfolgten Ziele einer Armutsminderung und inklusiver, am Menschen orientierter Gesellschaften auf Gleichheit und Inklusion ankommt. Dabei werden Politikbereiche erörtert und Beispiele für eine erfolgreiche Umsetzung angeführt. In Kapitel 3 wird analysiert, welche Fortschritte seit der zweiten wiederkehrenden Diskussion erzielt wurden, und der Versuch unternommen, die an die IAO gerichteten Erwartungen darzulegen, damit sie noch wirksamere Dienste in Bezug auf umfassende beschäftigungspolitische Rahmen erbringen kann. In Kapitel 4 werden die Erkenntnisse des Berichts zusammengefasst.

⁶ IAA, „A recurrent discussion on the strategic objective of employment“, Bericht des Ausschusses für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Vorläufiger Verhandlungsbericht Nr. 12(Rev.), 2014.

⁷ IAA, EntschlieÙung zu einem globalen Handlungsappell.

⁸ IAA, Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit, 2019.

► Kapitel 1

Arbeitsmarkttrends und die Entwicklung beschäftigungspolitischer Konzepte: Die Ausgangslage

1.1. Arbeitsmarkttrends ⁹

1.1.1. Die Auswirkungen der Krise

6. Die Pandemie hatte die Weltwirtschaft auch 2021 und somit im zweiten Jahr in Folge fest im Griff und verursachte in großen Teilen der Welt weiterhin gravierende Störungen. Jede neue Welle sorgt für Rückschläge und verlangsamt die Erholung, die je nach Sektor und Land nach unterschiedlichen Mustern verläuft. Die vor der Pandemie erzielten Erfolge in Bezug auf menschenwürdige Arbeit wurden weitgehend wieder zunichte gemacht. Bereits bestehende Defizite auf dem Arbeitsmarkt schmälern in vielen Ländern die Aussichten auf eine rasche und nachhaltige Erholung.
7. Aufgrund von Beschäftigungsverlusten und Arbeitszeitverkürzungen gingen die Einkommen zurück. Da viele Länder nicht über angemessene Sozialschutzsysteme verfügen, nahm der finanzielle Druck auf ihre wirtschaftlich ohnehin gefährdeten Haushalte noch zu, was Kaskadeneffekte auf Gesundheit und Ernährung auslöste.¹⁰ Dies wiederum trug zu größeren Ungleichheiten sowohl innerhalb von Ländern als auch zwischen Ländern und Regionen bei.¹¹ Zudem drängte die Pandemie Millionen von Kindern und Erwachsenen in die Armut ab. Neuen Schätzungen zufolge lebten 2020 zusätzlich 77 Millionen Kinder und Erwachsene in extremer Armut (d. h. mussten mit weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag, gemessen in Kaufkraftparität, auskommen). Darüber hinaus stieg die Zahl der in extremer Armut lebenden Erwerbstätigen – Arbeitnehmer, deren Verdienst nicht ausreichte, um sich und ihre Familien über der Armutsgrenze zu halten – um 8 Millionen.¹² Nahezu 12 Prozent der Weltbevölkerung – 928 Millionen Menschen – waren 2020 von schwerer Ernährungsunsicherheit betroffen.¹³
8. Insgesamt sind die wichtigsten Arbeitsmarktindikatoren in allen Regionen noch nicht wieder auf dem vor der Pandemie verzeichneten Stand (Abbildung 1). Die Länder in Europa sowie in der Region Asien und Pazifik dürften diesem Ziel am nächsten kommen, während die Prognose für Südostasien sowie in der Region Lateinamerika und Karibik nach wie vor düster ist.

⁹ Für diesen Abschnitt über Trends wurden aktuelle und frühere Ausgaben folgender Quellen herangezogen: IAO, „ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Eighth edition“, Oktober 2021; IAA, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

¹⁰ IAA, *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future*, 2021. Zusammenfassung in deutscher Sprache: *Weltbericht zur sozialen Sicherung 2020–22: Soziale Sicherung am Scheideweg – Streben nach einer besseren Zukunft*.

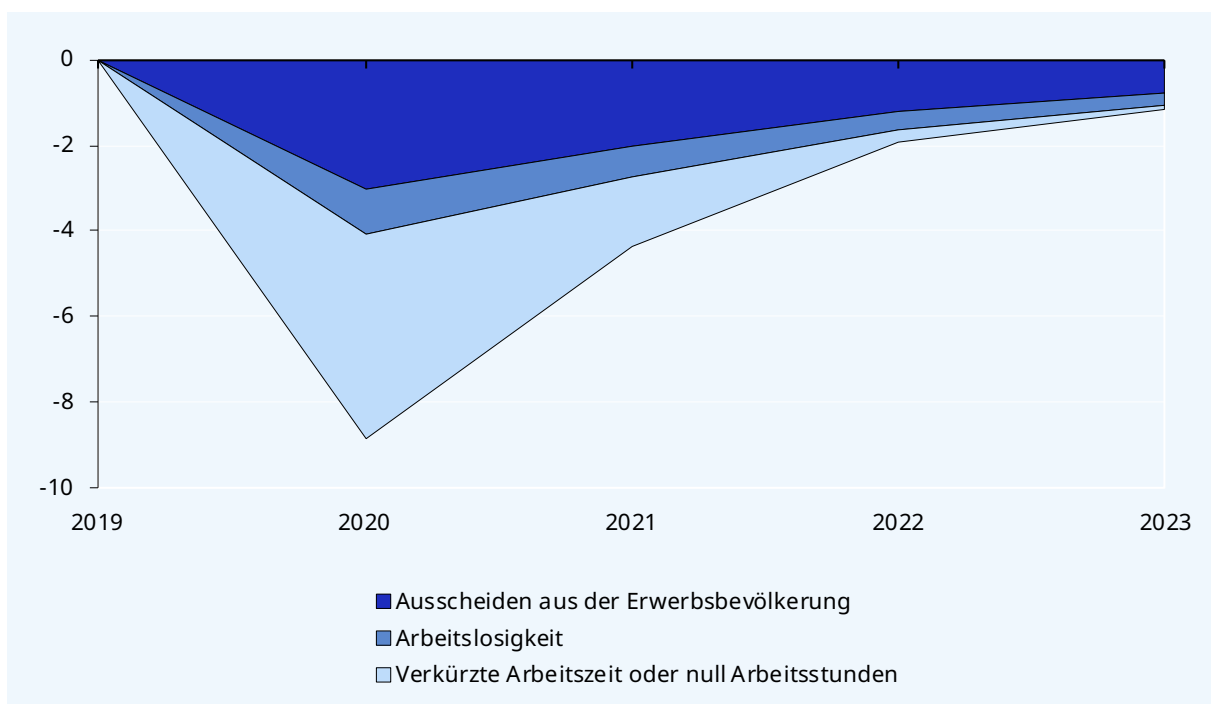
¹¹ Diese klare Botschaft geht auch aus dem jüngsten Bericht der Weltbank über die Aussichten für die Weltwirtschaft hervor. Siehe: Weltbank, *Global Economic Prospects, January 2022*, 2022.

¹² IAA, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

¹³ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung, UNICEF, Welternährungsprogramm und Weltgesundheitsorganisation (WHO), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming Food Systems for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*, 2021.

9. In naher Zukunft ist in weiten Teilen der Welt nicht mit einer Rückkehr zur Wirtschaftsleistung vor der Pandemie zu rechnen. Auf der Grundlage der jüngsten Wirtschaftsprognosen geht die IAO davon aus, dass die Gesamtzahl der weltweit geleisteten Arbeitsstunden 2022 nach Bereinigung um das Bevölkerungswachstum um nahezu 2 Prozent unter dem Vorpandemieniveau liegen wird. Ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten (bei einer 48-Stunden-Woche) entspricht dies einem Defizit von 52 Millionen Arbeitsplätzen. Die Zahl der Arbeitslosen weltweit wird 2022 voraussichtlich auf 207 Millionen ansteigen und damit den Stand von 2019 um etwa 21 Millionen übertreffen.

► **Abbildung 1. Aufschlüsselung des Arbeitszeitdefizits**



Quelle: IAA, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

10. Die Erholung des Arbeitsmarkts verläuft je nach Sektor, Land und Region unterschiedlich. Seit den ersten Anzeichen für eine Erholung fällt das Beschäftigungswachstum in Ländern mit niedrigem wie mittlerem Einkommen tendenziell deutlich geringer aus als in Ländern mit hohem Einkommen, was sich weitgehend durch die niedrigeren Impfquoten und den eingeschränkteren fiskalischen Spielraum in der erstgenannten Ländergruppe erklären lässt.¹⁴ Besonders gravierende Auswirkungen und eine besonders langsam verlaufende Erholung waren in den Ländern mit größerer Ungleichheit, weniger gut geschützten Arbeitsbedingungen, einem höheren Grad an Informalität und schwächeren Sozialschutzsystemen zu beobachten. Diese grundlegenden Strukturschwächen und Ungleichheiten verschlimmern derzeit die negativen Auswirkungen der Pandemie und verlängern sie. Daher ist es weniger wahrscheinlich, dass die Hilfemaßnahmen die Bedürftigen erreichen, und die Ungleichheiten innerhalb der Länder werden weiter zunehmen.
11. Eine dieser Strukturschwächen besteht darin, dass in vielen Entwicklungsländern eine große informelle Wirtschaft (mit informellen Beschäftigten und Unternehmen im informellen und formellen Sektor) existiert, die die Wirksamkeit einiger Politikinstrumente mindert. Angesichts begrenzter Finanzmittel für die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen erreichte die Hilfe in den meisten Entwicklungsländern zudem nur sehr wenige Betriebe. Darüber hinaus ver-

¹⁴ IAA, „ILO Monitor. Eighth edition“.

zeichneten kleinere Unternehmen im Vergleich zu größeren unabhängig von ihrer formellen oder informellen Natur einen stärkeren Rückgang der Beschäftigung, der Produktivität und der Arbeitszeiten.

12. Die weltweit asymmetrisch verlaufende wirtschaftliche Erholung löst allmählich langfristige Dominoeffekte in Form von anhaltender Unsicherheit, Instabilität und Produktionsengpässen aus, die ihrerseits die Preise nach oben treiben. Längere Unterbrechungen des Arbeitsangebots und der Nachfrage haben für erhebliche Turbulenzen in den globalen Lieferketten gesorgt. Andere Faktoren, etwa die veränderte Marktnachfrage, die verstärkte Nutzung von Online-Diensten, die explodierenden Handelskosten und pandemiebedingte Veränderungen des Arbeitskräfteangebots, haben in vielen Sektoren Engpässe entstehen lassen. Da die Preise für Rohstoffe und lebenswichtige Güter nach wie vor steigen und die weltweite Inflation trotz der Schwäche des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsmärkte zur neuen Realität wird, hat diese Situation die Kosten der Krise weiter in die Höhe getrieben, indem sie über den Verlust von Arbeitsplätzen hinaus auch einen erheblichen Rückgang des real verfügbaren Haushaltseinkommens bewirkt hat.
13. Infolgedessen hat die Krise die anhaltende politische und soziale Ungerechtigkeit und Fragilität noch verschlimmert. In vielen Kontexten verstärkt sie Muster und Wahrnehmungen von Diskriminierung und Missständen und untergräbt so das Vertrauen und den sozialen Zusammenhalt zwischen den Menschen und Gemeinschaften. Dies wiederum hat neue Missstände erzeugt und die bereits bestehende gesellschaftliche Konfliktdynamik verschärft, wodurch die Krise einen zunehmend multidimensionalen Charakter erlangt, der den allgemeinen sozialen Zusammenhalt, den Frieden und die Stabilität zu beeinträchtigen droht. Die tatsächliche oder vermeintliche Unfähigkeit der Regierungen, fair und angemessen auf die Krise zu reagieren, hat das Vertrauen in die staatlichen Behörden weiter ausgehöhlt. In Kontexten, die bereits von Konflikten betroffen sind, hat die aktuelle Lage häufig für größere Instabilität gesorgt und das Risiko von Gewalt gesteigert. Darüber hinaus geht dies häufig einher mit einer geringeren Wirksamkeit der Maßnahmen zur Eindämmung des Virus, wodurch ein Teufelskreis entstehen kann, in dem sich die Krankheit und die Konflikte gegenseitig verstärken.¹⁵

1.1.2. Benachteiligte Gruppen

14. Die COVID-19-Pandemie hat sich besonders gravierend auf nahezu alle Gruppen ausgewirkt, die bereits vor der Krise benachteiligt oder gefährdet waren. Neben den nachstehend im Einzelnen behandelten Gruppen gehören dazu auch Menschen mit Behinderungen, Menschen verschiedener Rassen und Ethnien und viele mehr. Wenngleich es den Rahmen dieses Berichts sprengen würde, auf jede dieser Gruppen gesondert einzugehen, verdienen sie alle besondere Aufmerksamkeit in den Strategien für eine Erholung und müssen umfassend unterstützt werden, um zu vermeiden, dass die bestehende Kluft noch größer wird und sie weiter zurückbleiben. Dies gilt insbesondere für Menschen, die unter mehrfacher bzw. intersektionaler Diskriminierung leiden, bei der die Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu mehr als einer benachteiligten Gruppe noch verstärkt wird.

¹⁵ IAA, Interpeace, Büro der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung und WHO, *From Crisis to Opportunity for Sustainable Peace: A Joint Perspective on Responding to the Health, Employment and Peacebuilding Challenges in Times of COVID-19*, 2020.

Junge Menschen

15. Die COVID-19-Pandemie und der damit verbundene wirtschaftliche Schaden hatten verheerende Auswirkungen auf die allgemeine und berufliche Bildung junger Menschen sowie auf ihre Beschäftigungsaussichten und Arbeitsmarktübergänge.
16. In vielen Ländern haben sich die Lernergebnisse infolge der langen Schließung von Schulen, Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen deutlich verschlechtert, was langfristige Kaskadeneffekte für die Beschäftigung und den weiteren Bildungsverlauf junger Menschen haben wird.
17. 2019 stellten junge Menschen etwa 13 Prozent aller Beschäftigten, machten jedoch fast ein Drittel des 2020 verzeichneten Beschäftigungsrückgangs aus. Wenngleich beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, waren junge Frauen in den weitaus meisten von ihnen überproportional betroffen. In Ländern mit hohem Einkommen ging der Beschäftigungsgrad von jungen Frauen und jungen Männern mehr als fünfmal so stark zurück wie bei erwachsenen Beschäftigten.¹⁶ In Ländern mit mittlerem Einkommen waren die Beschäftigungsverluste bei jungen Menschen etwa doppelt so hoch wie bei Erwachsenen.
18. Die unverhältnismäßig starken negativen Auswirkungen der Pandemie auf junge Menschen sind zum Teil dadurch bedingt, dass einige der am schwersten getroffenen Sektoren, beispielsweise der Tourismus, einen hohen Anteil an jungen Menschen, insbesondere jungen Frauen, beschäftigen. So stellten junge Menschen in Kanada, den Vereinigten Staaten von Amerika und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland vor der Krise etwa 30 Prozent der Beschäftigten im Tourismus, mehr als doppelt so viele wie in der Gesamtwirtschaft.¹⁷
19. Vor allem aber waren junge Menschen deshalb so stark betroffen, weil ihnen die fiskalpolitischen Maßnahmen, die die Beschäftigungs- und Einkommensverluste bei den Beschäftigten abfedern sollten, in deutlich geringerem Umfang zugutekamen (Tabelle 1).¹⁸

► **Tabelle 1. Veränderung des Arbeitseinkommens unter Berücksichtigung von Einkommensunterstützung, aufgeschlüsselt nach Beschäftigtenmerkmalen, ausgewählte Länder, zweites Quartal 2020**

	Peru	Brasilien	Vietnam	Italien	Vereinigtes Königreich	Vereinigte Staaten
Alle Beschäftigten	-56,2	-21,3	-6,9	-4,0	-2,9	-9,3
Junge Menschen	-73,5	-30,1	-25,1	-11,6	-18,9	-11,0
Selbstständige	-70,3	-24,9	-9,6	-21,1	n.v.	n.v.
Arbeitnehmer	-48,9	-19,9	-5,4	-3,7	n.v.	n.v.
Männer	-55,3	-20,8	-6,5	-3,8	-5,1	-8,8
Frauen	-57,9	-22,2	-7,5	-4,3	0,3	-10,0
Geringqualifizierte Beschäftigte	-61,7	-28,4	-6,7	-7,3	n.v.	n.v.

¹⁶ IAA, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*, Statistisches Kurzdossier, 2021; IAO-Datenbank für Arbeitsstatistiken (ILOSTAT), 2022.

¹⁷ World Travel & Tourism Council, *Global Economic Impact & Trends 2021: Travel & Tourism Economic Impact 2021*, 2021.

¹⁸ Niall O'Higgins, Sher Verick und Adam Elsheikhi, „On the Nature of the Impact of the COVID-19 Pandemic on Youth Labour Markets: A Cross-Country Analysis“, Arbeitspapier, 2021.

Mittelqualifizierte Beschäftigte	-61,6	-24,2	-8,3	-7,1	n.v.	n.v.
Hochqualifizierte Beschäftigte	-48,5	-17,9	-3,2	-0,1	n.v.	n.v.

n.v. = nicht verfügbar.

Anmerkung: Prozentuale Veränderung zwischen dem ersten und dem zweiten Quartal 2020 (außer für Italien und Vietnam, wo aufgrund der erheblichen Auswirkungen der Pandemie in diesen Ländern im ersten Quartal 2020 und auch aufgrund der saisonalen Schwankungen bei den vietnamesischen Daten das zweite Quartal 2019 als Vergleichswert herangezogen wird). Für das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten wird aufgrund von Datenbeschränkungen nur das unter Berücksichtigung von Einkommensunterstützung bezogene Arbeitseinkommen von Arbeitnehmern verwendet (Arbeitnehmer machen in beiden Ländern die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung aus). In allen anderen Fällen umfasst das Arbeitseinkommen (einschließlich Einkommensunterstützung) sowohl das Arbeitnehmerentgelt als auch das Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit. Das zweite Quartal 2020 wurde als der für die Analyse der Folgen der COVID-19-Krise am besten geeignete Zeitraum ausgewählt, da in diesem Zeitraum die wirtschaftlichen Auswirkungen in den untersuchten Ländern am größten waren.

Quelle: Berechnungen der Verfasser auf der Grundlage harmonisierter Mikrodaten der IAO.

20. Da Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen wegfielen, haben viele von ihnen den Arbeitsmarkt verlassen. Die Gefahr ist groß, dass dieses kurzfristige Ausscheiden junger Menschen zu langfristiger Ausgrenzung führt.
21. Die globale Pandemie hat die schon zuvor bestehenden und bei jungen Menschen bereits relativ stark verbreiteten Trends zur Online- und Kurzezeitbeschäftigung verstärkt. Eine solche Tätigkeit ist offenkundig mit Chancen für junge Menschen verbunden, aber auch mit zahlreichen Herausforderungen hinsichtlich ihrer langfristigen Integration in menschenwürdige Arbeit. Weitere langfristige Folgen für junge Menschen sind dadurch bedingt, dass diese Arbeitsplätze oft keinen Sozialschutz bieten.¹⁹

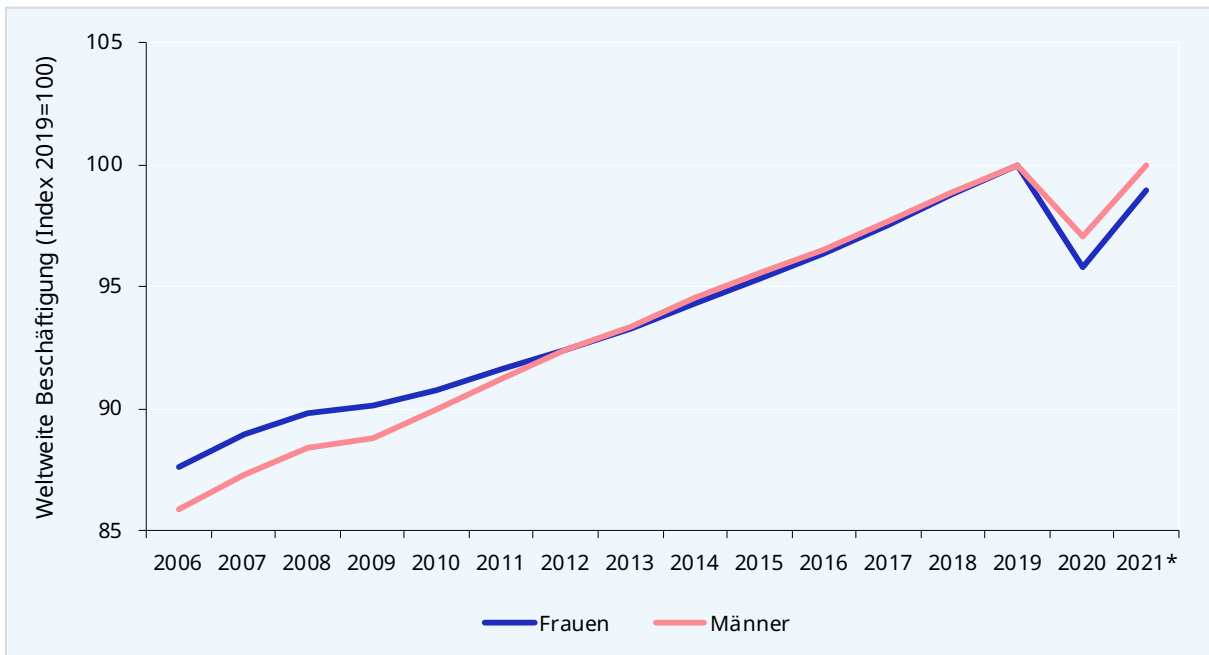
Frauen

22. Bereits vor der Krise mussten Frauen ungleiche Arbeitsmarktbedingungen hinnehmen, und der Abbau des geschlechtsbedingten Lohn- und Bildungsgefälles, die Überwindung von Diskriminierung und die Verbesserung der allgemeinen Verfügbarkeit von menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten für Frauen schritten nur langsam voran. Darüber hinaus hat die Krise die weibliche Bevölkerung im Vergleich zu anderen Gruppen stärker getroffen.²⁰ 2020 erlitten Frauen höhere Arbeitsplatzverluste als Männer (4,2 Prozent gegenüber 3 Prozent). Demgegenüber hatte die globale Finanzkrise von 2008–09 gravierendere Auswirkungen auf Männer. Projektionen zufolge dürfte sich die Beschäftigung sowohl bei Frauen als auch bei Männern 2022 weiter erholen, bei Frauen allerdings langsamer. Schätzungen für 2021 lassen erkennen, dass die Gesamtzahl der Arbeitsplätze für Frauen um 13 Millionen unter dem Wert von 2019 lag (Abbildung 2).

¹⁹ IAA, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs*, 2020; IAA, *World Employment and Social Outlook: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*, 2021.

²⁰ IAA, *An Uneven and Gender-Unequal COVID-19 Recovery: Update on Gender and Employment Trends 2021*, Policy Brief, 2021.

► **Abbildung 2. Entwicklung der globalen Beschäftigung 2006–21* nach Geschlechtern**



Anmerkung: * IAA-Projektion für 2021. Siehe den Methodikanhang in: IAA, *Building Forward Fairer: Women's Rights to Work and at Work at the Core of the COVID-19 Recovery*, Policy Brief, 2021.

23. Die unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Auswirkungen hängen mit der sektorübergreifenden Geschlechtersegregation sowie damit zusammen, dass Frauen in einigen der am schwersten getroffenen Sektoren tätig waren. In der Vergangenheit schirmte die sektorale Segregation die Frauen vor den schlimmsten beschäftigungsbezogenen Auswirkungen ab, da Sektoren wie das verarbeitende Gewerbe und das Baugewerbe, in denen mehrheitlich Männer beschäftigt waren, tendenziell zuerst schrumpften. In der aktuellen Krise sind jedoch diejenigen Sektoren am stärksten betroffen, die zumeist Frauen beschäftigen, beispielsweise das Beherbergungsgewerbe und die Gastronomie, die Hausarbeit und einige beschäftigungsintensive Segmente des verarbeitenden Gewerbes, etwa die Bekleidungsindustrie. Darüber hinaus bilden Frauen das Rückgrat vieler Agrar- und Ernährungssysteme und ländlicher Volkswirtschaften (Kasten 1). Anfang 2020 waren schätzungsweise 40 Prozent aller erwerbstätigen Frauen in Sektoren beschäftigt, die während der Krise dem höchsten Risiko von Arbeitsplatzverlusten ausgesetzt waren.²¹ Dieser Wert steigt auf nahezu die Hälfte aller weiblichen Beschäftigten (49,1 Prozent), wenn eine Reihe von Sektoren mit mittlerem bis hohem Risiko einbezogen wird.²² Die entsprechenden Werte für Männer betragen 36,6 bzw. 40,4 Prozent – ein Unterschied von 3 bis 9 Prozentpunkten.

► **Kasten 1. Frauen in Agrar- und Ernährungssystemen und der ländlichen Wirtschaft**

Frauen bilden das Rückgrat vieler Agrar- und Ernährungssysteme und ländlicher Volkswirtschaften. Sie stellen etwa 41 Prozent der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte weltweit und sind als Landwirtinnen, Lohnempfängerinnen und Unternehmerinnen tätig. Allerdings haben sich für Frauen in ländlichen Gebieten die ohnehin bereits vorherrschenden geschlechtsspezifischen Ungleichheiten aufgrund der Auswir-

²¹ Dabei handelt es sich um die „Hochrisikosektoren“ Beherbergungsgewerbe und Gastronomie, Groß- und Einzelhandel, Grundstücks- und Wohnungswesen, Dienstleistungen für Unternehmen und Verwaltung sowie verarbeitendes Gewerbe.

²² Diese werden als „Sektoren mit mittlerem Risiko“ bezeichnet: Kunst, Unterhaltung und Erholung, Hausangestellte und andere Dienstleistungsbereiche.

kungen der Pandemie noch verschärft. Auf dem Land lebende Frauen sind überwiegend auf Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen, niedriger Produktivität und geringer Bezahlung, schlechten Arbeitsbedingungen und begrenztem Zugang zum Sozialschutz tätig. Da viele dieser Frauen weder durch eine Krankenversicherung noch durch Einkommensschutz abgesichert waren, sind sie infolge der COVID-19-Krise in noch stärkerem Maße in eine Situation der Verletzlichkeit geraten. Auf dem Land lebende Frauen sind unverhältnismäßig stark durch unbezahlte Pflege- und Haushaltsarbeit belastet, die in den armen Haushalten der Entwicklungsländer oft nicht nur die Pflege bedürftiger Familienmitglieder, sondern auch das Herbeitragen von Holz und Wasser umfasst. Diese Belastung hat während der COVID-19-Krise erheblich zugenommen.

24. Die stärkeren negativen Auswirkungen auf Frauen ergeben sich auch aus dem ungleichen Zugang zu Beschäftigung und Sozialschutz sowie den ungleichmäßig verteilten Betreuungspflichten.
25. Wie schon bei früheren Krisen laufen Frauen, die häufiger einer informellen Beschäftigung nachgehen, auch in ländlichen Gebieten, stärker als Männer Gefahr, ihre Einkommensquellen zu verlieren, insbesondere in Entwicklungsländern. Hinsichtlich des Anteils der informell Beschäftigten in den am schwersten getroffenen Sektoren war das Geschlechtergefälle sogar noch größer als im formellen Sektor: Zu Beginn der Krise waren in diesen Sektoren 40 Prozent der Frauen informell beschäftigt, während der Anteil der Männer 32 Prozent betrug.²³

Informelle Beschäftigte und Unternehmen

26. 2020 verdienten mehr als 2 Milliarden Beschäftigte – bzw. 62 Prozent aller Erwerbstätigen weltweit – ihren Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft. Auf die informelle Beschäftigung entfallen in Ländern mit niedrigem Einkommen 90 Prozent, in Ländern mit mittlerem Einkommen 67 Prozent und in Ländern mit hohem Einkommen 18 Prozent der Gesamtbeschäftigung. Ähnlich ist das Bild bei informellen Unternehmen (80 Prozent der weltweiten Unternehmen), bei denen es sich hauptsächlich um nicht registrierte Kleinbetriebe mit oft zehn oder weniger nicht angemeldeten und geringqualifizierten, unter prekären Bedingungen arbeitenden Beschäftigten, darunter unbezahlte mithelfende Familienangehörige, vor allem Frauen, handelt. Informelle Beschäftigte und informelle Unternehmen sind besonders anfällig für wirtschaftliche Schocks und haben oft keinen Zugang zu Finanzhilfeprogrammen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise.
27. In Krisen, die durch wirtschaftliche/finanzielle Schocks ausgelöst werden, wirkt der informelle Sektor aufgrund seiner niedrigen Zugangskosten häufig als Auffangbecken für Beschäftigte, die ihren Arbeitsplatz im formellen Sektor verloren haben und nicht durch Sozialschutzsysteme abgesichert sind.²⁴ Im Kontext von Familienhaushalten können Arbeitsplatzverluste dazu führen, dass sich das Angebot an informellen weiblichen Arbeitskräften als Reaktion auf die Entlassung eines Ehepartners erhöht. So war während der asiatischen Finanzkrise von 1997 in Indonesien eine Zunahme der Beschäftigung im informellen Sektor als Bewältigungsmechanismus der Haushalte zu beobachten.²⁵
28. Demgegenüber hatten Lockdown-Regelungen und andere Eindämmungsmaßnahmen zu Beginn der COVID-19-Krise negative Auswirkungen auf die informelle Beschäftigung, da sie informelle

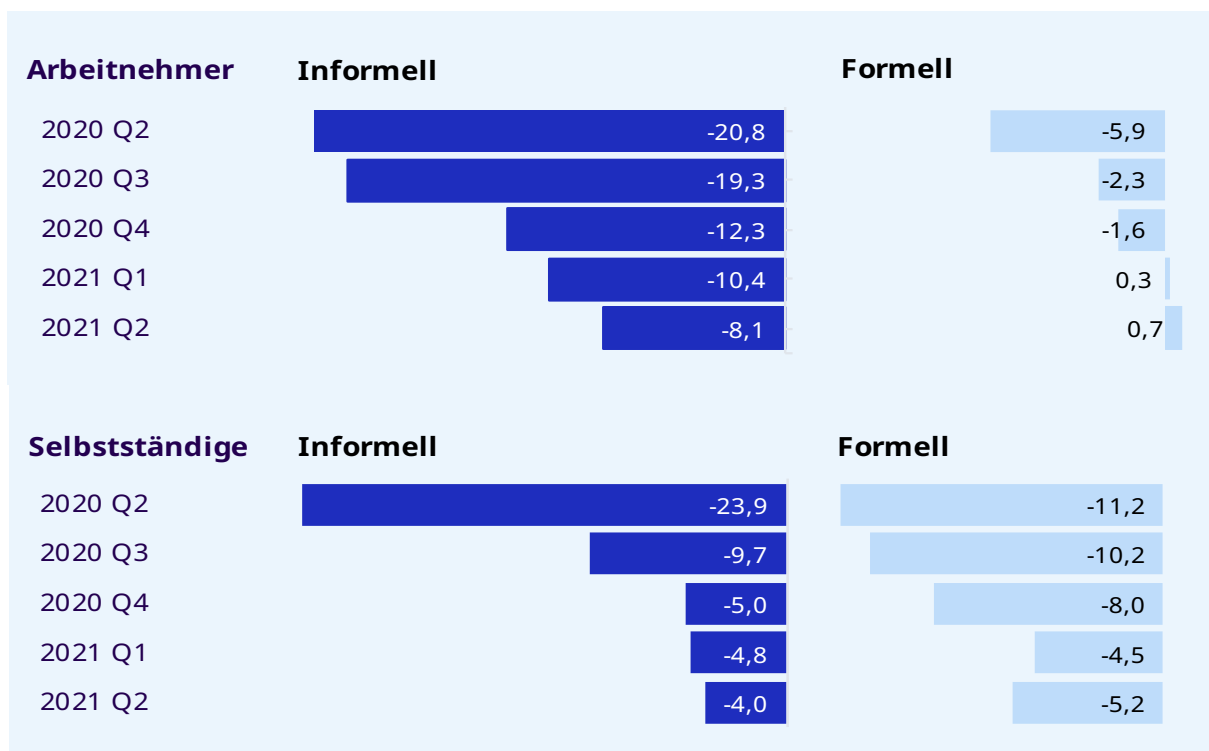
²³ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Third edition“, April 2020.

²⁴ Für eine eingehendere Behandlung des Themas Informalität siehe zum Beispiel Johannes P. Jütting und Juan R. de Laiglesia, „Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries“, Entwicklungszentrum der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2009.

²⁵ Makiko Matsumoto und Sher Verick, *Employment Trends in Indonesia over 1996–2009: Casualization of the Labour Market during an Era of Crises, Reforms and Recovery*, Employment Working Paper Nr. 99, IAA, 2010.

Unternehmen und Beschäftigte an der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit hinderten.²⁶ Nach Schätzungen der IAO wurden bis April 2020 nahezu 1,6 Milliarden Beschäftigte in der informellen Wirtschaft erheblich durch die COVID-19-Pandemie beeinträchtigt und mussten einen Rückgang ihrer Einkünfte um schätzungsweise 60 Prozent hinnehmen. Einer der wichtigsten Gründe für die Korrektur des 2020 erlittenen Verlusts an Arbeitsstunden nach oben und die größeren Verluste in den Entwicklungsländern war zudem der höhere Anteil der informellen Beschäftigung in diesen Volkswirtschaften.²⁷ Ausgehend von einer Analyse der Daten für elf Länder war die Wahrscheinlichkeit des Arbeitsplatzverlusts bei informell Beschäftigten während der COVID-19-Krise im Durchschnitt dreimal höherer als bei formell Beschäftigtem (Abbildung 3).²⁸ Darüber hinaus deuten Daten aus Entwicklungsländern darauf hin, dass die informelle Beschäftigung unverhältnismäßig stark zur Erholung der Beschäftigung beitrug, da Betriebsschließungen aufgehoben und vollständige Lockdown-Maßnahmen gelockert wurden und die Menschen aufgrund der höheren Armut tendenziell jede verfügbare Arbeit annehmen mussten, um zu überleben.²⁹

► **Abbildung 3. Veränderung der Beschäftigung nach Grad der Formalisierung und Beschäftigungsstatus gegenüber demselben Quartal 2019, 2020/Q2 bis 2021/Q2 (in Prozent)**



Anmerkung: Die Abbildung zeigt den Median der Beschäftigung gegenüber demselben Quartal 2019 für eine Stichprobe von zehn Ländern, zu denen Daten für alle Zeiträume vorlagen.

Quelle: IAA, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

²⁶ IAA, *Impact of Lockdown Measures on the Informal Economy*, ILO Brief, 2020.

²⁷ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition“, September 2020.

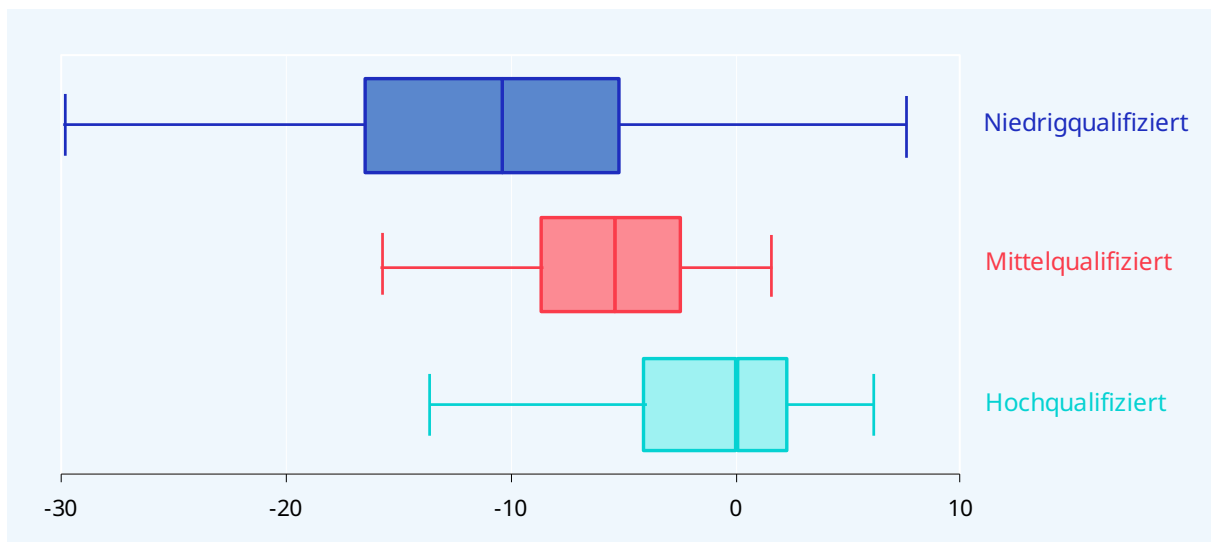
²⁸ IAA, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

²⁹ IAA, *Employment and Informality in Latin America and the Caribbean: An Insufficient and Unequal Recovery*, Technical Note, Labour Overview Series, 2021.

Geringqualifizierte

29. Gravierende Auswirkungen hatte die Pandemie auf Geringqualifizierte, die bereits vor der Krise mit schlechten Beschäftigungsaussichten, niedrigen Löhnen und unzulänglichen Arbeitsbedingungen konfrontiert waren. Während alle anderen Qualifikationskategorien im dritten Quartal 2020 wieder ein positives Beschäftigungswachstum verzeichneten, mussten Geringqualifizierte in den weitaus meisten Ländern weiter Arbeitsplatzverluste hinnehmen.³⁰ Vor allem in Berufen, die eine räumliche Nähe erfordern, waren Geringqualifizierte stärker betroffen als Verwaltungsangestellte, die oft auch die Möglichkeit zur Fernarbeit hatten. Längere Zeiten der Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit können zu einer Abkopplung vom Arbeitsmarkt führen und längerfristig bleibende Folgen haben, darunter die Entwertung von Qualifikationen, geringere Aussichten auf langfristige Produktivitätssteigerungen auf Unternehmensebene und potenziell ein niedrigeres Wirtschaftswachstum (Abbildung 4).

► **Abbildung 4. Veränderungen bei der Beschäftigung auf Landesebene nach Qualifikationsniveaus, zweites Quartal 2020 (gegenüber dem Vorjahr) (in Prozent)**



Geringes Qualifikationsniveau = Hilfsarbeitskräfte; mittleres Qualifikationsniveau = Bürokräfte, Fachkräfte in der Land- und Forstwirtschaft und der Fischerei, Dienstleistungsberufe und Verkäufer, Handwerks- und verwandte Berufe, Anlagen- und Maschinenbediener und Montageberufe; hohes Qualifikationsniveau = Führungskräfte, Wissenschaftler und Techniker sowie gleichrangige nichttechnische Berufe. Die Qualifikationsniveaus beruhen auf ISCO-08; weitere Einzelheiten siehe ILOSTAT.

Anmerkung: Die Stichprobe umfasst 50 Länder und Gebiete mit hohem und mittlerem Einkommen, für die nach Berufen aufgeschlüsselte Beschäftigungsdaten für das zweite Quartal 2020 vorliegen. Das Kastendiagramm ist wie folgt zu lesen: a) vertikale Linie in der Mitte des Kastens: Median (50. Perzentil); b) linke Seite des Kastens: 25. Perzentil; c) rechte Seite des Kastens: 75. Perzentil; d) Linien links und rechts neben dem Kasten: niedrigste bzw. höchste Werte.

Quelle: Datenbank ILOSTAT, abgerufen am 12. Januar 2021.

30. Die Verluste beim Arbeitseinkommen (einschließlich Einkommensunterstützung) waren bei gering- und mittelqualifizierten Beschäftigten relativ gesehen größer.³¹

³⁰ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition“, Januar 2021.

³¹ IAA, „ILO Monitor. Seventh edition“.

Schwer getroffene Sektoren

31. Unterschiedlich verliefen die Trends infolge der COVID-19-Krise auch zwischen den besonders schwer getroffenen Sektoren und den Sektoren, die während der Krise weiter gewachsen sind. Eine von der IAO durchgeführte Analyse³² ergab einen deutlichen Gegensatz zwischen drastischen Arbeitsplatzverlusten in den am stärksten betroffenen Sektoren (wie Beherbergungsgewerbe und Gastronomie, Kunst und Kultur, Einzelhandel und Baugewerbe) und einem Beschäftigungswachstum in Dienstleistungsbranchen mit höheren Qualifikationsanforderungen (wie Informations- und Kommunikationsdienstleistungen und Finanz- und Versicherungswesen). Auch in der Frage, wie schwer sich die Krise auf die Beschäftigung in den besonders stark beeinträchtigten Sektoren auswirkte, sind erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern festzustellen. Aufgrund der beträchtlichen Folgen der Lockdown-Maßnahmen für die Dienstleistungsbranchen mussten beispielsweise das Beherbergungsgewerbe und die Gastronomie 2020 den stärksten sektorspezifischen Rückgang bei der Beschäftigung (-9,4 Prozent) hinnehmen, während das Finanz- und Versicherungswesen ein positives Wachstum (1,5 Prozent) verzeichnete. Auch im Bereich Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden sowie in der Versorgungswirtschaft nahm die Beschäftigung zu, vor allem im dritten Quartal 2021.

1.1.3. Beeinträchtigung von Qualifizierung und Ausbildung

32. Bereits vor der Pandemie stellte der Mangel an Qualifikationen ein Hemmnis für einen inklusiven Strukturwandel und menschenwürdige Beschäftigung dar. Mehr als die Hälfte der Kinder und Jugendlichen weltweit erreichten bis zum Alter von 10 Jahren nicht den mindestens geforderten Kenntnisstand.³³ Etwa jede fünfte junge Frau und jeder fünfte junge Mann (im Alter von 15 bis 24 Jahren) gingen keiner Arbeit nach, besuchten keine Schule und befanden sich nicht in beruflicher Ausbildung (NEET).^{34,35} Das Bildungsungleichgewicht reicht von knapp 40 Prozent in Europa und Zentralasien bis zu über 60 Prozent in den arabischen Staaten (Abbildung 5). Die allgemeine Effizienz der Bildungs- und Qualifizierungssysteme³⁶ hinsichtlich der Vorbereitung von Schul- und Ausbildungsabsolventen auf den Arbeitsmarkt ist nach wie vor eines der Hauptanliegen der Politik, und parallel dazu ist als weit verbreiteter Trend eine zu geringe Nutzung von Qualifikationen („underutilization“) zu erkennen.

³² IAA, „ILO Monitor. Seventh edition“.

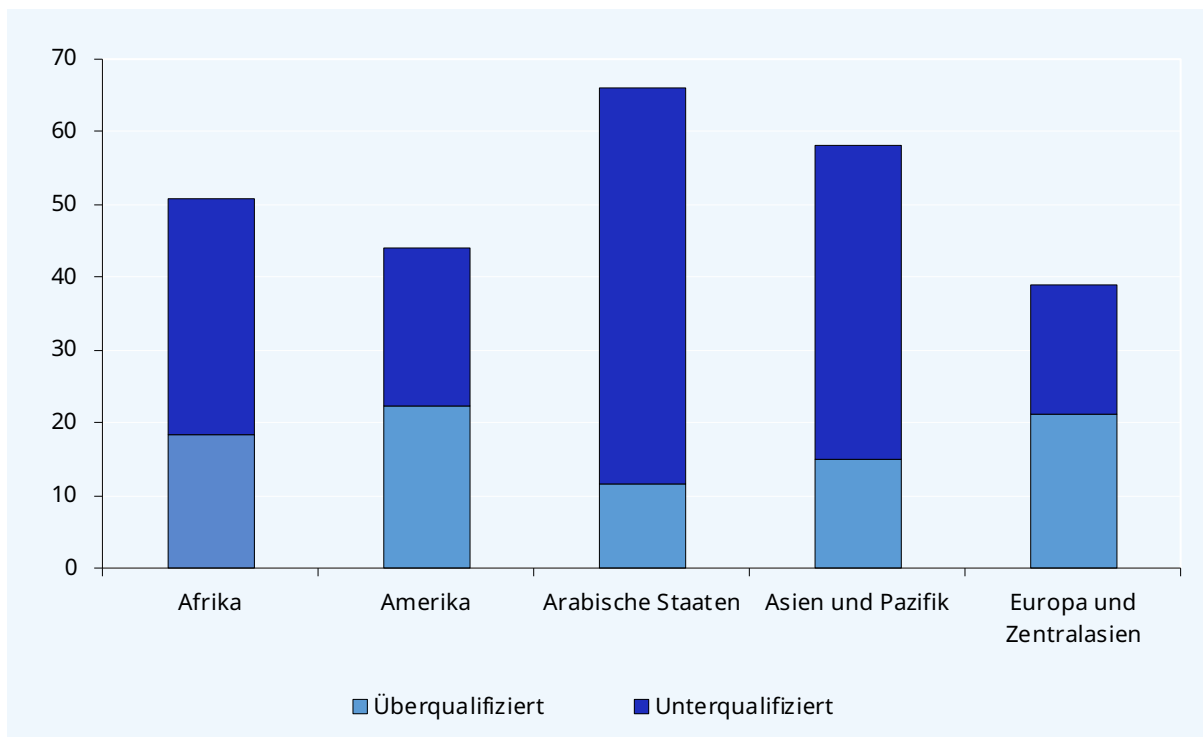
³³ Institut für Statistik der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), *SDG 4 Data Digest 2018: Data to Nurture Learning*, 2018.

³⁴ IAA, *Global Employment Trends for Youth 2020*; IAA, „Indicator description: Share of youth not in employment, education or training (youth NEET rate)“, Datenbank ILOSTAT.

³⁵ IAA, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

³⁶ IAA, *Guide on Making TVET and Skills Development Inclusive for All*, 2020.

► **Abbildung 5. Bildungsungleichgewicht nach Regionen, Daten für 2020 (in Prozent)**



Quelle: Gewichteter Durchschnitt auf der Grundlage der Daten zum Bildungsungleichgewicht (unter Verwendung des normativen Ansatzes) von ILOSTAT.³⁷

- 33.** Unter diesen ohnehin schwierigen Umständen hat die Pandemie eine neue Lernkrise ausgelöst, Lehr- und Lernprozesse beeinträchtigt, Prüfungen und Bewertungen erschwert und die Zertifizierung verzögert und wird sich auf die unmittelbare und künftige Laufbahn von Millionen von Lernenden auswirken. Zugleich wurde die Zunahme der Nichterwerbstätigkeit allgemein nicht durch eine Rückkehr zur Bildung ausgeglichen,³⁸ da der Anteil der jungen Menschen, die keiner Arbeit nachgehen, keine Schule besuchen und sich nicht in beruflicher Ausbildung befinden (NEET-Quote), in vielen Ländern gestiegen ist und zumeist noch nicht wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat. Zudem dürfte sich der Verlust von Qualifikationen während der Pandemie langfristig negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit und die beruflichen Perspektiven dieser Personen auswirken. Menschen, die in einem Arbeitsverhältnis gefangen sind, das ihnen nur begrenzte Chancen für ein Lernen am Arbeitsplatz und berufliche Weiterentwicklung bietet, haben im späteren Leben möglicherweise geringere kognitive Fähigkeiten und schlechtere Beschäftigungsaussichten.³⁹

³⁷ In die Berechnungen einbezogene Länder und Gebiete: Asien und Pazifik (Afghanistan, Indonesien, Indien, Islamische Republik Iran, Republik Korea, Mongolei, Thailand, Vietnam), Europa und Zentralasien (Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Republik Moldau, Montenegro, Niederlande, Nordmazedonien, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowenien, Spanien, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Zypern), arabische Staaten (besetzte palästinensische Gebiete, Saudi-Arabien), Afrika (Ägypten, Botsuana, Ruanda, Südafrika), Amerika (Argentinien, Plurinationaler Staat Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Mexiko, El Salvador, Vereinigte Staaten von Amerika).

³⁸ IAA, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*.

³⁹ IAA, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, 2021.

- 34.** Wenngleich die Krise die Digitalisierung der Systeme für lebenslanges Lernen (LLL) vorangetrieben hat, ist die Umstellung auf Online- oder Fernunterricht in erster Linie eine Notlösung, die noch in nachhaltigere und kohärentere Initiativen umgesetzt werden muss. Darüber hinaus berichtet die Mehrheit der Lehrkräfte und Ausbilder, dass ihre Schüler und Auszubildenden trotz ihrer Bemühungen um Umstellung auf Fernunterricht erhebliche Lernschwierigkeiten haben.⁴⁰ Darüber hinaus offenbarte die Krise die digitale Kluft zwischen denjenigen, die ihren Bildungsgang online fortsetzen konnten, und denjenigen, die diese Möglichkeit nicht hatten.
- 35.** Die Kontinuität der beruflichen Aus- und Weiterbildung wurde durch die plötzliche Schließung der weitaus meisten Berufsbildungseinrichtungen aufgrund der in vielen Ländern verhängten nationalen Lockdown-Maßnahmen erheblich beeinträchtigt. Bei einer im April 2020 durchgeführten Umfrage unter Berufsbildungsanbietern, Politikgestaltern und Sozialpartnern berichteten 90 Prozent der Auskunftgebenden über eine befristete komplette Schließung von Berufsbildungseinrichtungen in ihren Ländern als Reaktion auf die Ausbreitung der Pandemie und die von den Regierungen eingeleiteten Eindämmungsmaßnahmen. Von der durch Betriebsschließungen bedingten Beeinträchtigung des arbeitsbasierten Lernens waren regionenübergreifend zwischen 95 und 100 Prozent der Auskunftgebenden betroffen.⁴¹ Zwar kamen in gewissem Umfang Fernlernangebote zum Einsatz, doch konnten diese die Qualität des Präsenzunterrichts aufgrund dessen, dass der Schwerpunkt in der Berufsbildung vor allem auf praktischen Fertigkeiten liegt, nicht ersetzen.⁴²

1.1.4. Auswirkungen auf die Übergänge von Beschäftigten

- 36.** Die COVID-19-Pandemie hatte gravierende, wenn auch nach Land sehr unterschiedliche Auswirkungen auf Arbeitsmarktübergänge (Abbildung 6).⁴³ Zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 ging in lateinamerikanischen Ländern wie Argentinien, Costa Rica, Mexiko und dem Plurinationalen Staat Bolivien und in geringerem Maße in Brasilien die Zahl der Eintritte ins Erwerbsleben deutlich zurück, während die Zahl der Austritte aus dem Erwerbsleben stark anstieg. In den Vereinigten Staaten und Südafrika war dieser Effekt bei den Austritten besonders stark und bei den Eintritten besonders begrenzt, weshalb sich die Arbeitslosigkeit in den ersten Monaten der Krise rasch erhöhte. In Europa war der Rückgang bei den Eintritten aufgrund der umfassenden Nutzung von Mechanismen zum Erhalt von Arbeitsplätzen weniger deutlich ausgeprägt.

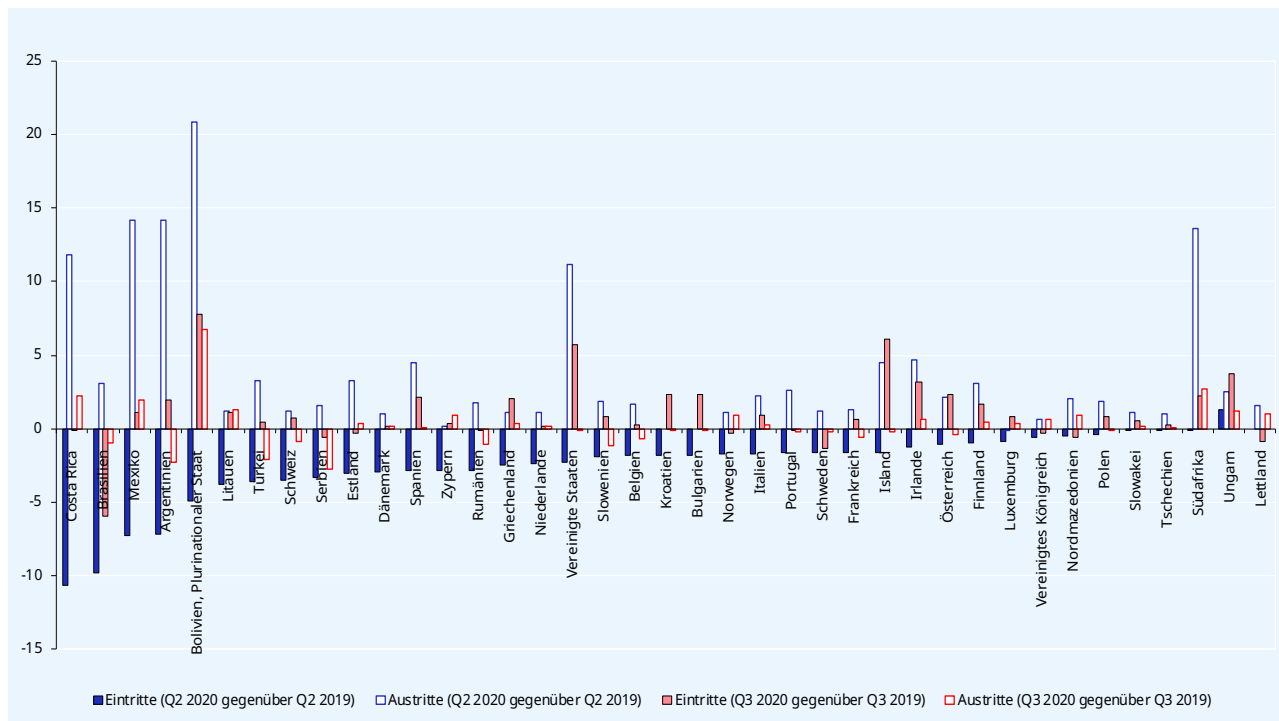
⁴⁰ Weltwirtschaftsforum, „Most Teachers Think Remote Learning is a Poor Substitute for the Classroom, Survey Shows“, März 2021.

⁴¹ IAA, *Skilling, Upskilling and Reskilling of Employees, Apprentices & Interns During the COVID-19 Pandemic: Findings from a Global Survey of Enterprises*, 2021.

⁴² IAA, UNESCO und Weltbank, *Skills Development in the Time of COVID-19: Taking Stock of the Initial Responses in Technical and Vocational Education and Training*, 2021; IAA, *Digitalisation of TVET and Skills Development: Leveraging Technology to Support Lifelong Learning*, Policy Brief, 2021.

⁴³ Gegenstand dieser Analyse waren 39 Länder, für die Längsschnittdaten entweder über ILOSTAT oder über Eurostat vorliegen.

► **Abbildung 6. Veränderungen der vierteljährlichen Zahl der Eintritte ins Erwerbsleben und der vierteljährlichen Zahl der Austritte aus dem Erwerbsleben (in Punkten)**

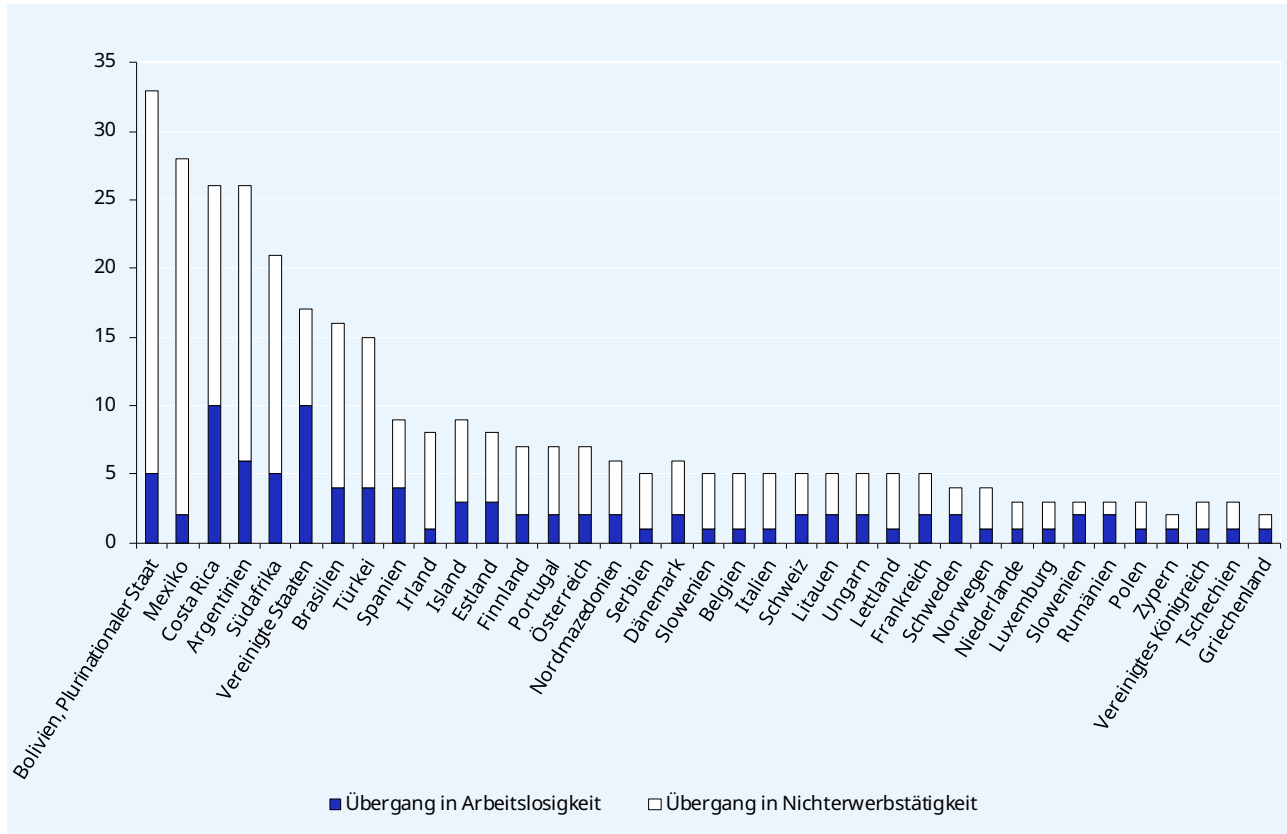


Quelle: Eurostat und ILOSTAT.

37. In den ersten Monaten der Krise wurden die meisten Austritte aus dem Erwerbsleben bis auf wenige Ausnahmen in Richtung Nichterwerbstätigkeit statt in Richtung Arbeitslosigkeit vollzogen (Abbildung 7). Dieser Trend setzte sich fort, wenn auch je nach Land in verschiedenem Umfang. In Ländern mit Systemen der Arbeitslosenunterstützung nahm die Arbeitslosigkeit tendenziell stärker zu als die Nichterwerbstätigkeit.⁴⁴ Je länger Menschen nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen, desto schwieriger gestaltet sich ihre Wiedereingliederung, insbesondere da sie weniger von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen profitieren.

⁴⁴ Sergei Soares und Janine Marie Berg, *Transitions in the Labour Market under COVID-19: Who Endures, who Doesn't and the Implications for Inequality*, 2021.

► **Abbildung 7. Aufschlüsselung der vierteljährlichen Zahl der Austritte aus dem Erwerbsleben 2020/Q2**



Quelle: Eurostat und ILOSTAT.

1.1.5. Langfristige strukturelle Veränderungen

- 38.** Durch die Auswirkungen der COVID-19-Krise sind weitere Herausforderungen entstanden, die zu den bereits bestehenden Herausforderungen, auch im Zusammenhang mit den die Zukunft der Arbeit betreffenden Megatrends, hinzukommen. Schon in den Schlussfolgerungen der zweiten wiederkehrenden Diskussion im Jahr 2014 hieß es:

„Die Welt der Arbeit [wird] derzeit durch langfristige strukturelle Veränderungen umgestaltet. Dazu gehören unter anderem die Globalisierung und die neue Geografie des Wachstums, der technologische Wandel, die mit einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung verbundene Herausforderung, zunehmende Ungleichheit, die Entkoppelung zwischen Wirtschaftswachstum und der Schaffung von menschenwürdigen und produktiven Arbeitsplätzen und ein zunehmendes Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage. In dem neuen demografischen Kontext altern die Gesellschaften in mehreren Ländern rasch, während viele andere bei dem Versuch, die potenziellen Vorteile eines Jugendüberschusses (youth bulge) zu nutzen, mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert sind. Die ohnehin schon bedeutsame Arbeitsmigration wird wahrscheinlich weiter zunehmen.“⁴⁵

Diese Herausforderungen wurden durch die Pandemie noch verschärft, und ein Großteil der erzielten Fortschritte wurde dadurch zunichte gemacht.

⁴⁵ IAA, „A recurrent discussion on the strategic objective of employment“.

Klimawandel

- 39.** Der Klimawandel ist bereits jetzt Realität und kein Thema der Zukunft. Durch Naturgefahren verursachte Katastrophen werden weltweit immer häufiger und schwerer und betreffen vor allem verletzte Bevölkerungsgruppen. In den vergangenen zwei Jahren mussten viele ohnehin schon durch den Klimawandel gefährdete Staaten die Auswirkungen wiederkehrender Katastrophen und die mit der COVID-19-Pandemie verbundenen Herausforderungen gleichzeitig bewältigen.⁴⁶
- 40.** Allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass unsere Zukunft von einem gerechten Übergang zu einer CO₂- und ressourceneffizienten Wirtschaft abhängt. Zudem wird immer mehr verstanden, dass der notwendige grüne Übergang tiefgreifende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat,⁴⁷ da er einen Strukturwandel bewirken und sowohl zu Arbeitsplatzgewinnen als auch zu Arbeitsplatzverlusten sowie zu Veränderungen bei der Nachfrage nach Arbeitskräften und damit der Nachfrage nach Qualifikationen führen wird.⁴⁸ 2019 erstellte die IAO Schätzungen zu den bis 2030 zu erwartenden Auswirkungen des Übergangs zu Energienachhaltigkeit und einer Kreislaufwirtschaft⁴⁹ auf die Beschäftigung, aufgeschlüsselt nach Branchen und Berufsgruppen. Nach dem Szenario der Energienachhaltigkeit könnten weltweit fast 25 Millionen Arbeitsplätze entstehen und nahezu 7 Millionen Arbeitsplätze verloren gehen. Von den Beschäftigten, deren Arbeitsplätze vernichtet würden, wären 5 Millionen in der Lage, innerhalb derselben Berufsgruppe in eine Wachstumsbranche zu wechseln. Zwischen 1 und 2 Millionen Beschäftigte würden jedoch ihren Arbeitsplatz verlieren und eine Neuqualifizierung für andere Berufe benötigen (Abbildung 8).

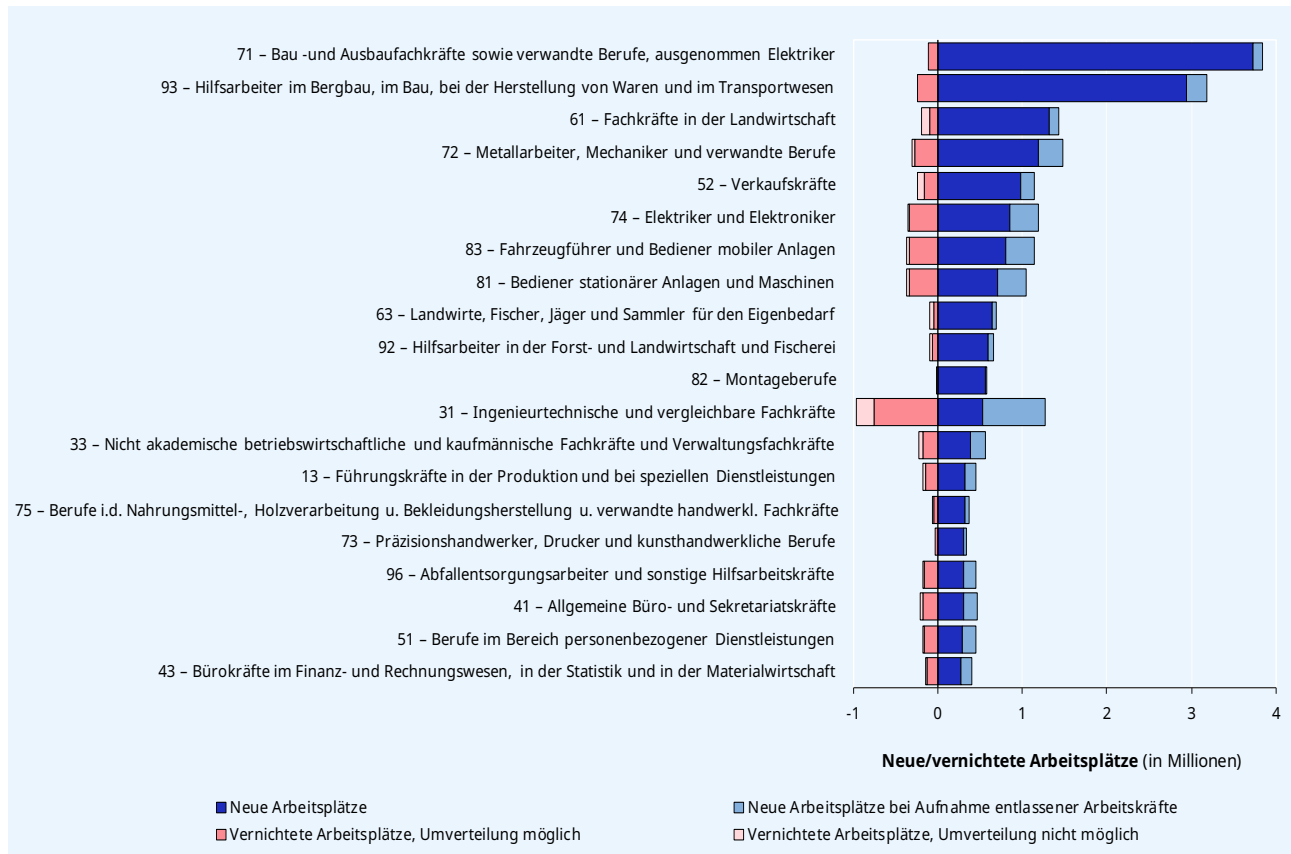
⁴⁶ IAA, *COVID-19 Response and Recovery in Countries Affected by Disasters and Climate Vulnerability: Challenges and Opportunities*, Referat Koordinierung und Unterstützung für Frieden und Resilienz (CSPR), Technical Note, 2020.

⁴⁷ IAA, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*, 2018; Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und OECD, *Green Skills and Innovation for Inclusive Growth*, 2015.

⁴⁸ IAA, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

⁴⁹ Die Kreislaufwirtschaft ist ein Modell für einen nachhaltigen Ressourceneinsatz und -verbrauch, das die Abkehr von einem linearen Modell (Extrahieren, Herstellen, Konsumieren, Entsorgen) unterstützt und stattdessen auf Recycling, Reparatur, Wiederverwendung, Wiederaufbereitung, Mitbenutzung und längere Haltbarkeit von Gütern setzt – siehe IAA, *World Employment and Social Outlook 2018*.

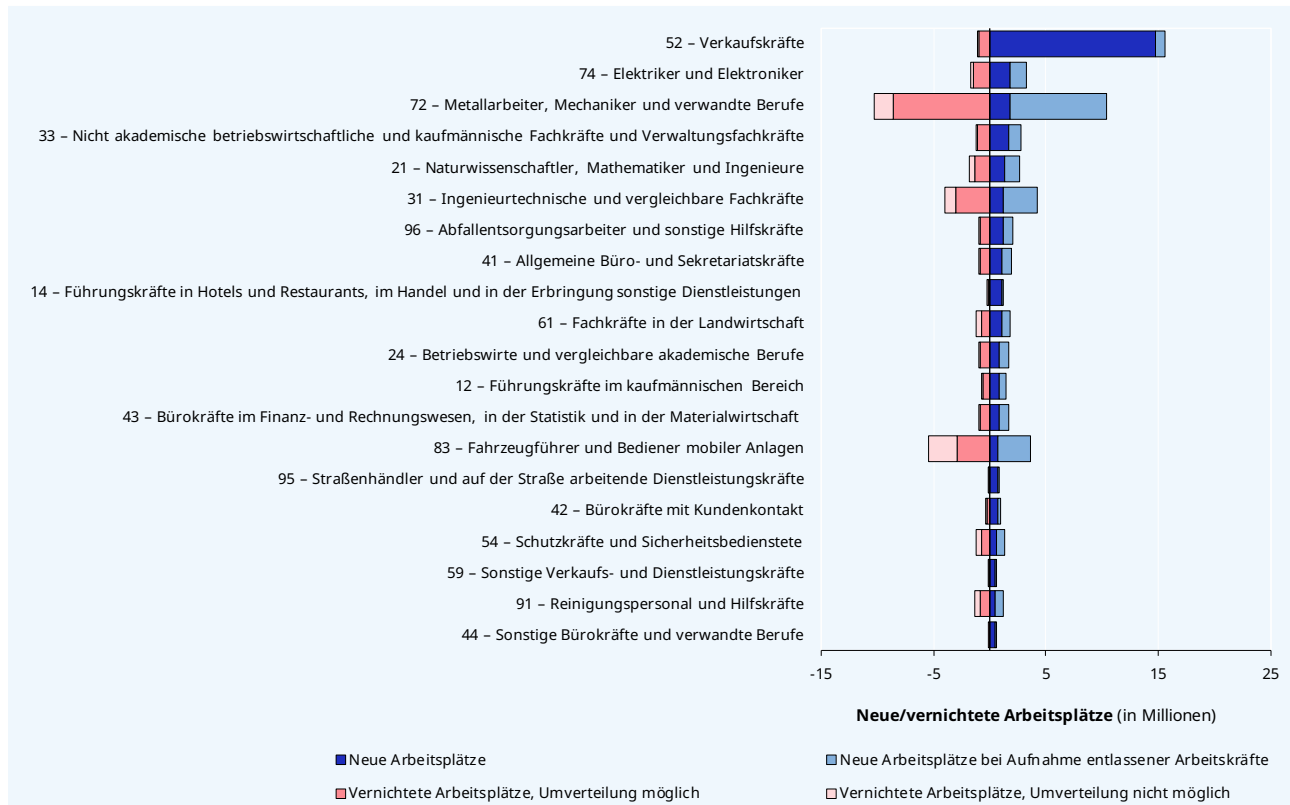
► **Abbildung 8. In einem Energiewende-Szenario bis 2030 neu geschaffene und vernichtete Arbeitsplätze nach Berufsgruppen**



Quelle: IAA, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

41. Nach dem Szenario der Kreislaufwirtschaft könnten nahezu 78 Millionen Arbeitsplätze geschaffen und fast 71 Millionen vernichtet werden. Bei einem Großteil der Beschäftigten, deren Arbeitsplätze gefährdet sind – beinahe 49 Millionen –, wäre eine Umverteilung denkbar. Dennoch könnten nahezu 22 Millionen Arbeitsplätze verloren gehen, ohne dass anderswo gleichwertige Stellen frei würden (Abbildung 9).

► **Abbildung 9. In einer Kreislaufwirtschaft bis 2030 neu geschaffene und vernichtete Arbeitsplätze nach Berufsgruppen**



Quelle: IAA, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

Neue Technologien

- 42. Technologischer Wandel durch Digitalisierung ist ein umfassender und langjähriger Megatrend, der Herausforderungen und Chancen für die Arbeitswelt mit sich bringt. Seine Auswirkungen auf Berufe und Beschäftigungsverhältnisse halten an. In vielen Fällen ermöglichen neue Technologien, etwa künstliche Intelligenz (KI), den Ersatz menschlicher Arbeit durch Maschinen, was sich in bestimmten Berufen und sozioökonomischen Gruppen von Arbeitnehmern negativ auf die Beschäftigung und die Löhne auswirken kann.
- 43. Aus Forschungsarbeiten geht allerdings hervor, dass die Digitalisierung in Form von KI nicht nur zerstörerisch ist (d. h. mit dem Ersatz von Arbeitsplätzen einhergeht), sondern auch transformativ wirkt (d. h. neue oder veränderte Aufgaben entstehen lässt). Die meisten Berufe dürften daher nicht völlig verschwinden, sondern in veränderter Form weiterbestehen – ein Trend, der sich bereits in den vergangenen Jahren klar abgezeichnet hat. Diese Entwicklung erfordert eine proaktive Anpassung der Qualifikationen von Beschäftigten in Form von Neu- und Höherqualifizierung, damit die entsprechenden Beschäftigungschancen wahrgenommen werden können.
- 44. Digitale Arbeitsplattformen sind aus unserer heutigen Welt nicht mehr wegzudenken und mittlerweile in einer Reihe von Wirtschaftsbereichen – von Fahr-, Liefer- und Pflegediensten über das verarbeitende Gewerbe bis hin zu Einzelhandel und Softwareentwicklung – anzutreffen. Die Beschäftigung auf diesen Plattformen nimmt zwar zu, ist jedoch im Vergleich zu traditionellen Erwerbsmöglichkeiten noch immer die Ausnahme. Allerdings hat die COVID-19-Pandemie die sowohl in der Gesellschaft als auch bei der Arbeit bereits angelaufenen Prozesse der digitalen Transformation vorangetrieben. Digitale Plattformen haben die Volkswirtschaften widerstands-

fähiger gegenüber Schocks gemacht und zudem eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Betriebskontinuität und der Befriedigung der Verbrauchernachfrage gespielt. Die in den letzten Jahren vielerorts übernommenen Fernarbeitsregelungen haben einen weiteren Aufschwung im elektronischen Geschäftsverkehr, bei elektronischen Dienstleistungen und in der freiberuflichen Tätigkeit im Internet bewirkt.

45. Online-Arbeitsplattformen haben eine neue Form der Auslagerung von Arbeit hervorgebracht und es den Unternehmen ermöglicht, auf geografisch verstreute globale Arbeitskräfte mit einer breiten Palette von Qualifikationen und Fachkenntnissen zuzugreifen. Sie helfen den Unternehmen, in relativ kurzer Zeit die Kosten zu senken, die Effizienz zu steigern, kreative Ideen aufzugreifen und neues Wissen zu generieren. Sie bieten Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere bei beruflichen Übergängen und in Krisenzeiten, Flexibilität, zusätzliche Verdienstmöglichkeiten und die Gelegenheit, in Phasen des Übergangs einer Dequalifizierung entgegenzuwirken. Zugleich müssen die Unternehmen erhebliche Herausforderungen und Risiken bewältigen, darunter die Gefahr des Verlusts interner Personalkapazitäten, hohe Provisionsgebühren, Wettbewerbsprobleme und Rechte an geistigem Eigentum.
46. Die Arbeitsbedingungen auf diesen Plattformen werden durch einseitig vom Betreiber festgelegte Dienstleistungsvereinbarungen („Terms-of-Service Agreements“) geregelt. Diese Praktiken gehen mit neuen Herausforderungen, etwa unregelmäßiger Arbeit, fehlendem Sozialschutz und Arbeitsschutzrisiken, einher. Zudem kann die Zunahme dieser Plattformen bestehende Ungleichheiten und Informalität verstärken und die Privatsphäre der Beschäftigten bedrohen, da große Mengen an Daten gesammelt werden. Darüber hinaus kann der Einsatz von KI und Praktiken des „algorithmischen Managements“ für die Anwerbung von Arbeitskräften, die Verwaltung von Arbeitsprozessen und die Bewertung der Leistung von Beschäftigten, die auf riesigen Datenmengen basieren, zu diskriminierenden Praktiken führen.
47. Digitale Technologien verändern auch den Qualifikationsbedarf auf dem Arbeitsmarkt. Beschäftigte, die Aufgaben auf digitalen Arbeitsplattformen ausführen, sind häufig gut ausgebildet und verfügen über einen ersten oder postgradualen Studienabschluss. Dies gilt insbesondere für Entwicklungsländer, wo etwa 54 Prozent der Beschäftigten ein MINT-Fach (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) studiert haben. Allerdings werden ihre Qualifikationen auf diesen Plattformen häufig nicht ausreichend genutzt, und oft besteht keine Korrelation zwischen Ausbildung und Einkommen. Diese qualifizierten Personen stehen (trotz ihrer physischen Präsenz im Land) möglicherweise nicht für eine Tätigkeit in einheimischen Unternehmen zur Verfügung, da sie lieber digital für ausländische Unternehmen arbeiten.⁵⁰
48. In der ländlichen Wirtschaft kommen technologische Innovationen immer mehr zum Einsatz und sind dort immer besser verfügbar. Mit Technologien wie Luft- und Satellitenbildern, Chlorophyllsensoren, Bodenkarten und Wetterdatenpunkten könnten Produktivitätssteigerungen erzielt und nachhaltigere Produktionsverfahren gefördert werden. Neue und betriebssicherere Technologien können zudem berufsbedingte Gefahren verringern und zur Beseitigung von Kinderarbeit beitragen. Die digitale Landwirtschaft bietet ein erhebliches Potenzial für jüngere Generationen und Frauen in ländlichen Gebieten, während Mobiltelefone hilfreich dabei sind, die Arbeit in den Agrarbetrieben (Bewässerung, Bodenbewirtschaftung und Pflanzenschutz) zu optimieren und auf Beratungsdienste für Landwirte zuzugreifen. Mobilfunkgestützte Anwendungen entwickeln sich zu Plattformen, über die die ländliche Bevölkerung Zugang zu Finanzdienstleistungen, Qualifizierungsmaßnahmen und Job-Suchmaschinen sowie zum elektronischen Einzelhandel (E-Retailing)

⁵⁰ IAA, *Changing Demand for Skills in Digital Economies and Societies: Literature Review and Case Studies from Low- and Middle-Income Countries*, 2021.

und zu Online-Angeboten im Hotel- und Gastgewerbe (E-Hospitality) erlangt. Allerdings besteht das digitale Gefälle (nach Alter, Geschlecht und Standort) fort, weshalb es nach wie vor überaus wichtig ist, die digitale Kompetenz und die Netzanbindung der ländlichen Gebiete zu fördern.

Handel und Globalisierung

49. Der Handel wird allgemein als Motor für Wirtschaftswachstum und Wohlstand angesehen, da er mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Steigerung der Produktivität einhergeht.⁵¹ Er hat zahlreiche und besser bezahlte Arbeitsplätze für geringqualifizierte Beschäftigte im verarbeitenden Gewerbe entstehen lassen, darunter auch für Personen, die erstmals in den formellen Arbeitsmarkt eingetreten sind, etwa Frauen, aber auch Migranten, junge Menschen und Angehörige anderer verletzlicher Gruppen. Allerdings werden globale Produktionsnetzwerke, in den meisten Regionen der Welt ein wesentliches Merkmal eines volumenstarken Handels, auch mit einem verstärkten Wettbewerb um Dienstleistungen und einem Abwärtsdruck auf Löhne und Arbeitsbedingungen in Verbindung gebracht, wenngleich diese Auswirkungen je nach Land stark variieren.⁵² Forschungsarbeiten der IAO lassen zudem erkennen, dass Wirtschaftswachstum nicht immer ein signifikantes Beschäftigungswachstum bewirkt, und selbst wenn dies der Fall ist, sind die zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze möglicherweise schlecht bezahlt und prekärer Natur. Darüber hinaus bestehen je nach Sektor beträchtliche Unterschiede, insbesondere in den entwickelten Volkswirtschaften.⁵³
50. In den vergangenen zehn Jahren war eine Abschwächung des Handels mit Waren und eine Verlagerung auf Dienstleistungen zu beobachten. Zudem haben globale Spannungen und das Aufkommen neuer Technologien eine Debatte über die Umstrukturierung der globalen Lieferketten angestoßen. Da Schätzungen zufolge mehr als jeder fünfte Arbeitsplatz mit globalen Lieferketten zusammenhängt,⁵⁴ könnte dies Konsequenzen für zahlreiche Beschäftigte haben. In Asien beispielsweise hängen etwa 500 Millionen Arbeitsplätze von globalen Lieferketten im verarbeitenden Gewerbe ab, und ein Drittel davon war während der COVID-19-Pandemie „in Form von Arbeitsplatzverlusten, verlorenen Arbeitsstunden, Einkommensverlusten oder anderen Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen“ betroffen.⁵⁵ Die meisten informellen Beschäftigten und Unternehmen sind zwar nicht direkt in die globalen Lieferketten eingebunden, doch wenn eine solche Verbindung besteht, sind sie aufgrund des begrenzten Zugangs zu Finanzmitteln, Gesundheitsdiensten und Sozialschutz häufig größeren Risiken ausgesetzt.⁵⁶ Als Lösung zur Bewältigung der derzeitigen globalen Produktionsstörungen wurde unter anderem vorgeschlagen, die Produktion in größere Nähe zu den Heimatländern zu verlagern. Diese Rückverlagerung kann allerdings auch Druck auf die Ressourcen und die Infrastruktur in den örtlichen Gemeinschaften ausüben und so den ökologischen Fußabdruck vergrößern.⁵⁷ Schließlich bieten selbst Arbeitsplätze in grünen Sektoren, etwa im Recycling, unter Umständen keine menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, da die Beschäftigten während der Arbeit möglicherweise Gesundheitsgefahren ausgesetzt und kaum geschützt sind. In dieser Hinsicht kann die Erleichterung des Handels mit Altprodukten (mitunter als umgekehrte Lieferkette bezeichnet) nachteilige Folgen für Arbeitsplätze und Umwelt

⁵¹ Welthandelsorganisation (WTO), *World Trade Report 2017: Trade, Technology and Jobs*, 2017.

⁵² IAA, *Achieving Decent Work in Global Supply Chains: Report for Discussion at the ILO Technical Meeting on Achieving Decent Work in Global Supply Chains*, TMDWSC/2020, 2020.

⁵³ Sangheon Lee et al., *Does Economic Growth Deliver Jobs? Revisiting Okun's Law*, ILO Working Paper 17, 2020.

⁵⁴ IAA, *World Employment and Social Outlook: The changing nature of jobs*, 2015.

⁵⁵ IAA, *COVID-19 and Multinational Enterprises: Impacts on FDI, Trade and Decent Work in Asia and the Pacific*, IAO-Kurz dossier, 2021.

⁵⁶ IAA, *The Effects of COVID-19 on Trade and Global Supply Chains*, Research Brief, 2020.

⁵⁷ Guido Orzes und Joseph Sarkis, „Reshoring and Environmental Sustainability: An Unexplored Relationship?“, 2019.

haben. Diese Beispiele zeigen die komplexen Verflechtungen zwischen Handel, Umwelt und Arbeitsmärkten.

Demografische Verschiebungen

51. Obwohl die ältere Bevölkerung langfristig in allen Ländern der Welt wachsen dürfte, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Einteilung in drei Gruppen vorgenommen werden: Länder mit einer jungen Bevölkerung, Länder mit relativ gleichen Anteilen von jungen und älteren Menschen und alternde Gesellschaften. Diese drei Gruppen stehen jeweils vor sehr unterschiedlichen Herausforderungen, benötigen jedoch allesamt Sozialschutzsysteme zur Absicherung der von demografischen Ungleichgewichten betroffenen Personen. Wie aus der EntschlieÙung und den Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über Sozialschutz (soziale Sicherheit), die unlängst angenommen wurden, hervorgeht, würde ein universeller Sozialschutz, der nachhaltig ist, eine solche Absicherung gewährleisten und Armut, Ungleichheit, soziale Ausgrenzung und Unsicherheit für Beschäftigte aller Altersgruppen verringern.⁵⁸
52. Länder mit einer rasch wachsenden jungen Bevölkerung sind in den weitaus meisten Fällen Entwicklungsländer – wenngleich in einigen von ihnen bereits eine Gesellschaftsalterung zu erkennen ist. Dieses von der Jugenddividende ausgehende Potenzial für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bleibt allerdings oft ungenutzt, da junge Menschen nur schwer Zugang zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen finden.
53. Viele andere Länder erleben derzeit, welche tiefgreifende Auswirkungen eine alternde Bevölkerung auf die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt und das Gesundheitswesen in Form eines rasch wachsenden Bedarfs an Pflegearbeit hat. Aus diesem Grund werden die Pflegewirtschaft ebenso wie die grüne Wirtschaft länderübergreifend allgemein als zwei Quellen künftigen Beschäftigungswachstums genannt. Die Langzeitpflege ist einer der wachstumsstärksten Sektoren und kann potenziell sowohl Beschäftigung als auch Wirtschaftswachstum erzeugen. Um dieses Potenzials auszuschöpfen und den sich bereits abzeichnenden Arbeitskräftemangel zu überwinden, muss in die Qualität der Pflegearbeitsplätze investiert werden. Für 2015 wurde das weltweite Defizit an Arbeitskräften in der formellen Langzeitpflege auf etwa 13,6 Millionen geschätzt. Ein solcher Pflegekräftemangel ist ein Anzeichen für den Ausschluss älterer Menschen von der formellen Pflege, wodurch die Belastung für unbezahlte betreuende Angehörige steigt oder in einigen Fällen der Pflegebedarf nicht gedeckt wird.^{59 60}
54. Eine auffällige Verschiebung in der demografischen Struktur ist die Alterung der ländlichen Bevölkerung. Die Alterung auf dem Land gibt in mehreren Ländern zunehmend Anlass zur Sorge, da sie eine Entvölkerung des ländlichen Raums zur Folge hat, die sich nachteilig auf den Wohl-

⁵⁸ IAA, [EntschlieÙung zur wiederkehrenden Diskussion über Sozialschutz \(soziale Sicherheit\)](#), Internationale Arbeitskonferenz, 109. Tagung, Juni 2021. In Absatz 9 heißt es wie folgt: „Der Sozialschutz trägt zu einem Umfeld bei, das menschenwürdige Arbeit, Produktivitätswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und nachhaltige Unternehmen begünstigt. Inklusive und nachhaltige Sozialschutzsysteme stärken die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaften und sind ein Mittel zur Reaktion auf strukturelle Umwälzungen, etwa im Zusammenhang mit dem Klimawandel und demografischen Veränderungen, der Digitalisierung und Globalisierung sowie der Zunahme prekärer Formen von Arbeit und andauernder Informalität.“

⁵⁹ UN Women gab ein Kurzdossier mit dem Titel [Long-Term Care for Older People: A New Global Gender Priority](#) heraus, und in einem Kapitel der Veröffentlichung [Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development](#), das dem Thema „Anerkennung, Verringerung und Umverteilung unbezahlter Betreuungs- und Hausarbeit“ gewidmet ist, wird auch speziell auf Lösungen für die Langzeitpflege älterer Menschen eingegangen.

⁶⁰ Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) erörtert in ihrem Kurzdossier [„Realizing the Potential of Living Longer“](#) die potenziellen Vorteile einer gesunden Lebensweise, der Seniorenwirtschaft, einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit, der Freiwilligenarbeit und der informellen Pflege für die Gesellschaft.

stand und die Verjüngung der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete auswirken kann.⁶¹ Auch die Migration wirkt sich tiefgreifend auf die Zusammensetzung der Bevölkerung aus, da die Herkunftsländer ohne ihre ausgebildeten jungen Menschen auskommen müssen.

1.2. Politiktrends

- 55.** Wie haben die Länder in Anbetracht der oben dargelegten massiven Beeinträchtigungen und Umwälzungen reagiert? Die Beschäftigungspolitik wird derzeit von Maßnahmen zur Krisenreaktion und Erholung von der Krise bestimmt, die die Politik oft vor schwierige Entscheidungen stellen. Während Erholungsprozesse durch anhaltende proaktive fiskalische Maßnahmen unterstützt werden, erfordern die steigende Verschuldung und die sich beschleunigende Inflation eine Straffung der Geldpolitik. Zudem hat sich die Beschäftigungspolitik so weiterentwickelt, dass sie den für die Zukunft der Arbeit maßgeblichen Faktoren Rechnung trägt und den Strukturwandel zugunsten eines inklusiven, beschäftigungsintensiven Wachstums erleichtert.
- 56.** In diesem Kapitel werden die jüngsten Politiktrends vor dem Hintergrund der doppelten Herausforderung (Krisenreaktion/Erholung und langfristiger Strukturwandel) analysiert. Die Analyse erstreckt sich jedoch nicht auf alle Politiktrends, sondern lediglich auf eine Auswahl bemerkenswerter, innovativer oder besonders bedeutsamer Entwicklungen.⁶²

1.2.1. Umfassende beschäftigungspolitische Rahmen und nationale beschäftigungspolitische Konzepte⁶³

- 57.** Seit der letzten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung im Jahr 2014 hat sich der Trend zu mehr und besseren umfassenden beschäftigungspolitischen Rahmen fortgesetzt. Als Mittel zur Gestaltung und Umsetzung dieser Rahmen werden beispielsweise nationale beschäftigungspolitische Konzepte (national employment policies, NEP), die von der IAO geförderte Methode, genutzt.
- 58.** NEP gelten weithin als zentrales Politikinstrument zur Verwirklichung der Erholung und langfristiger Ziele. Seit 2014 sind sie in Bezug auf die Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen verschiedenen Akteuren leistungsfähiger und in Bezug auf die Einbettung des letztlich verfolgten Ziels der Schaffung menschenwürdiger Arbeit in die Gesamtwirtschaftspolitik, die Sektorpolitik und andere relevante Politikbereiche, die allesamt miteinander verknüpft sind und unter dem Dach eines NEP als umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen wirken, erfolgreicher geworden.⁶⁴ Die neue Generation von NEP enthält zudem mehr Elemente, die sich auf Fragen im Zusammenhang mit der Zukunft der Arbeit beziehen, und der Schwerpunkt liegt stärker auf der Überwindung von Ungleichheiten auf den Arbeitsmärkten.
- 59.** Die Zahl der Länder, die erfolgreich ein NEP eingeführt haben (oder dies derzeit tun), hat sich in den vergangenen 20 Jahren mehr als verdreifacht. Dieser Trend dürfte sich in Anbetracht der Zahl der Länder, die im Rahmen ihrer politischen Agenda einen umfassenden Ansatz für die Beschäftigungspolitik verfolgen, oft als Bestandteil ihrer Strategien zur Erholung von der COVID-19-Pandemie, fortsetzen. In Ländern wie Armenien, Äthiopien, El Salvador, Irak, Libanon, Paraguay,

⁶¹ Kenneth M. Johnson und Daniel T. Lichter, „Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century“, 2019.

⁶² Ausführlicher werden beschäftigungspolitische Trends in einer neuen größeren Publikation des IAA zu diesem Thema analysiert, siehe IAA, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

⁶³ IAA, *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020: Part I – Employment Policy Design: Lessons from the Past, Policies for the Future*, 2021, und *Part II – Towards a New Generation of National Employment Policy (NEP): What Can we Learn from the Evolution of the Scope and Content of NEPs*, erscheint demnächst.

⁶⁴ IAA, *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021.

Philippinen, Südafrika und Tunesien wurden NEP zur gezielten Bewältigung der COVID-19-Pandemie neu oder in geänderter Form beschlossen. Etwa die Hälfte der 69 Länder, für die Daten analysiert wurden, haben eine zweite oder höhere Generation nationaler NEP formuliert.⁶⁵

60. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich der Wirkungsbereich beschäftigungspolitischer Konzepte vergrößert. Maßnahmen auf der Angebotsseite und zur Arbeitsmarktsteuerung sind nach wie vor ein wesentlicher Bestandteil der NEP, doch sehen die jüngsten Rahmenkonzepte mehr Interventionen für ein beschäftigungsintensiveres Wachstum und zur Verbesserung der Aussichten auf Beschäftigungsschaffung vor, wozu auch die Ausweitung der traditionellen Handelspolitik auf die Behandlung von Beschäftigungsbelangen gehört. Darüber hinaus liegt bei einer wachsenden Zahl von NEP ein größerer Schwerpunkt auf einem inklusiven Strukturwandel und beschäftigungsfördernden makroökonomischen Rahmenbedingungen, einschließlich der Fiskalpolitik.
61. Zudem sind die NEP zunehmend nicht nur auf quantitative Ziele wie die Arbeitslosenquote oder die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze, sondern auch auf die Qualität der Beschäftigung und die Inklusion ausgerichtet. Die neuen Zielvorgaben beinhalten auch Elemente des Arbeitnehmer- und Sozialschutzes. Die Einbeziehung des Sozialschutzes in die NEP-Rahmenkonzepte ist jedoch nach wie vor ein Schwachpunkt. Allzu oft ist die Sozialschutzpolitik von den NEP abgekoppelt.
62. Die jüngste Generation von NEP zielt zunehmend auf besonders verletzbare Gruppen ab, oft mit besonderem Augenmerk auf Frauen und Jugendliche. Darüber hinaus entwickeln sich die NEP zu einer wichtigen Plattform für die Auseinandersetzung mit den Konsequenzen für die Zukunft der Arbeit, insbesondere mit den Auswirkungen des Klimawandels auf den Arbeitsmarkt, die allmählich ein prägendes Element werden.⁶⁶
63. Bei den meisten NEP sind die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO aktiv in den Gestaltungsprozess eingebunden. Dort, wo die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände im Laufe der Zeit mehr Einfluss erlangten, haben sich Gestaltung und Umsetzung verbessert. Zum Erfolg des sozialen Dialogs in diesem Kontext hat beigetragen, dass die Sozialpartner ihre Kapazitäten zur aktiven Beteiligung ausbauen konnten.
64. Die Arbeits-/Sozialministerien spielen häufig eine federführende Rolle, doch zeichnet sich als Trend auch eine Verteilung der Zuständigkeit für die Beschäftigungsförderung auf mehrere Ministerien und Interessenträger ab. So wurden NEP-Prozesse in letzter Zeit auf sektorspezifische Ministerien, die als „Arbeitsplatzbeschaffer“ fungieren (beispielsweise Landwirtschaft, Industrie, Handel oder Infrastruktur), sowie auf andere wesentliche Akteure im Beschäftigungsbereich, etwa die Zentralbanken (beispielsweise in Jordanien, Nordmazedonien, Ruanda und Sri Lanka), ausgeweitet. Darüber hinaus waren bei 93 Prozent der jüngsten NEP (gegenüber 28 Prozent bei der ersten Generation) die Wirtschafts- und Finanzministerien in die Gestaltung eingebunden. Dies ist entscheidend wichtig dafür, die Integration der Beschäftigung in die Planungs- und Haushaltsprozesse zu erleichtern. Vertreter informeller und ländlicher Beschäftigter sind in der Debatte über die Gestaltung und Umsetzung der NEP noch immer weitgehend abwesend.
65. In vielen Fällen entwickelte sich die Formulierung von NEP, ursprünglich ein von einer kleinen Gruppe von Regierungsbeamten gesteuerter Prozess der Politikgestaltung, zu einem offeneren Prozess, beispielsweise in Form eines mehrmonatigen nationalen Dialogs mit unterschiedlichen Methoden der Beteiligung. Einige Länder nutzten Informations- und Kommunikationstechnolo-

⁶⁵ IAA, „ILO Employment Policy Gateway“.

⁶⁶ Valter Nebuloni, Christoph Ernst und Daniele Epifanio, „National Employment Policies and Environmental Sustainability: Forging Stronger Ties“, 2020, Kapitel 4 in IAA, *Global Employment Policy Review 2020*.

gien, um die Debatte zu öffnen und die Konsultationen auf größere Gruppen auszuweiten, was im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie besonders wichtig ist. Um mehr Partner einzubeziehen, wurden neue beschäftigungspolitische Plattformen eingerichtet, etwa interministerielle Koordinierungsausschüsse. In immer mehr Ländern wird der Vorsitz dieser Politikforen auf höchster Regierungsebene wahrgenommen (z. B. durch den Präsidenten der Republik Korea oder den Premierminister Marokkos). Dieser starke politische Rückhalt für NEP ist der Schlüssel zur Unterstützung sektorübergreifender Beschäftigungsmaßnahmen, zur Förderung des Engagements der Entscheidungsträger für Beschäftigung und zur Stärkung der Politikkohärenz. Auch als Ansatzpunkte für die Erörterung von Maßnahmen zur Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und damit verbundener Politikkonzepte haben diese Plattformen eine wichtige Rolle gespielt. In Äthiopien etwa war die Kommission für die Schaffung von Arbeitsplätzen bei Ausbruch der Krise bereits einsatzbereit, mit angemessenen Ressourcen ausgestattet und in der Lage, die wichtigsten Akteure im Beschäftigungsbereich zusammenzubringen. Daher konnte das Land rasch einen geeigneten Reaktionsplan entwickeln und umsetzen.

66. Darüber hinaus wird die Erstellung von NEP zunehmend als kollektiver Lernprozess wahrgenommen, der die Beteiligten besser in die Lage versetzt, beschäftigungsbezogene Probleme zu analysieren und zu lösen. Dies hat das Bewusstsein dafür geschärft, dass keine öffentliche Politik vollkommen beschäftigungsneutral ist und viele Akteure für beschäftigungsbezogene Fragen zuständig sind.
67. Schließlich gehen immer mehr Länder (z. B. Argentinien, Brasilien, Marokko und Serbien) dazu über, subnationale Aktionspläne auszuarbeiten, wodurch die Entscheidungsprozesse näher an die lokalen Akteure herangeführt werden und die lokale Beteiligung an der Beschäftigungssteuerung gefördert wird. Lokale Maßnahmen sind häufig der beste und schnellste Weg, um gezielt und flexibel auf lokale beschäftigungspolitische Herausforderungen zu reagieren.

1.2.2. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und öffentliche Beschäftigungsprogramme

68. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (active labour market policies, ALMP) und öffentliche Beschäftigungsprogramme (public employment programmes, PEP) sind nach wie vor wichtige Instrumente für die Umsetzung umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen, insbesondere im Wege von NEP. Regierungen in aller Welt stellen weiterhin einen großen Anteil ihrer Haushaltsmittel für ALMP bereit, die den Zugang zu neuen Arbeitsplätzen und höheren Löhnen verbessern sollen. So wandten die EU-27-Länder 2019 durchschnittlich 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für ALMP auf.⁶⁷ Dies war nicht nur während der Krise und des Erholungsprozesses der Fall (die in vielen Ländern deutlich höhere Ausgaben mit sich brachten); in den letzten Jahren dienen ALMP auch dazu, den Menschen bei der Anpassung an neue Veränderungen in der Arbeitswelt zu helfen, darunter demografische Verschiebungen (z. B. durch Unterstützung speziell für ältere Beschäftigte zur Erhöhung ihrer Erwerbsbeteiligung), Klimawandel (z. B. durch besondere Schulungsprogramme zu grünen Kompetenzen) und Digitalisierung (z. B. durch besondere Programme zur Unterstützung von Selbstständigen bei der Digitalisierung ihrer Tätigkeit).
69. Infolge der zunehmend schwierigen Situation einiger Gruppen von Beschäftigten und der neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zukunft der Arbeit haben die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Industrie- wie Schwellenländern, aber auch in einigen Entwicklungsländern ihre Systeme für das Fallmanagement angepasst, um Arbeitssuchende aus diesen Gruppen,

⁶⁷ Europäische Kommission, „Labour Market Policy – Expenditure and Participants – Data 2019 (2021)“, 2021. Diese Zahl umfasst sämtliche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Kategorien 2-7).

darunter diejenigen, die sich mehrfachen Hindernissen gegenübersehen, ganzheitlich zu unterstützen, und zwar durch eine Kombination von ALMP und sozialschutzpolitischen Maßnahmen, einen integrierten Ansatz für die Leistungserbringung und neue Partnerschaften mit Kommunen und anderen Einrichtungen, die Systeme und Programminstitutionen im Bereich des Sozial-schutzes verwalten.⁶⁸

- 70.** Zudem sind ALMP nach wie vor ein wichtiges Mittel zur Anbindung der Menschen an den Arbeitsmarkt. Sie umfassen Arbeitsvermittlungsdienste wie 1) Registrierung, Beratung und Arbeitsvermittlungsdienste zugunsten der Mobilität, 2) Ausbildung und Umschulung, 3) öffentliche Arbeiten und 4) Unterstützung für Unternehmertum und Selbstständigkeit.
- 71.** Wie die vorliegenden Erkenntnisse zeigen, haben die Länder, insbesondere die Industrieländer, schon zu einem frühen Zeitpunkt der Pandemie auf ALMP zurückgegriffen, um die verheerenden Auswirkungen der Eindämmungsmaßnahmen abzumildern, Arbeitsplätze und Unternehmen zu schützen und Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit zu verhindern. In den Industrieländern waren Beschäftigungsbeihilfen besonders beliebt, zunächst in Form von Programmen für den Erhalt von Arbeitsplätzen, die zur Unterstützung von Kurzarbeitsregelungen, etwa Arbeitszeitverkürzung oder zeitweilige Arbeitslosigkeit, eingesetzt wurden, aber auch zur Unterstützung von Neueinstellungen in expandierenden Sektoren. Selbst in einigen einkommensschwachen Ländern wurden ALMP in frühen Phasen eingesetzt, etwa das Programm für öffentliche Arbeiten in Äthiopien und öffentlich finanzierte Lohnzuschüsse für Fabrikarbeiter in Haiti.⁶⁹
- 72.** Im Zuge der laufenden Erholungsprozesse haben mehr Länder ALMP zum Ausgleich der sozio-ökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie eingeführt. Insbesondere Maßnahmen in den Bereichen Ausbildung und öffentliche Beschäftigung haben in allen Ländereinkommensgruppen eine wachsende Rolle bei der Förderung der längerfristigen Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt gespielt.⁷⁰
- 73.** Die Bedeutung einer integrierten Politikgestaltung und -umsetzung in den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten (public employment services, PES) wird in allen IAO-Regionen zunehmend anerkannt, wenngleich weiterer Verbesserungsbedarf besteht, auch in Bezug auf ihre Reichweite in ländlichen Gebieten. Von den 80 PES, die in der IAA-Erhebung über PES von 2021 befragt wurden, verknüpften 25 Prozent Einkommensunterstützung mit anderen ALMP während der Lockdown-Phase, 28 Prozent im Zuge der Lockerungen der Einschränkungen und 29 Prozent im Rahmen ihrer geplanten Interventionen zugunsten einer Erholung. 41 Prozent der befragten PES gaben allerdings an, über keine Pläne für ein solches Vorgehen zu verfügen (Abbildung 10).⁷¹

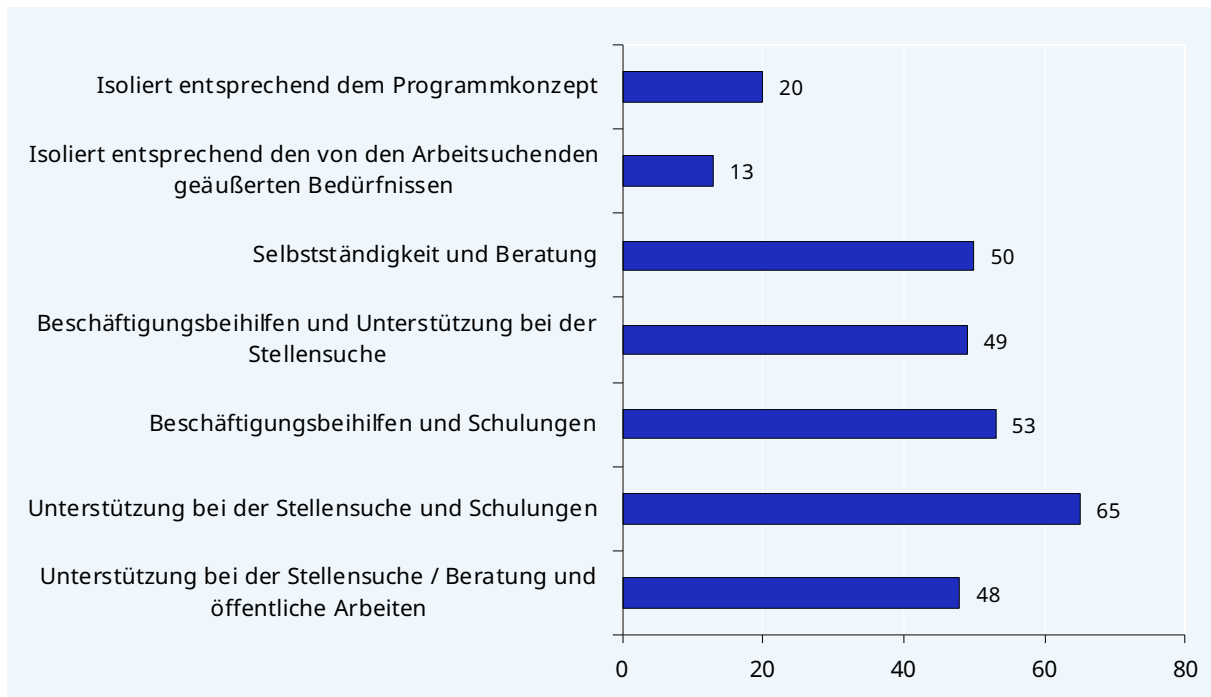
⁶⁸ Dan Finn, Miguel Peromingo und Michael Mwasikakata, *Key Developments, Role and Organization of Public Employment Services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany*, 2019; IAA, *Public Employment Services: Joined-up Services for People Facing Labour Market Disadvantage*, ILO Briefs on Employment Services and ALMPs, Ausgabe Nr. 1, 2018; Zulum Avila und Javier Omar Rodriguez, *Public Employment Services: Diagnostic Tool and Guide*, IAA, 2021; IAA, *Public Employment Services Pressing Ahead with Digitalization should be Aware of the Digital Divide*, Note, 2021.

⁶⁹ IAA, *Delivering Income and Employment Support in Times of COVID-19: Integrating Cash Transfers with Active Labour Market Policies*, ILO Brief, 2020.

⁷⁰ IAA, *Employment Services Global Report*, 2022, erscheint demnächst.

⁷¹ IAA, *Employment Services and Active Labour Market Policies for Inclusive Labour Market Transitions* (Bände 1 und 2), erscheint demnächst; IAA, „Labour Market Policies and Employment Services are Critical Ingredients of the COVID-19 Policy Responses“, 2020.

► **Abbildung 10. Integrierte Umsetzung von AMLP, 2021 (in Prozent)**



Quelle: IAA, *Technology adoption in public employment services. Catching up with the future*, erscheint demnächst.

74. Zudem ließ diese IAA-Erhebung erkennen, dass die PES ALMP zunehmend gemeinsam mit anderen Anbietern auf dem Arbeitsmarkt erbringen, und zwar durch Kooperation oder durch Auslagerung ihrer Dienstleistungen. Die Leistungserbringung über die PES ist jedoch nach wie vor die vorherrschende Form, abgesehen von Qualifizierungsmaßnahmen, die zu 52 Prozent durch Kooperation und/oder durch Auslagerung durchgeführt werden. Auch die Förderung von Unternehmertum und Selbstständigkeit, die Vermittlung in eine geschützte Beschäftigung und Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen erfolgen zunehmend über Partnerschaften.

1.2.3. Gezielte beschäftigungspolitische Konzepte für benachteiligte Gruppen und Sektoren

75. Ein gemeinsames Merkmal der anfänglichen Maßnahmen zur Reaktion auf die Pandemie bestand darin, dass ihnen ein pauschaler Ansatz zugrunde lag. Viele Länder beschlossen zunächst breit angelegte Konzepte zur Unterstützung ganzer Bevölkerungsgruppen, mit denen versucht wurde, das Einkommen und die Beschäftigung etablierter Arbeitnehmer zu stärken, um die drastischen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Haushaltseinkommen abzufedern. Zwar war es äußerst wichtig, diese Sofortmaßnahmen entsprechend den Bedürfnissen ganzer Bevölkerungsgruppen zu gestalten, doch hatten sie unter anderem die unbeabsichtigte Folge, dass sie den spezifischen Bedürfnissen einiger verletzlicher Gruppen, etwa junger Menschen, nicht ausreichend Rechnung trugen. Wenn speziell auf die Bedürfnisse junger Menschen zugeschnittene Politiklösungen eingeführt wurden, stellten diese häufig lediglich eine Änderung oder Erweiterung bestehender Maßnahmen dar.⁷²

⁷² Anna Barford, Adam Coutts und Garima Sahai, *Youth Employment in Times of COVID: A Global Review of COVID-19 Policy Responses to Tackle (Un)Employment and Disadvantage among Young People*, 2021.

Beschäftigungspolitische Konzepte für Jugendliche

- 76.** Seit der letzten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung im Jahr 2014 haben gezielte Beschäftigungsstrategien für junge Menschen ausgehend von der Erkenntnis, dass Jugendarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in aller Welt nach wie vor zu den größten arbeitsmarktbezogenen Herausforderungen zählen, noch größere Verbreitung gefunden. Konkret werden je nach Land unterschiedliche Ansätze verfolgt, die jedoch allesamt gezielte Konzepte beinhalten, mit denen junge Menschen erreicht und dabei unterstützt werden sollen, bestehende Hindernisse beim Eintritt in den Arbeitsmarkt zu überwinden und/oder eine menschenwürdige Arbeit zu finden. Wie groß das Vertrauen in einen solchen Ansatz ist, zeigt sich daran, dass die Notwendigkeit nationaler Jugendbeschäftigungsstrategien 2015 im Rahmen der Zielvorgabe 8.b der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) anerkannt wurde und die Annahme solcher Strategien nun regelmäßig von der IAO als der für den SDG-Indikator 8.b.1 zuständigen Stelle überwacht wird. Um diese Entwicklungen zu erfassen, wurde ein spezielles Datenportal für Beschäftigungspolitik, das „Employment Policy Gateway“, eingerichtet, das ständig aktualisiert wird.⁷³
- 77.** Jugendgarantie-Systeme verbessern den Übergang von der Schule ins Berufsleben, indem sie ein breitere Palette von Lernmöglichkeiten bieten, das Bildungsnetz besser nutzen und klar definierte Wege von der Schule in die Arbeit und weitere Ausbildung vorgeben. Als spezifische ALMP, die sich gezielt an junge Menschen richten, haben sie an Bedeutung gewonnen. So hat die EU 2014 eine solche Jugendgarantie eingeführt und sie im Juli 2020 im Zuge der COVID-19-Pandemie neu aufgelegt, mit einem größeren Schwerpunkt auf nicht erwerbstätigen Jugendlichen und einer etwas breiteren Zielaltersgruppe. Darüber hinaus haben mehrere Länder in Südosteuropa, etwa Nordmazedonien, das IAA um Unterstützung bei der Annahme ihrer eigenen Konzepte für eine Jugendgarantie ersucht.⁷⁴
- 78.** Zunehmend wird auch anerkannt, wie wichtig eine soziale Absicherung für jüngere Beschäftigte (einschließlich Auszubildender) ist, da verstanden wird, dass ein Berufseinstieg junger Menschen ohne Schutzvorkehrungen negative Folgen für ihr weiteres Erwerbsleben hat und der Sozialschutz jungen Menschen dabei hilft, einen Berufseinstieg im informellen Sektor zu vermeiden. Allerdings stellen solche Maßnahmen für Entwicklungsländer oft keine Option dar.

Beschäftigungspolitische Konzepte für ältere Arbeitnehmer

- 79.** Nicht nur vor dem Hintergrund alternder Gesellschaften, sondern auch aus der Erkenntnis heraus, dass ältere Beschäftigte auf den Arbeitsmärkten oft Nachteile erleiden, verfolgen Industrieländer, aber auch weniger und am wenigsten entwickelte Länder, zunehmend beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Konzepte speziell für ältere Arbeitnehmer. Da alternde Gesellschaften in immer größerem Maße auf das produktive Potenzial älterer Arbeitnehmer angewiesen sind und viele Menschen länger arbeiten möchten, sind die Konzepte vor allem auf eine Verlängerung der Dauer ihrer Erwerbsbeteiligung gerichtet. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern und sie so zu einem längeren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt zu motivieren. Zudem sollen damit Vorurteile gegenüber älteren Arbeitnehmern abgebaut und Anreize für eine regelmäßige Aktualisierung ihrer Qualifikationen geschaffen werden. Teilzeitarbeit ist offenbar eine attraktive Option für ältere Beschäftigte, die den Arbeitsmarkt teil- und schrittweise verlassen wollen. Auch auf betrieblicher Ebene werden Konzepte zur

⁷³ Netzwerk „Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen (UNSDSN), „8.b by 2020 develop and operationalize a global strategy for youth employment and implement the ILO Global Jobs Pact“, in *Indicators and a Monitoring Framework*; IAA, „ILO Employment Policy Gateway“.

⁷⁴ IAA, „EC-ILO Action on the Youth Guarantee“; IAA, *The European Youth Guarantee: A Systematic Review of its Implementation Across Countries*, Research Department Working Paper Nr. 21, 2017.

Förderung der generationsübergreifenden Zusammenarbeit umgesetzt, z. B. in Form von altersgemischten Teams und eines gegenseitigen Mentorings, bei dem ältere Personen jüngere Beschäftigte an ihren Erfahrungen teilhaben lassen und jüngere Beschäftigte älteren behilflich sind, insbesondere in Bereichen, in denen moderne Technologien zum Einsatz kommen.⁷⁵ Für den Schutz der Rechte älterer Arbeitnehmer und ein leichteres Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt ist die Koordinierung der Beschäftigungs- und der Rentenpolitik weiterhin entscheidend.⁷⁶

Beschäftigungspolitische Konzepte zugunsten von Geschlechtergleichstellung

- 80.** Die COVID-19-Pandemie hat erneut das anhaltend große Geschlechtergefälle auf den Arbeitsmärkten verdeutlicht. Schon vor der Pandemie waren Arbeitsplätze mit einem hohen Frauenanteil durch niedrige Löhne, lange Arbeitszeiten, begrenzte Aufstiegsmöglichkeiten, Arbeitsschutzrisiken sowie Gefährdung durch Gewalt und Belästigung gekennzeichnet. Aufgrund dieser Trends bestand bei Ausbruch der Pandemie für weibliche Beschäftigte ein größeres Risiko, dass sie entlassen werden, dass sich ihre Arbeitszeit erheblich verkürzt und/oder dass sich ihre Arbeitsbedingungen weiter verschlechtern. Trotz des historischen Ausmaßes der während der Pandemie durchgeführten Politikmaßnahmen waren diese in vielen Fällen eher geschlechterblind. Damit setzte sich der Trend fort, dass ein auf nationaler und globaler Ebene abgegebenes verbales politisches Bekenntnis nicht systematisch in politisches Handeln mündet. Gezielte Politikkonzepte für Frauen haben in den letzten Jahren stärkere Verbreitung gefunden; die allgemeine Berücksichtigung geschlechtergerechter Ansätze in anderen Politikbereichen, einschließlich einer geschlechtergerechten Gesamtwirtschaftspolitik, erfolgt jedoch noch immer lückenhaft.
- 81.** Dennoch gibt es positive Beispiele für erfolgreiche Konzepte während der Krise. So wurden in Chile und Kolumbien Lohnbeihilfen für Neueinstellungen mit höheren Beihilfesätzen für Frauen gewährt, während Kolumbien und Senegal die Unterstützung für Unternehmerinnen verstärkten. Darüber hinaus wurden sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern die PEP zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen ausgeweitet. Schließlich wurden in Kenia und Mexiko Quoten eingeführt, die die Teilnahme von Frauen an diesen Programmen garantieren sollen.⁷⁷

Beschäftigungspolitische Konzepte für Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft

- 82.** Die Verabschiedung der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, war ein Meilenstein für die Politikdebatte und die Formulierung von Konzepten zur Unterstützung der Formalisierung der informellen Wirtschaft.⁷⁸ Im Nachgang zur Annahme der Empfehlung Nr. 204 führten viele Länder Konzepte zur Formalisierung in der darin vorgeschlagenen integrierten Weise ein.
- 83.** Ein neuer Trend war die Einführung der elektronischen Formalität („E-Formalität“) als Instrument zur Erbringung von Dienstleistungen für Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, das auch als Mittel zur Krisenreaktion eingesetzt wurde, als der Zugang informeller Unternehmen und Beschäftigter zu öffentlichen Dienstleistungen durch Lockdown-Maßnahmen und Abstandsregeln zusätzlich erschwert wurde. Hinter E-Formalität steht der Gedanke, digitale Technologien zu nutzen, um den Übergang zur formellen Wirtschaft zu unterstützen, etwa indem die Wirkung

⁷⁵ IAA, „Supporting Longer Working Lives: Multistage Approaches for Decent and Productive Work“, meeting paper, 2019; IAA, „How to Ensure Older Workers Fully Participate in the Recovery after the Pandemic“, 2020.

⁷⁶ IAA, *World Social Protection Report 2020–22*.

⁷⁷ Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), „COVID-19 Global Gender Response Tracker“; IAA, *A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer*, Policy Brief, 2020.

⁷⁸ IAA, Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015.

institutioneller Politikmaßnahmen verstärkt wird. Ziel des Einsatzes dieser neuen Technologien ist es letztlich, die wirtschaftliche Kapazität (Produktivität) zu steigern, die Normen und Vorschriften zu verbessern, Anreize zu gestalten und umzusetzen sowie die Systeme und Maßnahmen zur Durchsetzung zu verbessern. Forschungsarbeiten lassen erkennen, dass „E-Governance“ positive Auswirkungen hinsichtlich der Verringerung des Umfangs der informellen Wirtschaft hat.⁷⁹

1.2.4. Politikkonzepte für Qualifizierung und lebenslanges Lernen zur Nutzung der Chancen im Zusammenhang mit der Zukunft der Arbeit

- 84.** Im Bereich der Qualifizierung besteht nachweislich ein zunehmendes Interesse an der Entwicklung von Strategien und Konzepten zur Unterstützung des lebenslangen Lernens (LLL) in verschiedenen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung, wobei der Schwerpunkt nicht mehr nur auf jungen Menschen liegt. Dies findet seinen Niederschlag in SDG 4, das die Länder veranlasst hat, Schritte zur Verbesserung des Zugangs zu lebenslangen Bildungs- und Lernmöglichkeiten zu unternehmen.⁸⁰ Wesentliche Faktoren, die die Förderung des LLL unterstützen, etwa die Entwicklung von Qualifikationsrahmen und Systemen zur Anerkennung und Validierung von Kompetenzen und Qualifikationen, sind weiterhin Bestandteil politischer Reforminitiativen zugunsten des LLL. Um die durch die wachsende Nachfrage nach der Vermittlung von Qualifikationen und die COVID-19-Pandemie bedingten Finanzierungsengpässe zu überwinden, wurden innovative Ansätze eingeführt, darunter individuelle Lernansprüche, die in Verbindung mit einem universellen Recht auf Zugang zu einer kostenlosen Ausbildung an öffentlichen Einrichtungen sowohl öffentliche als auch private Beiträge umfassen können, individuelle Lernkonten, Steueranreize und individuelle Ausbildungsgutscheine. Gutscheine erfreuen sich mittlerweile besonderer Beliebtheit, da sie gezielt für die verletzlichsten Menschen verwendet werden können und sich potenziell mit Darlehen und anderen Anreizmechanismen kombinieren lassen. Die meisten Länder verfügen über kein ausgereiftes System von Lernansprüchen, haben jedoch in vielen Fällen Schritte in dieser Hinsicht unternommen. Kanada, Marokko, Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten haben die Einführung eines solchen Systems zugesagt (z. B. im Rahmen einer nationalen Strategie), Thailand und Malaysia haben eine Erklärung über derartige Ansprüche abgegeben, und Australien, Japan und die Republik Korea haben praktische Umsetzungsschritte (z. B. durch Gutscheine) unternommen. Erfolgreiche Beispiele für umfassende Anspruchssysteme finden sich beispielsweise in Frankreich und Singapur.⁸¹ In einigen Fällen wurden Sozialschutzleistungen mit dem Zugang zu Lern- und Ausbildungsangeboten verknüpft, etwa in Japan, der Republik Korea und Vietnam über Beschäftigungsversicherungen oder in Argentinien, Malaysia und Pakistan über beitragsunabhängige Sozialtransfers.
- 85.** Globale Triebkräfte des Wandels, darunter die Globalisierung des Handels, bieten wichtige Chancen für positive wirtschaftliche und soziale Veränderungen, bringen jedoch auch Herausforderungen mit sich, etwa Qualifikationsungleichgewichte, die möglicherweise lange anhalten, wenn sie nicht angegangen werden. In diesem Zusammenhang und insbesondere angesichts der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in letzter Zeit sind die Länder bestrebt, wirksame Mechanismen zur frühzeitigen Erkennung und Überwachung des Qualifikationsbedarfs einzurichten und die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen entsprechend anzupassen.

⁷⁹ Juan Chacaltana, Vicky Leung und Miso Lee, *New Technologies and the Transition to Formality: The Trend Towards e-formality*, EMPLOYMENT Working Paper Nr. 247, 2018; Sriani Kring und Vicky Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*, 2021.

⁸⁰ SDG Compass, „SDG 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all“.

⁸¹ IAA und UNESCO, *A Review of Entitlement Systems for Lifelong Learning*, 2020.

- 86.** Die Pandemie trieb die Digitalisierung der Arbeit branchenübergreifend voran und offenbarte akute Defizite bei den digitalen Qualifikationen. Viele Unternehmen setzten auf eine Anpassung der Qualifikationen und Aufgaben ihrer Mitarbeiter an die sich verändernde Situation durch entsprechende Schulungen. So geht aus einer vergleichenden Studie zu Schnellbewertungen des durch die COVID-19-Krise bedingten Neu- und Höherqualifizierungsbedarfs in neun afrikanischen Ländern hervor, dass 58 Prozent der befragten Arbeitgeber während der COVID-19-Pandemie Schulungen für ihre vorhandenen Mitarbeiter bereitstellten; 44 Prozent aller in der Umfrage erfassten Schulungen betrafen den Einsatz digitaler Technologien zu Kommunikationszwecken, und bei weiteren 28 Prozent der Schulungen ging es um die Nutzung digitaler Technologien für die Anbindung an das Internet.⁸²
- 87.** Die Anpassung an den Klimawandel geht einher mit einem Anstieg der Nachfrage nach grünen Kompetenzen. Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung in aller Welt stellen sich langsam auf dieses neue Erfordernis ein. 2019 erkannten zwei Drittel der 183 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Rahmen ihrer national festgelegten Beiträge⁸³ die Bedeutung von Kapazitätsentwicklung und Klimakompetenz an, doch enthielten weniger als 40 Prozent aller national festgelegten Beiträge Pläne für eine Vermittlung solcher Kompetenzen zur Unterstützung der Verwirklichung klimabezogener Ziele, und mehr als 20 Prozent sahen überhaupt keine Schulungs- oder Kapazitätsaufbauaktivitäten in diesem Bereich vor.⁸⁴

1.2.5. Beschäftigungsorientierte Gesamtwirtschaftspolitik

- 88.** Im Zeitraum 2020–21 reagierten nahezu alle Länder auf die COVID-19-Krise mit einer Reihe von gesamtwirtschaftspolitischen Maßnahmen, die einen Zusammenbruch der Wirtschaft verhindern, Betriebskontinuität gewährleisten und Arbeitsplätze schützen sollten. In dieser Hinsicht spielte die Gesamtwirtschaftspolitik in den meisten Ländern eine zentrale Rolle in Gestalt einer expansiven Fiskalpolitik und einer höchst akkommodierenden Geldpolitik. Trotz des fast einhelligen Konsenses zugunsten umfangreicher Anreizmaßnahmen waren beträchtliche Unterschiede zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern zu beobachten, die die Abweichungen hinsichtlich des Tempos der Erholung vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln erklären.
- 89.** In fiskalpolitischer Hinsicht reagierten die Länder mit beispielloser Unterstützung, finanziert durch zusätzliche Ausgaben und Einnahmenverzicht (auch als Positionen „über dem Strich“ bekannt) im Umfang von 10,8 Billionen US-Dollar für den Zeitraum 2020–21 bzw. 10,2 Prozent des 2020 erwirtschafteten weltweiten BIP (Abbildung 11).⁸⁵ Hinter diesem globalen Durchschnitt verbergen sich je nach Land erhebliche Unterschiede. In den Industrieländern betragen die zusätzlichen Ausgaben und der Einnahmenverzicht durchschnittlich 11,7 Prozent des BIP, während sie in den Schwellenländern schätzungsweise 5,7 Prozent des BIP und in den Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen deutlich weniger, nämlich 3,2 Prozent des BIP, ausmachten. Trotz des

⁸² IAA, *Guidelines on Rapid Assessment of Reskilling and Upskilling Needs in Response to the COVID-19 Crisis*, 2020; IAA, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, erscheint demnächst.

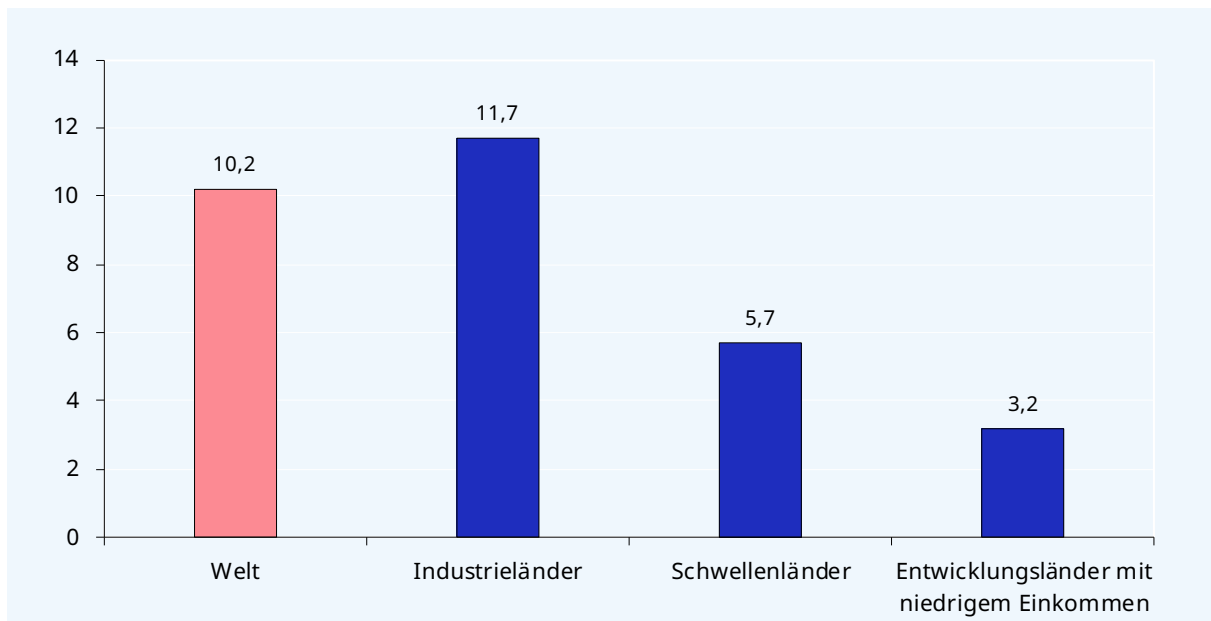
⁸³ Im Rahmen des Übereinkommens von Paris verpflichteten sich die Länder, die Umsetzung des Übereinkommens in Form von national festgelegten Beiträgen (NDC) zu gewährleisten, die Maßnahmen zur Förderung der Anpassung an den Klimawandel und zur Minderung seiner Auswirkungen in ausgewählten Wirtschaftssektoren enthalten. 2019 legten 183 UN-Mitgliedstaaten derartige NDC vor.

⁸⁴ IAA, *Skills for a Greener Future: Key Findings*, 2019.

⁸⁵ Internationaler Währungsfonds (IWF), „Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic“, Oktober 2021. Über zusätzliche Ausgaben und Einnahmenverzicht hinaus haben die Regierungen erhebliche Mittel für Eigenkapital, Darlehen und Garantien (bzw. die Positionen „unter dem Strich“) bereitgestellt.

merklichen Gefälles bei den relativen Ausgaben stellt die Nutzung fiskalpolitischer Anreize in den Entwicklungsländern eine deutliche Abkehr von früheren Krisenreaktionen dar, bei denen in der Regel auf fiskalpolitische Sparmaßnahmen gesetzt wurde.

► **Abbildung 11. Zusätzliche Ausgaben und Einnahmenverzicht als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie nach Einkommenskategorien (in Prozent des BIP 2020)**



Quelle: IWF, „Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic“, Oktober 2021.

- 90.** Ein ähnliches Bild ergibt sich für die während der COVID-19-Krise verfolgte Geldpolitik. Anders als bei früheren Krisen reagierten die Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen mit einer Senkung der Leitzinsen, um die Wirtschaft anzukurbeln und einen weiteren Zusammenbruch zu verhindern.⁸⁶ Nach Angaben der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, die Daten für 37 Zentralbanken erhebt, hatten 31 Länder bis Ende April 2020 ihre Leitzinsen gesenkt.⁸⁷ Vier Länder (Dänemark, Japan, Schweden und die Schweiz) und die Eurozone hatten die Untergrenze bereits erreicht (wobei in vier dieser Länder schon vor der Pandemie negative Zinssätze galten). Ungarn senkte seinen Leitzins im Juni 2020. Ausgehend von einer großen Stichprobe von Ländern (mehr als 100 Zentralbanken) lag der gewichtete durchschnittliche Leitzins im Dezember 2021 bei 5,49 Prozent.⁸⁸ Neben Leitzinssenkungen griffen mehrere Zentralbanken in Ländern mit mittlerem Einkommen, etwa Indien, Indonesien, Südafrika und Türkei, auf unkonventionelle geldpolitische Maßnahmen zurück, darunter auf den Ankauf von Vermögenswerten (d. h. quantitative Lockerung).
- 91.** Eine weitere entscheidende gesamtwirtschaftliche Herausforderung ist darin zu sehen, dass die Inflation seit Ende 2021, bedingt durch die wachsende Gesamtnachfrage, die Energiekosten, die Preiserhöhungen bei Rohstoffen und Lebensmitteln und die anhaltenden Störungen in den globalen Lieferketten, steigt. Vor diesem Hintergrund haben einige Zentralbanken Ende 2021 bereits mit einer Erhöhung der Zinssätze reagiert. Die Mehrheit der Zentralbanken belässt ihre Zinssätze

⁸⁶ Islam, *Macroeconomic policy responses to the COVID-19 crisis in emerging market and developing economies: current outcomes and evolving challenges*, erscheint demnächst.

⁸⁷ Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), „Central bank policy rates“.

⁸⁸ Central Bank News, „Interest Rates“.

jedoch nach wie vor auf einem Rekordtief. Zudem verfolgen die meisten Länder, abgesehen von einigen Ausreißern wie Argentinien und Simbabwe, trotz steigender Zinsen insgesamt weiterhin einen sehr expansiven geldpolitischen Kurs.

- 92.** 2022 und darüber hinaus wird die Erholung von der COVID-19-Krise von der Fähigkeit der Länder abhängen, ihre Impfquoten zu erhöhen und die Investitionen zu finanzieren, die notwendig sind, um die enormen Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit, insbesondere für die am schwersten betroffenen Gruppen, zu beseitigen. Die bisherigen Krisenbewältigungsmaßnahmen haben allerdings zu hohen Haushaltsdefiziten geführt. Darüber hinaus sind die Staatseinnahmen aufgrund der nachlassenden gesamtwirtschaftlichen Aktivität rückläufig: Am stärksten gingen die Einnahmen im Verhältnis zum BIP in den Schwellenländern zurück, und zwar von 27 Prozent im Jahr 2019 auf 25,1 Prozent im Jahr 2020, während sie in den Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen von 14,9 Prozent auf 14,1 Prozent sanken.⁸⁹
- 93.** Infolgedessen stieg der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand (in Relation zum BIP) während der Krise weltweit erheblich an (Tabelle 2). In den Industrieländern erhöhte er sich 2020 um mehr als 30 Prozentpunkte (gegenüber dem Durchschnitt im Zeitraum 2001–19) und in den Ländern mit mittlerem Einkommen um etwa 20 Prozentpunkte. Obwohl der Anstieg in den einkommensschwachen Volkswirtschaften geringer ausfiel (von durchschnittlich 42 Prozent im Zeitraum 2001–19 auf 49,9 Prozent im Jahr 2020), sind diese Länder in Bezug auf die Schuldentragfähigkeit vor größere Herausforderungen gestellt und benötigen in den kommenden Jahren weitere Schuldenerleichterungen und Unterstützung, zumal die Schuldenquoten in naher Zukunft voraussichtlich hoch bleiben werden.

► **Tabelle 2. Bruttoschuldenstand (in Prozent des BIP) nach Regionen/Einkommenskategorien, 2001–25**

Region	2001–19	2020	2021–25
Industrieländer	89,5	122,7	119,6
Schwellenländer und Länder mit mittlerem Einkommen	43,4	64,0	66,9
Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen	42,0	49,9	49,1

Quelle: IWF, „Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic“, Oktober 2021.

1.2.6. Sektorspezifische Konzepte (darunter für den Handel und die grüne Wirtschaft)

- 94.** Wenngleich sektor- und branchenspezifische Konzepte nach wie vor eine wesentliche Rolle spielen, machen jüngere Erfahrungen (beispielsweise in Costa Rica, Ghana, Spanien, Südafrika und Vietnam) deutlich, dass die Annahme eines Konzepts für eine bestimmte Branche an sich noch keine Garantie für einen erfolgreichen Strukturwandel darstellt. Wie die Erfahrungen der Länder zeigen, müssen sektorspezifische Konzepte nicht nur auf einer detaillierten Diagnose in der Gestaltungsphase beruhen, in der das Potenzial des jeweiligen Sektors auf der Grundlage des sozialen Dialogs ermittelt wird, sondern sich auch in ein kohärentes Paket von Konzepten einfügen und denselben entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Zielen dienen wie die Gesamtstrategie des Landes.⁹⁰ Die Pflege-, die digitale und die grüne Wirtschaft wurden in vielen Ländern

⁸⁹ IWF, „Fiscal Monitor (Oktober 2021)“.

⁹⁰ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau und Johannes Weiss, „Industrial policies for structural transformation: Processes, institutions and methods“, Kapitel 1 in IAA, *Global Employment Policy Review 2020*.

als Sektoren identifiziert, die potenziell menschenwürdige Arbeitsplätze hervorbringen und zugleich für mehr Gleichheit und Inklusivität in der Wirtschaft sorgen können.

- 95.** Im Bereich der Handelspolitik treten viele internationale und nationale Institutionen für eine stärkere Verknüpfung von Handel und menschenwürdiger Arbeit ein, indem sie allen Erwerbstätigen (unabhängig von ihrem Beschäftigungsverhältnis oder ihren vertraglichen Vereinbarungen) und Unternehmen – insbesondere kleinen Unternehmen sowie von Frauen geführten und innovativen Unternehmen – die Möglichkeit geben, das globale Handelssystem aktiv mitzugestalten und daraus Nutzen zu ziehen.⁹¹ In der Politik herrscht weithin Einvernehmen über die Bedeutung der Qualifizierung für Handelsergebnisse, eine Erkenntnis, die sich sowohl in den nationalen Handelsstrategien als auch in den nationalen Qualifizierungsstrategien niederschlägt.
- 96.** In Bezug auf die grüne Wirtschaft bieten die NEP einen praktikablen Ansatzpunkt für die Vereinbarkeit von beschäftigungsbezogenen und ökologischen Zielen, insbesondere durch die Förderung „grüner Arbeitsplätze“. In den letzten Jahren ist die Beschäftigungspolitik allgemein umweltfreundlicher geworden und umfasst nun verschiedene Maßnahmen zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit in der grünen Wirtschaft. Diese reichen von steuerlichen Anreizen und katalysatorisch wirkenden Investitionen in zukunftssträchtige Sektoren bis hin zu Schulungs- und Qualifizierungsangeboten, darunter Neuqualifizierung als Bestandteil aktiver Arbeitsmarktprogramme. Es gibt jedoch Spielraum für weitere Verbesserungen bei der Gestaltung dieser Politikmaßnahmen und für ihre effektivere Durchführung mittels eines integrierten Ansatzes. Allgemein finden Fragen im Zusammenhang mit grünen Arbeitsplätzen häufig eher Eingang in nationale Entwicklungsrahmen als in spezielle Rahmen für eine grüne Beschäftigungspolitik. Daher sind erfolgreiche Bemühungen dadurch gekennzeichnet, dass sie auf einem kohärenten Katalog sorgfältig abgestimmter Konzepte – insbesondere für die Finanz-, Industrie-, Beschäftigungs-/Arbeitsmarkts-, Bildungs- und Qualifizierungspolitik – zur Förderung grüner Arbeitsplätze und einer grüneren Wirtschaft beruhen.⁹²

⁹¹ WTO, „Public Forum 2016 – ‘Inclusive Trade’“, 2016.

⁹² Nebuloni, Ernst und Epifanio.

► Kapitel 2

Eine neue Generation beschäftigungspolitischer Konzepte für eine bessere Zukunft der Arbeit

97. Als Ergebnis der zweiten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung⁹³ wurden unter anderem folgende Schlüsselemente eines umfassenden Beschäftigungsrahmens benannt: a) eine beschäftigungsfreundliche Gesamtwirtschaftspolitik, b) eine Handels-, Industrie-, Steuer-, Sektor- und Infrastrukturpolitik, c) eine Unternehmenspolitik, insbesondere ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen, d) eine Bildungspolitik, die Konzepte für LLL und Qualifizierung unterstützt, welche den sich wandelnden Bedürfnissen des Arbeitsmarkts Rechnung tragen, e) eine Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktinstitutionen, f) Politikkonzepte zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, g) eine Arbeitsmigrationspolitik, h) dreigliedrige Prozesse zur Förderung von Politikkohärenz zwischen wirtschafts-, umwelt-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Konzepten, i) wirksame Mechanismen der interinstitutionellen Koordinierung, j) umfassende Aktivierungsstrategien zur Erleichterung des Übergangs junger Menschen von der Schule ins Erwerbsleben, k) Politikkonzepte zur Förderung des Übergangs zur Formalität, l) Politikkonzepte zur Bewältigung der mit ökologischer Nachhaltigkeit verbundenen Herausforderung und zur Gewährleistung eines gerechten Übergangs für alle, m) Politikkonzepte zur Inangriffnahme der Auswirkungen des neuen demografischen Kontexts auf die Beschäftigung und den Sozialschutz, n) relevante und aktuelle Arbeitsmarktinformationssysteme und o) wirksame Systeme zur Verfolgung und Evaluierung beschäftigungspolitischer Konzepte und Programme.
98. Ausgehend von dieser Liste werden in diesem Kapitel die wichtigsten grundsatzpolitischen Fragen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Beschäftigungsförderung, der Erholung von der Krise und der Zukunft der Arbeit vor dem Hintergrund einer sich ständig weiterentwickelnden Landschaft beschäftigungspolitischer Konzepte erörtert. Dabei wird erläutert, durch welche wesentlichen Merkmale die neue Generation beschäftigungspolitischer Konzepte gekennzeichnet ist und wie die IAO und ihre Mitgliedstaaten das Konzept umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen umgesetzt haben, untersucht, warum solche beschäftigungspolitischen Rahmen für einen inklusiven Strukturwandel von entscheidender Bedeutung sind, und der Frage nachgegangen, warum Politikkonzepte für inklusive Arbeitsmarktübergänge für einen am Menschen orientierten Ansatz so wichtig sind. Zudem enthält das Kapitel eine Einführung in die Debatte über Qualität und Quantität der Beschäftigung und bietet weitere Einblicke in zentrale Politikbereiche. Zuletzt werden Finanzierungsfragen im Zusammenhang mit der erfolgreichen Umsetzung umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen, insbesondere NEP, behandelt.

2.1. Eine neue Generation umfassender, von der IAO unterstützter beschäftigungspolitischer Konzepte

99. Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, sieht die Förderung voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung durch die Ausarbeitung und Umsetzung von NEP und Programmen vor, die mit anderen nationalen entwicklungspolitischen Konzepten koordiniert

⁹³ IAA, „A recurrent discussion on the strategic objective of employment“.

werden.⁹⁴ Entsprechend dem Übereinkommen sollte die Beschäftigungspolitik durch einen partizipativen Prozess ausgearbeitet werden und auf einem inklusiven, nicht diskriminierenden und nachhaltigen Ansatz beruhen, wie es in der ersten und zweiten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung und in der Allgemeinen Erhebung von 2020⁹⁵ weiter ausgeführt wurde, um zu gewährleisten, dass alle Menschen ihre Beschäftigung frei wählen können.

- 100.** Der Ansatz der IAO für die Umsetzung der Schlussfolgerungen der zweiten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung durch NEP innerhalb eines umfassenden beschäftigungspolitischen Rahmens wurde seitdem in alle Programme und Haushalte der IAO aufgenommen, auch indem die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Ausarbeitung und Schaffung umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen, der Suche nach der richtigen Abfolge und Mischung politischer Maßnahmen und der Unterstützung verletzlicher Beschäftigter und Unternehmen unterstützt werden.
- 101.** Dieser übergeordnete Politikrahmen dient zwar weiterhin als Richtschnur für die Ausarbeitung der Politik in den Mitgliedstaaten, muss jedoch zunehmend an die sich rasch verändernde Arbeitswelt angepasst werden, insbesondere durch die Integration kurz- und langfristiger Maßnahmen (Abschnitt 2.2), die verstärkte Unterstützung des Übergangs von Beschäftigten und Unternehmen (Abschnitt 2.3) und die Ausschöpfung des Potenzials neuer und innovativer Ansätze mit einem stärkeren Schwerpunkt auf einer zeitnahen und wirksamen Umsetzung (Abschnitt 2.4). Wie in der Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit („Jahrhunderterklärung“)⁹⁶ und im globalen Handlungsappell⁹⁷ hervorgehoben wurde, sollte dieser neue adaptive Ansatz innerhalb eines umfassenden Rahmens umgesetzt werden, um sicherzustellen, dass die Politikkonzepte sich gegenseitig fördern und in allen Fällen einen beschäftigungsorientierten Ansatz verfolgen.
- 102.** Die neue Generation beschäftigungspolitischer Konzepte, die auf bisherigen Erkenntnissen aufbaut und zugleich an neu entstehende Bedürfnisse angepasst wird, umfasst weiterhin zwei große Politikbereiche, die sich beide auf die Beschäftigung und die Arbeitsmärkte auswirken: 1) die Wirtschafts- und Sozialpolitik, einschließlich der Sektor- und der Industriepolitik⁹⁸, der Gesamtwirtschaftspolitik, der Politik im Bereich allgemeine und berufliche Bildung und der die Entwicklung des Privatsektors betreffenden Politik, und 2) die Arbeitsmarktpolitik, einschließlich aktiver und passiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und der Sozialschutzpolitik (Abbildung 12).

⁹⁴ IAA, Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964.

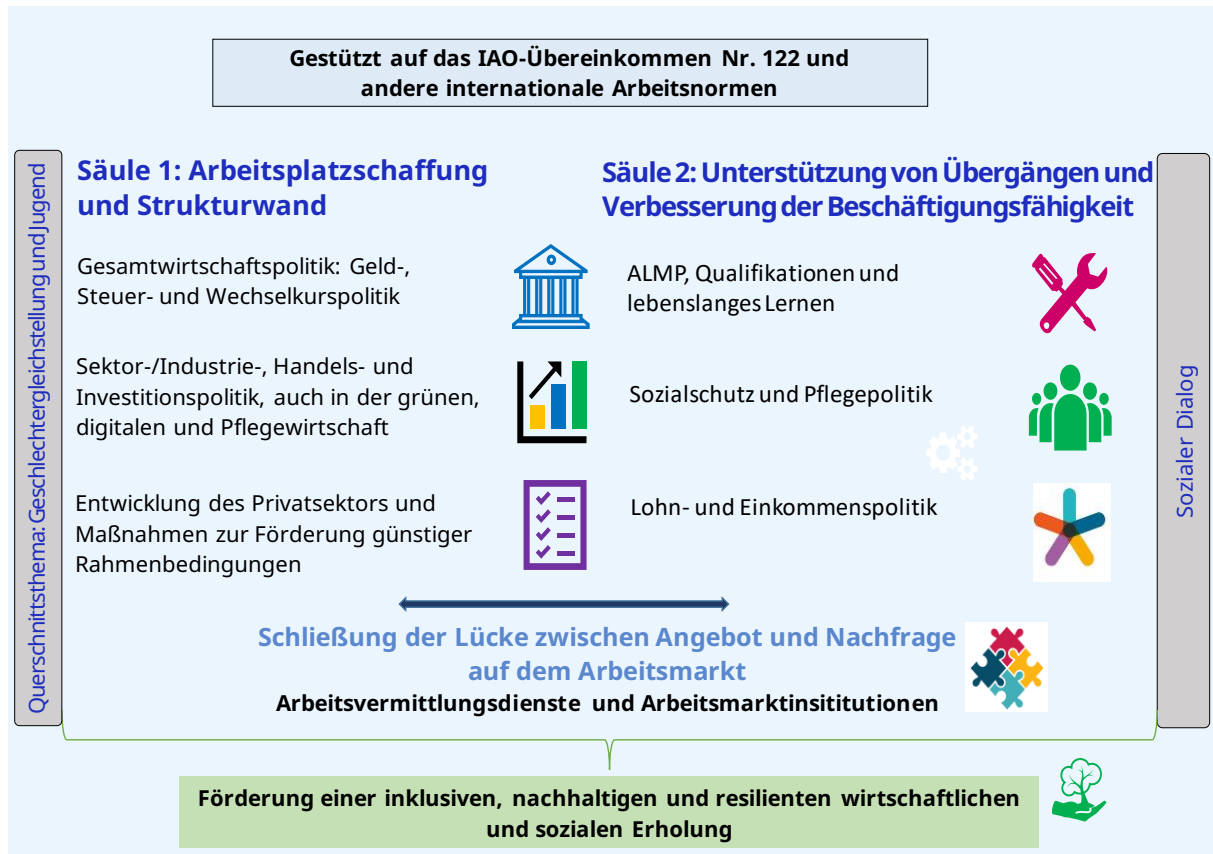
⁹⁵ IAA, *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape*, Internationale Arbeitskonferenz, 109. Tagung, 2020.

⁹⁶ IAA, Jahrhunderterklärung.

⁹⁷ IAA, Entschließung zu einem globalen Handlungsappell.

⁹⁸ Kucera, Schmidt-Klau und Weiss.

► **Abbildung 12. Geschlechtergerechte beschäftigungspolitische Konzepte zur Unterstützung einer am Menschen orientierten Erholung**



- 103.** Die neue Generation beschäftigungspolitischer Konzepte ist stärker auf Geschlechtergerechtigkeit und auf benachteiligte Gruppen ausgerichtet. Wenngleich sie die Ausweitung menschenwürdiger Arbeitsplätze insgesamt unterstützt, liegt ein ständiger Schwerpunkt auf Jugendlichen, Frauen und Beschäftigten in der informellen Wirtschaft. Darüber hinaus wird mehr Wert auf die Einbeziehung neuer Gruppen gelegt, die bedingt durch die für die Zukunft der Arbeit maßgeblichen Faktoren Benachteiligungen erleiden.
- 104.** Wie zuvor beinhalten die neuen umfassenden beschäftigungspolitischen Konzepte sowohl nachfrage- als auch angebotsseitige Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Abstimmung zwischen beiden. Allerdings liegt der Schwerpunkt nun stärker auf der Schaffung eines günstigen Umfelds, das die Rolle des Privatsektors als Hauptquelle der Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt, und die angebotsseitigen Maßnahmen wurden ausgeweitet, da ein verstärkter Lebenszyklusansatz verfolgt wird, etwa indem das LLL in den Mittelpunkt gestellt wird. Zudem hat sich der Schwerpunkt auf eine stärker am Strukturwandel orientierte Perspektive verlagert, mit dem Ziel, die Gesellschaften so umzubauen, dass sie inklusiver, nachhaltiger und widerstandsfähiger werden, und gleichzeitig zu gewährleisten, dass niemand zurückbleibt, indem sichere und inklusive Übergänge gefördert werden. Dadurch erhält der Ansatz eine stärker entwicklungsorientierte Perspektive.
- 105.** Ein Schlüsselement beschäftigungspolitischer Konzepte ist von jeher der soziale Dialog als erfolgreichster Garant für die Berücksichtigung der Bedürfnisse aller, insbesondere benachteiligter Gruppen. Die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ist nach wie vor von zentraler Bedeutung, und es werden Anstrengungen unternommen, ihre Rolle zu stärken. In Fällen, in

denen ein sozialer Dialog stattfand, trug er allgemein zu einem ausgewogenen und ganzheitlichen Ansatz mit großer Akzeptanz bei.

106. Auch wenn es wichtig ist, dass derartige Rahmen im Wege des sozialen Dialogs gefördert werden, besteht der entscheidende Erfolgsfaktor darin, dass die Konzepte in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Daher erfordern beschäftigungspolitische Rahmen angemessene Ressourcen, starke Institutionen und innovative Wege der Zusammenarbeit. Der erweiterte Geltungsbereich der neuen Generation beschäftigungspolitischer Konzepte umfasst die ländliche Wirtschaft, Elemente im Zusammenhang mit einem gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften, Politikkonzepte zur Förderung friedlicher, stabiler und widerstandsfähiger Gesellschaften durch menschenwürdige Arbeit sowie Arbeitsmarktprogramme und Arbeitsvermittlungsdienste für den Übergang zu menschenwürdiger Arbeit im Lebensverlauf.
107. In Anbetracht der unterschiedlichen Prioritäten, Kontexte und Ressourcen der einzelnen Länder ist der von der IAO geförderte NEP-Ansatz nach wie vor das Mittel, einen partizipativen Prozess für die Gestaltung und Umsetzung umfassender beschäftigungspolitischer Konzepte zu gewährleisten, der die Länder in die Lage versetzt, ihren eigene spezifische Kombination von Politikkonzepten zu ermitteln und Maßnahmen entsprechend ihren jeweiligen Kapazitäten, verfügbaren Ressourcen und Prioritäten durchzuführen.
108. Die neue Generation beschäftigungspolitischer Konzepte trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Mitgliedstaaten in bestimmten Kontexten möglicherweise schneller Lösungen benötigen. Daher unterstützt sie flexiblere staatliche Politikprozesse, die so gestaltet sind, dass die Konzepte schneller entwickelt werden können (beispielsweise durch die Fokussierung auf einen kürzeren Politikzyklus für neue Strategien oder kurzfristige gezielte Maßnahmen mit häufigerer Überwachung).
109. Derartige flexible, geschlechtergerechte und inklusive beschäftigungspolitische Konzepte haben in vielen Ländern entscheidend dazu beigetragen, die negativen Auswirkungen der COVID-19-Krise auf Arbeitsplätze und Einkommen durch nachfrage- ebenso wie angebotsseitige Maßnahmen abzumildern. Auf der Grundlage länderspezifischer Schnelldiagnosen und unter Verwendung des NEP-Ansatzes war die Umsetzung der Prozesse dort am einfachsten, wo bereits starke Institutionen vorhanden waren und der soziale Dialog bereits als unterstützender Mechanismus genutzt wurde. Dank der Einbeziehung aller einschlägigen Ministerien und Akteure konnten häufig erhebliche Ressourcen zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen freigesetzt werden.

2.2. Der Zusammenhang zwischen Strukturwandel, Erholung und beschäftigungspolitischen Konzepten

110. Strukturwandel ist der Prozess, bei dem die Länder zu produktiveren Wirtschaftstätigkeiten übergehen, was mit einem Übergang zu mehr Nachhaltigkeit einhergeht, denn ohne CO₂-Neutralität werden die beschriebenen Produktivitätsgewinne auf Dauer nicht Bestand haben. Diese Umstellung dürfte nach allgemeiner Überzeugung Produktivitätsgewinne hervorbringen. Die Gewinne ermöglichen höhere Einkommen und bessere Arbeitsbedingungen, einschließlich angemessener Arbeitszeiten, für die Beschäftigten, sofern sie gerecht in der Gesellschaft verteilt werden, können aber auch höhere Investitionen in die Schaffung von Arbeitsplätzen auslösen. In dieser Hinsicht sieht die IAO den Strukturwandel als Verbesserung sowohl der Quantität als auch der Qualität der Beschäftigung und als wesentlichen Bestandteil erfolgreicher Entwicklungsprozesse an.
111. Derartige Prozesse müssen das langfristige Entwicklungsziel darstellen und sollten daher auch die aktuellen Strategien zur Erholung von der Krise beeinflussen. Eines der Ziele der am Menschen

orientierten Erholung, die mit dem globalen Handlungsappell⁹⁹ vorgeschlagen wird, besteht darin, dass der Erholungsprozess zu einem langfristigen inklusiven Strukturwandel führt. Die erfolgreiche Umsetzung solcher Erholungsstrategien stützt sich auf vier Säulen: a) inklusives Wirtschaftswachstum und inklusive Entwicklung, b) Schutz aller Beschäftigten, c) universeller Sozialschutz und d) sozialer Dialog.

112. Während des Erholungsprozesses sollte die Gesamtwirtschaftspolitik über eine rein antizyklische Rolle mit dem Ziel der Rückkehr zu den vor der Krise erreichten Ergebnissen hinausgehen und auch an den strukturellen Herausforderungen und den Ursachen der Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in der ganzen Welt ansetzen. Dies beinhaltet in der Regel eine Kombination fiskalpolitischer Maßnahmen, die auf die breit angelegte Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze (darunter Formalisierungsbemühungen) gerichtet sind, unterstützt durch eine Industriepolitik, Qualifizierungsangebote und ALMP, ein förderliches Unternehmensumfeld sowie schrittweise und nachhaltige Investitionen in einen universellen und angemessenen Sozialschutz.¹⁰⁰
113. Um darüber hinaus langfristige Widerstandsfähigkeit zu erreichen, bedarf es multilateraler Maßnahmen und globaler Solidarität, beispielsweise in Bezug auf den Zugang zu Impfstoffen, Umschuldung und die Erleichterung eines grünen Übergangs. Insbesondere die Behebung von Sozialschutzdefiziten und die Gewährung eines universellen Zugangs zu einem umfassenden, angemessenen und nachhaltigen Sozialschutz bleiben eine zentrale Priorität für die Förderung eines inklusiven Strukturwandels. Um eine ausgewogene und tragfähige Finanzierung für solche Systeme in Zeiten begrenzter Haushaltsmittel zu ermitteln, sind multilaterale Maßnahmen erforderlich, insbesondere angesichts dessen, dass der Inflationsdruck in den Industrieländern die Finanzierung weltweit gefährdet.
114. Schließlich muss der soziale Dialog eine zentrale Rolle bei der Reaktion auf die Pandemie und darüber hinaus spielen. In der Erholungsphase, in der Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage fortbestehen, ist der soziale Dialog von entscheidender Bedeutung für Lösungen, die positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben und sowohl für die Unternehmen als auch für die Beschäftigten von Vorteil sind. Dazu müssen auch Kapazitäten bei öffentlichen Verwaltungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden aufgebaut werden, damit sie wirksam an solchen Prozessen teilnehmen können.

2.3. Übergänge zu mehr Gleichheit und Inklusion: Die Notwendigkeit eines am Menschen orientierten Ansatzes

115. Die Vorbereitung auf die Zukunft der Arbeit und die damit verbundenen Herausforderungen erfordern beschäftigungspolitische Konzepte, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen in Sektoren mit Beschäftigungspotenzial ausgerichtet sind und gleichzeitig die Weichen für inklusive, nachhaltige und widerstandsfähige Volkswirtschaften stellen und Arbeitsmarktübergänge erleichtern, welche gewährleisten, dass niemand zurückbleibt. In dieser Hinsicht erhält der Entwicklungsprozess sowohl durch den notwendigen Strukturwandel in den Volkswirtschaften als auch durch den Fokus auf fairen und inklusiven Übergängen ein menschliches Antlitz, indem das, was für die Menschen am wichtigsten ist, in den Mittelpunkt des Handelns gestellt wird. Diese Politikkonzepte müssen so gestaltet werden, dass die mit der Zukunft der Arbeit verbundenen Herausforderungen in Chancen umgewandelt werden. So haben sich mit der Einführung neuer Technologien, insbesondere der künstlichen Intelligenz und der Robotisierung, bereits erste

⁹⁹ IAA, Entschließung zu einem globalen Handlungsappell.

¹⁰⁰ Kucera, Schmidt-Klau und Weiss.

Veränderungen auf den Arbeitsmärkten vollzogen, auch in Schwellen- und Entwicklungsländern. Statt Arbeitsplätze, insbesondere von geringqualifizierten Beschäftigten, zu gefährden, sollten diese technologischen Errungenschaften genutzt werden, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern, die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktinstitutionen zu stärken und Arbeitsplätze in zukunftsorientierten Sektoren zu schaffen. Beschäftigte, die ihren Arbeitsplatz verlieren, müssen einen angemessenen Schutz und die nötige Unterstützung erhalten, um auf neue Arbeitsplätze wechseln zu können. Die Umgestaltung der Volkswirtschaften im Hinblick auf die Verwirklichung der Klimaziele – ein weiteres wichtiges am Menschen orientiertes Ziel – bedeutet auch, dass bestimmte gut bezahlte Berufe in stark umweltschädlichen Sektoren nicht mehr verfügbar sein werden und den betroffenen Beschäftigten in diesen Branchen neue Möglichkeiten und gut gelenkte Übergänge geboten werden müssen. Der Globalisierungsprozess muss inklusiv und fair werden, damit die Menschen entlang der Wertschöpfungsketten die Vorteile des wachsenden Handelsvolumens und globalisierter Produktionsprozesse nutzen können – ein weiterer Bereich, in dem beschäftigungspolitische Konzepte eine wichtige Rolle spielen. Schließlich muss eine am Menschen orientierte Beschäftigungspolitik den Auswirkungen alternder Gesellschaften gebührend Rechnung tragen und sicherstellen, dass ältere Menschen ein erfülltes Leben in Würde und entsprechend ihren Wünschen führen können.

116. Die Schaffung von Arbeitsplätzen in ausreichender Zahl ist nach wie vor unumgänglich. Die neuen Arbeitsplätze müssen jedoch menschenwürdig sein und in breitere Entwicklungskonzepte für inklusivere und grünere Gesellschaften eingebettet werden. Ein zentrales Anliegen muss darüber hinaus sein, die Übergänge so zu steuern, dass niemand zurückbleibt.
117. Sowohl infolge des erforderlichen Strukturwandels als auch aufgrund der Notwendigkeit des Übergangs zu neuen Arbeitsplätzen, die sich aus dem Entwicklungsprozess ergibt, werden die nachgefragten Qualifikationsprofile immer komplexer. Damit Arbeitnehmer ein solches Qualifikationsprofil erhalten, muss durch proaktive Investitionen gewährleistet werden, dass die richtigen Instrumente und Institutionen für LLL und lebenslange Übergänge verfügbar sind. Wirksame Arbeitsvermittlungsdienste müssen eng mit Bildungseinrichtungen verzahnt werden, um den entsprechenden Schulungs- und Neuqualifizierungsbedarf angemessen antizipieren zu können. Auch für Initiativen zur Höherqualifizierung ist eine angemessene frühzeitige Erkennung des künftigen Qualifikationsbedarfs entsprechend den lokalen Arbeitsmarktentwicklungen erforderlich. In diesem Zusammenhang sind gut ausgebaute nationale Arbeitsmarktbeobachtungsstellen und Arbeitsmarktinformationssysteme unabdingbar, insbesondere in Kombination mit neuen digitalen Technologien.
118. Wichtiger denn je sind darüber hinaus Leistungen im Bereich der sozialen Sicherheit sowie ihre Kontinuität und Übertragbarkeit, denn sie bilden das Rückgrat von Gesellschaften, in denen die Menschen immer schwierigere Übergänge bewältigen müssen.

2.4. Politikbereiche für eine bessere Zukunft der Arbeit: Das „Wie“?

119. In ihrem globalen Handlungsappell ¹⁰¹ betont die IAO die Notwendigkeit einer uneingeschränkt inklusiven Erholung auf der Grundlage einer rascheren Umsetzung der Jahrhunderterklärung. ¹⁰² Demnach sollten beschäftigungspolitische Konzepte maßgeblich zum Wiederaufbau der Wirtschaft beitragen, und zwar so, dass sie an systemischen und strukturellen Ungleichheiten und anderen langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen ansetzen, die bereits vor

¹⁰¹ IAA, Entschließung zu einem globalen Handlungsappell.

¹⁰² IAA, Jahrhunderterklärung.

der Pandemie bestanden. In diesem Abschnitt wird erörtert, wie diese Politikkonzepte beschaffen sein sollten und wie sie umgesetzt werden müssen.

2.4.1. Politikkonzepte für einen inklusiven Strukturwandel

120. Strukturwandel ist kein neues Konzept. Länder auf allen Entwicklungsstufen haben versucht, durch eine Umgestaltung ihrer Volkswirtschaft die Produktivität und den Lebensstandard zu erhöhen. Die Auswirkungen eines solchen Strukturwandels waren jedoch je nach Land und Region sehr unterschiedlich, und einige Volkswirtschaften, insbesondere in den am wenigsten entwickelten Regionen, verzeichneten Produktivitätsrückgänge, da sich die Beschäftigung von Sektoren mit höherer Produktivität zu Sektoren mit geringerer Produktivität verlagerte. Daher kann ein Wiederaufbau zum Besseren nur im Wege eines inklusiven und nachhaltigen Strukturwandels erfolgen, der letztlich zur Schaffung von menschenwürdiger Arbeit für alle führt, was den Schutz aller Beschäftigten einschließt. Damit dies gelingt, müssen verschiedene Politikkonzepte durch eine Neufokussierung stärker beschäftigungsorientiert und inklusiver werden. In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Politikbereiche erörtert. Zwar sind alle diese Bereiche wichtig, doch hängt ihr Erfolg in hohem Maße von einem starken sozialen Dialog ab. Eine Priorität muss darin bestehen, die Institutionen des sozialen Dialogs und die Fähigkeit der Sozialpartner zur Beteiligung an der Gestaltung und Umsetzung der Konzepte für die verschiedenen Politikbereiche zu stärken.

Gesamtwirtschaftspolitik zur Verwirklichung von produktiver Vollbeschäftigung

121. Während der Schwerpunkt der Gesamtwirtschaftspolitik in den letzten Jahrzehnten vor allem auf der Eindämmung der Inflation lag, muss sie nun mit dem ausdrücklichen Ziel der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze konzipiert werden. Die Finanzbehörden, die Zentralbanken und die nationalen Entwicklungsbanken (sofern vorhanden) verfügen über eine Reihe von Politikinstrumenten, die sie zur Förderung der Unternehmensentwicklung, der Innovation und der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Förderung von Investitionen und Handel einsetzen können, wodurch wiederum Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen (siehe Kasten 2). Der Aufbau institutioneller Kapazitäten für die Steuerung der Gesamtnachfrage über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg, die Einführung breit angelegter und progressiver Steuersysteme und die Einrichtung einer transparenten und gut regulierten Finanzintermediation, die die produktiven Sektoren der Wirtschaft unterstützt, sind entscheidende Erfolgsfaktoren für die Verwirklichung von produktiver Vollbeschäftigung im Einklang mit dem SDG 8. Aufgrund der wichtigen Rolle der Besteuerung im Rahmen der Fiskalpolitik müssen eingehende Erörterungen über die Frage, ob Unternehmen eine Steuer auf Roboter zahlen sollten, steuerliche Vorzugsregelungen für digitale Unternehmen und gezielte Steuererleichterungen für Forschung und Entwicklung sowie Lizenzboxen geführt werden.

► Kasten 2. Die nationale Strategie der Philippinen zur Erholung der Beschäftigung

Als Reaktion auf die durch die COVID-19-Krise bedingten massiven Störungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts in den Philippinen beschloss die Regierung einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz für die Entwicklung der nationalen Strategie zur Erholung der Beschäftigung im Rahmen des aktualisierten philippinischen Entwicklungsplans 2017–22 und des Plans ReCharge PH. Dieser Ansatz stützt sich auf den auf vier Säulen beruhenden Politikrahmen der IAO für die Reaktion auf die sozioökonomischen Auswirkungen der Krise, während die vier operativen Ergebnisvorgaben darauf gerichtet sind, 1) die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen, 2) das Vertrauen von Verbrauchern und Unternehmen wiederherzustellen, 3) die Arbeitskräfte höherzuqualifizieren und umzuschulen und 4) den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.

- 122.** Im aktuellen Kontext darf die Fiskalpolitik nicht nur dem Schutz von Arbeitsplätzen, Löhnen und Einkommen und der Wiederherstellung des Beschäftigungsgrads aus der Zeit vor der Pandemie dienen, sondern muss auch darauf abzielen, strukturelle Hindernisse zu beseitigen, das Wirtschaftswachstum zu gestalten, Armut und Ungleichheit zu verringern und in eine inklusivere und nachhaltigere Zukunft zu investieren.¹⁰³ Je nach den länderspezifischen Zwängen und Prioritäten beinhaltet dies eine Kombination fiskalpolitischer Maßnahmen, die auf die breit angelegte Schaffung menschenwürdiger Arbeit (darunter Formalisierungsbemühungen) gerichtet sind, unterstützt durch eine Industriepolitik, Qualifizierungsangebote und ALMP (auch zur Überwindung der digitalen Kluft) sowie nachhaltige Investitionen in universelle und angemessene Sozialschutzsysteme. Wichtig ist der Hinweis, dass die positive Rolle der Fiskalpolitik bei der Förderung eines inklusiven Wachstums in Ländern mit hohem Einkommen auch für Schwellen- und Entwicklungsländer gilt, auch wenn ihr fiskalischer Spielraum relativ begrenzt ist. In Schwellenländern sind die Multiplikatoren in der Regel kleiner als in Industrieländern, aber dennoch gleich gartet.
- 123.** Die Geld- und die Wechselkurspolitik sind ebenfalls wichtige Elemente eines beschäftigungsförderlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmens und können als Ziele sowohl Preisstabilität als auch Vollbeschäftigung beinhalten. Ein solches Mandat hat beispielsweise seit 1978 das Federal Reserve System der Vereinigten Staaten. 2018 wurde das Mandat der neuseeländischen Zentralbank dahingehend geändert, dass es neben der Preisstabilität auch „ein Höchstmaß an nachhaltiger Beschäftigung“ umfasst. Eine wichtige Rolle können stabile und wettbewerbsfähige Wechselkurse zudem bei der Unterstützung der wirtschaftlichen Diversifizierung (SDG-Unterziel 8.2)¹⁰⁴ und der Bewältigung zyklischer Schwankungen von Kapitalströmen spielen. Ein solcher Wechselkursrahmen kann die Entwicklung von Sektoren handelbarer Güter (Landwirtschaft und verarbeitendes Gewerbe) sowie von Sektoren mit großen „Lern-Spillovers“ unterstützen, die zur Verbreitung neuer Technologien führen. Beschäftigungsintensive Investitionsstrategien verstärken nicht nur die Beschäftigungswirkung des Handels, sondern sind auch entscheidend für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze.

Sektorpolitik

- 124.** Sektorpolitische Konzepte können dazu beitragen, das zweifache Ziel von höherer Produktivität und Vollbeschäftigung zu erreichen, indem sie die Verlagerung von Beschäftigung und Produktion in produktivere Sektoren erleichtern – wobei zu bedenken ist, dass dabei bestimmte Sektoren Einbußen erleiden werden und die Beschäftigten und Unternehmen in diesen Sektoren bei ihren potenziellen Übergängen unterstützt werden müssen. Im engeren Sinne dient die Sektorpolitik der Erleichterung eines inklusiven Strukturwandels hin zu produktiveren Sektoren. Im weiteren Sinne beinhaltet sie auch Investitionen in Infrastruktur und Qualifizierung sowie eine förderliche Gesamtwirtschafts- und Handelspolitik, oft mit dem Ziel einer stärkeren Integration in internationale Märkte. Angesichts der Dringlichkeit des Klimawandels müssen Sektorstrategien zudem dem Potenzial für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit Rechnung tragen, das mit Investitionen in die Minderung des Klimawandels und Anpassung daran verbunden ist. Ein inklusiver Strukturwandel, der durch sektorpolitische Konzepte vorangetrieben wird, bietet den Ländern darüber hinaus die Möglichkeit zum Abbau von Informalität (SDG-Indikator 8.3.1), was insbesondere für Klein-, kleine- und mittlere Unternehmen (KKMU) in Entwicklungsländern gilt.
- 125.** Bei Konzepten zur Förderung eines inklusiven Strukturwandels muss berücksichtigt werden, dass der Umfang, in dem Wirtschaftswachstum zu höherer Produktivität und/oder höheren Einkom-

¹⁰³ Für den afrikanischen Kontext siehe: Ilan Strauss, Busi Sibeko und Gilad Isaacs, *Towards a Transformative Macroeconomic Policy Framework for Employment Generation in Africa*, 2021.

¹⁰⁴ Vereinte Nationen, „SDG Indicators: Target 8.2“.

men führt, zeitlich und sektorabhängig schwankt.¹⁰⁵ Ein zentraler Aspekt ist der Entwicklungsstand eines Landes – konkret die Frage, ob das Land als überwiegend agrarisch charakterisiert werden kann, ob es sich in einem frühen oder mittleren Industrialisierungsstadium befindet, ob es gegenwärtig eine vorzeitige Deindustrialisierung durchläuft oder ob es tatsächlich ein fortgeschrittenes postindustrielles Stadium erreicht hat (Kästen 3 und 4).

► Kasten 3. Strukturwandel in Uganda

Uganda hat zahlreiche Schritte unternommen, um die Entwicklung des Privatsektors anzukurbeln, konnte den Strukturwandel jedoch nur mit begrenztem Erfolg fördern. Eine kürzlich vom Ministerium für Gleichstellung, Arbeit und soziale Entwicklung durchgeführte „beschäftigungsdiagnostische Analyse“ ergab, dass die Beschäftigung vor allem in kleinen, wenig produktiven Tätigkeiten in der Landwirtschaft und im Handel zunimmt, während sie im verarbeitenden Gewerbe und anderen Sektoren mit höherer Produktivität zurückgeht. Bei der Ausarbeitung eines ehrgeizigen nationalen Beschäftigungsprogramms und des dritten nationalen Entwicklungsplans für das Land ist die Ermittlung von Sektoren mit einem hohen Potenzial für die Schaffung produktiver Arbeitsplätze mittlerweile ein zentraler Schwerpunkt.

Quelle: Uganda, Ministerium für Gleichstellung, Arbeit und soziale Entwicklung, „[Employment Diagnostic Analysis study in Uganda](#)“, 2017.

► Kasten 4. Strategische Planung in Suriname: Priorität für den ländlichen Wandel

Im Oktober 2021 verabschiedete die Regierung von Suriname den Fünfjahresentwicklungsplan 2022–26 mit dem Ziel, die SDG bis 2030 zu verwirklichen, darunter das SDG 8 zu Wachstum und menschenwürdiger Arbeit, und dabei die wirkungsvollsten Interventionen für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise in den Mittelpunkt zu stellen. Dieser Plan beruht auf aussagekräftigen datengestützten Erkenntnissen, SWOT- (Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken) und Szenarioanalysen sowie interministeriellen Konsultationen und dem sozialen Dialog. Vorgesehen sind kurz- und mittelfristige strategische Interventionen mit Schwerpunkt auf der Förderung menschenwürdiger Arbeit in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und anderen Sektoren der ländlichen Wirtschaft. Das IAA leistete während des gesamten Prozesses der Politikgestaltung analytische Unterstützung und fachliche Beratung, darunter fachliche Unterstützung für das Planungsamt Surinames (SPS) und das nationale Statistikamt bei der Entwicklung eines neuen makroökonomischen Modellierungsinstruments.

Quelle: Suriname, SPS, „[Long-Term Development Plan 2022–2026](#)“.

- 126.** In vielen Ländern mit niedrigem Einkommen vollzog sich eine Verlagerung der Arbeitskräfte von einer produktivitätsschwachen Landwirtschaft hin zu produktivitätsschwachen Dienstleistungen, häufig in der informellen Wirtschaft, bei gleichzeitig gering ausgeprägter oder überhaupt nicht vorhandener Industrietätigkeit. Daher wäre es äußerst wichtig, Möglichkeiten im verarbeitenden Gewerbe (insbesondere im Handwerk als wertvoller Quelle für Qualifikationen) und in modernen Dienstleistungssektoren zu ermitteln, um Beschäftigte, die die Landwirtschaft und andere ressourcenintensive Sektoren verlassen, aufzufangen und die Produktivität zu steigern. Dadurch würde auch sichergestellt, dass die richtigen Investitionen in die Entwicklung aussichtsreicher Sektoren, einschließlich Sektoren der grünen Wirtschaft, getätigt werden. In ländlichen Gebieten sind nach wie vor viele der Probleme zu beobachten, die den Fortschritt bei der Verwirklichung des SDG 8 hemmen, etwa Beschäftigung mit geringer Produktivität, informelle Beschäftigung und Erwerbsarmut. Daher gilt es, die Produktivität der Landwirtschaft zu verbessern (beispielsweise durch konservierende Landwirtschaft) und in nicht landwirtschaftliche Beschäftigung im

¹⁰⁵ Sangheon Lee et al.

ländlichen Raum zu investieren. Die Förderung der ländlichen Industrialisierung kann dazu beitragen, die Einkommen und den Lebensstandard in ländlichen Gebieten zu erhöhen (Kasten 5).

► Kasten 5. Der Weg zur Formalisierung der Beschäftigung in China

In China stieg der Anteil der formellen Beschäftigung laut einer für das IAA durchgeführten Studie von 44 Prozent im Jahr 2000 auf 65 Prozent im Jahr 2012. Grund dafür war eine Industrialisierungsstrategie (welche auch den nicht landwirtschaftlichen Sektor in Form von Hybridunternehmen, den sogenannten Township and Village Enterprises, erfasste), die zu einer raschen Verlagerung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in nicht landwirtschaftliche Bereiche im ländlichen Raum, zur Abwanderung in städtische Gebiete sowie zu Transformationsprozessen innerhalb städtischer Gebiete führte.

In städtischen Gebieten erhöhte sich der Anteil neuer formeller Unternehmen an der Beschäftigung von 1 Prozent auf 30 Prozent, während der Anteil der Kleinst- und kleinen Unternehmen (der anfangs unter 5 Prozent gelegen hatte) auf 40 Prozent anstieg. Die verbleibenden 30 Prozent entfielen weiter auf die traditionelle formelle Beschäftigung (die 1990 immerhin noch 95 Prozent betragen hatte).

Quelle: Nomaan Majid, *The Great Employment Transformation in China*, Employment Working Paper Nr. 195 (IAA, 2015).

- 127.** Das Wachstum bestimmter Sektoren hängt auch von einer Qualifizierungs- und Ausbildungs politik mit sektorspezifischen Prioritäten ab. Eine solche Politik beinhaltet die Bewertung des Qualifikationsbedarfs, die Gestaltung relevanter Kompetenzstandards und die Durchführung von Ausbildungsprogrammen. Sektorspezifische Ansätze werden zunehmend als Möglichkeit gesehen, die Grenzen zentralisierter Qualifizierungsansätze zu überwinden, insbesondere indem die Lücke zwischen Qualifizierungsangeboten und Marktbedarf geschlossen wird.

Klimapolitik

- 128.** Die Ökologisierung der Wirtschaft wird nur dann gelingen, wenn sie sowohl ökologisch als auch sozial nachhaltig ist, d. h. wenn sie mit einem *gerechten Übergang* einhergeht.¹⁰⁶ Ein Umsteuern hin zu einer grünen Wirtschaft bedeutet, dass die Produktionssysteme strukturell so umgestaltet werden müssen, dass sie sich positiv oder weniger negativ auf die Umwelt auswirken und zur Verringerung von Katastrophenrisiken beitragen. Sie kann auch andere Veränderungen erfordern, beispielsweise die Einstellung bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten oder die Abwanderung (von Arbeitskräften) aus Gebieten, die übermäßig heiß, anfälliger für Überschwemmungen oder zu trocken geworden sind. Ein inklusiver Strukturwandel zugunsten eines gerechten Übergangs kann durch die Ausweitung grüner Produkte und Märkte, durch Investitionen in risikomindernde Projekte sowie Projekte zum Schutz der biologischen Vielfalt und der Meere und durch die Förderung des technologischen Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft und zu erneuerbaren Energien erreicht werden.
- 129.** Obwohl der Gesamtnettoeffekt der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft positiv für die Beschäftigung ausfallen dürfte,¹⁰⁷ wird es Gewinner und Verlierer geben, insbesondere während der Übergangszeit. Daher müssen speziell die Beschäftigten unterstützt werden, auf die sie sich

¹⁰⁶ Der Rahmen für einen *gerechten Übergang* wurde von den Regierungen in verschiedenen internationalen Foren gebilligt, darunter auch von der IAO, die 2013 Schlussfolgerungen zu diesem Thema annahm und entsprechende Leitlinien ausarbeitete. Siehe: IAA, *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2015.

¹⁰⁷ Eine nachhaltige Landwirtschaft und ein umfassender Schutz der Wälder könnten einen wirtschaftlichen Nutzen von über 2 Billionen US-Dollar pro Jahr generieren, Millionen von Arbeitsplätzen schaffen und die Ernährungssicherheit verbessern und gleichzeitig Lösungen liefern, mit denen sich das Problem des Klimawandels zu mehr als einem Drittel lösen lässt. Siehe beispielsweise: Vereinte Nationen, *Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen „Unsere gemeinsame Agenda“*, 2021.

negativ auswirkt.¹⁰⁸ In von Fragilität betroffenen Ländern könnte ein gerechter Übergang Chancen dafür bieten, die tieferen Ursachen von Katastrophen und Klimaanfälligkeit anzugehen, indem die Verknüpfungen zwischen der Arbeitswelt und der Verringerung des Katastrophenrisikos, der Bekämpfung des Klimawandels und der nachhaltigen Entwicklung verstärkt werden. Darüber hinaus ist der Übergang zu einer grünen Wirtschaft in Bezug auf die Qualität der Beschäftigung nicht neutral, sondern kann je nach Land und Sektor sowie innerhalb von Wertschöpfungsketten erheblich variieren. Während beispielsweise die vorgelagerten Tätigkeiten im Bereich der erneuerbaren Energien allgemein qualitativ hochwertige Arbeitsplätze bieten, können entsprechende Arbeitsplätze in den nachgelagerten Bereichen (beispielsweise die landwirtschaftliche Produktion in der Bioenergie) mit schlechten Arbeitsbedingungen einhergehen. Gleiches gilt für Recyclingaktivitäten: Während die vorgelagerten Recyclingtätigkeiten überwiegend formelle Arbeitsplätze hervorbringen, sind in den Entwicklungsländern viele informelle Beschäftigte als Müllsucher tätig, die keinen Sozialschutz genießen oder deren Arbeitnehmerrechte nicht geachtet werden. Daher sollte die Politik so beschaffen sein, dass sie Beschäftigte und Unternehmen bei einem gerechten Übergang durch Neu- und Höherqualifizierung, Unternehmensentwicklung und die Einführung nachhaltigerer Produktionsverfahren unterstützt.

- 130.** Im Rahmen von NEP wurden verschiedene Strategien vorgeschlagen, um grüne Zielvorgaben zu erreichen. Die Beschäftigungsstrategie in Mauritius setzt auf mehrere Sektoren (grünes Bauen, erneuerbare Energien, Biolandbau, Ökotourismus sowie Energie- und Wassereffizienz im Textilsektor) und sieht gleichzeitig geeignete gesetzgeberische Maßnahmen, Unterstützung für die Arbeitsmarktverwaltung und die Berufsberatungsstelle in Bezug auf die Laufbahnentwicklung sowie Anreize für grüne Unternehmen vor. In Marokko gelten grüne Arbeitsplätze als Mittel zur Überwindung territorialer Unterschiede, und die nationale Beschäftigungspolitik des Landes für 2015–25 fördert lokale Initiativen zur nachhaltigen Entwicklung mit Schwerpunkt auf Ressourcenschutz und Ausweitung der Kreislaufwirtschaft. Die NEP ist insofern umfassend, als sie sowohl nachfrage- als auch angebotsseitige Maßnahmen sowie Mechanismen zur Stärkung der Arbeitsmarktsteuerung beinhaltet. Die Gesamtwirtschafts- und die Sektorpolitik (die beispielsweise eine Steuerreform und wachstumsfördernde Sektorstrategien vorsehen) sind die wichtigsten Instrumente, mit denen die marokkanische Regierung auf diese Ziele hinarbeitet.
- 131.** Zunehmend werden NEP jedoch auch an den spezifischen Risiken für Beschäftigte und Unternehmen im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels, etwa steigenden Temperaturen, Dürren und Überschwemmungen sowie dem Anstieg des Meeresspiegels, ansetzen müssen. Zur Bewältigung dieser Risiken ist eine Kombination verschiedener Politikmaßnahmen erforderlich, die in die NEP aufgenommen oder damit abgestimmt werden müssen, beispielsweise Arbeitsschutzmaßnahmen, Investitionen in eine klimaresistente Infrastruktur, eine verbesserte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, die Förderung von Technologien und Unternehmen für die Klimaanpassung, ein verbesserter Sozialschutz, PEP, ALMP, Qualifizierungsangebote und Risikominderung am Arbeitsplatz.¹⁰⁹
- 132.** Die Fragen und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Übergang zu einer CO₂-armen und ressourceneffizienten Wirtschaft sind häufig komplex und miteinander verflochten, was einen ganzheitlichen Ansatz für die Politikplanung, -formulierung und -umsetzung erfordert. Um die ehrgeizigen Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen, ist es unerlässlich, die wichtigsten Politikkonzepte so abzustimmen, dass sie stärker integriert sind, und eine systematische

¹⁰⁸ IAA, *Skills for a greener future*.

¹⁰⁹ Global Center on Adaptation, „Jobs“, Kapitel in *State and Trends in Adaptation Report 2021: Africa – How Adaptation Can Make Africa Safer, Greener and More Prosperous in a Warming World*, 2021.

Politikkoordinierung zu erleichtern.¹¹⁰ Darüber hinaus sollten wirksame Arbeitsmarktinformationssysteme, Systeme zur frühzeitigen Erkennung des künftigen und zur Überwachung des aktuellen Qualifikationsbedarfs eingeführt werden, um Beschäftigungsverlagerungen in der grünen Wirtschaft und damit verbundene Veränderungen der Qualifikationsnachfrage besser zu verstehen. Mit verbesserten Analysen und Daten zu Beschäftigungseffekten und zum Qualifikationsbedarf könnten wesentlich fundiertere Politikentscheidungen mit dem Ziel getroffen werden, die Chancen des grünen Übergangs zu nutzen und gleichzeitig die entsprechenden Herausforderungen angemessener zu bewältigen.

Produktivitätsbezogene Ökosysteme und nachhaltige Unternehmen

- 133.** Sowohl in der Jahrhunderterklärung¹¹¹ als auch im globalen Handlungsappell¹¹² wird hervorgehoben und bekräftigt, wie überaus wichtig Produktivitätswachstum ist, das die Volkswirtschaften in die Lage versetzt, das Wirtschaftswachstum in dem für die Ausweitung der Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit und Produktivitätssteigerungen erforderlichen Umfang aufrechtzuerhalten. Ein konzertiertes Bemühen um die Förderung des Produktivitätswachstums als wichtiger Determinante einer inklusiven, nachhaltigen und widerstandsfähigen Erholung ist heute mehr denn je vonnöten.
- 134.** Es gibt Belege dafür, dass sich das durchschnittliche Reallohnwachstum im Verhältnis zum Produktivitätswachstum in vielen Industrieländern verlangsamt und sich gleichzeitig das Lohn- und Produktivitätswachstum zwischen den „Frontier Firms“ als den hochproduktiven Spitzenunternehmen der jeweiligen Branche und anderen Unternehmen auseinanderentwickelt. Die Entkopplung von Lohn und Produktivität ist auch in den meisten Schwellen- und Entwicklungsländern besorgniserregend, wo sich das Produktivitätswachstum verlangsamt hat und die Integration in globale Lieferketten, die für die Förderung von Technologietransfers und effektiveren Managementprozessen auf Unternehmensebene entscheidend ist, abnimmt.
- 135.** Für diese Herausforderungen gibt es keine einfachen Lösungen, denn das Produktivitätswachstum wird durch eine Vielzahl von Wechselwirkungen zwischen Politik, Institutionen, Märkten und Unternehmen bestimmt. Deshalb zielt der Ökosystemansatz darauf ab, die treibenden Faktoren für Defizite in Bezug auf Produktivität und menschenwürdige Arbeit auf der Makro-, Meso- und Mikroebene anzugehen, um einander verstärkende Lösungen zu ermitteln, die eine Verbesserung der Produktivität und eine ausgewogene Verteilung der Gewinne ermöglichen. Zu diesem Zweck sollten innovative Produktivitätspartnerschaften zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie einschlägige öffentlich-private Plattformen gebildet werden, auch im Wege des sozialen Dialogs. Die Interventionen sollten so beschaffen sein, dass verschiedene Politikpakete im Rahmen einer integrierten Strategie kombiniert und koordiniert werden, die auf einem ganzheitlichen Ansatz beruht, der die treibenden Faktoren für Produktivität auf Politik-, Sektor- und Unternehmensebene stärkt und mit den Maßnahmen zur Förderung einer inklusiven und beschäftigungsintensiven Erholung von der Krise im Einklang steht.
- 136.** Als Interventionen auf Sektorebene sind die Verbesserung der marktunterstützenden Funktionen und des Marktzugangs (beispielsweise die Verbesserung des Zugangs zu qualifizierten Arbeitskräften, Finanzdienstleistungen oder Unternehmensentwicklungsdiensten) sowie gezielte Vernetzungskampagnen denkbar, die die Verbindungen zwischen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), ihren Zulieferern und Märkten verbessern. Mit der Entwicklung von Kompetenzrahmen

¹¹⁰ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, „Übereinkommen von Paris“, 2015.

¹¹¹ IAA, Jahrhunderterklärung.

¹¹² IAA, Entschließung zu einem globalen Handlungsappell.

kann die Professionalisierung von Fachberufen in einer bestimmten Branche unterstützt werden, was die Qualifikationen der Beschäftigten verbessert und Qualifikationsungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt reduziert. Um die Vorteile des technologischen Wandels zu nutzen, sind Investitionen in die Neu- und Höherqualifizierung der Beschäftigten sowie Politikkonzepte erforderlich, die die Übernahme von Technologien und den Zugang zu Kapital erleichtern, damit die KMU auf technologische Innovationen zugreifen können. Um die Formalisierung voranzutreiben und die Produktivität zu steigern, sollte die Expansion von Unternehmen durch Zusammenschlüsse, etwa in Form von Clustern, Genossenschaften und Konsortien, gefördert werden, die das Produktivitätswachstum ankurbeln können, indem sie kleinen Unternehmen helfen, Größenvorteile zu erzielen, die sie einzeln nicht erreichen könnten.

- 137.** Auf der Ebene der Unternehmen sollten die KMU und ihre Beschäftigten durch höhere Qualität von Unternehmensentwicklungsdiensten und besseren Zugang dazu in die Lage versetzt werden, ihr Wissen über Verfahren und Strategien speziell für Produktivität und Arbeitsbedingungen auf der betrieblichen Ebene sowie ihre Fähigkeit zu deren Umsetzung zu vertiefen. Arbeiten zur Verbesserung der Qualifikationen und Kompetenzen auf der Unternehmensebene (beispielsweise in Bezug auf die betriebliche Zusammenarbeit, Qualitätsmanagement, Produktivität und umweltfreundlichere Produktion, Personalmanagement und Arbeitsschutz) sollten Hand in Hand gehen mit potenziellen Bemühungen zur Verbesserung des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften auf Sektorebene.
- 138.** Der Erfolg eines Produktivitätsökosystems ist mit einer breiter angelegten Politik für eine nachhaltige Unternehmensentwicklung verknüpft. In den von der Internationalen Arbeitskonferenz 2007 angenommenen Schlussfolgerungen zur Förderung nachhaltiger Unternehmen werden wesentliche Elemente einer wirksamen Politik zur Förderung nachhaltiger Unternehmen benannt, darunter ein für die Gründung und das Wachstum oder die Transformation von Unternehmen auf nachhaltiger Grundlage förderliches Umfeld, Politikkoordinierung und -kohärenz, die Anwerbung von Investitionen in für die Steigerung des Beschäftigungsgehalts des Wachstums wichtigen Sektoren und Wertschöpfungsketten, der Zugang zu Informationen sowie Unternehmens- und Finanzdienstleistungen, verantwortungsvolle Geschäftspraktiken und der soziale Dialog. Im Einklang mit der IAO-Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, sollte die Unternehmenspolitik einem zweifachen Ziel dienen: 1) sicherzustellen, dass die Arbeitsbedingungen zu Gerechtigkeit, zur Beseitigung der Armut und sozialem Wohlergehen führen, und 2) die Produktivität und den Zugang zu Ressourcen zu verbessern, die die Wettbewerbsfähigkeit stärken.
- 139.** Die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit für alle erfordert nicht nur das Wachstum bestehender Unternehmen, sondern auch die Bereitschaft und Möglichkeit, durch unternehmerische Initiative neue Unternehmen zu gründen. Angesichts der Ungewissheit und der Kosten, die mit der Gründung eines erfolgreichen Unternehmens verbunden sind, besteht Konsens darüber, dass ein gut funktionierendes Ökosystem, das durch ein günstiges Unternehmensumfeld unterstützt wird, für die Förderung von Neugründungen von grundlegender Bedeutung ist. Der Ökosystemansatz für inklusives Unternehmertum propagiert die Gestaltung einer Politik für nachhaltiges Unternehmertum durch Gründerzentren und Förderinstrumente sowie Innovationszentren mit dem Auftrag, herauszuarbeiten, wie Innovationsorganisationen das Unternehmertum fördern und nachhaltiges Unternehmenswachstum erleichtern können. Das Programm zur Entwicklung des Unternehmertums von Frauen fördert Maßnahmen speziell zur Unterstützung von Unternehmerinnen.
- 140.** Widerstandsfähige und wachstumsorientierte KKMU benötigen Zugang zu Finanzmitteln, doch wird ein unzureichender Zugang nach wie vor als das häufigste Hindernis benannt. Aufgrund der COVID-19-Pandemie ist es noch dringlicher geworden, den Zugang zu Finanzprodukten und -

dienstleistungen zu erleichtern und nationale Strategien zur Vermittlung von Finanzkompetenz bereitzustellen, damit potenzielle Nutzer umfassend über die damit verbundenen Risiken informiert sind. Die Impact Insurance Facility der IAO unterstützt Finanzinstitute und Regierungen bei der Erprobung innovativer Ansätze für das Risikomanagement, etwa die Kombination von Sparen, Kreditaufnahme und Versicherungen (und Risikoprävention) für eine stärker ganzheitliche Lösung.

- 141.** Multinationale Unternehmen (MNU) und große einheimische Firmen sind ein wesentliches Element aller Wirtschaftsökosysteme. Sie spielen eine zentrale Rolle in Bezug auf Innovation, Handel, Humankapitalbildung und Produktivität. Zudem erzeugen sie eine Nachfrage in ihren Lieferketten, schaffen Märkte für zuvor nicht verfügbare Produkte und Dienstleistungen, erwirtschaften Überschüsse, die das Einkommen und die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer verbessern können, und bringen Know-how in einer Weise hervor, die anderen Unternehmen zugutekommt, welche ihrerseits in hohem Maße vom Wissens- und Qualifikationstransfer und den durch die Teilnahme an Wertschöpfungsketten entstehenden erweiterten Marktchancen profitieren können. Ein systemischer Ansatz zugunsten der Eingliederung in diese Ketten bietet eine wichtige Gelegenheit, die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen in nachhaltigen Unternehmen voranzutreiben; daher sind MNU und große einheimische Firmen ein wichtiger Ansatzpunkt für die staatliche Politik. Wenngleich dies ein noch relativ neuer Aspekt des Beitrags von MNU zur Entwicklung ist, stimmen einige MNU derzeit ihre Strategien zur Lieferantenentwicklung mit der staatlichen Politik ab, um öffentlich-private Partnerschaften zu fördern, insbesondere bei der Konzeption gemeinsamer Projekte zur Herstellung von Geschäftsbeziehungen mit KMU mit dem Ziel, deren Produktionskapazitäten zu verbessern und die Formalisierung zu unterstützen.¹¹³
- 142.** Eine wichtige ergänzende Möglichkeit der Schaffung von produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit bietet sich mit der Sozial- und Solidarwirtschaft, insbesondere durch die Entwicklung genossenschaftlicher Unternehmen. Sozial- und solidarwirtschaftliche Unternehmen arbeiten werteorientiert und können daher innovative Lösungen zur Verbesserung der Organisation von Arbeit und Produktion bereitstellen. Eine wachsende Zahl von Ländern legt gegenwärtig mit Unterstützung des IAA nationale Strategien zur Förderung der Sozial- und Solidarwirtschaft fest. Die derzeitige Strategie der IAO besteht darin, eine breitere Sozial- und Solidarwirtschaft durch folgende Maßnahmen zu unterstützen: i) Bereitstellung von rechtlicher und politischer, gesetzgeberischer und normativer Beratung zu Genossenschaften und Institutionen der Sozial- und Solidarwirtschaft im weiteren Sinne, ii) Vertiefung der Anstrengungen zur Förderung von Forschung und der Generierung von Wissen auf globaler, sektoraler, nationaler und lokaler Ebene, iii) Entwicklung und Verbesserung von Initiativen im Bereich Ausbildung und Kapazitätsaufbau zur Stärkung von unterstützenden Institutionen sowie auf der Sekundär- und Tertiärebene angesiedelten Organisationen der Sozial- und Solidarwirtschaft, iv) Entwicklung, Durchführung und Ausweitung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit zur Erbringung verbesserter Dienstleistungen bei der Förderung und Weiterentwicklung der Sozial- und Solidarwirtschaft und v) Stärkung von Partnerschaften und Kontakten zwischen Mitgliedsgruppen der IAO und Partnern der Sozial- und Solidarwirtschaft.

Beschäftigungsintensive Investitionen in Infrastruktur und Umwelt

- 143.** Ein inklusiver Strukturwandel erfordert Investitionen des privaten und des öffentlichen Sektors. Der Bedarf an öffentlichen Investitionen und ihr Umfang werden im Rahmen der öffentlichen Investitionspolitik bestimmt. Allgemein machen Ausgaben für die Infrastruktur einen hohen Prozentsatz dieser öffentlichen Ausgaben aus und werden oft als fiskalischer Anreiz für die Reak-

¹¹³ IAA, *Formalization of SMEs in Supply Chains in Latin America: What Role for Multinational Enterprises?*, Thematic Policy Brief – Enterprise Formalization, 2016.

tion auf Krisen genutzt. Sie können Ausgaben für Projekte zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Modernisierung der bestehenden Infrastruktur, zur Steigerung der Leistung bestimmter Sektoren und zur Verbesserung des physischen Zugangs zu sozialen und kommunalen Angeboten umfassen.

144. Je nachdem, wie die Projekte konzipiert, ausgeschrieben und durchgeführt werden, können Infrastrukturausgaben ihre Wirkung über verschiedene Kanäle entfalten. So könnte eine inklusiver angelegte Infrastrukturentwicklung benachteiligten Gruppen zugutekommen und die Wirkung von Investitionen auf die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, Qualifizierungsangebote und nachhaltiges Unternehmertum verstärken.
145. Ansätze für eine inklusivere Gestaltung der Infrastrukturentwicklung bringen nicht nur mehr Beschäftigung hervor, sondern eröffnen auch Möglichkeiten für die Verbesserung der Qualität der Beschäftigung und die Förderung der Bedeutung guter Arbeitsbedingungen, einschließlich angemessener Löhne, sowie der Beschäftigungsfähigkeit und des Sozialschutzes. Im Laufe der Jahre hat die IAO Ansätze für eine inklusivere Infrastrukturentwicklung erarbeitet und erprobt und Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten zur Anwendung solcher Ansätze im öffentlichen und privaten Sektor geleistet. Wenn alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen gebührend berücksichtigt werden, können Infrastrukturinvestitionen zunehmend zur Herbeiführung struktureller Veränderungen in der Wirtschaft, zu mehr und besseren Arbeitsplätzen und zu einer verbesserten natürlichen Umwelt beitragen. Dies trifft ganz besonders zu, wenn lokale Ressourcen genutzt werden (Kasten 6).

► Kasten 6. Lokale ressourcenbasierte Ansätze

Die IAO fördert den Einsatz lokaler ressourcenbasierter Ansätze und Technologien, die die Nutzung lokaler Ressourcen bei der Entwicklung und Instandhaltung von Infrastruktur kombinieren und optimieren, darunter ökologisch orientierte Infrastrukturarbeiten („Green Works“). Lokale ressourcenbasierte Ansätze zielen darauf ab, die Nutzung lokaler Ressourcen während des gesamten Projektzyklus zu optimieren, Einkommen zu generieren, die der lokalen Wirtschaft zugutekommen, sowie lokale Eigenverantwortung und Kapazitäten zur Instandhaltung von Anlagen aufzubauen. Zu den lokalen Ressourcen zählen lokales Personal, lokale Unternehmen, lokale Materialien (Baumaterialien und Werkzeuge), die von lokalen Lieferanten bezogen werden, sowie lokale Kenntnisse und Technologien. Diese Ansätze fördern auch die Beteiligung von Frauen, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen sowie Angehörigen von indigenen und in Stämmen lebenden Völkern an der Planung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von Interventionen. So lässt sich durch die Anwendung dieser Ansätze die Beschäftigungsintensität bei „Green Works“ um bis zu 35 Prozent erhöhen und der potenzielle Beschäftigungsnutzen steigern.

146. Darüber hinaus müssen vor dem Hintergrund der globalen Klimakrise die Investitionen in Umweltsanierung und -schutz sowie in die Anpassung an den Klimawandel erheblich aufgestockt werden. Politische und finanzielle Unterstützung ist vonnöten, um grüne Investitionen in bestimmten Sektoren zu erhöhen, die die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit fördern würden. Öffentliche Finanzen und Beschaffungen könnten auf diese Weise zur Verwirklichung ökologischer wie sozialer Ziele genutzt werden.
147. Das Konzept der „Green Works“ bezieht sich auf die beschäftigungsintensive Entwicklung, Wiederherstellung und Instandhaltung von öffentlicher Infrastruktur, kommunalen Anlagen, Naturgebieten und natürlichen Landschaften, die nicht nur zu Umweltzielen, etwa Anpassung an Klimawandel und Naturkatastrophen, Umweltsanierung, Wiederherstellung von Ökosystemen und Naturschutz, sondern auch zu menschenwürdiger Arbeit und Inklusion beitragen soll. Gängige

Beispiele für den Einsatz von „Green Works“ sind Boden- und Wasserschutz, Wiederaufforstung, Bewässerung und Hochwasserschutz.

Qualifizierungspolitik

- 148.** Auf die Notwendigkeit, die richtigen Qualifikationen für einen inklusiven Strukturwandel bereitzustellen, wurde in diesem Kapitel wiederholt hingewiesen. Ein wesentlicher Aspekt, der bestimmt, auf welche Weise die Qualifizierungspolitik einen inklusiven Strukturwandel ermöglicht und unterstützt, ist, inwieweit die Regierungen die Politik im Bereich allgemeine und berufliche Bildung mit anderen staatlichen Politikkonzepten und Strategien, einschließlich der Finanz-, Industrie-, Handels-, Investitions-, Umwelt- und Klimapolitik, koordinieren. Eine der Schlussfolgerungen der jüngsten allgemeine Aussprache über Qualifikationen und LLL, die auf der 109. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2021 abgehalten wurde, lautete, dass die Regierungen die Zusammenarbeit auf Sektorebene erleichtern sollten, indem sie alle relevanten Akteure in die Bündelung von Fachwissen, Ressourcen und Finanzmitteln im Hinblick auf konkrete Höher- und Neuqualifizierungsmaßnahmen sowie sektorübergreifende Zusammenarbeit einbeziehen.
- 149.** Es sind gezielte Analysen und die frühzeitige Erkennung von Veränderungen beim Qualifikationsbedarf in den vom Strukturwandel betroffenen Sektoren auf nationaler, subnationaler (sofern angezeigt) und sektoraler Ebene erforderlich, um auf den sektorspezifischen Qualifikationsbedarf reagieren und die Politikkonzepte, Strategien, Programme und Dienstleistungen im Bereich Qualifizierung verbessern zu können. Besonderer Wert sollte auf die Entwicklung von Kernkompetenzen, einschließlich sozialer, emotionaler und grundlegender digitaler Kompetenzen, gelegt werden, um die Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Bedürfnisse im Privatleben, im Beruf und in der Gesellschaft im Hinblick auf eine nachhaltige Zukunft zu verbessern.
- 150.** Politikkonzepte und Strategien im Bereich der Qualifizierung sollten auch mit dem Sozialschutz und ALMP verknüpft werden, um die Qualifizierung, Neuqualifizierung und Höherqualifizierung zu erleichtern, die Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit zu verbessern und erfolgreiche und gerechte Arbeitsmarktübergänge sowie den Zugang zu menschenwürdiger Arbeit für die vom Strukturwandel nachteilig betroffenen Personen zu gewährleisten.
- 151.** Das Potenzial für die Digitalisierung der Systeme für Qualifizierung und LLL bleibt trotz der COVID-19-Krise weitgehend ungenutzt. Es betrifft unter anderem die Nutzung von Big Data in Echtzeit für die frühzeitige Erkennung von Qualifikationen, die Bereitstellung von virtuellen und integrierten Schulungsangeboten, durch Blockchain-Technologie unterstützte Bewertungen und Qualifikationen sowie die Digitalisierung von Steuerungs- und Managementprozessen. Es wird ein umfassender Politikrahmen benötigt, der die Digitalisierung der Systeme für Qualifizierung und LLL erleichtert.
- 152.** Während der Pandemie stieg die weltweite Nachfrage nach Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze, wobei sich ein Mangel an angemessen qualifizierten Arbeitskräften abzeichnete. LinkedIn meldete für die letzten drei Jahre ein zwei- bzw. dreistelliges Wachstum der Nachfrage nach Qualifikationen im Zusammenhang mit grünen oder umweltfreundlichen Tätigkeiten. Am schnellsten wächst die Nachfrage derzeit in den Bereichen Ökosystemmanagement, Umweltpolitik und nachhaltige Beschaffung.¹¹⁴ Diese Trends spiegeln nicht nur einen Wandel in der öffentlichen Politik, sondern auch ein neues Verhalten der Unternehmen wider.
- 153.** Der Bedarf an grünen Qualifikationen wurde durch die Schnellbewertungen des IAA zum Neu- und Höherqualifizierungsbedarf in neun afrikanischen Ländern bestätigt, bei denen etwa ein

¹¹⁴ Karin Kimbrough, „Building a Sustainable Future Requires ‚Green‘ Skills“, LinkedIn, 28. April 2021.

Drittel der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Arbeitsuchenden angab, dass eine Umschulung in Bezug auf Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze erforderlich sei, um neue Arbeitsplätze zu finden und die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen.¹¹⁵ Frühere Forschungsarbeiten des IAA haben zudem gezeigt, dass der Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung und einer Kreislaufwirtschaft Arbeitsplätze schaffen wird, insbesondere auf mittlerem Qualifikationsniveau, und dass beispielsweise Klempner, Elektriker, Bauarbeiter, Lohnarbeiter im verarbeitenden Gewerbe, Verkäufer und Techniker mit einer guten Mischung aus technischen und übertragbaren Kernkompetenzen benötigt werden.¹¹⁶ Daher sollte auf nationaler Ebene prioritär eine gezielte Politik zugunsten von Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze verfolgt werden, um eine bessere Koordinierung der Umwelt- und Klimaschutzpolitik mit der Qualifikations- und Beschäftigungspolitik zu fördern. Neben der öffentlichen Politik sind auch ein verstärkter sozialer Dialog und eine bessere Einbeziehung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entscheidend für die Festlegung von Prioritäten im Bereich Neu- und Höherqualifizierung auf nationaler und sektoraler Ebene sowie für gemeinsame Verantwortlichkeiten bei der Politiksteuerung und Finanzierung.

Ein konfliktensibler und friedensorientierter Politikrahmen in fragilen Kontexten

154. Im Einklang mit der Empfehlung (Nr. 205) betreffend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz, 2017, und entsprechend dem unlängst erschienenen Bericht des UN-Generalsekretärs *Unsere gemeinsame Agenda* sind die Vereinten Nationen gefordert, die Länder zugunsten eines erneuerten Gesellschaftsvertrags zu unterstützen, der in den Menschenrechten verankert ist und auf Vertrauen, Inklusion, Schutz und Teilhabe beruht.
155. Beschäftigungspolitische Rahmen müssen schrittweise Investitionen in die Fähigkeit vorsehen, die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im breiteren sozialen Kontext zu analysieren, auch in Bezug auf die Konfliktdynamik. Damit die Krisenreaktion einen nachhaltigen Frieden begünstigt, müssen Ansätze verfolgt werden, die nicht nur konfliktensibel, sondern auch friedensorientiert gestaltet sind, d. h. es muss proaktiv ermittelt werden, wie Beschäftigung und andere Interventionen, einschließlich des Sozialschutzes, zum Frieden beitragen können. In diesem Zusammenhang spielt die Geschlechtergerechtigkeit eine zentrale Rolle. Wenngleich sofortige Maßnahmen notwendig sind (um Arbeitsplätze zu schaffen, Einkommenssicherheit und Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten sowie zur Aufrechterhaltung der Produktivität beizutragen), sollten diese Bestandteile einer breiter angelegten, langfristigen Vision für die Erholung sein, die den tieferen Ursachen von Fragilität entgegenwirkt. Ausgehend von einer sorgfältigen Zielgruppenauswahl, die durch konfliktensiblen Überlegungen untermauert wird, könnten die Interventionen so angelegt sein, dass Angehörige verletzlicher und ausgegrenzter Gruppen eingestellt und bei der Auswahl der Teilnehmer gruppenübergreifende Interaktionen (beispielsweise zwischen Vertriebenen und Aufnahmegemeinschaften) begünstigt werden.
156. Bestehende PEP sollten bei neuen Krisen rasch ausgeweitet werden. Alle derartigen Politikkonzepte müssen mit partizipativen und inklusiven Methoden entwickelt werden, die sicherstellen, dass sie angemessen sind und den Bedürfnissen der Menschen entsprechen. Auf diese Weise dürften sie das Vertrauen in die staatlichen Behörden erhöhen und den sozialen Zusammenhalt stärken. Angesichts des begrenzten fiskalischen Spielraums in vielen von Konflikten geprägten und fragilen Kontexten wird in den kommenden Jahren mehr internationale Zusammenarbeit und Solidarität erforderlich sein.

¹¹⁵ IAA, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, demnächst erscheinend.

¹¹⁶ IAA, *Skills for a greener future*.

- 157.** In Anbetracht des Ausmaßes der Pandemie haben diese Konzepte ein noch größeres Potenzial, grundlegend unhaltbare politische und soziale Bedingungen zu verändern und so ein Umfeld zu schaffen, das tiefgreifende Reformen und echte Friedenskonsolidierungsprozesse begünstigt. Dies kann den Entwicklungsakteuren eine bessere Chance bieten, mit Regierungs- und Sozialpartnern, lokalen Führungspersonlichkeiten und Gemeinschaften zusammenzuarbeiten, um inklusivere Prozesse für weitreichendere, am Menschen orientierte beschäftigungspolitische Reformen und nachhaltigen Frieden einzuleiten.

2.4.2. Politikkonzepte für erfolgreiche und gerechte Übergänge

- 158.** Der Strukturwandel wird unweigerlich schwierige politische Entscheidungen erfordern. Vor allem aber wird er auch schwierige Übergangsprozesse für Beschäftigte und Unternehmen mit sich bringen. Ohne eine starke und wirksame Unterstützung beim Übergang zu besseren Verhältnissen könnten diese Prozesse zu einer Polarisierung zwischen denjenigen, die als Gewinner daraus hervorgehen, und denjenigen, die zurückbleiben, führen.

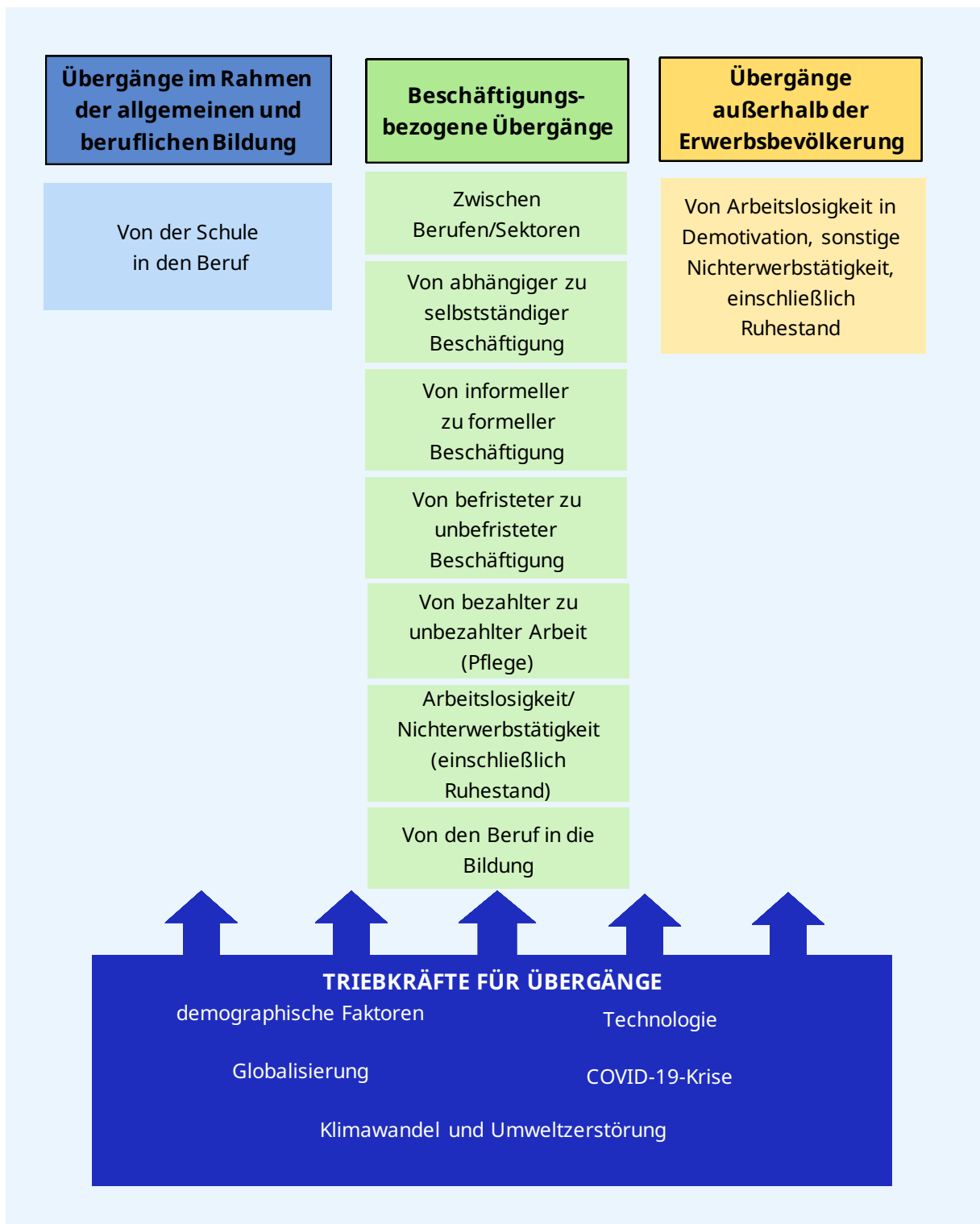
Übergänge im gesamten Lebensverlauf

- 159.** In der Jahrhunderterklärung¹¹⁷ wurden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, „die Fähigkeiten aller Menschen [zu] stärken, die Chancen einer sich wandelnden Arbeitswelt zu nutzen“, insbesondere durch „wirksame Maßnahmen, die die Menschen bei den Übergängen begleiten, die sie während ihres gesamten Arbeitslebens zu bewältigen haben“. Damit stellten die Mitgliedstaaten die Frage der Bewältigung von Arbeitsmarktübergängen während des gesamten Erwerbslebens in den Mittelpunkt des am Menschen orientierten Ansatzes zur Zukunft der Arbeit. In dieser politischen Erklärung wird die IAO aufgefordert, ein recht weit gefasstes und multidimensionales Konzept der Arbeitsmarktübergänge in Betracht zu ziehen.
- 160.** Ein am Menschen orientierter Ansatz für Arbeitsmarktübergänge geht über Veränderungen des Arbeitsmarktstatus hinaus und berücksichtigt die Bestrebungen der Beschäftigten in ihrem frei gestalteten Lebensverlauf. Er berücksichtigt zum Beispiel die Bedingungen, unter denen Menschen zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit sowie anderen möglichen Beschäftigungsformen wechseln. Abbildung 13 enthält Beispiele für die wichtigsten Arten von Übergängen, vor denen Menschen im Lauf ihres Lebens stehen können, sowie einige der aktuellen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbedingten Faktoren, die das Eintreten, die Häufigkeit und die Qualität dieser Übergänge beeinflussen. Die Berücksichtigung eines Lebensverlaufansatzes für Arbeitsmarktübergänge ist vollständig mit dem Mandat der IAO vereinbar, insbesondere mit dem Übereinkommen Nr. 122, das die Gestaltung einer Politik zur Förderung voller, produktiver und freigeählter Beschäftigung unterstützt.¹¹⁸

¹¹⁷ IAA, Jahrhunderterklärung.

¹¹⁸ IAA, Übereinkommen Nr. 122, Präambel.

► **Abbildung 13. Beispiele für Übergänge im gesamten Lebenslauf und Triebkräfte des Wandels**



Quelle: Guillaume Delautre et al., „Moving towards a Life Course Perspective to Labour Market Transitions: Approaches and Challenges“, 2021.

161. In einen solchen Ansatz müssen zwei wichtige Elemente einbezogen werden: 1) das Alter eines Beschäftigten, in der Erkenntnis, dass jede Lebensphase mit spezifischen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt einhergeht und dass individuelle Verläufe teilweise unumkehrbar sind, da

frühere Übergänge, Chancen und Zwänge Auswirkungen auf das gesamte Arbeitsleben haben können,¹¹⁹ und 2) die vielen Bereiche sozialer Interaktion, die die Chancen und Zwänge der Menschen bestimmen, etwa Arbeit, Familien- und Betreuungspflichten, Standort (Stadt/Land), Bildung, Migrantensstatus usw.

- 162.** Zudem müssten zu diesem Zweck bessere statistische Instrumente entwickelt werden, um den individuellen Werdegang der Menschen in den verschiedenen Phasen ihres Arbeitslebens und ihre Einbindung in andere soziale Bereiche verfolgen zu können, und wir müssten unsere Kriterien für die Wirksamkeit der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik überarbeiten. In Übereinstimmung mit Amartya Sens Befähigungsansatz sollte die Wirksamkeit von Arbeitsmärkten nicht nur am Grad der dadurch gebotenen Einkommenssicherheit (*Freiheit von Not*), sondern auch an den Befähigungen oder Verwirklichungschancen gemessen werden, die die Institutionen, darunter Markt- und Nichtmarktinstitutionen, bieten, indem sie frei gewählte berufliche Perspektiven im Lebensverlauf gewährleisten (*Handlungsfreiheit*).¹²⁰

Gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

- 163.** ALMP spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, die Wiedereingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und die Beschäftigungsfähigkeit verletzlicher Gruppen zu verbessern. Im Kontext der COVID-19-Pandemie und damit verbundenen Erholungsbemühungen müssen die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste auf ALMP zurückgreifen, um die Rückkehr ins Erwerbsleben zu erleichtern, Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen zu helfen, eine produktive Arbeit zu finden, und die Beschäftigungsfähigkeit derjenigen zu verbessern, die sich außerhalb des Arbeitsmarkts befinden, etwa Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und Personen mit vielfältigen Integrationshindernissen.
- 164.** Politikgestaltung und -umsetzung müssen so integriert werden, dass arbeitsmarktpolitische und sozialschutzpolitische Maßnahmen sich gegenseitig befruchten können. Der soziale Dialog ist ein wichtiges Mittel zur Förderung einer solchen Integration, der die Partizipation und Inklusion erheblich voranbringen kann.
- 165.** Partnerschaften und Digitalisierung spielen eine zentrale Rolle bei der Erbringung von Arbeitsvermittlungsdiensten und der Durchführung von ALMP. In den letzten zehn Jahren haben sich neue Modelle der Kooperation und Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlern und beauftragten Dienstleistern herausgebildet, die dazu dienen, durch eine Ausweitung der Kapazitäten und Kompetenzen rascher auf Erschütterungen des Arbeitsmarkts zu reagieren. Darüber hinaus bieten Partnerschaften, auch wenn sie zuweilen mit Herausforderungen einhergehen können, die Möglichkeit, Netzwerke und Ressourcen zu nutzen und zu koordinieren und die Wirkung von Investitionen in Arbeitsvermittlungsdienste und damit verbundene Arbeitsmarktprogramme zu verstärken. Sie können deshalb dazu beitragen, die fiskalischen und ausgabenseitigen Zwänge abzumildern, mit denen PES nach einer Pandemie wahrscheinlich konfrontiert sind.
- 166.** Die Vorteile partnerschaftlicher Zusammenarbeit ergeben sich nicht automatisch, sondern erfordern Investitionen in die Verwaltungskapazitäten der PES, um den Nutzen von Kooperations- und Vertragspartnerschaften ausschöpfen zu können. Die Formulierung einer entsprechenden nationalen Strategie kann dazu beitragen, Orientierungen für lokale Partnerschaften im Rahmen

¹¹⁹ Dominique Anxo, Christine Erhel and Joop Schippers, „Understanding Time Allocation over the Life Course: The Role of Institutions“ in *Labour Market Transitions and Time Adjustment over the Life Course*, 2007.

¹²⁰ Andreas Bergh, „Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks – By Günther Schmid“, in *Papers in Regional Science*, 2009; Günther Schmid, „Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies“, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2017.

umfassenderer Pläne zur Beschäftigungsförderung und zur wirtschaftlichen Erholung nach einer Pandemie zu geben.¹²¹ Entwicklungsländer haben durch Partnerschaften die Möglichkeit, ihre Arbeitsvermittlungsdienste und die Bereitstellung von ALMP voranzubringen.¹²²

- 167.** PEP sind wirksame Instrumente, die den Ländern zur Verfügung stehen, um kurzfristig menschenwürdige Arbeit zu schaffen und Einkommen zu generieren. Dabei handelt es sich um mit öffentlichen Mitteln finanzierte und von staatlichen Stellen durchgeführte Investitionsprogramme, die durch Tätigkeiten mit hoher Arbeitsintensität direkt Beschäftigung schaffen. Ihr Hauptziel ist es, menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten für Personen bereitzustellen, die im privaten Sektor keine Beschäftigung finden. PEP sind in verschiedenen Sektoren möglich, werden jedoch im Allgemeinen zur Unterstützung von Infrastrukturentwicklung, Umweltsanierung, Anpassung an den Klimawandel und Dienstleistungen im kommunalen wie Pflege- und Betreuungsbereich durchgeführt.
- 168.** Mitunter werden PEP auch als Komponente nationaler Sozialschutzsysteme konzipiert. Sie bieten zusätzliche Unterstützung für Arbeitslose, die nicht durch eine Arbeitslosenversicherung oder ein anderes Einkommensunterstützungssystem abgedeckt sind, indem sie bezahlte Arbeitsmöglichkeiten bereitstellen und dadurch einen sozialen Basisschutz erleichtern. Schließlich können PEP dazu dienen, Kernelemente menschenwürdiger Arbeit wie Arbeitsschutz, Sozialversicherungsschutz, Mindestlöhne und Formalisierung von Arbeitsplätzen einzuführen und zu stärken.
- 169.** Fortschritte wurden insbesondere bei der Unterstützung junger Menschen erzielt. 2012 nahm die IAO eine EntschlieÙung an, in der sie zu sofortigen, gezielten und neuerlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Krise der Jugendbeschäftigung aufrief.¹²³ Ferner empfiehlt die IAO einen integrierten Ansatz, der alle fünf in diesem Aufruf zum Handeln genannten Bereiche sowie einen Beitrag zu dem am Menschen orientierten Ansatz entsprechend der Jahrhunderterklärung umfasst.¹²⁴
- 170.** Gleichzeitig unterstützt die Organisation die durchgängige Berücksichtigung der Jugendbeschäftigungspolitik in NEP und damit verbundenen Strategien und hat erneut ihr Engagement für die Jugendbeschäftigung bekundet, indem sie einen Folgeaktionsplan zur Jugendbeschäftigung für den Zeitraum 2020–30 billigte.¹²⁵
- 171.** Politikkonzepte für Qualifizierung und LLL¹²⁶ zur Bewältigung von Übergängen sind ebenfalls ein wichtiger Teil der Arbeitsmarktpolitik. Sie müssen zudem so zielgenau gestaltet werden, dass sie diejenigen erreichen, die sie am dringendsten benötigen, darunter informelle Beschäftigte und Beschäftigte in unsicheren Arbeitsverhältnissen. Diese Konzepte müssen geschlechtergerecht, flexibel und innovativ sein und Gebrauch von modernen Technologien machen. Durch eine Kombination mit ALMP und der Sozialschutzpolitik wird ihre Reichweite und Wirksamkeit gesteigert.

¹²¹ Dan Finn, „The Public Employment Service and Partnerships in China, Colombia, India and South Korea: Synthesis Report on Good Practices in Using Partnerships for the Delivery of Employment Services and Active Labour Market Programmes“, 2020.

¹²² Michael Mwasikakata, „Partnerships in Delivery of Employment Services and Active Labour Market Policies: Lessons for Emerging and Developing Countries“, in *Labour and Development*, Vol. 25, No. 1, Juni 2018.

¹²³ IAA, *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, EntschlieÙung und Schlussfolgerungen der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, 2012.

¹²⁴ IAA, Jahrhunderterklärung.

¹²⁵ IAA, *Erneuerung des Engagements für die Jugendbeschäftigung durch die Billigung eines Folgeaktionsplans zur Jugendbeschäftigung für den Zeitraum 2020–30*, GB.338/POL/2, 2020.

¹²⁶ Politikkonzepte für Qualifizierung und lebenslanges Lernen wurden während einer allgemeinen Aussprache auf der 109. Tagung (2021) der Internationalen Arbeitskonferenz erörtert, siehe: IAA, „General Discussion Working Party: Skills and lifelong learning“, 2021.

Zwei spezifische Bereiche, die Übergänge fördern, sind eine hochwertige Lehrlingsausbildung und arbeitsbasiertes Lernen.

172. Arbeitsmigranten befinden sich häufig in Situationen der Verletzlichkeit und müssen eine der Schwerpunktgruppen für gezielte Interventionen sein. Bei der Gestaltung solcher Interventionen sind bestimmte Grundsätze zu beachten, die in Kasten 7 dargelegt sind.

► Kasten 7. Leitprinzipien für die Analyse der Politikkohärenz in einem Land in Bezug auf Migration

Konflikte, Wirtschaftskrisen und der Mangel an menschenwürdiger Arbeit zählen zu den wichtigsten Triebkräften für die Zunahme der Migrationsbewegungen von Asylsuchenden, Flüchtlingen, Migranten und Vertriebenen. Allein die Zahl der internationalen Arbeitsmigranten ist in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gestiegen, und zwar von 150 Millionen im Jahr 2013 auf 164 Millionen im Jahr 2019. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit umfassender Politiklösungen, die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen, insbesondere Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, Sozialschutz und Arbeitsmigration, gewährleisten. Die Migrationspolitik muss gut in den allgemeinen beschäftigungspolitischen Rahmen eingebettet werden. Die folgenden Leitlinien der IAO bieten eine Orientierungshilfe für die Politikgestaltung und -umsetzung.

Grundsätze für die Politikgestaltung

- Die Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik wird von der benannten Institution/dem zuständigen Fachministerium regelmäßig und nach klaren Verfahren und in enger Beratung mit anderen einschlägigen Institutionen, etwa den Arbeitsministerien und sonstigen Akteuren, einschließlich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, organisiert.
- Die Arbeitsmigrationspolitik ist faktengestützt und geschlechtergerecht und trägt dem tatsächlichen Bedarf des Arbeitsmarkts Rechnung.
- Sie enthält klare Verpflichtungen und ist mit einem Budget und einem Zeitrahmen versehen.
- Während der Ausarbeitung der Politik sollten die Verknüpfungen zwischen der Arbeitsmigrations-, der Beschäftigungs- und der Bildungs-/Berufsbildungspolitik (Synergien und Zielkonflikte) sorgfältig berücksichtigt werden. Die nationale Politik in anderen Bereichen (Sicherheit, Handel usw.) und geschlechtsspezifische Aspekte sollten nach Bedarf ebenfalls berücksichtigt werden.
- Die Arbeitsmigrationspolitik trägt den internationalen Verpflichtungen eines Landes, etwa den internationalen Arbeitsnormen, den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit und anderen ratifizierten Verträgen und Übereinkommen, sowie unterzeichneten bilateralen und multilateralen Arbeitsmigrationsvereinbarungen Rechnung.
- Die Arbeitsmigrationspolitik umfasst Kooperationsbemühungen auf allen Ebenen (bilateral, regional und multilateral).

Grundsätze für die Umsetzung und Überwachung

- Es bestehen formale Mechanismen, die ein wirksames Feedback zwischen den verschiedenen an der Umsetzung der Arbeitsmigrationspolitik beteiligten Ebenen des Staates garantieren.
- Zur Bewertung der Umsetzung der Arbeitsmigrationspolitik werden Überwachungsmechanismen und -instrumente eingerichtet.

Quelle: IAA, *General Practical Guidance on Promoting Coherence among Employment, Education/Training and Labour Migration Policies*, 2017.

Politik zur Förderung des Übergangs zur Formalität

173. Die derzeitige Krise hat die anfälligsten Länder und die verletzlichsten Gruppen des Arbeitsmarkts, darunter informelle Beschäftigte und Wirtschaftseinheiten, insbesondere Frauen und junge Menschen, am härtesten getroffen. Auch die Faktoren mit dem größten Einfluss auf die Zukunft der Arbeit, insbesondere Klimawandel und Digitalisierung, wirken sich stärker auf diese

Länder und Gruppen aus. Daher muss die Politik so überarbeitet werden, dass informelle Beschäftigte besser in den Arbeitsmarkt einbezogen werden und ihr Übergang zur Formalität gefördert wird. Die Nutzung der Möglichkeiten, die sich mit der Digital- und Klimapolitik für die Förderung des Übergangs von Unternehmen und Beschäftigten aus der informellen Wirtschaft bieten, sollten eine Priorität sein. Dazu gehört beispielsweise, Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung daran als Möglichkeit für die Formalisierung informeller Beschäftigter zu nutzen (Kasten 8).

► Kasten 8. Übergang zur Formalität durch grüne Arbeitsplätze

Ein gerechter Übergang zu einer grünen Wirtschaft birgt ein weitgehend ungenutztes Potenzial für den Übergang informeller Beschäftigter in die formelle Wirtschaft.

Ein in Peru und Argentinien durchgeführtes Projekt der Organisation für industrielle Entwicklung der Vereinten Nationen und der Globalen Umweltfazilität zum Thema Elektroschrott in der informellen Wirtschaft zeigt, wie durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Produktivität und des Beschäftigungsstatus neue Beschäftigungsmöglichkeiten für informelle Arbeitnehmer geschaffen werden können. Nach jahrzehntelanger Kampagnenarbeit erhielten die Müllsucher in Bogotá offizielle Anerkennung für ihre Arbeit und sind mittlerweile ein wichtiger offizieller Bestandteil der städtischen Recycling- und Abfallbewirtschaftungsprozesse. Sie werden somit als öffentliche Dienstleister bezahlt und erhalten alle zwei Monate eine Vergütung, die sich danach richtet, wie viel Elektroschrott sie sammeln. Dies resultierte in größerer Beschäftigungssicherheit und einer echten Verlagerung der Anreize für informelle Arbeitnehmer, in ihre eigenen Häuser, Technologien und Arbeitsplätze zu investieren.

Die nationale Beschäftigungspolitik Ghanas aus dem Jahr 2015, deren Schwerpunkt auf dem Sozialschutz liegt, sieht vor, dass Sozialschutzmechanismen für informelle Beschäftigte, die durch externe Schocks (Brände, Überschwemmungen, Personalabbau, strukturelle Veränderungen in der grünen Wirtschaft usw.) gefährdet sind, ausgeweitet und neue Lernstrategien entwickelt werden, die ihnen bei der Bewältigung dieser sozioökonomischen Schocks vor ihrem Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt helfen.

Quelle: IIED, „*Informality and Inclusive Green Growth*“, 2016; IAA, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

- 174.** Die Annahme der Empfehlung Nr. 204 im Jahr 2015 lieferte den Ländern die Argumente und politische Orientierungshilfe für die Entwicklung integrierter Politikrahmen zur Förderung der Formalisierung. Wie die Erfahrungen in Lateinamerika erkennen lassen, führt eine Kombination von Politikkonzepten, die verschiedenste Politikbereiche abdeckt und durch einen integrierten Rahmen umgesetzt wird, zum Erfolg. Die Steigerung der Produktivität, die Verbesserung der Rechtsvorschriften, das Setzen von Anreizen und die Ausweitung des Sozialschutzes wirken sich ebenfalls positiv auf Formalisierungsbemühungen aus. Die Erfahrungen Chinas zeigen, wie durch Politikkohärenz die Wirkung der Beschäftigungs- und der Entwicklungspolitik umfassend zugunsten der Verringerung von Informalität ausgeschöpft werden kann, wenn die Schaffung formeller Beschäftigung darin eingebettet wird.¹²⁷ In Asien werden im Allgemeinen bessere Ergebnisse erzielt, wenn die Politik an der Formalisierung größerer Wirtschaftseinheiten ansetzt. Im Gegensatz zu Afrika und Lateinamerika sind hier Strukturwandel, spezifische institutionelle Politikkonzepte und E-Formalität Triebkräfte für die Verringerung von Informalität. Vor allem in Afrika sind sporadische Formalisierungsbemühungen mit einer stark wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik und bestimmten Mustern eines Strukturwandels verbunden. Wirtschaftswachstum ist wichtig, doch damit es inklusiv ist und die Formalisierung unterstützt, kommt es ebenso auf das Muster des Wachstums an. Aufgrund der Größe der informellen Wirtschaft fördert diese Politik

¹²⁷ Vicky Leung, *Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy*, Background Paper No. 2, 2020.

eher einen allmählichen Übergang zur Formalität.¹²⁸ PEP wie das erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten (Extended Public Works Programme) in Südafrika und das Programm für ein soziales Sicherheitsnetz in der Produktion (Productive Safety Net Programme) in Äthiopien haben ebenfalls deutliche Verbesserungen für informelle Beschäftigte auf dem Arbeitsmarkt bewirkt.¹²⁹

- 175.** Bestimmte Sektoren wie Einzelhandel, Verkehr, Tourismus usw. waren von der Krise am stärksten betroffen. Eine spezifische integrierte Sektorpolitik kann die wirtschaftliche Erholung durch den Übergang zur Formalisierung unterstützen, beispielsweise im Tourismussektor, in dem der Anteil der informellen Arbeitnehmer sprunghaft gestiegen ist. Viele Länder haben diese Branche umfassend unterstützt, nicht nur um die Erholung von der Krise voranzutreiben, sondern auch um einen neuen, stärker am Menschen orientierten und nachhaltigen Tourismus zu schaffen. In dieser Hinsicht sind Qualifizierungsinitiativen eine wichtige Politikkomponente zur Erleichterung des Strukturwandels. Indonesien etwa passte die Einführung seines Programms zur Unterstützung von entlassenen Arbeitnehmern und Arbeitsuchenden (Pre-Employment Card Programme) an, um drei vom Tourismus abhängigen Provinzen – Bali, Nord-Sulawesi und die Riau-Inseln – mit subventionierter Online-Ausbildung und zusätzlichen Geldleistungen für von der Krise betroffene informelle Arbeitnehmer Priorität einzuräumen.¹³⁰
- 176.** Ein vielversprechender Aspekt im Kontext der aufstrebenden digitalen Wirtschaft ist die wachsende Zahl von Regierungen, die die Anwendung neuer Technologien fördern, um den Übergang in die formelle Wirtschaft zu vereinfachen und zu erleichtern. Diese Politikinnovationen (bekannt als „E-Formalisierung“) werden die Art und Weise verändern, in der Formalisierungskonzepte in Zukunft umgesetzt werden. Forschungen haben ergeben, dass etwa 60 Prozent der Landwirte in Mali, die Lehrvideos geschaut hatten, die darin propagierten innovativen landwirtschaftlichen Techniken übernahmen.¹³¹ Darüber hinaus bieten Vermarktungsanwendungen wie E-Soko in Ghana den Landwirten Plattformen, über die sie per SMS auf Preisdaten zugreifen können, während Markthändlerinnen in Kenia über ihr Mobiltelefon mit der modifizierten Liefer-App Sendi die Lieferung ihrer Waren per Motorrad veranlassen können, sodass sie ihr Haus nicht mehr verlassen müssen.¹³² Bei der Einführung von E-Dienstleistungen geht es nicht um die Digitalisierung von papiergestützten Prozessen, sondern darum, die gesamten Abläufe unabhängig davon, was das Land geerbt hat, vollständig zu überdenken und so zu gestalten, dass keine übertrieben hohen finanziellen Investitionen erforderlich sind.¹³³

2.4.3. Geschlechtergerechte Politik

- 177.** Geschlechtergerechtigkeit bedeutet, dass ausdrücklich Ziele der Geschlechtergleichstellung verfolgt werden, und zwar auf der Grundlage einer vorherigen Analyse der Frage, inwieweit Politikoptionen sich auf Frauen und Männer unterschiedlich auswirken. Gleichstellungsziele tragen dazu bei, die strukturellen Herausforderungen zu überwinden, die ein Hemmnis für Frauen darstellen, darunter geschlechtsspezifische Entgeltunterschiede, berufliche Segregation, mangelnder

¹²⁸ IAA, *Global Employment Policy Review 2020*, Sangheon Lee et al.

¹²⁹ IAA, *Towards the Right to Work: A Guidebook for Designing Innovative Public Employment Programmes*, Guidance note 9: Public Employment Programmes and Decent Work, 2012.

¹³⁰ IAA, *COVID-19 and Employment in the Tourism Sector in the Asia-Pacific Region*, ILO Brief, 2021.

¹³¹ Fernando Sousa, Gian Nicolay and Robert Home, „Video on Mobile Phones as an Effective Way to Promote Sustainable Practices by Facilitating Innovation Uptake in Mali“, 2019.

¹³² Jacqueline M. Klopp et al., „Connectivity at the Bottom of the Pyramid: ICT4D and Informal Economic Inclusion in Africa“, 2017; Kring and Leun, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*, 2021.

¹³³ Susan Divald, *E-formalization Case Study: e-Estonia: A digital Society for the Transition to Formality*, 2021.

Zugang zu hochwertigen Betreuungsdiensten und ungleiche Aufteilung der Betreuungsaufgaben zwischen Frauen und Männern.

- 178.** Eine Gesamtwirtschaftspolitik ist geschlechtergerecht, wenn Gleichstellungsbelange in die Fiskal- und Geldpolitik eingebettet sind. Entsprechende fiskalpolitische Anreize beinhalten spezifische Maßnahmen zur Unterstützung von Frauen und Mädchen in kritischen Politikbereichen (Lebensunterhalt, Sozialschutz, Gesundheit, Ernährungssicherheit, öffentliche Infrastruktur und Wohnen). Maßnahmen dieser Art müssen Bestandteil der Krisenbewältigung, aber auch langfristig angelegt sein. Die Geldpolitik wiederum kann Regierungen, Haushalten und Unternehmen liquide Mittel verschaffen, die sich geschlechtergerecht einsetzen lassen. In diesem Sinne sollten sich die Zentralbanken Entwicklungsziele zu eigen machen, die ein Umfeld schaffen, das die Finanzierung einer geschlechtergerechten Politik begünstigt.¹³⁴
- 179.** Eine sektorspezifische Beschäftigungspolitik ist geschlechtergerecht, wenn sie die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze unterstützt, die die geschlechtsbedingten Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt verringern. Die Politik, die zu einem geschlechtergerechten Strukturwandel führt, ist je nach Land verschieden, erkennt jedoch in allen Fällen Frauen als Produzentinnen, Lohnempfängerinnen und unbezahlte Pflegekräfte an und lenkt Investitionen in Maßnahmen, die sie in diesen Rollen unterstützen. Die Industriepolitik sollte so beschaffen sein, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen Frauen und Männern gleichermaßen zugutekommt, auch in neuen grünen Industriezweigen und in MINT-Bereichen.¹³⁵
- 180.** ALMP sind geschlechtergerecht, wenn sie die Bindung von Frauen an den Arbeitsmarkt unterstützen und ihren Zugang zu einer menschenwürdigen und produktiven Beschäftigung garantieren, beispielsweise durch Maßnahmen zum Beschäftigungserhalt, die verhindern, dass Frauen ihren Arbeitsplatz verlieren, in Form von Lohnzuschüssen mit konkreten Anforderungen in Bezug auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis und Konzepte zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Berufsvorbereitung von Frauen (Kasten 9). Wie bei allen ALMP kann ihre enge Verknüpfung/Integration mit dem Sozialschutz positive Auswirkungen auf die Beschäftigung von Frauen haben.

► Kasten 9. Geschlechtergerechte Gesamtwirtschafts- und Sektorpolitik

In fünf Ländern unterstützen UN Women und die IAO durch ein gemeinsames Programm die Ausarbeitung einer geschlechtergerechten Gesamtwirtschafts- und Sektorpolitik. In Argentinien werden im Rahmen von Arbeiten zugunsten einer geschlechtergerechten und beschäftigungsintensiven Erholung das Arbeitsministerium und das Ministerium für produktive Entwicklung (MDP) dabei unterstützt, ein Jugendbeschäftigungsprogramm (Te Sumo) mit einer starken Geschlechterkomponente einzurichten. Ziel der Zusammenarbeit mit dem MDP und dem Wirtschaftsministerium an einer geschlechtergerechten Sektorpolitik ist es, Sektoren mit einem Potenzial für die Schaffung menschenwürdiger Arbeit für Frauen zu ermitteln. Gemeinsam mit anderen Organisationen unterstützt die IAO zudem die Ermittlung des Beschäftigungspotenzials von Investitionen in die Pflegewirtschaft, und zwar auf der Grundlage des vom gemeinsamen Programm von UN Women und IAO entwickelten Politikinstrumentes zur Unterstützung der Umsetzung des nationalen Pflegesystems.

¹³⁴ UN Women und IAO, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages from a Gender Equality Perspective*, Policy Tool, 2021.

¹³⁵ UN Women und IAO, *Assessing the Gendered Employment Impacts of COVID-19 and Supporting a Gender-Responsive Recovery: A Country-Level Policy Tool*, Policy Tool, 2021.

- 181.** Das Thema Geschlechtergerechtigkeit wird auch in der Empfehlung Nr. 205 aufgegriffen.¹³⁶
- 182.** In Situationen der Fragilität, eines Konflikts oder einer Katastrophe sollte die Beschäftigungspolitik sicherstellen, dass: a) Gleichstellungsprobleme, die sich aus Krisen ergeben und die Fähigkeit von Frauen beeinträchtigen, beschäftigungsbezogene Dienstleistungen und Programme sowie Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit zu nutzen, angegangen werden, b) sowohl Frauen als auch Männer Zugang zu qualitativ hochwertigen krisenbezogenen Dienstleistungen (beispielsweise Kapazitätsaufbau zum Thema Betriebskontinuität für Unternehmer) haben und c) Anlagen, die durch beschäftigungsintensive Investitionsprogramme geschaffen/saniert werden, auch den Infrastrukturbedarf von Frauen decken. In diesen Kontexten ist es zudem entscheidend wichtig, dass die Beschäftigungspolitik konfliktensibel und friedensfördernd angelegt ist, indem sie aufzeigt, wie sie in geschlechtergerechter Weise zu sozialem Zusammenhalt, Frieden und Resilienz beitragen kann.
- 183.** Geschlechtergerechte Strategien und Politikkonzepte für Qualifizierung und LLL beinhalten: 1) die Schaffung eines geschlechtergerechten Ausbildungsumfelds mit Null-Toleranz gegenüber Diskriminierung und Belästigung, 2) die Förderung von Chancen für Frauen in Bezug auf technologieintensive Qualifikationen und Berufe sowie für Männer in der Pflegearbeit durch geschlechtergerechte Dienste im Bereich Laufbahnentwicklung und 3) Anreize für Frauen sowie Stärkung ihrer Fähigkeit zur Nutzung von Angeboten der laufenden beruflichen Weiterbildung, die die Vereinbarkeit von Arbeit, Ausbildung und Pflege- und Betreuungsaufgaben ermöglichen. Die Anerkennung und Wertschätzung von Qualifikationen in Sektoren, in denen überwiegend Frauen arbeiten, ist ebenfalls entscheidend. Erfolgreiche Beispiele für solche Ansätze werden in den Kästen 10 bis 12 beschrieben.

► **Kasten 10. Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit in der Berufsberatung in Malaysia**

In Zusammenarbeit mit nationalen Arbeitgeberverbänden und anderen relevanten Akteuren unterstützt die IAO mit finanzieller Unterstützung des Vereinigten Königreichs die Entwicklung von Laufbahnplänen unter Berücksichtigung von Geschlechtergerechtigkeit und sozialer Inklusion in den Zielbranchen Baugewerbe und Nahrungsmittelverarbeitung. Ziel des Projekts ist es, das berufliche Fortkommen von Frauen, jungen Menschen und Menschen mit Behinderungen im Baugewerbe und in der Nahrungsmittelverarbeitung zu fördern und den Zugang zu nicht traditionellen Berufen im Baugewerbe und im verarbeitenden Gewerbe sowie die Ausübung solcher Berufe zu erleichtern. Die Umsetzung von Laufbahnplänen wird durch ein Programm für den Erwerb von Micro-Credentials unterstützt. Die verbesserten Instrumente und Ansätze für die berufliche Entwicklung sollen in die künftige Politikgestaltung einfließen und so den beruflichen Aufstieg von Frauen, jungen Menschen und Menschen mit Behinderungen erleichtern.

► **Kasten 11. Unterstützung von Frauen in MINT-Bereichen**

Frauen sind bei der Berufswahl noch immer mit geschlechtsspezifischen Vorurteilen konfrontiert, die auf soziokulturellen und wirtschaftlichen Zwängen beruhen, insbesondere in der ländlichen und der informellen Wirtschaft. In technologieintensiven Berufen sind Frauen nach wie vor unterrepräsentiert, da sie im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung selten Qualifikationen in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik (MINT) erwerben. Einige Länder legen deshalb bei ihren Qualifizierungs- und Berufsbildungsangeboten besonderen Wert auf die Vermittlung von MINT-Kompetenzen, um die Beschäftigungsfähigkeit von Frauen in technologiebezogenen Bereichen zu verbessern. In den Philippinen hat die Behörde für technische Bildung und Qualifizierung (TESDA) einen Leitfaden zu Lehrplänen für die MINT-Fächer in der Berufsbildung entwickelt sowie Ausbilder geschult

¹³⁶ IAA, „Employment and Decent Work for Peace and Resilience: Resource page on Recommendation No. 205“.

und erstellt derzeit TESDA-weite Richtlinien zu den MINT-Fächern in der Berufsbildung. In Malaysia arbeiten die nationalen öffentlichen Qualifizierungsgremien in Partnerschaft mit der Universität Malaya an der Integration allgemeiner Kompetenzen im MINT-Bereich in das Qualifizierungs- und Berufsbildungssystem ausgewählter Sektoren, etwa des Baugewerbes und der Nahrungsmittelverarbeitung. Diese Kompetenzen sind berufsübergreifend übertragbar und verbessern die Arbeitsmarktaussichten, die Aufstiegschancen und die berufliche Mobilität von Frauen und jungen Menschen.

► Kasten 12. Überwindung der digitalen Kluft zwischen den Geschlechtern

Die Überwindung der digitalen Kluft zwischen den Geschlechtern ist unerlässlich dafür, dass Frauen dort, wo dies möglich ist, gleichberechtigt am digitalen Lernen und an der Telearbeit teilnehmen können. Digitale, ortsunabhängig angebotene und integrierte Lernlösungen können dazu beitragen, verletzte Frauen, die mit Hindernissen für die Teilnahme an regulären Ausbildungsprogrammen konfrontiert sind, besser zu erreichen. Im Senegal beispielsweise bietet das Ministerium für Berufsbildung, Lehrlingsausbildung und Eingliederung auf seiner Plattform E-jang eine modulare Online-Ausbildung für Frauen zum Erwerb digitaler Qualifikationen, darunter auch zum digitalen Unternehmertum, an, bei der ein an das individuelle Lerntempo anpassbarer Ansatz genutzt wird, der die Vereinbarkeit der Ausbildung mit Betreuungsaufgaben ermöglicht. In den Philippinen stellt eine von der TESDA eingerichtete Online-Plattform berufsvorbereitende Ausbildungsangebote für unterprivilegierte Frauen bereit.

184. Geschlechtergerechtigkeit bei Infrastrukturprojekten bedeutet: a) zu garantieren, dass Frauen entsprechend ihren produktiven und häuslichen Rollen und Verantwortlichkeiten Nutzen aus neu geschaffenen, verbesserten oder instandgehaltenen Anlagen ziehen können, b) das Potenzial von Programmen, Frauen für eine Teilnahme zu gewinnen und ihnen diese Teilnahme zu ermöglichen, optimal auszuschöpfen, etwa durch die Beseitigung von Zugangshindernissen und die Bereitstellung angemessener Ausbildungsangebote, c) sowohl Frauen als auch Männer in die Lage zu versetzen, in sicheren und gesunden Arbeitsstätten zu arbeiten, d) die Bedürfnisse von Frauen und Männern in unterschiedlichen Lebensphasen zu berücksichtigen, e) zu gewährleisten, dass Frauen und Männer gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erhalten, und f) Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz zu verhindern und zu bekämpfen (Kasten 13).

► Kasten 13. Geschlechtergerechte Infrastrukturprogramme

Nepal: Das nationale Programm zur Stärkung des Verkehrs im ländlichen Raum hat die Beteiligung von Frauen an Straßeninstandhaltungsarbeiten durch verschiedene Maßnahmen erleichtert, etwa die Einführung einer Frauenquote, ein leistungsbezogenes Entlohnungssystem, eine Null-Toleranz-Politik gegenüber Belästigung, die Aushandlung von Beförderungsvereinbarungen mit den Verkehrsbetrieben des jeweiligen Bezirks, Qualifizierungsprogramme für weibliche Arbeitskräfte und Praktika für Ingenieurinnen. Infolgedessen besteht das Straßeninstandhaltungspersonal jetzt zu 70 Prozent aus Frauen, die angeben, nicht nur ein höheres Einkommen zu erhalten, sondern auch größeres Selbstvertrauen geschöpft und mehr Verhandlungsmacht erlangt zu haben.

Vereinigte Republik Tansania: Die Komponente für öffentliche Arbeiten des in der Vereinigten Republik Tansania durchgeführten Programms für ein soziales Sicherheitsnetz in der Produktion enthält eine Zielvorgabe für die Beteiligung von Frauen und bietet flexible Arbeitszeiten und differenzierte Aufgaben, die Frauen eine Tätigkeit im Rahmen des Programms ermöglichen. An einigen Programmstandorten bestehen sogar Kinderbetreuungseinrichtungen. Der Anteil von Frauen an den Programmteilnehmern beträgt 70 Prozent, und zusätzlich zu der Wirkung auf Beschäftigung und Einkommen geben Frauen auch an, über größere Verhandlungsmacht zu verfügen und weniger von Ehekonflikten betroffen zu sein. Zudem werden dank der Beteiligung von Frauen an der Auswahl von Infrastrukturprojekten Infrastrukturentscheidungen getroffen, die ihren Bedürfnissen entgegenkommen (beispielsweise Initiativen, die das Wasserholen erleichtern).

2.4.4. Verknüpfung von Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik

- 185.** Beschäftigung und Sozialschutz sind voneinander abhängig, unterstützen sich gegenseitig und sind Kernelemente von menschenwürdiger Arbeit und der Verwirklichung der SDG (siehe Abbildung 12 und Abbildung 14). In der Entschließung und den Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über Sozialschutz (soziale Sicherheit) heißt es:

„Der Sozialschutz trägt zu einem Umfeld bei, das menschenwürdige Arbeit, Produktivitätswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und nachhaltige Unternehmen begünstigt. Inklusive und nachhaltige Sozialschutzsysteme stärken die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaften und sind ein Mittel zur Reaktion auf strukturelle Umwälzungen, etwa im Zusammenhang mit dem Klimawandel und demografischen Veränderungen, der Digitalisierung und Globalisierung sowie der Zunahme prekärer Formen von Arbeit und andauernder Informalität.“¹³⁷

- 186.** Wenn Investitionen in diese beiden Politikbereiche gemeinsam konzipiert und umgesetzt werden, können sie zu einem inklusiven Strukturwandel beitragen, der die Formalisierung und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in Schlüsselsektoren der Wirtschaft (Digitalwirtschaft, grüne Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Pflege) unterstützt und einen beschäftigungsintensiven Wachstumspfad sowie einen gerechten Übergang zur grünen Wirtschaft und zur Pflegewirtschaft erleichtert. Menschenwürdige Arbeit erfordert einen integrierten Ansatz zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten, Rechten bei der Arbeit, sozialem Dialog und angemessenem und nachhaltigem Sozialschutz, der für die Stärkung von Widerstandsfähigkeit und Produktivität und für eine ausgewogene Kombination von Verteilungs- und Umverteilungsmaßnahmen zur Beseitigung von Ungleichheiten unerlässlich ist. Dieser positive Kreislauf trägt auch zu einem erweiterten fiskalpolitischen Spielraum für Sozialinvestitionen bei, an denen es in den Entwicklungsländern erheblich mangelt.
- 187.** Im gesamten Lebensverlauf der Menschen und insbesondere in Krisen- und Übergangszeiten verhindert und lindert der Sozialschutz Armut, Verletzlichkeit und soziale Ausgrenzung. Aus diesem Grund ist der Sozialschutz während der gesamten Erholung und im Zusammenhang mit dem Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft entscheidend wichtig dafür, a) bei Arbeitsplatzverlust oder -abbau Einkommensunterstützung zu gewährleisten, b) den Erwerb von Qualifikationen für den Übergang zu neuen Arbeitsplätzen zu erleichtern, c) Investitionen in nachhaltigere Lebensgrundlagen und Verhaltensweisen zu erleichtern und d) einen angemessenen und nachhaltigen Sozialschutz zugunsten menschenwürdiger Arbeit in neuen grünen Sektoren und auf neuen grünen Arbeitsplätzen zu gewährleisten. Dies erfordert auch eine enge Verknüpfung mit ALMP, die Arbeitsmarktübergänge durch Neu- und Höherqualifizierung, Formalisierung und Arbeitsmarktmobilität erleichtern. Ziel dieser Konzepte ist es, Arbeitsuchende bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und zu einer besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage beizutragen, was zu höherer Produktivität führen kann. Qualifizierung und Ausbildung am Arbeitsplatz können Beschäftigte auf den Übergang von CO₂-intensiven Sektoren zu grünen Arbeitsplätzen vorbereiten und – zusammen mit dem Schutz bei Arbeitslosigkeit, anderen Sozialschutzmaßnahmen und Arbeitsvermittlungsdiensten – einen *gerechten* Übergang gewährleisten.
- 188.** Die Finanzierung des Sozialschutzes kann nicht von der Beschäftigung abgekoppelt werden. Viele Länder finanzieren ihre Sozialschutzsysteme in erster Linie aus den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.¹³⁸ Damit bilden die Sozialversicherungsbeiträge zusammen mit den Nettolöhnen und anderen Verdiensten ein zentrales Element der primären Einkommens-

¹³⁷ IAA, Entschließung zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über Sozialschutz (soziale Sicherheit).

¹³⁸ IAA, *Die Zukunft des Sozialschutzes für eine am Menschen orientierte Welt der Arbeit gestalten*, ILC.109/V, 2021, insbesondere Abschnitt 3.3.1.

verteilung. Die zweite wichtige Quelle für die Finanzierung des Sozialschutzes, die Staatseinnahmen, wird auch durch die Fähigkeit der Wirtschaft bestimmt, ein günstiges Umfeld für menschenwürdige und produktive Beschäftigung und nachhaltige Unternehmen zu schaffen, was wiederum den erforderlichen fiskalischen Spielraum für Umverteilungsmaßnahmen sichert. Die Kombination von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen macht die Finanzierung der Sozialschutzsysteme nachhaltiger und widerstandsfähiger gegenüber Krisen und Wirtschaftszyklen. Länder, denen es gelang, einen universellen Sozialschutz zu verwirklichen, haben durch entsprechende Steuer- und Rechtsreformen beitragsfinanzierte Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer in Kleinst- und kleine Unternehmen, Selbstständige oder die Landbevölkerung ausgeweitet.

189. Trotz der ständigen Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt bleibt das Arbeitseinkommen in den meisten Teilen der Welt die wichtigste Einkommensquelle für die Haushalte. Die Verknüpfung der Finanzierung des Sozialschutzes mit der Beschäftigung ist der Schlüssel zur Sicherung einer nachhaltigen und ausgewogenen Finanzierung des Sozialschutzes, auch in der Erkenntnis, dass die Kosten des Sozialschutzes ein integraler Bestandteil der Arbeitskosten sind. Indem die Länder die Schaffung von formeller Beschäftigung fördern und an Beiträgen als wichtiger Finanzierungsquelle für den Sozialschutz festhalten, können sie die Auswirkungen makroökonomischer Schwankungen auf die Finanzierung ihrer Sozialschutzsysteme abfedern (Abbildung 14).

► **Abbildung 14. Integrierte Beschäftigungspolitik und universeller Sozialschutz**



Quelle: IAA, „A Global Accelerator for Jobs and Social Protection to Facilitate a Just Transition“, Konzeptpapier, 2021.

190. Schließlich erzeugen Sozialversicherungsbeiträge als integraler Bestandteil des Arbeitseinkommens – im Gegensatz zu Steuern – konkrete Rechtsansprüche, d. h. einen unmittelbaren oder künftigen Anspruch auf den Empfang einer Leistung beim Eintritt von Risiken im Lebensverlauf. Ein solcher Anspruch ist gesetzlich verankert und beruht auf einem im Solidaritätsprinzip wurzelnden Gesellschaftsvertrag, wonach Arbeitnehmer, Arbeitgeber und der Staat gemeinsam die Kosten der Finanzierung der sozialen Sicherheit unter gebührender Berücksichtigung von sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit tragen. Je umfassender also der Geltungsbereich eines bei-

tragsgestützten Systems der sozialen Sicherheit ist, desto mehr liegt es im Interesse des versicherten Personenkreises, dieses System auf Dauer zu stützen.¹³⁹

2.5. Finanzierung zugunsten einer inklusiven und gerechten beschäftigungsintensiven Erholung und Entwicklung

- 191.** Die Mobilisierung von Finanzmitteln in dem Umfang, der erforderlich ist, um die pandemiebedingten verheerenden Härten und Arbeitsplatzverluste zu überwinden, ist von entscheidender Bedeutung. Schätzungen zufolge wären für die Erholung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen fiskalische Anreize im Umfang von etwa 982 Milliarden US-Dollar (45 Milliarden bzw. 937 Milliarden US-Dollar) erforderlich.¹⁴⁰ Angesichts der hohen Verschuldung der meisten Entwicklungsländer und des damit verbundenen Mangels an fiskalischem Spielraum stellt das Ziel, diese Anreizlücke zu schließen, jedoch eine große Herausforderung dar.
- 192.** Die Pandemie bewirkte einen weiteren Anstieg der Verschuldung, die bereits seit der großen Rezession zugenommen hatte, und schwächte gleichzeitig die wirtschaftliche Fähigkeit einzelner Länder, diese Schulden zu bedienen und zurückzuzahlen.¹⁴¹ Der Anstieg der Auslandsverschuldung wurde durch das Wachstum des Bruttonationaleinkommens und der Exporte nicht mehr ausgeglichen. Daher sahen sich Länder 2020, als die Wirtschaftstätigkeit einbrach und die Regierungen Maßnahmen zur Bereitstellung von Unterstützung während der Pandemie ergriffen, wachsenden Schulden gegenüber. Die Zahlungen der Entwicklungsländer für den öffentlichen Schuldendienst gegenüber dem Ausland werden sich Prognosen zufolge 2021 auf 356 Milliarden US-Dollar und 2022 auf 329 Milliarden US-Dollar belaufen.¹⁴²
- 193.** Gleichzeitig sank die private Fremdfinanzierung für Länder, die für öffentliche Entwicklungshilfe infrage kommen, um schätzungsweise 700 Milliarden US-Dollar, während die weltweiten ADI-Ströme 2020 um 38 Prozent zurückgingen (in den Entwicklungsländern sogar um bis zu 45 Prozent).¹⁴³ Die öffentliche Entwicklungshilfe erreichte während der Krise mit einem realen Anstieg von 7 Prozent gegenüber 2019 ein Allzeithoch, spielt jedoch in absoluten Zahlen nur eine marginale Rolle für den Gesamtfinanzierungsbedarf. Die einzige positive Nachricht betraf die Geldüberweisungen von Arbeitsmigranten in ihre Herkunftsländer, die mittlerweile die größte Quelle für Finanzströme in Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind und 2021 trotz einer insgesamt schwachen Wirtschaftslage weiter zunahmen. Auch wenn die Geldüberweisungen von Arbeitsmigranten für die Arbeitsmärkte in den Ländern, in die diese Mittel fließen, selbst problembehaftet sind,¹⁴⁴ dienen sie doch als Rettungsanker gegen sich verschlechternde wirtschaftliche Umstände.
- 194.** Vor diesem Hintergrund und im Einklang mit der Aufforderung des UN-Generalsekretärs, ein globales Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz für einen gerechten Übergang ein-

¹³⁹ IATF, „Financing Social Protection in the Context of the AAA Social Compact: A Baseline for 2015“, 2018.

¹⁴⁰ Gruppe der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, *Kurz dossier des Generalsekretärs: Investitionen in Arbeitsplätze und Sozialschutz für Armutsbeseitigung und eine nachhaltige Erholung*, 2021.

¹⁴¹ Die durchschnittliche globale Schuldenquote stieg 2019 auf 226 Prozent, was 1,5 Prozentpunkte über dem Wert von 2018 lag. Siehe: Xuehui Han, Paulo Medas und Susan Yang, „The Pre-Pandemic Debt Landscape – and Why It Matters“, IMFBlog, 2021.

¹⁴² Homi Kharas und Meagan Dooley, „COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries“, 2020.

¹⁴³ OECD, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, 2020.

¹⁴⁴ Ralph Chami, Raphael Espinoza und Peter J. Montiel, „Macroeconomic Policy in Fragile States“, 2021.

zurichten,¹⁴⁵ wird derzeit ein globaler Politikdialog zwischen dem UN-System und seinen Mitgliedsstaaten, internationalen Finanzinstitutionen, regionalen Organisationen und Entwicklungsbanken geführt, um Optionen für eine effizientere und expansivere Nutzung des öffentlichen Kapitals zu ermitteln, das die internationale Gemeinschaft bereits in den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die multilateralen Entwicklungsbanken investiert hat. Nach Schätzungen des IAA würde eine entsprechend intensivere Inanspruchnahme der bestehenden internationalen Finanzarchitektur in den nächsten sieben Jahren einen durchschnittlichen Anstieg der jährlichen externen Mittelflüsse von etwa 4 Prozent des BIP in 82 ärmere Entwicklungsländer bewirken.¹⁴⁶ Diese Mittel könnten für Schuldenerlass, Sozialschutz und die Finanzierung einer nachhaltigen Infrastruktur und Industrie eingesetzt werden, was dazu beitragen würde, Finanzierungslücken im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu schließen und die Schaffung menschenwürdiger Arbeit zu fördern. Zudem würden sie die inländische Finanzierung und die öffentlichen Investitionen ergänzen, wodurch weitere private Finanzmittel mobilisiert und bereitgestellt würden.

195. Ungeachtet der Finanzierungsquellen spielt die Beschäftigungspolitik eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, die Beschäftigungsergebnisse von Investitionen in strategische Sektoren zu maximieren und die Finanzierungsströme so zu gestalten, dass sie mehr Wirkung entfalten und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze begünstigen.
196. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht müssen Finanzierungsstrategien länderspezifische Elemente beschäftigungsfördernder makroökonomischer Rahmen enthalten, die einen positiven Kreislauf in Gang setzen, wonach die wachsende Zahl und Qualität der Arbeitsplätze zu einer Ausweitung des Arbeitseinkommens als wichtigster Finanzierungsquelle der Haushalte führt. Dies bewirkt ein höheres Steueraufkommen und die Mobilisierung von mehr inländischen Ressourcen, was seinerseits die Hauptfinanzierungsquelle der Unternehmen, nämlich die Einnahmen aus dem Verkauf ihrer Produkte und Dienstleistungen, erhöht. Dies kann Investitionen anregen und erhöht die Produktivität und Produktionskapazität, was wiederum in einer schnelleren Schaffung von menschenwürdigen und produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten resultiert. In verschiedensten Studien über beschäftigungsfördernde makroökonomische Rahmen hat das IAA einige der Dimensionen eines solchen Rahmens herausgearbeitet.¹⁴⁷ Das Verständnis der Effektivität von Politikinterventionen, insbesondere von Konzepten zur Schaffung von Arbeitsplätzen, ist zudem wichtig dafür, den Ressourcenbedarf für die Verwirklichung der Beschäftigungsziele abzuschätzen.¹⁴⁸
197. Die Beschäftigungspolitik kann auch dazu beitragen, Sektoren und Teilsektoren mit einem hohen Potenzial für die Schaffung formeller Arbeitsplätze zu ermitteln, damit die (öffentlichen und privaten) Investitionen entsprechend ausgerichtet und ergänzende Politikkonzepte festgelegt werden können, um die positiven Spillover-Effekte in Form von indirekten und induzierten Arbeitsplätzen zu verstärken. Die Pflege, die grüne und die digitale Wirtschaft sind sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer von strategischer Bedeutung. Fundierte Investitionsentscheidungen sollten auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen und Bewertungen der Beschäftigungswirkung getroffen werden. Darüber hinaus ist es entscheidend wichtig, dass die öffentliche Politik zur Förderung privater Investitionen angemessen unterstützt wird, um deren Beschäftigungspotenzial voll auszuschöpfen. Diese Investitionen ermöglichen zusätzliche nationale Einnahmen

¹⁴⁵ IAA, „UN Secretary-General Calls for Accelerated Action on Jobs and Social Protection“, Pressemitteilung, 2021.

¹⁴⁶ IAA, *Financing Human-Centred COVID-19 Recovery and Decisive Climate Action Worldwide: International Cooperation's Twenty-First Century Moment of Truth*, ILO Working Paper 40, 2021.

¹⁴⁷ Einen Überblick bietet Aurelio Parisotto und Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, EMPLOYMENT Working Paper No. 238, 2017.

¹⁴⁸ UN Women und IAO, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages*.

und fiskalischen Spielraum für öffentliche Politiken und können zur Verwirklichung mehrerer SDG beitragen.

- 198.** In diesem Zusammenhang müssen die Länder ihre Beschäftigungs- und Finanzierungsstrategien überprüfen, die der Integration von Maßnahmen zugunsten der Schaffung menschenwürdiger Arbeit und eines gerechten Übergangs in nationale Haushalte und Pläne Vorrang einräumen sollten. Dieser Prozess sollte auf sozialem Dialog und einer gründlichen Bewertung von Politik- und Finanzierungsdefiziten in Bezug auf die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze beruhen. Ein weiteres zentrales Element besteht in der Evaluierung des Potenzials für die Mobilisierung inländischer Ressourcen und internationaler Finanzierungsoptionen. Gezielte und kohärente Politikkonzepte lassen sich zwar leichter in integrierte nationale Finanzierungsrahmen einbeziehen,¹⁴⁹ doch sollten die Mitgliedsgruppen der IAO in vollem Umfang in solche Rahmen eingebunden werden, damit bei deren Entwicklung Beschäftigungsdimensionen umfassend berücksichtigt werden.
- 199.** Schließlich würde eine stärkere Abstimmung zwischen nationalen politischen Entscheidungsträgern, Sozialpartnern sowie bilateralen und multilateralen Entwicklungspartnern die Synergien zugunsten der Ausweitung des fiskalischen Spielraums für die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze erhöhen und die Erkundung von Möglichkeiten zur Schaffung eines Umfelds fördern, das die Mobilisierung der notwendigen Ressourcen für gestärkte nationale Beschäftigungsstrategien erleichtert, beispielsweise durch eine intensivere Zusammenarbeit in Steuerfragen, die Aussetzung des Schuldendienstes, die Umwidmung von Sonderziehungsrechten oder die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe.

¹⁴⁹ Für ein konzeptionelles Verständnis integrierter nationaler Finanzierungsrahmen siehe: Interinstitutionelle Arbeitsgruppe, *Financing for Sustainable Development Report 2019*, 2019. Darüber hinaus liegt ein Statusbericht über integrierte nationale Finanzierungsrahmen vor: UNDP, *Integrated National Financing Frameworks Stocktake: For the G20 Development Working Group*, 2021.

► Kapitel 3

Beschäftigungspolitische Maßnahmen weiterentwickeln: Fortschritte bei der Arbeit des Amtes

200. Dieses Kapitel enthält eine kurz gefasste Analyse der Maßnahmen, mit denen das Amt auf die Empfehlungen reagierte, die aus der 2014 abgehaltenen wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung, auch unter Berücksichtigung der Jahrhunderterklärung¹⁵⁰ und des globalen Handlungsappells¹⁵¹, hervorgingen. Zudem werden zentrale Bereiche genannt, in denen weitere Fortschritte erforderlich sind. Die Darstellung beschränkt sich zwangsläufig auf ausgewählte Maßnahmen und Beispiele. Weitere Informationen sind den verschiedenen Durchführungs-, Projektevaluierungs- und thematischen Evaluierungsberichten zu entnehmen, darunter der demnächst erscheinenden zusammenfassenden Auswertung der Beschäftigungsinterventionen der IAO für den Zeitraum 2015–21.

3.1. Arbeitsmarktinformationen

201. Die derzeitige Krise hat einmal mehr gezeigt, wie wichtig genaue und aktuelle Arbeitsmarktinformationen sind, nicht nur um die Auswirkungen der Krise zu messen, sondern auch um gezielte Interventionen für die am schwersten getroffenen Gruppen und Sektoren zu entwickeln und die ergriffenen Maßnahmen rasch zu evaluieren. Dank der enormen Anstrengungen bei der Datenerhebung und dem Einsatz moderner Technologien, die seit der letzten wiederkehrenden Diskussion unternommen wurden, konnte das IAA rasch Bewertungen der Folgen der Krise auf globaler, regionaler und Landesebene erstellen.

202. Der erweiterte Mikrodatsatz war besonders hilfreich für die rasche Analyse von Situationen und Evaluierung der Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen. Derzeit erhebt die IAO die zugrunde liegenden Datensätze aus Haushaltserhebungen (zumeist Arbeitskräfteerhebungen), die von den nationalen statistischen Ämtern zusammengestellt wurden und mehr als 12.000 Datensätze aus Haushaltserhebungen in 164 Ländern umfassen. Im Anschluss an diese Erhebung wird eine breite Palette detaillierter und international vergleichbarer Arbeitsstatistiken erstellt. Wie aus dem *ILO Monitor* (siehe unten) hervorgeht, erwiesen sich diese Datensätze als entscheidend wichtig für die Unterstützung der Überwachungs- und Analysetätigkeit des IAA während der Pandemie.

203. Im Rahmen der Krisenreaktion wurden mehrere globale Erhebungen zu spezifischen Themen durchgeführt, darunter drei Erhebungen zu den Auswirkungen der Krise auf die Systeme für Qualifizierung und LLL, eine Erhebung zu den Auswirkungen auf junge Menschen, eine globale Erhebung zur Sammlung von Informationen darüber, wie sich die Krise auf die Einstellung der Menschen zum Arbeitsmarkt auswirkte, und eine globale Erhebung bei den nationalen statistischen Ämtern, die beleuchten sollte, inwieweit die Krise Folgen für die Erstellung amtlicher Arbeitsmarktstatistiken hatte.¹⁵² Zudem trug das IAA zu Erhebungen anderer Organisationen durch Unterstützung bei der Konzeption und Analyse der Ergebnisse bei.

¹⁵⁰ IAA, Jahrhunderterklärung.

¹⁵¹ IAA, Entschließung zu einem globalen Handlungsappell.

¹⁵² Die aus 110 Ländern eingegangenen Informationen werden dazu beitragen, die von dem IAA in diesem Bereich geleistete Unterstützung zu optimieren.

- 204.** Unabhängig von der Krise hat das IAA die Länder seit der Einführung der SDG fortgesetzt bei der Generierung von Daten zu SDG-Indikatoren für menschenwürdige Arbeit unterstützt. 22 weitere Mitgliedstaaten erstatteten 2021 Bericht zu mindestens der Hälfte der im Zuständigkeitsbereich der IAO liegenden SDG-Indikatoren, womit sich die Gesamtzahl der Meldeländer auf 110 erhöhte. Diese Daten, die in die SDG-Berichte des UN-Generaldirektors für 2020¹⁵³ und 2021¹⁵⁴ einfließen, wurden in erster Linie aus dem großen und wachsenden Datenbestand¹⁵⁵ der IAO bezogen, der mehr als 11.700 Erhebungsdatensätze aus 162 Ländern umfasst.
- 205.** Fortschritte wurden auch bei der Entwicklung neuer statistischer Standards zur Messung der Informalität und zur Klassifizierung der Berufe erzielt, die auf der 2023 abzuhaltenden 100. Konferenz der Arbeitsstatistiker vorgestellt werden sollen.
- 206.** Während die Datenerhebung zu einigen Zielgruppen (darunter zu Frauen und jungen Menschen) Fortschritte verzeichnete, ging es in anderen Bereichen langsamer voran. So sind Daten über Informalität, ländliche Gebiete, Plattformarbeiter und ältere Beschäftigte häufig nicht verfügbar oder werden nicht systematisch erhoben. All das sind Bereiche, die mit den für die Zukunft der Arbeit maßgeblichen Faktoren zusammenhängen oder von ihnen beeinflusst werden, und ein besseres Verständnis dieser Faktoren ist erforderlich, um Politikkonzepte zu formulieren und umzusetzen. Vor dem Hintergrund alternder Gesellschaften in aller Welt sind bessere und aktuellere Daten beispielsweise entscheidend wichtig für ein besseres Verständnis der damit verbundenen Auswirkungen und Chancen. Dies dürfte die Entwicklung gezielter Politikkonzepte und -programme erleichtern, die an altersbedingten Herausforderungen ansetzen.
- 207.** In Anbetracht des in der Jahrhunderterklärung¹⁵⁶ und dem globalen Handlungsappell¹⁵⁷ gesetzten neuen Schwerpunkts auf Arbeitsmarktübergängen gilt es, die Bemühungen um die Erhebung von Lebensverlaufsdaten zu verstärken. Die ersten Schritte in dieser Hinsicht wurden im Rahmen des von der EU finanzierten Projekts über die Zukunft der Arbeit unternommen, bei dem auch Methoden für die Analyse von Übergängen zusammengestellt und ausgearbeitet wurden.

3.2. Analyse- und Wissensprodukte

- 208.** Eingedenk der Entschlüsse und Schlussfolgerungen der zweiten wiederkehrenden Diskussion vertiefte das IAA ihre Forschungsarbeiten in den meisten der in den Schlussfolgerungen genannten Bereiche, darunter: strukturelle/Langzeitarbeitslosigkeit und Politikkonzepte zur Bewältigung dieser Herausforderung; demografischer Übergang, technologischer Wandel und damit verbundene Auswirkungen auf Beschäftigung; Arbeitsbedingungen und Qualifikationen, Segmentierung des Arbeitsmarkts, Ungleichheit und damit verbundenen Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, selbstständige Erwerbstätigkeit; Auswirkungen unterschiedlicher Vertragsformen auf die Quantität und Qualität der Beschäftigung; Beschäftigung in ländlichen Gebieten; Beschäftigungsunsicherheit und damit verbundene soziale und wirtschaftliche Konsequenzen.¹⁵⁸

¹⁵³ Vereinte Nationen, *Ziele für nachhaltige Entwicklung – Bericht 2020*.

¹⁵⁴ Vereinte Nationen, *Ziele für nachhaltige Entwicklung – Bericht 2021*.

¹⁵⁵ IAA, „Catalogue of national data sources“, Datenbank ILOSTAT.

¹⁵⁶ IAA, Jahrhunderterklärung.

¹⁵⁷ IAA, Entschlüsselung zu einem globalen Handlungsappell.

¹⁵⁸ Alle einschlägigen Veröffentlichungen finden sich auf den Webseiten der Fachabteilungen sowie auf den Themenseiten der IAO-Website. Die Veröffentlichungen mit einem direkten Bezug zur Beschäftigungsförderung sind auf der Webseite der [IAA-Hauptabteilung Beschäftigungspolitik](#) abrufbar.

209. Zudem erstellte das IAA zahlreiche Wirkungsbewertungen zur Krise auf globaler, regionaler und Landesebene und entwickelte innovative Modellierungstechniken, die für eine zeitnahe Analyse der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Arbeitswelt im Rahmen der acht zwischen März 2020 und November 2021 erschienenen Ausgaben des *ILO Monitor* verwendet wurden.¹⁵⁹ Die Modellierungstechniken wurden auch auf Landesebene gefördert und bildeten zusammen mit dem vom *ILO Monitor* vorgegebenen analytischen Rahmen bald die Referenz für viele Bewertungen auf Landesebene. Das IAA unterstützte mehr als 30 derartige Bewertungen.¹⁶⁰ Die acht Ausgaben des *ILO Monitor* dienten auch als Informationsquelle und als Grundlage für die Politikgestaltung. Dank dieser Erfolge des *ILO Monitor* verschaffte sich das IAA Anerkennung als federführende UN-Organisation in Bezug auf die Bereitstellung relevanter, aktueller Informationen zu Arbeitsmarktfragen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise. Das IAA nutzte die erhobenen Daten auch für Analysen auf Landesebene und für zahlreiche Veröffentlichungen, die eine breite Leserschaft fanden und in den internationalen Medien zitiert wurden (Kasten 14). Darüber hinaus sorgte der Erfolg dieser acht Ausgaben des *ILO Monitor* dafür, dass der Verwaltungsrat einen Beschluss zur Institutionalisierung dieser Veröffentlichung fasste.

► Kasten 14. Innovationen in den Bereichen Datenerhebung, Forschung und Kommunikation

Die COVID-19-Pandemie veranschaulicht, wie eine Krise Innovationen fördern kann. Das IAA entwickelte „Nowcasting“-Modellierungstechniken, die ihr die Erstellung globaler Arbeitsmarkttrends und -schätzungen ermöglichten, indem sie 1) herkömmliche Daten aus Arbeitskräfteerhebungen mit Daten aus anderen Quellen, etwa Mobilitätsberichten und Trenddaten von Google, Unternehmens- und Verbraucherumfragen, globalen Datenbanken zu Lockdown-Maßnahmen und staatlichen Reaktionen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, sowie 2) weltweit von verschiedenen Anbietern durchgeführten Stimmungsumfragen kombinierte. Diese Schätzungen wurden für den *ILO Monitor* verwendet, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die globalen Arbeitsmärkte zu analysieren und Politikempfehlungen zu erarbeiten. Der *ILO Monitor* gab Anlass zu amtsweiter Zusammenarbeit und verschaffte der IAO anhaltende Resonanz in angesehenen internationalen Medien, was ihre Stellung als führende Instanz in Arbeitsmarktfragen im multilateralen System stärkte. Der Adressatenkreis wurde durch eine wirksame Umstellung auf Online-Methoden ausgeweitet, unter anderem durch kurze, erklärende Videos, die zur Verbreitung über soziale Medien bestimmt waren.

210. Zu den bedeutendsten und populärsten¹⁶¹ globalen Veröffentlichungen, die von dem IAA seit der wiederkehrenden Diskussion 2014 herausgegeben wurden, gehören unter anderem:

- die wichtige Veröffentlichung *Global Employment Trends for Youth*, die 2015, 2017 und 2020 erschien und deren nächste Ausgabe für 2022 ansteht;
- die zweijährlich erscheinende wichtige Publikation *Global Employment Policy Review*¹⁶², die erstmals 2020 herausgegeben wurde und deren zweite Ausgabe für 2022 geplant ist;
- *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021, eine Publikation, die die Mitgliedstaaten der IAO bei der Gestaltung und Umsetzung integrierter NEP unterstützen soll;
- *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020*, 2021;
- *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019;

¹⁵⁹ IAA, „*ILO Monitor. Eighth edition*“.

¹⁶⁰ IAA, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market: Guidelines*, Technical Brief, 2020; IAA, „*Diagnostics on the Employment Impacts of COVID-19*“, 2020.

¹⁶¹ Die Popularität wurde anhand der Anzahl der Klicks gemessen, die die Veröffentlichung im Internet erhielt.

¹⁶² IAA, *Global Employment Policy Review 2020*.

- *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships*, 2017;
- *Employment and Decent Work in the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, 2021.

- 211.** Die Akzeptanz von IAA-Forschungsergebnissen hat sich während der Zweijahresperiode verbessert, wie die Zunahme der Zitierungen durch andere internationale Organisationen belegt. Bei der Verbreitung dieser Forschungsergebnisse erwiesen sich Plattformen für den Wissensaustausch wie die Plattform für Qualifikationen und lebenslanges Lernen ¹⁶³ als hilfreich. Um die Akzeptanz ihrer Forschungsergebnisse zu steigern und Politikempfehlungen mitzugestalten, unterhielt das IAA Forschungsbeziehungen mit anderen multilateralen Organisationen auf globaler und regionaler Ebene. Aus diesen gemeinsamen Arbeiten gingen mehrere Veröffentlichungen hervor, darunter die von der IAO und der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik erstellte Analyse *Employment Situation in Latin America and the Caribbean* ¹⁶⁴ und die Publikation der IAO und der Asiatischen Entwicklungsbank *Tackling the COVID-19 pandemic-related youth employment crisis in Asia and the Pacific*, 2020. ¹⁶⁵ Mit Unterstützung der Europäischen Kommission und anderer Partner legte die IAO das IAO-Forschungsprogramm zur Integration von Handel und menschenwürdiger Arbeit ¹⁶⁶ auf, dessen Ziel es ist, neue Forschungsprodukte und Instrumente in diesem Bereich zu entwickeln.
- 212.** Das IAA trug durch Workshops, Seminare, Forschungskonferenzen und Symposien zur Verbreitung von faktengestützten Forschungsergebnissen bei. Darüber hinaus wurde das für die G20 ¹⁶⁷, die G7 ¹⁶⁸ und die Prozesse in Brasilien, der Russischen Föderation, Indien, China und Südafrika (BRICS) ¹⁶⁹ erstellte Material positiv aufgenommen und ist zu einem wichtigen Mittel für die Verbreitung von Ergebnissen und politischen Botschaften der IAO geworden. Für ihr zweimal jährlich stattfindendes dreigliedriges Symposium über Beschäftigungspolitik ¹⁷⁰ (von denen seit der letzten wiederkehrenden Diskussion drei abgehalten wurden) lud die IAO Redner der Weltbank, des IWF, der Partnerorganisationen der Vereinten Nationen und anderer Forschungsorganisationen ein, um beschäftigungsrelevante und aktuell diskutierte Politikkonzepte zu erörtern.
- 213.** Das neue Innovationszentrum für Qualifizierung ¹⁷¹ ermittelt und erprobt vielversprechende und innovative Ideen und Lösungen zur Bewältigung der wichtigsten qualifikationsbezogenen Herausforderungen von heute und morgen.

3.3. Grundsatzpolitische Beratungsdienste

- 214.** Die Nachfrage nach grundsatzpolitischen Beratungsdiensten hat seit der zweiten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung deutlich zugenommen, wobei die COVID-19-Krise eine weitere Nachfragespitze auslöste. Mit ihrer Arbeit zu wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Übergängen unterstützte das IAA maßgeblich die Bemühungen von Mitgliedsgruppen, auf die unmittelbaren Folgen der Krise für die am stärksten betroffenen Sektoren, Unternehmen und Arbeitnehmer zu reagieren und längerfristige Strategien und Programme für

¹⁶³ IAA, „Skills and Lifelong Learning Knowledge Sharing Platform“.

¹⁶⁴ Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) und IAO, *Employment Situation in Latin America and the Caribbean: Employment Trends in an Unprecedented Crisis – Policy Challenges*, 2020.

¹⁶⁵ Asiatische Entwicklungsbank und IAO, *Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis in Asia and the Pacific*, 2020.

¹⁶⁶ IAA, „INTEGRATE Programme: Integrating trade and decent work“.

¹⁶⁷ IAA, „ILO reports for the G20“.

¹⁶⁸ IAA, „The ILO and the G7“.

¹⁶⁹ IAA, „The ILO and the BRICS“.

¹⁷⁰ IAA, „Employment Policy Research Symposium: The Future of Full Employment – Agenda“, 2019.

¹⁷¹ IAA, „Skills Innovation Facility“.

eine beschäftigungsintensive, inklusive und widerstandsfähige Erholung zu entwickeln. Das IAA erstellte neue Instrumente, etwa Leitlinien für eine Schnelldiagnose zur Bewertung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, und passte ihre Orientierungen und Ansätze für die Durchführung an, auch um die Koordinierung von beschäftigungs- und sozialschutzpolitischen Maßnahmen zu fördern und auf diese Weise Synergien zu erzeugen und die Wirkung zu verstärken. Dies erbrachte folgende Ergebnisse: 67 Länder entwickelten mit Unterstützung der IAO Politikkonzepte, Programme und Aktionspläne für den Schutz, die Förderung und die Erholung der Beschäftigung, insbesondere als Reaktion auf die Krise. Mehr als 30 Länder führten unter Verwendung einer von dem IAA entwickelten innovativen Methodik Schnellbewertungen der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt durch.¹⁷² Von der IAO in Jordanien und Libanon verwaltete beschäftigungsintensive Investitionsprogramme brachten insgesamt 1,2 Millionen Arbeitstage hervor, die mehr als 21.500 Männern und Frauen, darunter syrischen Flüchtlingen, zugutekamen.¹⁷³

- 215.** Das IAA war den Ländern zudem dabei behilflich, produktivitätsbezogene Ökosysteme und günstige Rahmenbedingungen für Unternehmen zu schaffen. So startete das IAA im Januar 2022 das Programm für produktivitätsbezogene Ökosysteme für menschenwürdige Arbeit in Partnerschaft mit dem Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft und der norwegischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit.¹⁷⁴ Das Programm befindet sich in der Anfangsphase und läuft derzeit in Ghana, Südafrika und Vietnam.
- 216.** In vielen am wenigsten entwickelten Ländern unterstützte das IAA Sofortmaßnahmen zur Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen durch das Flaggschiffprogramm „Beschäftigung für Frieden und Resilienz“, wobei der Schwerpunkt vor allem auf öffentlichen Bauvorhaben lag, die an die gesundheitlichen Auflagen angepasst wurden. Die strategische Bedeutung der Agrar- und Ernährungssysteme, deren Fragilität während der Pandemie zutage trat, für die Erholung erforderte besondere Aufmerksamkeit und veranlasste die Mitgliedsgruppen in vielen Ländern zu Maßnahmen für menschenwürdige Arbeit in ländlichen Gebieten mit besonderem Schwerpunkt auf ökologischer Nachhaltigkeit.
- 217.** Da sich die längerfristigen strategischen Schwerpunkte seit der zweiten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung verlagert haben, wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, den Dialog/die Unterstützung für andere Ministerien über die Arbeitsministerien hinaus auszubauen, da dies eine Voraussetzung für die erfolgreiche Gestaltung und Umsetzung umfassender beschäftigungspolitischer Rahmenkonzepte ist. Bei allen grundsatzpolitischen Beratungsdiensten wurde ein stärkerer Schwerpunkt auf die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterdimension in allen Politikbereichen gelegt. Bei der Politikunterstützung für die Mitgliedsgruppen wurde der Bedeutung einer Betrachtung des Strukturwandels aus beschäftigungspolitischer Sicht ebenso Rechnung getragen wie der Notwendigkeit, ein besseres Verständnis von Arbeitsmarktübergängen als Grundlage für gezielte Politikinterventionen zu erarbeiten. Wie wichtig die Arbeit in diesen Bereichen ist, die unmittelbar nach der zweiten wiederkehrenden Diskussion begann, wurde in vielen Erörterungen der Internationalen Arbeitskonferenz und vor allem in der Jahrhunderterklärung¹⁷⁵ und dem globalen Handlungsappell

¹⁷² IAA, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19*; IAO, „Diagnostics on the employment impacts of COVID-19“, 2020.

¹⁷³ IAA, *Bericht über die Durchführung des Programms 2020–21*, erscheint demnächst.

¹⁷⁴ IAA, „The Productivity Ecosystems for Decent Work Programme“.

¹⁷⁵ IAA, Jahrhunderterklärung.

bekräftigt ¹⁷⁶. Die IAO richtete die Aktionsplattform für Beschäftigungspolitik ein, um die Erbringung grundsatzpolitischer Beratungsdienste zu verbessern. ¹⁷⁷

- 218.** In den Schlussfolgerungen der zweiten wiederkehrenden Diskussion wird die Notwendigkeit einer grundsatzpolitischen Expertenbegutachtung erwähnt: „Vorschläge für eine freiwillige Expertenbegutachtung der Beschäftigungspolitik entwickeln, um den Austausch von Wissen und das gegenseitige Lernen über bewährte Praktiken unter Mitgliedern der Organisation zu fördern.“ Ein solches Verfahren wurde vom Verwaltungsrat ausgearbeitet und genehmigt. Aufgrund der COVID-19-Krise ist der geplante Umsetzungsprozess jedoch noch nicht angelaufen. Dennoch wurden in mehreren Regionen Expertenbegutachtungen Verfahren mit Schwerpunkt auf der Jugendbeschäftigungspolitik durchgeführt: Gemeinsam mit dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO (ITC-ILO) wurden in den Ländern der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas und in Zentralamerika zwei Online-Expertenbegutachtungen durchgeführt, die den Wissensaustausch und das gegenseitige Lernen über bewährte Praktiken in der Beschäftigungspolitik allgemein sowie als Reaktion auf die COVID-19-Krise förderten.

3.4. Überwachung und Wirkungsbewertung

- 219.** Die Hauptabteilung Beschäftigungspolitik hat den strategischen Schwerpunkt deutlich stärker auf die Überwachung beschäftigungspolitischer Konzepte und Programme sowie entsprechende Wirkungsbewertungen gelegt, mit denen die Länder maßgebliche Unterstützung und Informationen für ihre beschäftigungspolitischen Entscheidungsprozesse erhalten. Dies wurde von vielen Ländern als Bedarf sowie als Bereich benannt, in dem die IAO über klare fachliche Führungskompetenz verfügt und „politische“ Anerkennung für ihren Sachverstand genießt. Um den einschlägigen Sachverstand zu bündeln, wurde das ursprüngliche Arbeitsteam für beschäftigungsbezogene Wirkungsbewertungen unlängst verstärkt und erweitert, während weitere Mitglieder des Fachteams Globale Beschäftigung sowie externe Sachverständige aufgefordert wurden, die Forschung in diesem Bereich auszubauen, Instrumente zu entwickeln und die Länder bei ihren Wirkungsbewertungen zu unterstützen. Wirkungsbewertungen und Kosten-Nutzen-Analysen sollten nicht nur ex post, sondern auch ex ante durchgeführt werden. Dies kann in verschiedene Prognosen einfließen, wie es etwa bereits für den Qualifikationsbedarf der Fall war, und wird auch für andere Politikbereiche empfohlen. Darüber hinaus wird es einen wichtigen Beitrag zur industriepolitischen Beratung ¹⁷⁸ leisten und unter anderem Vorschläge für die Diversifizierung und Weiterentwicklung globaler Lieferketten unterbreiten. Um erfolgreich zu sein, muss die Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen, Institutionen für Entwicklungsfinanzierung, wirkungsorientierten Investoren und anderen Finanzierern des privaten und öffentlichen Sektors weiter verstärkt werden, damit sie Beschäftigungsergebnisse quantitativ und qualitativ in ihre eigenen Systeme integrieren, mit Schwerpunkt auf der Konzeptphase, der Bewertungsphase und der Überwachung der Umsetzung und diesbezüglichen Berichterstattung.
- 220.** Zur Sammlung bewährter Verfahren wurde eine beschäftigungspolitische Datenbank mit Informationen über NEP und Jugendbeschäftigungsstrategien entwickelt. ¹⁷⁹ Erste Ergebnisse einer derzeit im Aufbau befindlichen Datenbank für beschäftigungspolitische Krisenreaktionen wurden bereits analysiert und in diesem Bericht berücksichtigt. Zudem wurden in einer Veröffentlichung die von der IAO verwendeten Wirkungsbewertungsinstrumente zusammengestellt und auf ihre

¹⁷⁶ IAA, Entschließung zu einem globalen Handlungsappell.

¹⁷⁷ IAA, *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2022–23*, 2021.

¹⁷⁸ Kucera, Schmidt-Klau und Weiss.

¹⁷⁹ IAA, „ILO Employment Policy Gateway“.

Nützlichkeit und Effizienz hin analysiert.¹⁸⁰ Neue Methoden wurden erprobt, darunter die Nutzung von Big Data. Es fand ein ständiger Austausch mit anderen Organisationen zu diesem Thema statt, und die Kapazitäten der Mitgliedsgruppen wurden durch Schulungskurse gestärkt, die in Zusammenarbeit mit dem ITC-ILO organisiert wurden.

3.5. Normenbezogene Maßnahmen

- 221.** Internationale Arbeitsnormen dienen Regierungen und Sozialpartnern als Richtschnur bei der Durchführung aktiver Maßnahmen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. In der Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung wurde das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, als eines der wichtigsten ordnungspolitischen Übereinkommen benannt. Dieses Übereinkommen und die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, bieten im Zusammenspiel mit anderen internationalen Rechtsinstrumenten konkrete Orientierungshilfe für beschäftigungspolitische Maßnahmen.¹⁸¹ Seit der 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2014 und bis Januar 2021 hatten sieben neue Länder (Luxemburg, Mali, Namibia, Niger, Sri Lanka, Tschad, Turkmenistan) das Übereinkommen Nr. 122 ratifiziert, womit sich die Zahl der Ratifikationen auf insgesamt 115 erhöhte. Bis September 2013 hatten 90 Länder das Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, ratifiziert, während 68 Länder das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, ratifiziert hatten.
- 222.** Seit 2014 hat die Internationale Arbeitskonferenz mehrere allgemeine und wiederkehrende Diskussionen mit Relevanz für das Thema umfassender beschäftigungspolitischer Konzepte abgehalten. Zuletzt wurde 2021 in der Aussprache über Qualifikationen und lebenslanges Lernen sowie in der Aussprache über Ungleichheit die Notwendigkeit betont, sachdienliche Konzepte zu diesen Themen in breitere und umfassende beschäftigungspolitische Rahmen zu integrieren, wobei gleichzeitig anerkannt wurde, dass die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für alle im Wege beschäftigungspolitischer Konzepte Voraussetzung für die Verwirklichung des Ziels menschenwürdiger Arbeit für alle ist.
- 223.** Seit der letzten Aussprache wurden zwei Instrumente mit besonderer Relevanz für die Förderung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit und einer nachhaltigen Erholung von der Krise in Form der Empfehlungen Nr. 204 und Nr. 205 angenommen.
- 224.** Die Empfehlung Nr. 204 bietet den Mitgliedern Orientierungshilfe im Hinblick auf ein dreifaches Ziel: a) den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft für Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten zu erleichtern und dabei die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer zu achten und die Möglichkeiten für Einkommenssicherheit, Existenzgrundlagen und Unternehmertum sicherzustellen, b) die Schaffung, die Sicherung und die Nachhaltigkeit von Unternehmen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft und die Kohärenz der makroökonomischen, Beschäftigungs-, Sozialschutz- und sonstigen sozialpolitischen Maßnahmen zu fördern und c) die Informalisierung von Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft zu verhindern. Die Empfehlung Nr. 204 stützt sich auf das gemeinsame Verständnis und die Erfahrung der Mitgliedsgruppen der IAO, wonach die Formalisierung am besten durch eine integrierte Strategie, eine Kombination verschiedener Politikkonzepte und institutionelle Koordinierung zur Förderung

¹⁸⁰ IAA, *Reference Guide for Employment Impact Assessment (EIA)*, 2020.

¹⁸¹ IAA, „General observation on the application of the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)“, 2020. Dieses vom Sachverständigenausschuss im Dezember 2020 angenommene Dokument befasst sich mit den Zielen des Übereinkommens Nr. 122 und stellt es in den Kontext der anderen einschlägigen Normen, einschließlich der Übereinkommen Nr. 88 und 181, der Empfehlungen Nr. 204 und 205 sowie des Übereinkommens Nr. 142 und der Empfehlung Nr. 195 über lebenslanges Lernen.

der Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, der Rechte und des Sozialschutzes der Beschäftigten vorangebracht werden kann.

- 225.** Die Empfehlung Nr. 205 bietet einen einzigartigen normativen Rahmen, der arbeitsbezogene Maßnahmen zur Verhütung der verheerenden Folgen von Konflikten und Katastrophen auf Wirtschaft und Gesellschaft und zur Reaktion darauf in den Mittelpunkt stellt, mit besonderem Augenmerk auf verletzte Bevölkerungsgruppe wie Kindern, junge Menschen, Frauen und Vertriebene.
- 226.** Die Empfehlungen Nr. 204 und Nr. 205 beruhen beide auf dem Argument, dass ein inklusiver Strukturwandel erforderlich ist, um das Ziel eines universellen Sozialschutzes zu erreichen, und dass dies nur durch den wirksamen Schutz aller Beschäftigten, insbesondere bei Übergängen, sowie durch die Annahme umfassender Ansätze erreicht werden kann.
- 227.** Was Fragen der Jugendbeschäftigung betrifft, so erneuerte der Verwaltungsrat auf seiner 340. Tagung im Oktober-November 2020 das Bekenntnis der IAO zur Jugendbeschäftigung, indem er einen Folgeaktionsplan zu diesem Thema für den Zeitraum 2020–30 billigte. Die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 101. Tagung (2012) angenommene EntschlieÙung „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“ wurde vom Amt durch einen auf sieben Jahre angelegten Folgeplan umgesetzt, der am 31. Dezember 2019 auslief. Mit dem Beschluss des Verwaltungsrats werden die wichtigsten Elemente eines Folgeaktionsplans zur Jugendbeschäftigung für den Zeitraum 2020–30 gebilligt. Er berücksichtigt die aktuellen und künftigen Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen bei der Bewältigung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit und trägt den Anforderungen einer sich wandelnden Arbeitswelt im Kontext der Jahrhunderterklärung Rechnung.¹⁸²

3.6. Kapazitätsaufbau

- 228.** Krisenbedingt wurde während der vergangenen Zweijahresperiode ein neuer Schwerpunkt auf Veranstaltungen zum Kapazitätsaufbau gesetzt, und bei zahlreichen Online-Veranstaltungen standen die unmittelbare Reaktion auf die Krise und entsprechende Strategien zur Erholung im Mittelpunkt.
- 229.** Parallel dazu, oft in Zusammenarbeit mit dem ITC-ILO, fanden Veranstaltungen zum Kapazitätsaufbau statt, die traditionellere Themen betrafen, etwa die Gestaltung und Umsetzung von NEP und der Gesamtwirtschaftspolitik, die Jugendbeschäftigung und den Übergang zur Formalität. Hinzu kamen neue Themen im Zusammenhang mit der neuen Ausrichtung der Hauptabteilung Beschäftigungspolitik und der Arbeit im Rahmen der Ergebnisvorgaben 3 und 5 des Programms und Haushalts 2020–21, darunter Klimawandel, Resilienz und Fragilität, Krisenreaktion, ländliche Entwicklung, Strukturwandel, Arbeitsmarktübergänge und Wirkungsbewertung. Darüber hinaus nahmen mehr als 1.000 Personen an verschiedenen IAO-Lehrgängen zur Arbeitsstatistik teil, die in Zusammenarbeit mit dem ITC-ILO online abgehalten wurden. Tabelle 3 zeigt eine Auswahl von Veranstaltungen zum Kapazitätsaufbau.
- 230.** Der Kapazitätsaufbau wurde durch den Einsatz von Mitteln aus dem ordentlichen Haushalt sowie durch Projekte und Programme im Bereich Entwicklungszusammenarbeit gesichert. In der demnächst erscheinenden zusammenfassenden Auswertung der beschäftigungspolitischen Interventionen der IAO für den Zeitraum 2015–21 wird der Schluss gezogen, dass der Kapazitätsaufbau bei den meisten überprüften Projekten erfolgreich war und dazu beitrug, eine Lücke in Bezug auf die Fähigkeit insbesondere der Sozialpartner zu schließen, ihre Kapazitäten für die Beteiligung an

¹⁸² IAA, Jahrhundertklärung.

Politikdialogen und der Gestaltung und Durchführung von beschäftigungspolitischen Interventionen zu erhöhen.

231. Viele Schulungsveranstaltungen wurden auf Online-Angebote umgestellt. Wenngleich einige der Lehrgänge aufgrund der fehlenden persönlichen Interaktion weniger kommunikativ waren, konnte die Reichweite auf diese Weise erheblich gesteigert werden.

► **Tabelle 3. Auswahl von Lehrgängen zu spezifischen Elementen umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen**

Themenbereich	Bezeichnung des Lehrgangs
Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Beschäftigungsförderung	<ul style="list-style-type: none"> • Wirksame Umsetzung von NEP • Drei Symposien zur Beschäftigungspolitik • Akademie für Beschäftigung • Verbesserung der Arbeitsvermittlungsdienste • Beschäftigungsorientierte Gesamtwirtschaftspolitik
Qualifikationen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbildung von Ausbildern zu Qualifikationen für Handel und wirtschaftliche Diversifizierung • Qualifikationen für soziale Inklusion • Einbeziehung der Sozialpartner in die Qualifizierung • Messung von Qualifikationsungleichgewichten • Qualifikationsbezogene Dimensionen der Arbeitsmigration zur Förderung menschenwürdiger Beschäftigung für alle • Sektorspezifische Ansätze für Qualifizierung • Akademie für Lehrlingsausbildung und Anerkennung früherer Lernerfahrungen • Finanzierung von Qualifizierung • Frühzeitige Bedarfserkennung und Abstimmung der Qualifikationen auf Anforderungen • Offener Massen-Online-Kurs (MOOC) zu hochwertigen Lehrlingsausbildungen • MOOC zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen
Beschäftigungsintensive Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> • Vertragsmanagement im öffentlichen Sektor • PEP zur Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung • Schaffung von Arbeitsplätzen durch beschäftigungsintensive Auftragsvergabe an lokale Bauunternehmen
Übergänge	<ul style="list-style-type: none"> • Übergang zu formeller Beschäftigung: Auswertung von Interventionen auf lokaler und Sektorebene • Akademie zum Übergang in die formelle Wirtschaft (bislang vier Sitzungen) • Arbeitsmarktübergänge in Asien
Katastrophen und Fragilität	<ul style="list-style-type: none"> • Konzeption, Überwachung und Evaluierung der Ergebnisse von Friedenskonsolidierungsaktivitäten bei Projekten des Programms „Beschäftigung für Frieden und Resilienz“ • Menschenwürdige Arbeit für Katastrophenvorsorge und Wiederaufbau • MOOC zu Katastrophen und Fragilität, zweite Sitzung
Zielgruppen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Jugendbeschäftigung in fragilen Umfeldern • Akademie für Jugendbeschäftigung

Themenbereich	Bezeichnung des Lehrgangs
	<ul style="list-style-type: none"> • Bewältigung der Herausforderungen für NEET-Jugendliche: Instrumente und Lösungsansätze für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt • Förderung menschenwürdiger und produktiver Beschäftigung für Frauen • Frauen-Akademie • Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz
Wirkungsbewertung	<ul style="list-style-type: none"> • Messung menschenwürdiger Arbeitsplätze: Überwachung, Bewertung und Lernen in der Arbeitsmarktpolitik
Strukturwandel und sektorspezifische Politikkonzepte	<ul style="list-style-type: none"> • Sektorspezifische Strategien für menschenwürdige und produktive Beschäftigung. Arbeitsplatzschaffung durch Strukturwandel • Akademie für ländliche Entwicklung • Globale Akademie für die grüne Wirtschaft • Politikkonzepte für den Strukturwandel

Anmerkung: Schulungen auf Landesebene sind in dieser Liste nicht enthalten.

3.7. Kommunikation und Überzeugungsarbeit

232. Seit der zweiten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung hat die IAO ihre Strategien im Bereich Kommunikation und Überzeugungsarbeit zur Förderung der Arbeit an beschäftigungspolitischen Konzepten modernisiert. Neben zusätzlichen Bemühungen in dieser Hinsicht auf Ebene der Hauptabteilungen kam den Maßnahmen im Bereich Kommunikation und Überzeugungsarbeit auch die enge und ständige Zusammenarbeit zwischen der Hauptabteilung Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit und anderen Hauptabteilungen zugute. Dies galt insbesondere für Fragen im Zusammenhang mit den drei wichtigsten Themen der Hauptabteilung Beschäftigungspolitik: Beschäftigungsförderung und -politik (auch für junge Menschen), Qualifizierung und lebenslanges Lernen sowie Entwicklung und Investitionen (darunter Krisenreaktion und beschäftigungsintensive Investitionen). Zudem wurden Podcasts, Online-Diskussionen und andere innovative Kommunikationsmittel eingeführt. Die Besuche auf den einschlägigen Websites nahmen um ein Vielfaches zu: Die Engagement-Rate auf den beschäftigungsrelevanten und ähnlichen Seiten erhöhte sich gegenüber 2019 um bis zu 90 Prozent, die Zahl der Abonnenten des 2019 erstmals veröffentlichten *Employment Policy Newsletter* stieg von 1.800 auf über 5.000, und in den sozialen Netzwerken wurden mehr Follower gewonnen. Durch eine neu eingeführte Podcast-Reihe mit dem Titel „Global Challenges – Global Solutions: COVID-19 and the Employment Policy Response“ wurden die politischen Botschaften verstärkt und einem breiteren Publikum zugänglich gemacht, und die Folgen zum Thema Jugend und Qualifikationen wurden im Durchschnitt 1.000 Mal oder öfter abgehört. Aufgrund des Erfolgs dieser Podcast-Reihe wurden gemeinsame Podcasts mit anderen IAA-Hauptabteilungen und mit externen Partnern, darunter der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), erstellt. Künftig wird die Priorität darauf liegen, die Interaktion mit Sozialpartnern, weiteren Beteiligten und sonstigen interessierten Parteien zu verstärken, um die neue Generation vermehrt für beschäftigungspolitische Konzepte zu sensibilisieren und so die sich rasch wandelnden Probleme in der Arbeitswelt angehen zu können.

3.8. Koordinierung und Partnerschaften für erfolgreiche beschäftigungspolitische Konzepte und Programme (darunter Mobilisierung von Ressourcen)

- 233.** Das IAA konnte seine Unterstützung verstärken, insbesondere durch eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Hauptabteilungen, die sich mit spezifischen Aspekten eines umfassenden Ansatzes für die Beschäftigungspolitik befassen. Insbesondere wurde die Zusammenarbeit zwischen den Hauptabteilungen Beschäftigungspolitik, Forschung, Unternehmen, Arbeitsbedingungen und Gleichstellung sowie Sozialschutz sowohl in der Zentrale als auch auf Landesebene intensiviert.
- 234.** Auf multilateraler Ebene waren die Bemühungen der IAO erfolgreich, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu einem ausdrücklichen Ziel und Querschnittsthema im Rahmen der Verwirklichung der SDG zu machen. Infolgedessen wandten andere UN-Organisationen sich diesem Thema stärker zu und erstellten in Zusammenarbeit mit dem IAA zahlreiche Veröffentlichungen, die sie erfolgreich vermarkteten. Darüber förderte die IAO im Rahmen der G20 und der BRICS erfolgreich den umfassenden beschäftigungspolitischen Ansatz. Bilaterale Diskussionen und Kooperationsmaßnahmen wurden mit der Welthandelsorganisation (insbesondere im Zusammenhang mit Qualifikationen), dem IWF, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung und einschlägigen regionalen Wirtschaftsorganisationen wie der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik durchgeführt.
- 235.** Während der aktuellen Krise wurden weitere Schritte zur Stärkung der Partnerschaften mit anderen internationalen Organisationen (innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen) unternommen. Im Durchführungsbericht heißt es wie folgt: „Die Notwendigkeit, eine globale Antwort auf die COVID-19-Krise zu erarbeiten und koordinierte Unterstützung auf der Landesebene zu gewährleisten, insbesondere innerhalb des UN-Systems, schlug sich in einer weitaus größeren Anzahl externer Partnerschaften auf globaler, regionaler und nationaler Ebene nieder als erwartet.“¹⁸³ Beispiele hierfür sind die verstärkte globale Partnerschaft für menschenwürdige Arbeit für die Jugend, der zwischen dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und der IAO eingerichtete Aktionsrahmen für 2020 und darüber hinaus mit Schwerpunkt auf der Stärkung der Zusammenarbeit für die unmittelbare Reaktion auf die COVID-19-Krise, dem Nexus Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Frieden sowie einer inklusiven, nachhaltigen und widerstandsfähigen Erholung, die neue Partnerschaft zwischen der IAO und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) zur Stärkung der Agenda „Generation Unlimited“ mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu verbessern und einen reibungsloseren Übergang von der Schule ins Berufsleben zu fördern, eine Allianz mit UNICEF für Sozialschutz in den besetzten palästinensischen Gebieten und ein gemeinsames Programm mit der Internationalen Organisation für Migration in Irak für Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung, das sich an Arbeitsmigranten richtet.
- 236.** Die IAO förderte den beschäftigungspolitischen Ansatz aktiv durch ihre Beteiligung an UN-Initiativen und -Gruppen. In diesem Zusammenhang arbeitete sie unter anderem in folgenden Gremien mit: UN/SDG-Arbeitsteam für die sozioökonomische Reaktion auf COVID-19, UN/SDG-Arbeitsteam für die Finanzierung der SDG, UN/SDG-Netzwerk für integrierte Politik, UN/SDG-Netzwerk für Menschenrechte und das Gebot, niemanden zurücklassen, UN/SDG-Netzwerk für Geschlechtergleichstellung und Stärkung der Frauen, Interinstitutionelle und Sachverständigen-

¹⁸³ IAA, *Bericht über die Durchführung des Programms 2020–21*, erscheint demnächst.

gruppe der UN für die SDG-Indikatoren, Interinstitutionelles UN-Netzwerk für Frauen und Geschlechtergleichstellung, Interinstitutionelles UN-Netzwerk für Jugendentwicklung, Interinstitutionelle UN-Arbeitsgruppe für Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung, Offene UN-Arbeitsgruppe für das Altern und Ständige UNECE-Arbeitsgruppe für das Altern. Darüber hinaus war die IAO aktiv an der Entwicklung des UN-Rahmens für sozioökonomische Sofortmaßnahmen im Kontext der COVID-19-Pandemie beteiligt und trug zu den Bewertungen und Reaktionsplänen der UN auf der Landesebene bei. Das Amt wurde gebeten, das Konzept für ein globales Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz auszuarbeiten. Während der Zweijahresperiode bot die IAO in Zusammenarbeit mit dem ITC-ILO neun Schulungspakete für über 500 Teilnehmer zu folgenden Themen an: menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung, Rolle der Sozialpartner bei der UN-Reform, Süd-Süd-Zusammenarbeit und Dreieckskooperation sowie Finanzierung menschenwürdiger Arbeit. Mit ihrer aktiven Teilnahme am Gipfel zu Ernährungssystemen trug die IAO dazu bei, Partnerschaften zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit Beschäftigung und Arbeitskräften in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und der ländlichen Wirtschaft zu mobilisieren.

- 237.** Die Entwicklungszusammenarbeit erwies sich nach wie vor als entscheidend wichtig für die Bereitstellung von Hilfe auf Landesebene sowie für die Forschungsarbeit und die Entwicklung von Produkten auf globaler Ebene. Im Zeitraum 2016–22 führte die IAO mit Unterstützung von 79 Finanzierungspartnern aus dem öffentlichen und privaten Sektor Projekte der Entwicklungszusammenarbeit durch, die in 417 Fällen in 104 Ländern aller Regionen mit umfassenden beschäftigungspolitischen Rahmen und Elementen einer solchen Politik verbunden waren. Diese Projekte waren durchweg mit den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit sowie den Ergebnisvorgaben des Programms und Haushalts verknüpft. Pandemiebedingt mussten die IAO-Programme und -Projekte im Bereich Entwicklungszusammenarbeit rasch an die neu auftretenden und unterschiedlichen beschäftigungsbezogenen Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen angepasst werden, was dank des Verständnisses und der Flexibilität der jeweiligen Finanzierungspartner möglich war.

► Kapitel 4

Schlussfolgerungen

- 238.** Gegenstand dieses Berichts ist eine Analyse der Auswirkungen der COVID-19-Krise und der langfristigen Trends im Zusammenhang mit der Zukunft der Arbeit auf die Arbeitsmärkte. Sie hat gezeigt, wie umfassende beschäftigungspolitische Rahmen, darunter NEP, sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt haben, um auf neue Herausforderungen zu reagieren und die Verantwortung auf mehr Akteure zu verteilen. Zudem hat sie unter Beweis gestellt, dass derartige Politikrahmen mehr denn je benötigt werden, um sicherzustellen, dass eine am Menschen orientierte, inklusive, nachhaltige und widerstandsfähige Erholung sowie ein inklusiver Strukturwandel, bei denen niemand zurückbleibt, eine nachhaltige Entwicklung unterstützen und zu der im Klimaübereinkommen von Paris geforderten CO₂-neutralen Wirtschaft beitragen, zu deren Verwirklichung sich die IAO verpflichtet hat.
- 239.** Aus der detaillierten Analyse ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:
- Um produktive Vollbeschäftigung zu erreichen, müssen beschäftigungspolitische Konzepte im sozialen Dialog verankert sein und im Hinblick auf ihre wirksame Umsetzung von starken Institutionen unterstützt werden. Der soziale Dialog muss weiter gestärkt werden, damit er als wichtigstes Mittel eines inklusiven Gestaltungs- und Umsetzungsprozesses dienen kann, und auf allgemeine wirtschaftliche und soziale Belange ausgeweitet werden, darunter auch auf Fragen, die mit der Zukunft der Arbeit zusammenhängen.
 - Die internationalen Arbeitsnormen und -instrumente bilden die Grundlage für beschäftigungspolitische Prozesse, da sie Orientierungshilfe für zentrale Fragestellungen bieten und auf dreigliedrigen Konsens zurückgehen.
 - Der Politikdialog muss sachlich fundiert sein und auf einer soliden faktengestützten Analyse beruhen, der aktuelle und relevante Daten zugrunde liegen. Eine fundierte Arbeitsmarktdiagnose ist für die Ausarbeitung und Umsetzung der Politikkonzepte entscheidend wichtig.
 - Die neue Generation beschäftigungspolitischer Konzepte ist durch eine breitere Palette erfasseter Politikbereiche, einen stärkeren Schwerpunkt auf Konzepten für einen gerechten Übergang und mehr Gewicht auf Inklusivität und Geschlechteraspekten gekennzeichnet. Es gilt, diese und andere Bereiche weiter zu stärken, unter anderem durch eine bessere Verknüpfung von Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik, um beschäftigungspolitische Konzepte so zu gestalten, dass sie über die Reaktion auf die COVID-19-Krise und die Bewältigung langjähriger struktureller Herausforderungen hinaus auch den mit der Zukunft der Arbeit verbundenen Herausforderungen umfassend Rechnung tragen können.
 - Wirkungsbewertungen für beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Konzepte sind wichtige Instrumente für die Bereitstellung besserer Informationen zur Gestaltung und Umsetzung solcher Konzepte; die Unterstützung der Länder in dieser Hinsicht könnte zu einem strategischen Ansatzpunkt für die IAO werden und eine Möglichkeit zur durchgängigen Berücksichtigung der Beschäftigung in der Wirtschaftspolitik und in Entwicklungsplänen/-strategien darstellen.
 - Es muss sichergestellt werden, dass das Potenzial neuer Technologien, insbesondere digitaler Technologien, umfassend genutzt wird, um produktive Vollbeschäftigung zu erreichen, etwa in den Bereichen Ausbildung, Arbeitsvermittlung und E-Formalität. Technologien müssen so eingesetzt werden, dass sie sowohl die Qualität als auch die Quantität der Arbeitsplätze erhöhen

und Produktivitätssteigerungen begünstigen, die gleichmäßig verteilt sein müssen, um den Lebensstandard zu erhöhen und Investitionen zu fördern.

240. Wenngleich sich die Umsetzung umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen weiterentwickelt hat, insbesondere durch die NEP, besteht noch immer die Notwendigkeit, besser zu verstehen, was funktioniert und warum, zu ermitteln, ob neue Aspekte und zusätzliche Akteure in den Prozess einbezogen werden müssen, und zu bestimmen, wie sie erfolgreich zusammenarbeiten können. Für die Zukunft wurde Verbesserungsbedarf in folgenden Bereichen erkannt:

- Es ist besonders wichtig, sich stärker den Personen zuzuwenden, die zurückgelassen wurden oder Gefahr laufen, zurückgelassen zu werden. Die Beseitigung von Ungleichheiten und Ungleichgewichten im Hinblick auf die Schaffung inklusiverer Arbeitsmärkte ist eine große Herausforderung, die zur Verwirklichung der SDG angegangen werden muss.
- Die NEP müssen stärker auf die Nachfrageseite ausgerichtet werden, um einen inklusiven Strukturwandel zu fördern, der eine wichtige Voraussetzung für die nachhaltige Schaffung menschenwürdiger Arbeit ist. Dies erfordert eine stärker beschäftigungsorientierte Gesamtwirtschafts- und Sektorpolitik.
- Die sich derzeit infolge der für die Zukunft der Arbeit maßgeblichen Faktoren, der aktuellen Krise oder von Politikinterventionen vollziehenden Umwälzungen haben Konsequenzen in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitsmarktübergänge für Beschäftigte ebenso wie für Unternehmen. Es gilt, diese Übergänge gut zu steuern und den Beschäftigten Schutz in Form eines integrierten Pakets von Schulungsangeboten, Sozialschutz und ALMP zu gewähren. Was die Gewährleistung eines gerechten Übergangs zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft betrifft, so bieten die *Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle* detaillierte Orientierungen dafür, wie ein solcher Übergang bewältigt werden kann.¹⁸⁴
- Zu den Elementen, die in geschlechtergerechten NEP noch mehr Beachtung verdienen, gehören Maßnahmen zugunsten der Schaffung grüner Arbeitsplätze, Ansätze zur Nutzung des technologischen Wandels für menschenwürdige Arbeit, Maßnahmen im Zusammenhang mit demografischen Verschiebungen und der Globalisierung sowie Ansätze zur Förderung der Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen in der ländlichen Wirtschaft und durch KMU im Kontext der Zukunft der Arbeit.
- Eine erfolgreiche Umsetzung beschäftigungspolitischer Konzepte erfordert angemessene finanzielle Mittel. In Ländern mit stark eingeschränkten Haushaltskapazitäten sind innovative Partnerschaften, multilaterale Unterstützung und die Mobilisierung nationaler Ressourcen wichtige Optionen, die es in Betracht zu ziehen gilt.

241. Die IAO muss ihre Führungsrolle innerhalb des multilateralen Systems weiter ausbauen, um Engagement und Unterstützung in dem erforderlichen Maß zu sichern und das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass eine inklusive, geschlechtergerechte Beschäftigungspolitik für die Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit unerlässlich ist.

¹⁸⁴ IAA, *Guidelines for a Just Transition*.