

**Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung 2010**

**Bericht VI**

# **Beschäftigungspolitiken für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung**

*Bericht über den wiederkehrenden Gegenstand zum Thema Beschäftigung, 2010*

**Sechster Punkt der Tagesordnung**

**Internationales Arbeitsamt Genf**

ISBN 978-92-2-721899-3 (print)  
ISBN 978-92-2-721900-6 (web pdf)  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2010*

---

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

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

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

---

Formatiert von TTG: Verweis: ILC99-VI[2010-3-257]-Ge.doc

Gedruckt im Internationalen Arbeitsamt Genf, Schweiz

# Inhaltsverzeichnis

---

	<i>Seite</i>
Abkürzungen und Akronyme .....	vii
Einleitung .....	1
Hintergrund .....	1
Gliederung des Berichts .....	1
Ausarbeitung des Berichts über den wiederkehrenden Gegenstand .....	2
Kapitel 1.    Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung .....	5
Gestaltung einer fairen Globalisierung: Der Beitrag der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit .....	6
Die globale Antwort der IAO auf die Verwerfungen der Globalisierung .....	7
Beschäftigungspolitiken auf nationaler Ebene: Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen .....	10
Internationale Arbeitsnormen .....	11
Die Globale Beschäftigungsagenda .....	12
Lenkung und Überprüfung .....	12
Entwicklung und Austausch von Wissen, Politikberatung, technische Zusammenarbeit, Landesprogramme .....	13
Der Globale Beschäftigungspakt und seine Umsetzung .....	15
Kapitel 2.    Tendenzen und Herausforderungen im Bereich der Beschäftigung .....	17
Der globale wirtschaftliche Einbruch von 2008 und die Antwort der Politik .....	17
Die grundsatzpolitische Reaktion der IAO auf die Krise auf nationaler Ebene...	20
Die Wirtschaftsaussichten Anfang 2010 .....	21
Langfristige Wachstums- und Beschäftigungstendenzen .....	22
Der tiefer liegende Trend ist die Globalisierung .....	23
Demographie- und Arbeitsmarkttendenzen .....	24
Strukturwandel .....	28
Internationale Arbeitsmigration .....	30
Arbeitslosigkeit .....	32
Schutzbedürftige und erwerbstätige Arme in Entwicklungsländern .....	34
Divergiert oder konvergiert der Lebensstandard auf globaler Ebene? .....	36
Prekäre Beschäftigung in entwickelten Ländern .....	38
Globale Lohntendenzen .....	39
Tendenzen bei Ungleichheit .....	41
Ökologische Nachhaltigkeit: Die Ökologisierung des Arbeitsmarkts .....	42
Das mögliche weitere Vorgehen .....	43

Kapitel 3. Maßnahmen zur Förderung von voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle .....	45
Unterschiedliche Realitäten und Tendenzen in den Beschäftigungspolitiken .....	45
Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen.....	50
Reaktion des Amtes.....	51
Strategische Komponenten.....	51
1. Politikrahmen .....	51
2. Normensetzende Instrumente .....	53
3. Umfassende nationale Beschäftigungspolitiken .....	55
4. Kernprogramme des IAA.....	59
4.1. Das Programm für beschäftigungsintensive Investitionen (EIIP) ..	59
4.2. Aktive Arbeitsmarktpolitiken und Arbeitsmarkt- Informationssysteme .....	60
4.3. Jugendbeschäftigung.....	64
4.4. Sozial gerechte Finanzierung.....	66
5. Verwaltungsführung und Überprüfung.....	67
Auswirkungsevaluierung .....	68
Aktionismittel und künftige Prioritäten .....	69
Antwort auf die Krise.....	74
Auswirkungs-Schnellabschätzungen .....	74
Bestandsaufnahme internationaler Politikreaktionen .....	74
Regionaltagungen .....	75
Integrierte Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts .....	75
Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende strategische Ziele .	76
Das mögliche weitere Vorgehen .....	78
Anhang Die Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda: Scorecard .....	78
Kapitel 4. Schaffung nachhaltiger Unternehmen und Arbeitsplätze.....	85
Unterschiedliche Realitäten und grundsatzpolitische Tendenzen.....	86
Das Mandat der IAO für nachhaltige Unternehmen.....	89
Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen.....	90
Die Antwort des Amtes.....	91
Säule 1. Förderliche Rahmenbedingungen für nachhaltige Unternehmen und Beschäftigung.....	92
Säule 2. Nachhaltige und verantwortungsbewusste Arbeitsstätten .....	94
Säule 3. Unternehmertum und Unternehmensentwicklung .....	96
Reaktion auf die Krise.....	99
Ressourcen und Kapital .....	100
Externe Partnerschaften .....	100
Auswirkungsevaluierung .....	101
Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende Ziele .....	103
Das mögliche weitere Vorgehen .....	105
Kapitel 5. Qualifikationen für Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität .....	109
Unterschiedliche Realitäten und Politiktendenzen.....	110
Das Mandat der IAO im Bereich der Qualifikationsentwicklung .....	114
Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen.....	114
Antwort des Amtes.....	115

Strategische Priorität 1. Einbeziehung der Qualifikationsentwicklung in sektorale oder nationale Entwicklungsstrategien.....	116
Strategische Priorität 2. Qualifikationsentwicklung zum Abbau der Armut und zur Unterstützung einer inklusiven Wirtschaftsentwicklung .....	118
Strategische Priorität 3. Stärkung der Arbeitsvermittlungsdienste zur Verwirklichung beschäftigungspolitischer Zielsetzungen .....	121
Antwort auf die Krise.....	122
Ressourcen und Vermögenswerte .....	124
Externe Partnerschaften .....	124
Evaluierung der Auswirkungen.....	125
Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende strategische Ziele .	126
Das mögliche weitere Vorgehen .....	127
Kapitel 6. Handel, internationales Finanzwesen und Arbeitsmärkte.....	131
Unterschiedliche Realitäten und Politikrends .....	132
Das Mandat der IAO im Bereich des Handels und der Beschäftigung.....	135
Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen.....	136
Antwort des Amtes.....	137
Von der Analyse der Zusammenhänge zur Entwicklung von analytischen Werkzeugen .....	137
Handelsbezogene technische Unterstützung .....	137
Krisenreaktion.....	138
Auswirkung der Arbeiten des Amtes .....	138
Ressourcen und Vermögenswerte .....	139
Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende strategische Ziele .	139
Das mögliche weitere Vorgehen .....	140
Kapitel 7. Arbeit in der informellen Wirtschaft und Politiken zur Erleichterung des Übergangs zur Formalität.....	143
Unterschiedliche Realitäten und Politikrends .....	143
Das Mandat der IAO im Bereich der informellen Wirtschaft und seine Weiterentwicklung.....	146
Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen.....	147
Antwort des Amtes.....	148
Ein integrierter Politik- und Diagnoserahmen für die Ziele der menschenwürdigen Arbeit.....	149
Fokus auf Informalität in bestimmten Politikbereichen.....	151
Übergang zur Formalität: Förderung einer integrierten und kohärenten Perspektive .....	152
Das mögliche weitere Vorgehen .....	156
Kapitel 8. Abschließende Bemerkungen und das mögliche weitere Vorgehen für die Organisation.....	159

## **Anhänge**

I.	Von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommene Urkunden, die für die Tätigkeit des strategischen Ziels der Beschäftigung von besonderer Bedeutung sind .....	163
II.	Aufteilung der Tätigkeit des Amtes zum Thema der Beschäftigung .....	166
III.	Befunde zu übergreifenden Fragen.....	168
IV.	Zusammenfassung: Das mögliche weitere Vorgehen.....	177

## Abkürzungen und Akronyme

---

ADB	Asiatische Entwicklungsbank
ADI	Ausländische Direktinvestitionen
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEB	Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen
CREP	Landesüberprüfungen der Beschäftigungspolitik
CSR	Soziale Verantwortung der Unternehmen
DCED	Geberausschuss für Unternehmensentwicklung
DWCP	Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit
EIIP	Programm für beschäftigungsintensive Investitionen (IAO)
ESP-Ausschuss	Verwaltungsratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (IAO)
EU	Europäische Union
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GBA	Globale Beschäftigungsagenda
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GUFs	Globale Gewerkschaftsföderationen
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
IFC	Internationale Finanz-Corporation (Weltbankgruppe)
IIMS	„Unteilbar, zusammenhängend und sich gegenseitig stützend“
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IAO-Cinterfor	Interamerikanisches Zentrum für Wissensentwicklung in der Berufsbildung
IMD	Institute for Management Development (Lausanne)
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
ISO	Internationale Organisation für Normung

IWF	Internationaler Währungsfonds
KAB	Know About Business (IAO)
MEZ	Millenniums-Entwicklungsziele
MNUs	Multinationale Unternehmen
NGOs	Nichtstaatliche Organisationen
ODA	Öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PRs	Strategien zur Verringerung von Armut
SAPs	Strukturanpassungsprogramme
SCORE	Programm für die Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen
SIYB	Start and Improve Your Business
TREE	Ausbildungsprogramm für die Stärkung der ländlichen Wirtschaftskraft
TUAC	Beratender Gewerkschaftsausschuss bei der OECD
KMUs	Kleine und mittlere Unternehmen
SIYB	Start and Improve Your Business (IAO)
SPF	Strategischer grundsatzpolitischer Rahmen
STEP	Strategien und Instrumente gegen soziale Ausgrenzung und Armut (IAO)
UNCTAD	Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNDESA	VN-Hauptabteilung wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
WAPES	Weltverband der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen
WEDGE	Entwicklung des Unternehmertums von Frauen und Gleichstellung der Geschlechter
WIEGO	Women in Informal Employment Globalizing and Organizing
WTO	Welthandelsorganisation



# Einleitung

---

## Hintergrund

1. Auf ihrer 97. Tagung (2008) nahm die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) eine wegweisende Erklärung an mit dem Ziel, die Fähigkeit der IAO zur Förderung ihrer Agenda für menschenwürdige Arbeit und zur Gestaltung einer wirksamen Antwort auf die wachsenden Herausforderungen der Globalisierung zu stärken. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit) bekräftigte die gleiche Bedeutung jedes der vier strategischen Ziele der IAO bei diesen Bemühungen: Beschäftigung, Sozialschutz, Arbeitsnormen und sozialer Dialog. Gleichzeitig unterstrich sie einen integrierten Ansatz, indem sie feststellte, diese Ziele sind „unteilbar, zusammenhängend und stützen sich gegenseitig“. Es war die dritte bedeutende Grundsatzerklärung<sup>1</sup>, die die IAK seit der Verfassung der IAO von 1919 angenommen hat, und sie brachte die heutige Vision des Mandats der IAO im Zeitalter der Globalisierung zum Ausdruck.
2. Die Folgemaßnahmen zur Erklärung über soziale Gerechtigkeit bestimmten, dass die Organisation ein System wiederkehrender Erörterungen auf der IAK einführen würde, um „die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder in Bezug auf jedes der strategischen Ziele besser zu verstehen und diesen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Aktionsmitteln wirksamer gerecht zu werden, einschließlich normenbezogener Maßnahmen, technischer Zusammenarbeit und der Fach- und Forschungskapazität des Amtes, und ihre Prioritäten und Aktionsprogramme entsprechend anzupassen“<sup>2</sup>.
3. Auf seiner Tagung im November 2008 beschloss der Verwaltungsrat, dass die erste Erörterung eines wiederkehrenden Gegenstands auf der 99. Tagung der IAK im Juni 2010 die Beschäftigung zum Inhalt haben würde. Dieser Bericht enthält Hintergrundinformationen für diese Aussprache.

## Gliederung des Berichts

4. Dieser erste Bericht über einen wiederkehrenden Gegenstand beschäftigt sich mit dem Beitrag, den Beschäftigungspolitiken als Teil eines integrierten Ansatzes für menschenwürdige Arbeit zu sozialer Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung leisten können. Kapitel 2 enthält eine kurze Einschätzung der Beschäftigungstendenzen und der Herausforderungen im Hinblick auf das Erreichen voller und produktiver Beschäftigung, sowohl langfristig als auch unter dem Blickwinkel der Auswirkungen der Rezession

---

<sup>1</sup> Die ersten beiden waren die Erklärung von Philadelphia von 1944 und die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998.

<sup>2</sup> IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008, Anhang, II(B) i).

infolge der Finanzkrise im Jahr 2008. Jedes der folgenden thematischen Kapitel geht allgemein auf diese Herausforderungen ein und behandelt die für den Bericht insgesamt vorgegebenen Fragestellungen: Mit welchen Realitäten und Herausforderungen die Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigung konfrontiert sind; was das Amt tun soll; die Art und Weise, wie das Amt diese Unterstützung leistet (aktionsorientierte Forschung, grundsatzpolitische Orientierung, technische Zusammenarbeit, Anwaltschaft und Vernetzung); wie die Ergebnisse dieser Arbeit überwacht und dokumentiert werden; und welche Schritte unternommen werden, um die in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit dargelegten Erwartungen hinsichtlich gezielterer, stärker integrierter und wirksamer Anstrengungen zu erfüllen.

5. Die thematischen Kapitel behandeln die drei Beschäftigungsergebnisse im Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen für 2010-15: Politiken zur Förderung der vollen und produktiven Beschäftigung (Kapitel 3); Schaffung von nachhaltigen Unternehmen und Arbeitsplätzen (Kapitel 4); und Qualifikationen für Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität (Kapitel 5). Darüber hinaus greift der Bericht zwei spezifische Beschäftigungsthemen auf: der relativ neue Fokus auf Handel, Auslandsinvestitionen und Beschäftigung (Kapitel 6) – schließlich geht es in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit um „faire Globalisierung“ – und die seit langem bestehende Verpflichtung zur Auseinandersetzung mit der informellen Wirtschaft, in der immer noch ein erheblicher Prozentsatz der Erwerbstätigen der Welt arbeitet, und zur Förderung des Übergangs zur Formalität (Kapitel 7). Es wird davon ausgegangen, dass in späteren Berichten über den wiederkehrenden Gegenstand „Beschäftigung“ andere Themen im Vordergrund stehen werden.

6. Der Bericht schließt mit Überlegungen über die Konsequenzen dieser ausgiebigen Analyse für künftige Prioritäten der Mitgliedstaaten, Sozialpartner und des Amtes und regt einige der Fragen an, die der Ausschuss erörtern könnte, um Empfehlungen für das künftige Vorgehen zu formulieren.

## Ausarbeitung des Berichts über den wiederkehrenden Gegenstand

7. Die Vorbereitungen für diesen Bericht umfassten die Ausarbeitung eines Papiers<sup>3</sup> für den Verwaltungsratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (ESP-Ausschuss) auf seiner Tagung im März 2009, in dem die wesentlichen strategischen Orientierungen der Erklärung zusammengefasst wurden (siehe Tabelle 1.1); es war aber gleichzeitig auch viel umfassender.

8. Eingehende Überprüfungen wurden in den folgenden Bereichen in die Wege geleitet: 1) Bedürfnisse und Prioritäten der Mitgliedsgruppen; 2) Koordinierung zwischen Außendienst und Zentrale und gemeinsame Durchführung; 3) die Agenda der „unteilbaren, zusammenhängenden und sich gegenseitig stützenden“ Ziele; 4) die aus Auswirkungsevaluierungen gezogenen Lehren; und 5) Beschäftigungsdiagnosen, -politiken und -tendenzen. Diese Bereiche wurden als „Wissensbausteine“ für die Ausarbeitung des Berichts über den wiederkehrenden Gegenstand bezeichnet. Die nachstehende Abbildung enthält die Hauptfragen, die für jeden dieser Wissensbausteine gestellt wurden. Ihre Befunde liegen dem Inhalt dieses Berichts zugrunde.

---

<sup>3</sup> IAA: *Auswirkungen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit auf die Strategie zur Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/ESP/1.

**Wissensbausteine zur Ausarbeitung des Berichts zum wiederkehrenden Gegenstand**

<p><b>1. Bedürfnisse und Prioritäten der Mitgliedsgruppen</b></p> <p>Um welche Maßnahmen ist das Amt im Bereich der Beschäftigung gebeten worden?</p> <p>Welches sind die Quellen der Bedürfnisse?</p> <p>Über welche Methoden verfügt das Amt, um Bedürfnisse zu bestimmen? Sind sie wirksam?</p> <p>Wie werden die Bedürfnisse artikuliert?</p> <p>Sind die Bedürfnisse kohärent, realistisch, genau?</p> <p>Wie können Artikulation und Kohärenz der Bedürfnisse verbessert werden?</p> <p>Quellen/Mandate Verfassung ERKLÄRUNG IAK-Beschlüsse</p> <p>GB-Globale Beschäftigungsagenda Regionaltagungen DWCPs Berichterstattung Ü122 Allgemeine Erhebung</p>	<p><b>2. Auswirkungsevaluierung</b></p> <p>Schreibtischüberprüfung von Beschäftigungsprogramm-Evaluierungen der letzten 5 Jahre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Landespolitiken</li> <li>– Thematische Bereiche</li> <li>– Projekte</li> <li>– DWCPs</li> </ul> <p>Welche Evaluierungsmethoden verwendet das Amt?</p> <p>Was wissen wir über die Auswirkungen der Maßnahmen des Amtes</p> <p>Welche Empfehlungen lassen sich aus diesen Lehren für die Zukunft ableiten?</p>	<p><b>3. Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende Arbeit (IIMS)</b></p> <p>Konzeptionelle Integration Forschungen ermitteln (Veröffentlichungen &amp; Projekte), die Elemente der Agenda für menschenwürdige Arbeit mit Beschäftigung integrieren</p> <p>Ergebnisse und Beitrag zum Wissen analysieren (anhand einer beispielhaften Auswahl)</p> <p>Wie wird interdisziplinäre Arbeit von anderen Institutionen durchgeführt?</p> <p>Politikintegration</p> <p>Fälle bewerten, in denen das Amt in der Außenarbeit andere strategische Ziele mit Beschäftigung integriert hat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wie wird dies von anderen Institutionen erreicht?</li> <li>– Evaluieren und Lehren ziehen</li> </ul>	<p><b>4. Wirksame Antwort auf Bedürfnisse in vorrangigen beschäftigungspolitischen Themenbereichen</b></p> <p>„Think Pieces“: Analyse der Arbeit des Amtes während des gesamten Zyklus aller Aktionsmittel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bedarfsbestimmung und diagnostische Werkzeuge</li> <li>– Forschung</li> <li>– Kapazitätsaufbau</li> <li>– Politikberatung</li> <li>– Werkzeuge</li> <li>– Mobilisierung von Mitteln</li> <li>– Auswirkung</li> <li>– IIMS</li> </ul> <p>Themen innerhalb der Beschäftigungspolitik und -förderung:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informelle Wirtschaft</li> <li>2. Beschäftigungsintensive Investitionen</li> <li>3. Sozial gerechte Finanzierung</li> <li>4. Krisenreaktion</li> <li>5. Entwicklung von Unternehmen</li> <li>6. Qualifikationsentwicklung</li> <li>7. Jugendbeschäftigung</li> <li>8. Ländliche Beschäftigung</li> <li>9. Handel, ADI und Beschäftigung</li> <li>10. Arbeitsmarktpolitik und -institutionen</li> <li>11. Grüne Arbeitsplätze</li> <li>12. Arbeitsvermittlungsdienste</li> <li>13. Behinderung</li> <li>14. Gleichstellung der Geschlechter</li> </ol>	<p><b>5. Durchführung im Außendienst und Koordination zwischen Zentrale und Außendienst</b></p> <p>Welche Schlussfolgerungen aus der Überprüfung der Außen dienststruktur sind für die Arbeit im Bereich der Beschäftigung relevant?</p> <p>Welche personellen Engpässe bestehen?</p> <p>Wie arbeiten die Zentrale und die Außenämter? Wie sieht das Geschäftsmodell aus? Wie ist es bewertet worden? Welche Schlussfolgerungen sind gezogen worden?</p> <p>Über welche Kapazität verfügt das Amt insgesamt, um Einfluss auf die nationale Beschäftigung auszuüben?</p>	<p><b>6. Beschäftigungsdiagnosen, -politiken und -tendenzen</b></p> <p>Wie diagnostiziert das Amt Beschäftigungsprobleme und wie misst es die Auswirkungen von Beschäftigungspolitiken? Wie nimmt sich dies im Vergleich zur Arbeitsweise anderer aus?</p> <p>Wie gut verstehen wir die unterschiedlichen Realitäten von Ländern?</p> <p>Über welche Werkzeuge verfügt das Amt, um inklusives, beschäftigungsintensives Wachstum zu messen und zu analysieren?</p> <p>Wie misst das Amt Beschäftigungs- und Arbeitsmarkt-tendenzen und wie wird der Welt darüber berichtet?</p>
--	--	--	---	---	---

9. Eine weitere Komponente der Wissensbausteine waren eine Reihe von Überprüfungen der Arbeit des Amtes zu jedem der Hauptthemen und -programme, in die seine Tätigkeiten zur Beschäftigung integriert sind – die sogenannten „Think Pieces“ (siehe nachstehende Abbildung, Spalte 4). Es wurden 13 Berichte über spezifische Fachbereiche erstellt<sup>4</sup>. Im April und Juli 2009 wurden zur Erörterung dieser Dokumente zwei Klausurtagungen veranstaltet.

10. Auch die Regionalbüros erstellten „Think Pieces“ zur Arbeit im Bereich der Beschäftigung, die die von den Mitgliedsgruppen auf Landes- und regionaler Ebene zum Ausdruck gebrachten Bedürfnisse und die Unterstützungsmethoden des Amtes zusammenfassten. (Siehe Anhang III zu einer Zusammenfassung der Prioritäten der Mitgliedsgruppen für Unterstützung des Amtes im Bereich der Beschäftigung).

---

<sup>4</sup> Die Wissensbausteine und „Think Pieces“ können beim Beschäftigungssektor angefordert werden.

# Kapitel 1

---

## Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung

11. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit anerkannte, dass der IAO bei der Förderung und Verwirklichung von Fortschritt im Verein mit sozialer Gerechtigkeit in einem sich ständig wandelnden und zunehmend interdependenten globalen Umfeld eine Schlüsselrolle zukommt.

12. Globalisierung bedeutet neue Chancen, aber auch neue Zwänge und Herausforderungen. Es ist vor allem immer dringender geworden, ein neues Gleichgewicht, global und national, zwischen wirtschaftlichen Zielen und sozial- und arbeitspolitischen Zielsetzungen sicherzustellen. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 hat die Verwerfungen der Globalisierung weiter verschärft und die Notwendigkeit einer umfassenden Anwendung der Agenda für menschenwürdige Arbeit verstärkt.

13. Dieser erste Bericht über einen wiederkehrenden Gegenstand beschäftigt sich mit dem Beitrag, den Beschäftigungspolitiken als Teil eines integrierten Ansatzes für menschenwürdige Arbeit zu sozialer Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung leisten können. Er untersucht das universelle Streben von Frauen und Männern nach Arbeit unter Bedingungen der Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Menschenwürde und bewertet, wie die Organisation diesem Streben mit Hilfe der verschiedenen ihr zur Verfügung stehenden Mittel besser gerecht werden könnte.

14. Die durch die Erklärung über soziale Gerechtigkeit vorgesehene Durchführungsmethode bedingt somit eine Interaktion zwischen den Mitgliedern (Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände), der Internationalen Arbeitskonferenz, dem Verwaltungsrat und dem Amt bei der vollen Nutzung eines integrierten Ansatzes zu menschenwürdiger Arbeit, um den mit der Gestaltung einer fairen Globalisierung verbundenen Herausforderungen gerecht zu werden. Die Beschäftigungspolitiken spielen beim Erreichen dieses Ziels eine zentrale Rolle. Die Erklärung sieht voraus, dass ein solcher Ansatz die Organisation zur Anpassung ihrer institutionellen Gepflogenheiten veranlassen könnte.

15. Bei der Untersuchung der Rolle von Beschäftigungspolitiken in diesem Zusammenhang bestimmt der Bericht drei Bereiche für Maßnahmen und Ordnungspolitik:

- i) bessere multilaterale Partnerschaften und besserer Dialog für eine wirksamere globale Ordnungspolitik bei der Förderung von sozialer Gerechtigkeit, fairer Globalisierung und menschenwürdiger Arbeit;
- ii) verbesserte Politikformulierung und -durchführung auf nationaler Ebene sowie bessere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern durch Mechanismen wie die Verwendung von grundsatzpolitischer Orientierungshilfe der IAO, das Normenaufsichtssystem und der Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken durch bessere Peer Reviews von Beschäftigungspolitiken;

- iii) die Rolle des Amtes bei der Sicherstellung seiner Wirksamkeit und Effizienz in den Bereichen: Bedienung von Lenkungsstrukturen; Förderung von Partnerschaften mit den Vereinten Nationen und dem multilateralen System; Normenförderung; technische Zusammenarbeit und Beratungsdienste; und Forschung, Sammlung und Austausch von Informationen.
16. Diese drei Bereiche werden in diesem einleitenden Kapitel und im gesamten Bericht erörtert.

## Gestaltung einer fairen Globalisierung: Der Beitrag der Agenda der IAO für menschenswürdige Arbeit

17. Die derzeitige Ära der Globalisierung ist zwar ein relativ neues Phänomen, die IAO hat aber bei der Festlegung der internationalen Beschäftigungsimperative, die die Organisation verfolgen sollte, stets bemerkenswerte Voraussicht an den Tag gelegt. Im Jahr 1919 bezeichnete die Verfassung der IAO die Verhütung der Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für „soziale Gerechtigkeit und dauerhaften Weltfrieden“. Die Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944 bezeichnete die Unterstützung von Programmen zur Verwirklichung von Vollbeschäftigung und zur Verbesserung der Lebenshaltung als die „feierliche Verpflichtung“ der Organisation.

18. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit bekräftigte die Verpflichtung aller Mitglieder der Organisation zur „Erfüllung des Verfassungsauftrags der IAO, auch durch die internationalen Arbeitsnormen, *und zum Rücken der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik*“ (Hervorhebung hinzugefügt) – eine eindeutige Forderung der Mitglieder nach einer verstärkten Rolle des Amtes und der Organisation in Beschäftigungsfragen.

19. Die Globalisierung war ein zentrales Anliegen der IAO lange bevor der Ausdruck umfassend verwendet wurde. Schon im Jahr 1977 verabschiedete der Verwaltungsrat des IAA die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, während die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen) die durch die zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft aufgeworfenen Fragen behandelte. Im Jahr 1996 war die Beschäftigungspolitik erneut Gegenstand einer Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz.

20. Während der neunziger Jahre war die IAO ein bedeutendes Forum für die Erörterung der sozialen Dimensionen der Handelsliberalisierung. Der Weltgipfel für soziale Entwicklung von 1995 bekräftigte die Bedeutung der vollen, produktiven und freigeählten Beschäftigung für den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt, die Verringerung von Armut und den sozialen Zusammenhalt und stärkte damit die Rolle der IAO im multilateralen System erheblich. Im Jahr 1998 verabschiedete die IAK die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die einen sozialen Sockel aus grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit für alle IAO-Mitgliedstaaten und eine Verpflichtung, diese „einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen“, festlegte.

21. Im Jahr 2002 berief der Generaldirektor des IAA eine Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung ein, die im Jahr 2004 ihren einflussreichen Bericht: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, veröffentlichte. Der Bericht und seine Konsequenzen für die IAO wurden auf der IAK im Jahr 2004 ausgiebig erörtert, und viele seiner Empfehlungen wurden in den Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen der IAO und aufeinanderfolgende Programm und Haushalte aufgenommen. Zu

seinen Hauptempfehlungen gehörte der Vorschlag, dass menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel werden sollte, und dass eine großangelegte Initiative erforderlich sei, um die grundsatzpolitische Kohärenz in einem nicht den Anforderungen genügenden multilateralen System, wie es hieß, zu verbessern. Die Frage eines geeigneten neuen Instruments zur Stärkung der Kapazität der Mitglieder und der Organisation als Ganzes führte zu der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung.

22. Seit 2004 sind die miteinander verbundenen Konzepte einer fairen Globalisierung und menschenwürdiger Arbeit für alle auf höchster Ebene gebilligt worden, einschließlich der Generalversammlung der Vereinten Nationen sowie vieler regionaler Organisationen<sup>5</sup>. Die IAO spielt eine zunehmend wichtige Rolle in den internationalen Einrichtungen für Politikkohärenz, insbesondere im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) und im Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB).

23. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit hat auch Unterstützung seitens nichtstaatlicher Akteure erfahren. Rund 400 Vertreter der dreigliedrigen Mitgliederschaft der IAO, von internationalen und regionalen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Forschungsinstituten, der Medien und von Parlamenten nahmen an dem IAO-Forum über menschenwürdige Arbeit für eine faire Globalisierung teil, das von der Regierung Portugals veranstaltet wurde (Lissabon, 31. Oktober bis 2. November 2007). Der Austausch auf hoher Ebene zwischen den Mitgliedsgruppen der IAO und anderen Akteuren, die sich für die Agenda für menschenwürdige Arbeit interessieren und diese unterstützen, bestätigte die IAO als die herausragende Begegnungsstätte für die Erörterung und Behandlung von globalen Fragen mit Auswirkungen auf die Welt der Arbeit in einer Ära unausgewogener Globalisierung.

24. Der Verwaltungsrat erörtert über seine Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung regelmäßig Schlüsselfragen der Politikkohärenz, häufig auf der Grundlage von Präsentationen von eingeladenen Gastrednern. U.a. folgende Führer des multilateralen Systems haben sich an Aussprachen mit dem Verwaltungsrat beteiligt: VN-Generalsekretär Ban Ki-moon; WTO-Generaldirektor Pascal Lamy; Weltbankpräsident Robert Zoellick; der geschäftsführende Direktor des IWF Dominique Strauss-Kahn; UNCTAD-Generalsekretär Supachai und UNEP-Exekutivdirektor Achim Steiner.

## Die globale Antwort der IAO auf die Verwerfungen der Globalisierung

25. Seit Beginn der globalen Finanz-, Wirtschafts- und Beschäftigungskrise im Jahr 2008 und der Annahme des Globalen Beschäftigungspakts auf der 98. Tagung der IAK (2009) hat sich das Engagement der IAO in den VN und im multilateralen System noch weiter verstärkt. Die Konferenz der Vereinten Nationen über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung (New York, Juni 2009)<sup>6</sup>

<sup>5</sup> „Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, zu machen“. Vereinte Nationen: *2005 World Summit Outcome* (New York, A/60/L.1), Abs. 47.

<sup>6</sup> Vereinte Nationen: *Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*, Generalversammlungsresolution A/RES/63/303, angenommen am 13. Juli 2009 (New York, 2009).

ersuchte „die Internationale Arbeitsorganisation, den „Globalen Beschäftigungspakt“ ... auf der Arbeitstagung des Wirtschafts- und Sozialrats im Juli 2009 vorzustellen, die beabsichtigt, eine beschäftigungsintensive Erholung von der Krise, gestützt auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit, zu fördern und ein Modell für nachhaltiges Wachstum zu gestalten“.

26. Der Globale Beschäftigungspakt stellt die Anwendung der gesamten Agenda für menschenwürdige Arbeit als Antwort auf die Krise dar. Der Pakt enthält eine Reihe von Krisenreaktions- und Erholungsmaßnahmen, die sich auf alle vier strategischen Ziele der IAO erstrecken. Er stellt keine „Patentlösung“ dar, sondern ein Portfolio bewährter und erprobter Politikoptionen, die Länder mit der Unterstützung regionaler und internationaler Institutionen annehmen können, um ihre laufenden Anstrengungen zur Bekämpfung der Krise und zur Förderung der Erholung zu stärken und gleichzeitig zur Gestaltung einer Welt nach der Krise beizutragen, die durch ein fairere und nachhaltigere Globalisierung gekennzeichnet ist. Er bildet einen Aktionsrahmen für die Gestaltung von Maßnahmen und Politiken für Beschäftigung und Sozialschutz und die Einhaltung von Arbeitsnormen und für die Förderung von Prozessen des sozialen Dialogs.

27. Anschließend nahm der ECOSOC eine Resolution an, *Recovering from the crisis: a Global Jobs Pact*“, in der die Annahme des Pakts durch die IAO begrüßt wurde. Sie legte den Mitgliedstaaten nahe, den Pakt als einen allgemeinen Rahmen, innerhalb dessen jedes Land ein auf seine Situation und seine Prioritäten zugeschnittenes Maßnahmenpaket schnüren könnte, zu fördern und umfassend zu nutzen. Die Resolution forderte die Fonds, Programme und Sonderorganisationen der VN ferner auf, über ihre jeweiligen Entscheidungsprozesse den Globalen Beschäftigungspakt in ihren Politiken und Programmen zu berücksichtigen und die Integration der Politikinhalt des Pakts in die Tätigkeiten des Systems der residierenden Koordinatoren der VN und der Landesteamts der VN in Erwägung zu ziehen. Sie ersuchte auch die internationalen Finanzinstitutionen und andere in Frage kommende internationale Organisationen, die Politikinhalt des Pakts in Übereinstimmung mit ihren Mandaten in ihre Tätigkeiten zu integrieren. Sie erkannte an, dass die Umsetzung der Empfehlungen und Grundsatzoptionen des Globalen Beschäftigungspakts eine Prüfung der Finanzierung und des Kapazitätsaufbaus fordert, und dass am wenigsten entwickelte Länder und Entwicklungsländer sowie Länder mit Übergangswirtschaften, die nicht über einen ausreichenden fiskalischen Handlungsspielraum für Reaktions- und Erholungsmaßnahmen verfügen, besondere Unterstützung benötigen. Abschließend forderte die Resolution den Generalsekretär auf, dem ECOSOC auf seiner Arbeitstagung im Jahr 2010 über Fortschritte zu berichten<sup>7</sup>.

28. Auf seiner Tagung im Januar 2010 beschloss der Exekutivrat des UNDP, den im Globalen Beschäftigungspakt enthaltenen Empfehlungen in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation weiterhin Vorrang einzuräumen, einschließlich ihrer Integration in seine operativen Tätigkeiten im Rahmen des strategischen Plans des UNDP, 2008-13, und ihrer Einbeziehung in die operativen Tätigkeiten auf Landesebene durch eine verstärkte interinstitutionelle Zusammenarbeit<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> ECOSOC: *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact, resolution E/2009/L.24*, angenommen am 21. Juli 2009 (New York).

<sup>8</sup> UNDP-UNFPA: Exekutivrat: *Employment programming in response to the global financial and economic crisis*, DP/2010/12 (New York, 2010).



29. Parallel dazu nahm der CEB im April 2009 neun Gemeinsame Kriseninitiativen<sup>9</sup> an als Mittel zur Koordinierung der Bemühungen der VN um Einheit in der Aktion bei der Unterstützung der Versuche der Länder und der Weltgemeinschaft, der Krise die Stirn zu bieten, die Erholung zu beschleunigen und für eine faire und inklusive Globalisierung zu sorgen. Die Initiativen wurden vom Hocharrangigen Ausschuss für Planungsfragen unter Vorsitz des Generaldirektors des IAA ausgearbeitet. Sie umfassen Initiativen zur Förderung von Investitionen in langfristige ökologische Nachhaltigkeit; den Globalen Beschäftigungspakt – Steigerung der Beschäftigung, der Produktion, der Investitionen und der Gesamtnachfrage und Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle; und einen Sozialschutzsockel, der Zugang zu grundlegenden Sozialdiensten und Unterkunft sowie die Stärkung der Stellung und den Schutz der Armen und Verletzlichen sicherstellt. Im Rahmen etlicher Folgemaßnahmen sind die VN-Landesteams gebeten worden, rasche und zweckentsprechende Mittel für die operative Unterstützung von Regierungen bereitzustellen, die Interesse an den Gemeinsamen Kriseninitiativen bekunden.

30. Ein weiterer Bereich für gemeinsame Maßnahmen innerhalb des VN-Systems sind Tätigkeiten zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MEZ). Unter Ziel 1 der MEZ, die Beseitigung von extremer Armut und Hunger, sieht die Zielvorgabe 1 die Verwirklichung von voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle vor, einschließlich Frauen und junger Menschen. Die IAO leistete einen Beitrag zum MEZ-Bericht 2009 der Vereinten Nationen, der zeigte, dass das Erreichen vieler der MEZ durch die Krise gefährdet ist<sup>10</sup>. Ein Thema der Zweiten Dekade der Vereinten Nationen für die Beseitigung von Armut (2008-17) wird außerdem „Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle“ sein, das auf der 65. Tagung der Generalversammlung anhand eines Berichts des Generalsekretärs überprüft werden soll<sup>11</sup>. Einundzwanzig Organisationen des VN-Systems haben bei der Entwicklung eines systemweiten Aktionsplans zusammengearbeitet, der darauf abzielt, größere Kohärenz und Synergien innerhalb ihrer jeweiligen Kapazitäten und ihrer jeweiligen Fachkompetenz zu erreichen, um nationale Bemühungen zur Förderung der Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit zur Beseitigung von Armut zu unterstützen.

31. Der G20-Gipfel im April 2009 in London forderte die IAO auf, in Zusammenarbeit mit anderen in Frage kommenden Organisationen die Maßnahmen zu bewerten, die im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik zur Bewältigung des Wirtschaftsabschwungs getroffen worden sind, und die in Zukunft erforderlichen Maßnahmen abzuschätzen. Aufgrund dieser Bitte wurde der Generaldirektor des IAA zum G20-Gipfel in Pittsburgh eingeladen, wo er zwei Papiere mit dem Titel „Protecting People, Promoting Jobs“ vorlegte. Der Gipfel nahm eine Erklärung der Führer<sup>12</sup> an, in der sich die Staats- und Regierungschefs verpflichteten, „einen Rahmen zu schaffen, der die Politiken und die Art und Weise unseres gemeinsamen Handelns festlegt, um ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes globales Wachstum zu schaffen. Wir brauchen eine dauerhafte Erho-

<sup>9</sup> CEP: *Joint Crisis Initiative*, siehe <http://hlcp.unsystemceb.org/JCI>.

<sup>10</sup> Vereinte Nationen: *The Millennium Development Goals Report 2009* (New York, Vereinte Nationen), siehe: [www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2009\\_ENG.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf).

<sup>11</sup> Vereinte Nationen: Zweite Dekade der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Armut (2008-17), Generalversammlungsresolution A/63/230, angenommen am 19. Dez. 2009, siehe: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/484/59/PDF/N0848459.pdf?OpenElement>.

<sup>12</sup> Der Gipfel von Pittsburgh, 24.-25. Sept. 2009, siehe: [www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm](http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm).

lung, durch die die guten Arbeitsplätze geschaffen wird, die unsere Menschen benötigen“.

32. Die Erklärung erstreckte sich auf ein breites Spektrum von krisenbezogenen Fragen, die als Teil des Rahmens für ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum betrachtet wurden. Diese umfassten detaillierte Verpflichtungen unter der Überschrift „Qualitativ gute Arbeitsplätze in den Mittelpunkt der Erholung stellen“.

Wir verpflichten uns zur Umsetzung von Erholungsplänen, die menschenwürdige Arbeit unterstützen, die Beschäftigung sichern helfen und dem Wachstum der Beschäftigung Vorrang einräumen ... um sicherzustellen, dass das globale Wachstum allgemein von Nutzen ist, sollten wir Politiken umsetzen, die mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit, für die sich die IAO einsetzt, in Einklang stehen ... Wir sind uns darin einig, dass die derzeitigen Herausforderungen keine Entschuldigung für die Missachtung oder Schwächung der international anerkannten Arbeitsnormen liefern ... Unser neuer Rahmen für ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum erfordert strukturelle Reformen zur Schaffung inklusiverer Arbeitsmärkte, aktive Arbeitsmarktpolitiken und qualitativ gute Bildungs- und Ausbildungsprogramme ... Wir verpflichten uns dazu, in unseren Wachstumsstrategien und Investitionen robuste Ausbildungsanstrengungen zu unterstützen ... Wir sind uns über die Bedeutung der Schaffung eines beschäftigungsorientierten Rahmens für künftiges Wirtschaftswachstums einig ... Wir begrüßen auch die vor kurzem angenommene Entschließung der IAO über Erholung von der Krise: Ein globaler Beschäftigungspakt, und wir verpflichten unsere Länder dazu, Schlüsselemente seines allgemeinen Rahmens zur Förderung der sozialen Dimension der Globalisierung zu übernehmen. Die internationalen Institutionen sollten die IAO-Normen und die Ziele des Beschäftigungspakts in ihren Krisen- und Nachkrisenanalysen und bei ihren Tätigkeiten zur Politikgestaltung berücksichtigen ...

33. Auf mehreren weiteren internationalen Tagungen im Jahr 2009 wurde die Rolle der IAO bei der Bewältigung der globalen Beschäftigungskrise ebenfalls unterstützt. Dazu gehörten: der G8-Gipfel in L'Aquila; das informelle Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU am 17. September in Brüssel zur Vorbereitung des Gipfels von Pittsburgh; die dreigliedrige Kommission für Arbeits- und Sozialangelegenheiten der Afrikanischen Union in Addis Abeba<sup>13</sup>; die XVI. Inter-Amerikanische Konferenz der Arbeitsminister der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) in Buenos Aires; und das Arabische Beschäftigungsforum in Beirut, das von der IAO und der Arabischen Arbeitsorganisation gemeinsam einberufen wurde.

34. Dieser kurze Überblick zeigt, dass der Beitrag der IAO zur einem wirksameren globalen Ordnungsrahmen für die Förderung von sozialer Gerechtigkeit, fairer Globalisierung und menschenwürdiger Arbeit nicht nur signifikant gewesen ist, sondern in den letzten Jahren auch zugenommen hat.

## Beschäftigungspolitiken auf nationaler Ebene: Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen

35. Was die zweite und dritte Dimension der Maßnahmen und Steuerung im Zusammenhang mit der Beschäftigung angeht, so verfügt die IAO über vier Hauptkomponenten: a) internationale Arbeitsnormen; b) einen grundsatzpolitischen Rahmen, der durch die Globale Beschäftigungsagenda des Verwaltungsrats bereitgestellt wird; c) Verwaltungs-

---

<sup>13</sup> Erklärung über die Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts in Afrika, 29. Sept., Addis Abeba (auf Wunsch erhältlich). An die Tagung der Kommission schloss sich ein afrikanisches Symposium über menschenwürdige Arbeit an, dessen Gastgeber Präsident Compaoré von Burkina Faso war, das einen Fahrplan für die Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts in Afrika weiterentwickelte.

führung und Überprüfungsprozesse auf der Konferenz und im Verwaltungsrat; und d) Entwicklung und Austausch von Wissen; Politikberatung; und technische Zusammenarbeit.

### Internationale Arbeitsnormen

36. Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik bringt die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu erreichen. Ratifiziert von 101 Mitgliedstaaten (Stand Januar 2010), ist es nach wie vor das maßgebliche Instrument, an dem sich der Ansatz der Organisation zu grundsatzpolitischer Koordinierung und Zusammenarbeit auf nationaler Ebene orientiert. Die Empfehlung (Nr. 122) betreffend die Beschäftigungspolitik, 1964, und die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, legen ausführlicher grundsatzpolitische Ansätze zur Unterstützung der Bemühungen der Mitglieder zur Erarbeitung und Umsetzung von wirksamen Beschäftigungspolitiken und -programmen dar. Rund 20 weitere Instrumente, die von der IAO in den Bereichen Ausbildung und Unternehmensentwicklung, Arbeitsvermittlungsdienste, Behinderung, Arbeitsbeziehungen und multinationale Unternehmen angenommen worden sind, bieten Orientierungshilfe für die anwaltschaftliche und fachliche Tätigkeit in diesen Bereichen. Diese Instrumente sind Teil des einzigartigen Beschäftigungsansatzes der IAO.

37. Internationale Arbeitsnormen stellen eine Stärke der IAO in allen Bereichen und eine einzigartige Stärke im Bereich der Beschäftigungspolitiken dar. Sie sind das Endergebnis dreigliedriger Diskussionen und spiegeln somit einen Konsens wider, der über bisweilen unterschiedliche Sorgen, Auffassungen und Prioritäten der Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber erzielt worden ist. Ihre Ausarbeitung gründet sich auf den Fundus an Forschungen und Erfahrungen des Amtes, und ihre Durchführung auf Landesebene wird durch das Aufsichtssystem der IAO überprüft und durch die laufenden Beratungsdienste und Maßnahmen der technischen Hilfe des Amtes unterstützt.

38. Als fester Bestandteil des Aufsichtssystems der IAO überwacht der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen regelmäßig die Durchführung ratifizierter und nicht ratifizierter Normen durch die Mitgliedstaaten (Artikel 19 der Verfassung). Der Bericht des Sachverständigenausschusses gibt einen Überblick über die Ratifizierungen und bewertet die Politiken und Programme, die Länder zur Durchführung der Normen auf den Weg gebracht haben<sup>14</sup>. Dies ist ein wichtiges Element der Selbstverwaltung der Organisation. Die Überwachung der Berichterstattung der ratifizierenden Staaten nach Artikel 22 ist ebenfalls ein einzigartiges Aktionsmittel der IAO insofern, als dadurch Druck auf die Staaten ausgeübt wird, ihre gesetzlichen Verpflichtungen zur Durchführung von Übereinkommen einzuhalten. Dies ist eine entscheidende Komponente in dem auf Rechten beruhenden Ansatz zur Beschäftigung und Entwicklung, die darüber hinaus zur Ermittlung von Problembereichen führen kann, in denen praktische technische Unterstützung erforderlich ist.

<sup>14</sup> Dem Sachverständigenausschuss gehören 20 Juristen an, die vom Verwaltungsrat für eine Amtszeit von jeweils drei Jahren ernannt werden. Ihre Zusammensetzung spiegelt die Vielfalt der Organisation in Bezug auf geographische Regionen, Rechtssysteme und Kulturen wider. Der Ausschuss tritt jedes Jahr im November zusammen, und seine Berichte enthalten Bemerkungen zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sowie die Befunde der Allgemeinen Erhebung. Die sechs Normen, die Gegenstand der Allgemeinen Erhebung 2010 sind, wurden vom Verwaltungsrat im November 2008 ausgewählt.

39. Die Allgemeinen Erhebungen zeigen Probleme bei der Anwendung von Normen auf und geben damit Prioritäten für die Unterstützung seitens des Amtes vor. Die Allgemeine Erhebung 2010 erstreckt sich entsprechend dem ersten Bericht über den wiederkehrenden Gegenstand „Beschäftigung“ auf sechs wesentliche beschäftigungsbezogene Normen: das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, das Übereinkommen (Nr. 142) über die Entwicklung der Humanressourcen, 1975, das Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, und die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung von Genossenschaften, 2002. Die Erfahrungen der Länder bei der Durchführung dieser Normen werden in den thematischen Kapiteln dieses Berichts zusammengefasst.

40. Der Sachverständigenausschuss stellt fest, dass ungeachtet des veränderten Politikparadigmas der achtziger und neunziger Jahre „... sich nahezu alle Länder zum Ziel einer Steigerung der produktiven Beschäftigung bekennen“<sup>15</sup>. Dies kommt zum Ausdruck: in Bezugnahmen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen in ihren Verfassungen und in ihrer Sozial- und Arbeitsgesetzgebung; durch den Erlass von besonderen Gesetzen; und in maßgeblichen grundsatzpolitischen Dokumenten. Von den Ländern werden zunehmend umfassende innerstaatliche Beschäftigungspolitiken entwickelt und angenommen, die verschiedene Politiken, Programme und Institutionen zusammenführen, welche die Arbeitskräftenachfrage und das Arbeitskräfteangebot sowie die Funktionsweise der Arbeitsmärkte beeinflussen. Darauf geht Kapitel 3 ein.

## Die Globale Beschäftigungsagenda

41. Die vom Verwaltungsrat im Jahr 2003 angenommene Globale Beschäftigungsagenda (GBA) enthält den grundlegenden beschäftigungspolitischen Rahmen der IAO. Sie fordert einen integrierten Ansatz mit Maßnahmen auf der Nachfrage- und der Angebotsseite und auf Makro- und Mikroebene, der auf die Verbesserung der Quantität und Qualität der Beschäftigung abzielt. Sie tritt auch speziell für eine gezielte Ausrichtung auf Männer und Frauen ein, die von Ausgrenzung und dem Ausschluss aus dem Arbeitsleben bedroht sind, und ruft zu Politiken auf, die eine größere Gleichheit fördern können, indem sie sicherstellen, dass die Arbeitsmärkte frei von Diskriminierung sind.

42. Die Globale Beschäftigungsagenda will die Beschäftigung in den Mittelpunkt der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik und der internationalen Entwicklungsstrategien stellen. Sie zielt auf die Förderung menschenwürdiger Beschäftigung ab, in der internationale Arbeitsnormen und grundlegende Arbeitnehmerrechte Hand in Hand gehen mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, so dass gleichzeitig das Beschäftigungswachstum und die Qualität der Arbeit gefördert werden. Die Umsetzungsstrategie für die GBA wurde im Jahr 2006 angenommen in dem Bemühen, dafür zu sorgen, dass sie bei der Gestaltung und Durchführung der nationalen Beschäftigungspolitik unmittelbar angewendet werden kann. Die Globale Beschäftigungsagenda wird ausführlicher in Kapitel 3 erörtert.

## Lenkung und Überprüfung

43. Die IAO verfügt über zwei wichtige Mechanismen für die Überprüfung der Beschäftigungspolitik: die allgemeinen Erhebungen zur Beschäftigung – als Teil des Aufsichtssystems der IAO; und die regelmäßige Überprüfung durch den Verwaltungs-

---

<sup>15</sup> IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010.

ratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (ESP-Ausschuss). Dieser Ausschuss hat die Hauptverantwortung für die Lenkung der grundsatzpolitischen Arbeit des Amtes im Bereich der Beschäftigung. Zu seinen Aufgaben gehören die Politikentwicklung und eine Überprüfung der Beschäftigungspolitiken und -programme der Mitgliedstaaten. In Kapitel 3 wird dargelegt, dass es erheblichen Spielraum für die Verbesserung der Lenkungs- und Peer Review-Prozesse im Zusammenhang mit der Beschäftigung in der IAO gibt.

44. Auf seiner Tagung im November 2007 zog der ESP-Ausschuss eine Bilanz der bisherigen Ergebnisse der neuen Umsetzungsstrategie der Globalen Beschäftigungsagenda und prüfte Fortschritte und Erfolge, Lücken in der Umsetzung und vorgeschlagene Maßnahmen, um diese zu schließen<sup>16</sup>. Wie im Anhang zu Kapitel 3 zusammengefasst wird, ermittelte die „GBA-Scorecard“ wesentliche Herausforderungen auf nationaler Ebene bei der Anpassung der GBA an unterschiedliche innerstaatliche Gegebenheiten: eine schwache Politikkoordinierung zwischen Arbeits-, Finanz- und Wirtschaftsministerien im Bereich der Beschäftigung; und die Notwendigkeit einer Stärkung der Überwachungs- und Evaluierungsmethoden.

45. Da die Geschlechtergleichstellung für die beschäftigungsbezogene Arbeit des Amtes von zentraler Bedeutung ist, wurde eine Gender Mainstreaming-Strategie zur Umsetzung des IAO-Aktionsplans für die Gleichstellung der Geschlechter 2008-09 angenommen, um sicherzustellen, dass Gleichstellungsanalysen und Gleichstellungsplanung in vollem Umfang in die gesamte fachliche Arbeit im Zusammenhang mit den Beschäftigungspolitiken und -programmen integriert werden<sup>17</sup>.

46. Gleichzeitig mit der Annahme der Umsetzungsstrategie der Globalen Beschäftigungsagenda (März 2006) beschloss der ESP-Ausschuss, seine Arbeit nach drei Fragenkörben zu organisieren: Politikentwicklung, Programmevaluierung und Überprüfung von Landeserfahrungen. Im März 2009 überprüfte der ESP-Ausschuss die wesentlichen strategischen Orientierungen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit<sup>18</sup>, wie sie in Tabelle 1.1 zusammengefasst sind, und deren mögliche Folgen für die Arbeit des Amtes zur Orientierung und Vorbereitung des Berichts über den wiederkehrenden Gegenstand 2010.

### Entwicklung und Austausch von Wissen, Politikberatung, technische Zusammenarbeit, Landesprogramme

47. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit legt erhebliches Gewicht auf die Fähigkeit der Organisation, die Bedürfnisse und Realitäten der Mitgliedsgruppen besser zu verstehen und ihnen wirksamer gerecht zu werden. Wie werden diese Bedürfnisse nun artikuliert?

48. Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen werden auf globaler, regionaler und Landesebene zum Ausdruck gebracht. Wie oben dargelegt, werden diese Bedürfnisse im Rah-

<sup>16</sup> IAA: *Overview of the Global Employment Agenda implementation*, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/ESP/2.

<sup>17</sup> IAA: *Strategy for Gender Mainstreaming in the Employment Sector for the implementation of the ILO Action Plan for Gender Equality 2008-09* (Genf, 2009), siehe: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---cd\\_emp/documents/publication/wcms\\_103610.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---cd_emp/documents/publication/wcms_103610.pdf).

<sup>18</sup> IAA: *Impact of the Social Justice Declaration on the implementation strategy of the Global Employment Agenda*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/ESP/1.

men der Erörterungen auf der IAK und durch Ersuchen in den verschiedenen Verwaltungsratsausschüssen artikuliert.

**Tabelle 1.1. Erklärung über soziale Gerechtigkeit, 2008: Wesentliche strategische Orientierungen für die Arbeit des Amtes zur Beschäftigung**

Thema	Erklärung über soziale Gerechtigkeit, Fundstelle
1. Die Bedürfnisse und Realitäten der Mitgliedsgruppen besser verstehen und diesen mit allen ihm zur Verfügung stehenden Aktionsmitteln besser gerecht werden	II(A) i) Anhang II(B) i)
2. Förderung gemeinsamer Kenntnisse und des Verständnisses der Synergien zwischen den strategischen Zielen – diese sind „unteilbar, zusammenhängend und stützen sich gegenseitig“ (IIMS)	I(B); II(A) iii) Anhang II(A) iv)
3. Die Evaluierung der Auswirkungen der Maßnahmen des Amtes verbessern	II(A); II(B) ii) Anhang II(B); (C) iii)
4. Stärkung und Straffung der technischen Zusammenarbeit und der Beratungsdienste	II(A) ii)
5. Unterstützung von Mitgliedern, die strategische Ziele gemeinsam im Rahmen zwei- oder mehrseitiger Übereinkünfte fördern wollen	II(A) iv)
6. Entwicklung von Partnerschaften mit nichtstaatlichen Instanzen und wirtschaftlichen Akteuren, z. B. MNUs und Gewerkschaften, die global auf sektoraler Ebene tätig sind	II(A) v)
7. Überprüfung der Situation hinsichtlich der Ratifizierung oder Durchführung von IAO-Urkunden	II(B) iii) Anhang II(A) iv)
8. Verbesserte interne Verwaltungsführung im Zusammenhang mit dem beschäftigungsstrategischen Ziel	II(A); Anhang II(A)

49. Auf regionaler Ebene erörtern die Regionaltagungen der IAO hemisphärische Agenden, die die Hauptbedürfnisse der Länder in jeder Region widerspiegeln. In den Hintergrundberichten für diese dreigliedrigen Tagungen werden die Fortschritte und Ergebnisse der von den Mitgliedsgruppen und vom Amt ergriffenen Maßnahmen beschrieben. Sie informieren die Mitgliedsgruppen aber auch über aktuelle Arbeits- und Beschäftigungsfragen, die für die Länder der Region von Belang sind; sie liefern Daten, stellen gute Beispiele heraus und schlagen grundsatzpolitische Maßnahmen vor. Die Schlussfolgerungen der Regionaltagungen sind ein konkretes Beispiel dafür, wie die Mitgliedsgruppen ihren Forderungen Ausdruck verleihen.

50. Im Anschluss an eine Überprüfung der Hauptbeschäftigungsfragen, die aufgeworfen wurden, und der einvernehmlichen dreigliedrigen Schlussfolgerungen der jüngsten Runde von Regionaltagungen<sup>19</sup> wurde die Jugendbeschäftigung an die Spitze der Prioritätenliste gesetzt, gefolgt von Mitteln und Wegen zur Bewältigung der Beschäftigungskonsequenzen der Globalisierung. Die sektorale Politik kristallisierte sich ebenfalls als eine Priorität heraus – Ermittlung der Sektoren mit hohem Beschäftigungswachstumspotential und der Strategien, mit deren Hilfe sich Hindernisse für die Realisierung dieses Potentials für mehr und bessere Arbeitsplätze überwinden lassen. Weitere regionspezifische Themen werden in Tabelle 1.2 aufgeführt.

<sup>19</sup> Lissabon 2009; Addis Abeba 2007; Brasilia 2006; Busan 2006; und Budapest 2005.

**Tabelle 1.2. Überblick über die Prioritäten der Mitgliedsgruppen für Unterstützung seitens des Amtes, nach Region**

Afrika	Amerika	Arabische Staaten	Asien und der Pazifik	Europa
Nationale Beschäftigungspolitiken und -strategien	Jugendbeschäftigung	Nationale Beschäftigungspolitiken auf der Grundlage der GBA	Nationale Beschäftigungspolitiken auf der Grundlage der GBA	Nationale Beschäftigungsstrategien
Entwicklung von Kleinbetrieben und Genossenschaften	Entwicklung von Kleinst- und Kleinunternehmen	Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen	Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit	Aktive Arbeitsmarktpolitiken und Arbeitsvermittlungsdienste
Arbeitsintensive Investitionsprogramme	Aufwertung der informellen Wirtschaft	Arbeitsmarkt-Informationssysteme	Arbeitsmarkt-Informationssysteme	Jugendbeschäftigung
Mikrofinanzierung	Ländliche und örtliche Beschäftigungsentwicklung	Arbeitnehmerausbildung	Beschäftigung und Soziale Sicherheit in der informellen Wirtschaft	Abbau der informellen Wirtschaft
Qualifikationsentwicklung	Berufsbildung	Produktivität	Arbeitsintensive und lokale Entwicklungsansätze zur Entwicklung der Infrastruktur	Umschulungsprogramme
Arbeitsmarkt-Informationssysteme	Arbeitsvermittlungsdienste		Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit	Arbeitsmarkt-Informationssysteme
Jugendbeschäftigung	Löhne und Entlohnung		Grüne Arbeitsplätze	Ausbildung in Unternehmertum
Unternehmertum von Frauen				Beschäftigung für Frauen

51. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit sind die Hauptmittel zur Artikulierung der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen auf nationaler Ebene und zu ihrer Befriedigung. In der Regel stimmen sie die Beschäftigungsprogramme auf die nationalen Entwicklungspläne, die MEZ, die Armutsbekämpfungsstrategien und die landesspezifischen Beschäftigungsstrategien ab <sup>20</sup>.

## Der Globale Beschäftigungspakt und seine Umsetzung

52. Der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2009 angenommene Globale Beschäftigungspakt enthält ein Portfolio von Politiken zur Förderung der Beschäftigung, zum Schutz der Menschen und zur Neuausrichtung der Politiken im Einklang mit einem nachhaltigeren und inklusiveren Wachstumsprozess und einer faireren Globalisierung.

<sup>20</sup> Die Verfahren des Amtes für Qualitätssicherung in den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit gehen einige der Herausforderungen für diese Methode zur Bestimmung der Nachfrage nach den Tätigkeiten des Amtes an, wie die Festlegung realistischer Erwartungen sowohl für die Mitgliedsgruppen als auch für das Amt und die Einbeziehung der Mandate der IAO im Bereich des sozialen Dialogs und der Gleichstellung der Geschlechter in alle Aspekte der Arbeit. Schwierigkeiten haben sich auch im Zusammenhang mit der Festsetzung von quantitativen und fristgebundenen Zielen im Einklang mit dem ergebnisorientierten Management ergeben. Es kann verlockend sein, die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze oder den Rückgang der Arbeitslosigkeit als Ziel zu setzen, aber Veränderungen in diesen Zahlen hängen von vielen Faktoren ab, die sich dem Einfluss der betreffenden Akteure entziehen. Statt dessen werden die Programmindikatoren in der Regel definiert unter dem Gesichtspunkt der Vermehrung der Kenntnisse der Mitgliedsgruppen über grundsatzpolitische Optionen und vorbildliche Praktiken (und unter welchen Bedingungen) und des Aufbaus ihrer Kapazitäten im Bereich der Gestaltung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von Politik.

53. Seit Beginn der Krise unterstützt das Amt Mitgliedstaaten auf deren Ersuchen bei ihren Krisenreaktions- und Erholungsmaßnahmen. Diese Unterstützung ist um spezifische krisenbezogene grundsatzpolitische Maßnahmen herum organisiert worden, die von den Mitgliedstaaten beantragt und in den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit priorisiert worden sind. Dabei ging es um alle Bereiche der Agenda für menschenwürdige Arbeit: Beschäftigung, sozialer Schutz, Arbeitsnormen und sozialer Dialog<sup>21</sup>.

54. Als sich die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmärkten in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 verschlimmerten, traten eine Reihe von Mitgliedstaaten an das Amt mit der Bitte um Unterstützung bei der Ausarbeitung eines stärker integrierten Bündels von Krisenreaktions- und Erholungsmaßnahmen auf der Grundlage des Politik-Portfolios des Globalen Beschäftigungspakts heran. Dies hat die Möglichkeit der sogenannten „nationalen Beschäftigungspakte“ eröffnet – falls die Regierung und die Sozialpartner dies wünschen.

55. Aufgrund der zunehmenden Nachfrage nach Unterstützung führte der Generaldirektor des IAA im November 2009 spezielle Vorkehrungen im Amt ein, um verstärkt für ein amtsweites kohärentes und koordiniertes Arbeiten im Zusammenhang mit allen vier strategischen Zielen und den übergreifenden Fragen der Geschlechtergleichstellung und der Nichtdiskriminierung im Hinblick auf die Durchführung der Folgemaßnahmen zum Globalen Beschäftigungspakt zu sorgen. Ziel dieser Vorkehrungen ist es, die Fähigkeit des Amtes zu stärken, den Mitgliedsgruppen integrierte Unterstützung zu leisten, insbesondere auf Landesebene<sup>22</sup>.

56. Der Globale Beschäftigungspakt und die besonderen Vorkehrungen im Amt stellen eine konkrete Anwendung des in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit enthaltenen Grundsatzes dar: die vier strategischen Ziele sind „unteilbar, zusammenhängend und stützen sich gegenseitig“.

---

<sup>21</sup> IAA: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/3/1.

<sup>22</sup> Eine mündliche Präsentation und Erörterung mit den sechs Aufgabenkoordinatoren wurde vom ESP-Ausschuss auf der Verwaltungsratsstagung im März (2010) durchgeführt.



## Kapitel 2

---

### Tendenzen und Herausforderungen im Bereich der Beschäftigung

57. Die Weltwirtschaft durchlief 2001 eine leichte Rezession, an die sich von 2002 bis 2007 eine Zeit relativ starken Wachstums anschloss, in der es in einer Reihe von Ländern weitere deutliche Fortschritte beim Lebensstandard, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verringerung von Armut gab. Doch selbst ein so gutes Wachstum des BIP auf globaler Ebene führte nicht zu ausreichendem Wachstum der Beschäftigung oder zu einer Verringerung von Defiziten im Bereich der menschenwürdigen Arbeit. Schon vor der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008-09 hatte die IAO in Anbetracht von Arbeitslosigkeit, Armut trotz Arbeit, Beschäftigung im informellen Sektor und anderen Indikatoren auf anhaltende Defizite bei menschenwürdiger Arbeit hingewiesen<sup>1</sup>. Die Zahlen waren aussagekräftig genug, um diese Zeit als „Krise vor der Krise“ zu charakterisieren.

58. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Tendenzen während dieser „Krise vor der Krise“ zusammenfassend dargestellt unter Verweis auf frühere und wiederkehrende Tätigkeiten des Amtes, das globale Beschäftigungstendenzen ermittelt und regelmäßig aktualisiert hat. Doch vor einer Übersicht über die langfristigen Wachstums- und Beschäftigungstendenzen und die sich daraus ergebenden Herausforderungen, die die Grundlage legt für die folgenden thematischen Kapitel, wird kurz eine Entwicklung dargestellt, die sich als eine der schwersten wirtschaftlichen Einbrüche in mehreren Jahrzehnten erwiesen hat, und die politischen Antworten auf diese unmittelbare Herausforderung werden untersucht.

### Der globale wirtschaftliche Einbruch von 2008 und die Antwort der Politik

59. Die Krise hat in den Arbeitsmärkten tiefe Spuren hinterlassen, trotz einer beispiellosen Zahl staatlicher Interventionen. Die jüngsten Zahlen der ökonomischen Trendmodelle der IAO lassen eine schwache Erholung erkennen, bei anhaltenden Auswirkungen der weltweit auf Arbeitsmärkten entstandenen Schäden.

60. Eine wichtige Komponente der als Reaktion auf die Krise ergriffenen Maßnahmen waren Bemühungen zur Stärkung der effektiven Nachfrage und zur Bereitstellung von Liquidität in der globalen Wirtschaft. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass der sich für die 19 untersuchten Länder der OECD 2010 im Bereich der Beschäftigung ergebende Effekt etwa 0,8 bis 1,4 Prozent

---

<sup>1</sup> Siehe insbesondere *Menschenwürdige Arbeit: Kommende strategische Herausforderungen*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

betragen wird, d.h. insgesamt werden 3,2 bis 5,5 Millionen Arbeitsplätze gesichert oder geschaffen. Für die G20-Länder geht die IAO von etwas größeren Auswirkungen im Bereich der Beschäftigung aus: 2009 wurden etwa 7 bis 11 Millionen Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert, was 29 bis 43 Prozent der Gesamtarbeitslosigkeit in den G20-Ländern entspricht. Somit kann festgestellt werden, dass die fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen und die Bemühungen zur Aufrechterhaltung der globalen Kapitalströme erfolgreich waren; ohne sie wäre die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern wesentlich höher<sup>2</sup>.

61. Fiskalpolitische Reaktionen sind zwar hilfreich und unverzichtbar, sie können jedoch den Rückgang der Produktion und erst recht die Konsequenzen im Bereich der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes nicht vollständig kompensieren. Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, dass der Rückgang der privaten Investitionen und der Verbrauchernachfrage wesentlich stärker ist als die Konjunkturmaßnahmen. Dies bedeutet, dass eine nachhaltige Erholung nur möglich ist, wenn sich die Verbrauchernachfrage und privaten Investitionen dauerhaft erholen. Außerdem sind der öffentlichen Verschuldung offensichtlich Grenzen gesetzt.

62. Gestützt auf Initiativen des sozialen Dialogs haben Regierungen auch mit einer Vielzahl von Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und des sozialen Schutzes reagiert. Auf Ersuchen der G20 hat die IAO eine Untersuchung über neue Maßnahmen durchgeführt, die von Mitte 2008 bis Mitte 2009 ergriffen worden sind, um der Krise zu begegnen<sup>3</sup>. Die Untersuchung bezog sich auf 54 Länder, darunter alle G20- und OECD-Länder, und 32 grundsatzpolitische Maßnahmen. Tabelle 2.1 gibt einen Überblick über die Häufigkeit von Maßnahmen, die von den ausgewählten Ländern angegeben wurde.

63. Investitionen in Infrastruktur ist die am häufigsten genannte Maßnahme. Fast 90 Prozent der 54 von der IAO untersuchten Länder berichten, sie hätten Infrastrukturinvestitionen als politisches Instrument eingesetzt, ein Drittel von ihnen ausdrücklich mit Kriterien für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese Maßnahme hat potentiell den größten Multiplikatoreffekt aller anderen Maßnahmen, und sie legt die Grundlage für zukünftiges Wachstum. Eine rasche Umsetzung ist natürlich entscheidend, wenn es darum geht, Ergebnisse dann zu erzielen, wenn sie am wichtigsten sind.

64. Die finanzielle Stützung von Unternehmen durch Zugang zu Krediten, Subventionen und Steuererleichterungen ist die zweitwichtigste Kategorie von Maßnahmen, die drei von vier Ländern in der Untersuchung anwenden. Die Maßnahmen reichen von Umschulungsmaßnahmen, der Rekapitalisierung und staatlichen Garantiesystemen bis zu einer aggressiven Kreditausweitung staatlicher Banken – in der Regel immer zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs).

65. Bei diesen beiden Maßnahmenpaketen geht es in erster Linie um die Ausweitung der Gesamtnachfrage und somit der Nachfrage nach Arbeit. Es handelt sich nicht um das übliche Instrumentarium der Angebotsseite, definitionsgemäß bestehend aus passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitiken durch Ausbildung und Aktivierung, sondern um ein wesentlich umfassenderes Paket mit einer starken Betonung der Nachfrageseite. Dies ist sinnvoll und trägt der Einsicht von Regierungen Rechnung, dass das Hauptproblem der gegenwärtigen Rezession die mangelnde Nachfrage ist.

---

<sup>2</sup> IAA: *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, ILO report to the G20 Leaders' Summit, Pittsburgh, 24.-25. Sept. 2009 (Genf, 2009).

<sup>3</sup> Ebd.

**Tabelle 2.1. Häufigkeit der von den ausgewählten Ländern von Mitte 2008 bis zum 30. Juli 2009 zur Bekämpfung der Krise ergriffenen Maßnahmen**

<b>1. Stimulierung der Nachfrage nach Arbeit</b>	<b>(in %)</b>	<b>2. Unterstützung von Arbeitssuchenden, Arbeitsplätzen und Arbeitslosen</b>	<b>(in %)</b>
Zusätzliche öffentliche Ausgaben für Infrastruktur	87,0	Zusätzliche Ausbildungsmaßnahmen	63,0
– mit Beschäftigungskriterien	33,3	Stärkung der Kapazität öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste	46,3
– mit grünen Kriterien	29,6	Neue Maßnahmen für Arbeitsmigranten	27,8
Öffentliche Beschäftigung	24,1	Arbeitszeitkürzungen	27,8
Neue oder erweiterte gezielte Beschäftigungsprogramme	51,9	Teilarbeitslosigkeit mit Ausbildung und Teilzeitarbeit	27,8
Zugang zu Krediten für KMUs	74,1	Lohnkürzungen	14,8
Zugang von KMUs zu öffentlichen Ausschreibungen	9,3	Verlängerung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit	31,5
Subventionen und Steuererleichterungen für KMUs	77,8	Zusätzliche Sozialhilfe- und -Schutzmaßnahmen	33,3
<b>3. Ausweitung der Sozialen Sicherheit und Nahrungsmittelsicherheit</b>		<b>4. Sozialer Dialog und Rechte bei der Arbeit</b>	
Sozialversicherungs-Steuererleichterungen	29,6	Konsultationen über Krisenreaktionen	59,3
Zusätzliche Bargeldtransfers	53,7	Vereinbarungen auf nationaler Ebene	35,2
Besserer Zugang zu Gesundheitsleistungen	37,0	Vereinbarungen auf sektoraler Ebene	11,1
Veränderungen bei Altersrenten	44,4	Zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Arbeitskräften	3,7
Veränderungen bei Mindestlöhnen	33,3	Zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit	3,7
Neue Schutzmaßnahmen für Arbeitsmigranten	14,8	Änderungen der Arbeitsgesetzgebung	22,2
Einführung von Nahrungsmittelsubventionen	16,7	Stärkung der Kapazität der Arbeitsverwaltungen/-aufsicht	13,0
Neue Hilfen für die Landwirtschaft	22,2		

Quelle: ILO survey, 2009.

66. Die nächsten drei am häufigsten genannten Maßnahmen waren Ausbildungsprogramme, Konsultationen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Sozialschutz durch Bargeldtransfers.

67. Bei den Strukturen der Reaktionen gibt es zwischen Ländern große Unterschiede (Tabelle 2.2):

- Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen haben durchschnittlich mehr Maßnahmen zur Ausweitung des sozialen Schutzes als zur Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik ergriffen;
- der von Ländern mit hohem Einkommen angewandte Maßnahmenmix ist hingegen stärker darauf ausgerichtet, durch steuerliche Anreize und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Nachfrage nach Arbeit anzuregen;

- Länder mit niedrigem Einkommen haben weniger grundsatzpolitische Initiativen ergriffen als Länder mit mittlerem und höherem Einkommen, was neben anderen Faktoren auf Ressourcen- und Kapazitätsbeschränkungen schließen lässt.

**Tabelle 2.2. Durchschnittliche Zahl von Maßnahmen nach Kategorie und Länder-Einkommensgruppe**

Länderstichprobe nach Einkommensgruppe	Stimulierung der Nachfrage nach Arbeit	Unterstützung von Arbeitsplätzen, Arbeitsuchenden und Arbeitslosen	Ausweitung von sozialem Schutz und Nahrungsmittelsicherheit	Sozialer Dialog und Rechte bei der Arbeit	Insgesamt
Niedriges Einkommen (10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
Niedriges-mittleres-Einkommen (10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
Höheres-mittleres-Einkommen (17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
Hohes Einkommen (17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
Durchschnitt	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

Quelle: ILO survey, 2009.

68. Viele Länder, insbesondere in Asien und Lateinamerika, haben aus Erfahrungen früherer Finanzkrisen gelernt und waren so relativ besser vorbereitet, um auf den Schock zu reagieren. Diese Länder, die eine gesündere finanzpolitische Ausgangsposition, geringere Inflation, eine geringere Außenverschuldung, höhere Reserven und eine bessere Deckung des sozialen Schutzes erreicht haben, erwiesen sich als widerstandsfähiger und besser vorbereitet, um rasch Maßnahmen zu ergreifen.

69. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass viele Länder bestehende Programme umorientiert und ausgeweitet haben und dabei auf bestehende institutionelle und technische Kapazität zurückgreifen konnten. Dies bedeutet auch, dass Länder mit weiter entwickelten Institutionen in der Lage waren, besser zu reagieren und Programme auszuweiten.

## Die grundsatzpolitische Reaktion der IAO auf die Krise auf nationaler Ebene

70. Wie aus dem vorangegangenen Abschnitt ersichtlich, haben die Mitgliedsgruppen zur Abwehr der Krise recht energische Maßnahmen ergriffen. Das Amt hat die Mitgliedsgruppen auf unterschiedlichen Ebenen unterstützt: auf Länderebene nach speziellen Anfragen<sup>4</sup>, bei regionalen grundsatzpolitischen Beratungs- und Kapazitätsschaffungstätigkeiten und global in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen multilateralen Institutionen sowie mit den G20<sup>5</sup>. Gestützt auf Forschungsunterlagen und Beiträge des Amtes gab es auch eine Reihe von Gesprächen im Verwaltungsrat des IAA<sup>6</sup>. Auf der Grundlage all dieser unterschiedlichen Tätigkeiten und Diskussionen hat

<sup>4</sup> So wurden beispielsweise in Bangladesch, China, Indien, Indonesien, Kambodscha, Pakistan, den Philippinen und Vietnam Kurzevaluierungen durchgeführt. Siehe auch unter [www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang--en/WCMS\\_101739/index.htm](http://www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang--en/WCMS_101739/index.htm).

<sup>5</sup> Siehe Beschreibung in Kap.1.

<sup>6</sup> Z. B. IAA: *The financial and economic crisis: A Decent Work response*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/ESP/2. Diese Vorlage wurde später veröffentlicht als ILS/ILO: *The financial and economic crisis: A decent work response* (Genf, 2009); IAA: *Global employment trends, January 2009* (Genf, 2009), mit Szenarien für den Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Auswirkung der Krise auf erwerbstätige Arme und unsichere Beschäftigungsverhältnisse; IAA: *Global employment trends for women, March 2009* (Genf, 2009); und IAA: *Global employment trends update, May 2009* (Genf, 2009); eine Aktualisierung der Ausgabe von (Forts.)

die Internationale Arbeitskonferenz im Juni 2009 das Dokument *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt* angenommen.

71. Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände haben sich verpflichtet zusammenzuarbeiten, um zum Erfolg des Globalen Beschäftigungspaktes beizutragen, und das Amt sich bereit erklärt, Mitgliedsgruppen auf Wunsch bei seiner Umsetzung zu unterstützen. Zusätzlich zu den staatlichen Maßnahmen die Regierungen, die in Tabelle 2.1 in einer Übersicht dargestellt werden, haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände einen sozialen Dialog mit Regierungen aufgenommen, um der Krise zu begegnen. Kurz nach seiner Annahme im Juni 2009 hat die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) den Leitfaden *Employers' guide to the Global Jobs Pact* veröffentlicht. Auch der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) versandte im August 2009 ein Rundschreiben an alle angeschlossenen Organisationen und Globalen Gewerkschaftsföderationen (GUFs) sowie an den Beratenden Gewerkschaftsausschuss bei der OECD (TUAC) mit Hinweisen und Ratschlägen zu den verschiedenen Aspekten des Paktes.

72. Was das Amt betrifft, so wurde dem Verwaltungsrat im November 2009 ein Bericht über die Strategie des Amtes zur Umsetzung des Globalen Beschäftigungspaktes vorgelegt<sup>7</sup>. Am 6. November 2009 kündigte der Generalsekretär „spezielle Vorkehrungen des Amtes zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen der IAO zur Umsetzung des Globalen Beschäftigungspaktes“ an. Mit diesen Vorkehrungen wurden eine Reihe klarer temporärer Koordinations- und Managementmechanismen eingerichtet, um die Fähigkeit des Amtes zu stärken, Mitgliedsgruppen bei der Umsetzung des Paktes zu unterstützen. Die entsprechenden Arbeitsaufträge reichen von Forschungsarbeiten und Ressourcensmobilisierung über eine verbesserte Mobilisierung grundsatzpolitischer Beratung und technischer Zusammenarbeit für Mitgliedstaaten, die den Pakt auf integrierter Weise verwenden wollen, bis zu allgemeiner Koordination, auch im Hinblick auf die Pflichtergebnisse für den G20-Prozess.

## Die Wirtschaftsaussichten Anfang 2010

73. Trotz erster im Verlauf des Jahres 2009 sichtbarer Anzeichen, dass sich die Weltwirtschaft stabilisiert hat und zu erholen beginnt, hat die IAO stets betont, dass:

- die Aussichten weiterhin unsicher sind;
- eine Rückkehr zum früheren Niveau der Arbeitslosigkeit lange dauern wird – eine zentrale Botschaft des Globalen Beschäftigungspaktes, zu der dieser selbst einen Beitrag zu leisten hofft;
- konjunkturelle Stimulierungsmaßnahmen nicht zu früh eingestellt werden sollten; und
- in der Phase der Erholung Bemühungen intensiviert werden sollten, Konjunkturmaßnahmen besser zu konzipieren, damit ein ausreichender Teil der Ausgaben für wirksame Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und des sozialen Schutzes aufgewandt wird.

74. Ein Hauptgrund für die Annahme, die Erholung werde nicht rasch, sondern langsam und schleppend verlaufen, ist der, dass die Unternehmens- und Haushaltssektoren in

---

Januar, um die nach unten revidierten Wachstumsprojektionen und neu veröffentlichte nationale Arbeitsmarktdaten zu berücksichtigen.

<sup>7</sup> IAA: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Nov. 2009, GB.306/3/1.

den Vereinigten Staaten und anderen großen hochentwickelten Volkswirtschaften hoch verschuldet sind und massiv Wohlstand eingebüßt haben. Es wird lange dauern, bis die Bilanzen der Banken bereinigt und die Haushalte in Ländern saniert worden sind, wo sich die Verbraucher am meisten verschuldet haben und die Immobilienblase am dramatischsten war<sup>8</sup>. Die in Japan in den neunziger Jahren gemachten Erfahrungen zeigen, dass dies sehr lange dauern kann<sup>9</sup>. Ende 2009 gab es noch keine Anzeichen für einen sich selbsttragenden Aufschwung. Das beobachtete Wachstum beruhte fast ausschließlich auf staatlichen Konjunkturmaßnahmen, und dies ist einer der Hauptgründe dafür, warum die Regierungen bei ihren Bemühungen um die Stärkung der Gesamtnachfrage nicht nachlassen sollten.

75. Viele Länder haben zwar in Anbetracht der Krise energische Maßnahmen ergriffen, eine bessere Kenntnis und intensivere Nutzung des Globalen Beschäftigungspaktes würde jedoch dazu beitragen, den Aufschwung zu fördern und Maßnahmen für die Zeit nach der Krise zu konzipieren, die besser integriert und ausgewogener sind, als diejenigen, die der Krise vorausgingen.

76. Wenn der Pakt ein besonderes wichtiges Ziel hat, dann ist es die Verringerung der zeitlichen Verzögerung bei der Erholung des Arbeitsmarktes. Die IAO bietet Mitgliedstaaten und Sozialpartnern, die den Pakt umsetzen wollen, Unterstützung an. Die Mitgliedstaaten müssen ihrerseits prüfen, welche Bedeutung dem Globalen Beschäftigungspakt in ihren eigenen innerstaatlichen Umständen zukommt<sup>10</sup>.

## Langfristige Wachstums- und Beschäftigungstendenzen

77. Von 2000 bis 2007 wuchs das globale BIP jährlich um 4,4 Prozent und somit deutlich mehr als die globale jährliche Wachstumsrate von 3,1 Prozent zwischen 1990 und 2000. Das hohe Wachstum vor der Krise im Jahr 2008 beruhte auf einem nicht nachhaltigen Boom des Konsums in den Vereinigten Staaten und einem historisch beispiellosen Wachstum der Entwicklungs- und Schwellenländer – fast 7 Prozent von 2002 bis 2007. Bei globalen Wachstumsstrukturen wurde von einer „Entkopplung“ gesprochen, d.h. von einer stärker multipolaren Quelle des globalen Wachstums, nicht mehr zwangsläufig abhängig von den entwickelten Ländern.

78. Diese Zeit wirtschaftlicher Expansion ging in den meisten Regionen mit einem Wachstum der Beschäftigung einher. Von den frühen neunziger Jahren bis 2007 wuchs die Weltbeschäftigung um etwa 30 Prozent.

79. Wie die Ereignisse der letzten Zeit so dramatisch gezeigt haben, waren andauernde und immer stärkere globale Ungleichgewichte die Triebkraft des raschen Wachstums der Weltwirtschaft, das auf der Aufrechterhaltung eines hohen schuldenfinanzierten Konsums in den Vereinigten Staaten beruhte und so ein zweistelliges Wachstum in Ländern mit niedrigem Konsum und hohen Exporten förderte, wie es beispielhaft in China der Fall war; eine unhaltbare Kombination, die 2008 auf so spektakuläre Weise ihr Ende fand.

---

<sup>8</sup> Darüber hat der *World Economic Outlook* des IWF seit 2008 berichtet.

<sup>9</sup> R. Koo: *The Holy Grail of macroeconomics: Lessons from Japan's great recession* (Chichester, John Wiley and Sons, 2009).

<sup>10</sup> IAA: *Der Globale Beschäftigungspakt: Grundsatzpolitische Kohärenz und international Koordination*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/WP/SDG/1.

80. In einigen Entwicklungsländern beruhte das rasche BIP-Wachstum in der Zeit vor der Krise auf Bodenschätzen mit geringer inländischer Wertschöpfung und einem exogen verursachten Anstieg ihrer globalen Preise. Für manche waren dies willkommene Zufallsgewinne, es erwies sich jedoch als schädlich für die Entwicklung der Fertigungsausföhren und den dringend erforderlichen Strukturwandel, der eine Grundvoraussetzung für die Schaffung produktiver und nachhaltiger Arbeitsplätze und sogar der Entwicklung ist <sup>11</sup>.

81. Regionen und Länder mit Ersparnisüberschüssen investieren in Länder mit Ersparnisdefiziten durch Nettokapitalströme. Die Regionen mit Ersparnisdefiziten der Transformationswirtschaften und Afrikas südlich der Sahara erfüllen ihre Finanzierungsbedürfnisse durch internationale Kapitalmarktzuflüsse von 8 bzw. 6 Prozent des BIP und durch ausländische Direktinvestitionen (ADIs von 5 bzw. 3,4 Prozent des BIP). Die privaten Kapitalströme in Entwicklungsländer erreichten mit ADIs von 1,2 Billionen US-Dollar im Jahr 2007 (etwa 8 Prozent des BIP der Entwicklungsländer) und Portfolio-Equity-Zuflüssen von 139 Milliarden US-Dollar einen Höhepunkt. Regionen und Länder mit Ersparnisdefiziten müssen ihre Binnenersparnisse für nachhaltigeres künftiges Wachstum stärken, eine der Hauptempfehlungen des Globalen Beschäftigungspaktes und eine Frage, deren Bedeutung von den Führern der G20 auf ihrem Treffen in Pittsburgh anerkannt wurde, als sie den Rahmen für starkes, ausgewogenes und nachhaltiges Wachstum billigten.

82. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das hohe Wachstum in den Jahren 2002-07 auf tönernen Füßen stand und global nicht zur Schaffung produktiver und nachhaltiger Arbeitsplätze führte. Die den globalen Trends zugrundeliegenden Erfahrungen fallen unterschiedlich aus: einige Arten von Wachstum schaffen Arbeitsplätze und verringern Armut effektiver als andere. Dies zu verstehen ist ein wichtiger Schwerpunkt der gegenwärtigen Forschungsarbeiten des Amtes.

#### **Grundsatzpolitische Herausforderungen**

- Was erklärt die offensichtlich schwächere Verbindung zwischen Wachstum der Beschäftigung und Produktion?
- Wie kann Wachstum gestützt und der Beschäftigungsgehalt des Wachstums gesteigert werden?
- Wie kann der Beschäftigungsgehalt des Wachstums gesteigert werden, ohne dass es zu Lasten der Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze geht?
- Wie können Ersparnis- und Defizitstrukturen zugunsten eines vom Konsum getragenen Wachstums neu ausbalanciert werden?
- Was bedeutet es, die Frage der Beschäftigung in den Mittelpunkt der makroökonomischen Politik zu stellen? In Kapitel 3 wird diese Diskussion fortgeführt.

#### **Der tiefer liegende Trend ist die Globalisierung**

83. Die globale Finanzkrise und der wirtschaftliche Einbruch haben u.a. das Ausmaß der wachsenden wirtschaftlichen Interdependenz deutlich gemacht, das mit einem einzigen Wort erfasst werden kann: Globalisierung. Tatsächlich werden möglicherweise mit

<sup>11</sup> Zur anhaltenden Bedeutung einer wirtschaftlichen Diversifikation durch industrielle Entwicklung siehe [http://www.wider.unu.edu/home/news/en\\_GB/Highlights-january](http://www.wider.unu.edu/home/news/en_GB/Highlights-january).

der Ausnahme demographischer Tendenzen<sup>12</sup> alle anderen in diesem Kapitel diskutierten Tendenzen nachhaltig durch die wirtschaftliche Interdependenz und dem damit verbundenen größeren Wettbewerb beeinflusst. So wirkt sich beispielsweise der in Kapitel 6 erörterte Handel positiv wie negativ auf das Niveau und die Qualität der Beschäftigung aus<sup>13</sup>. Und wie eine kürzlich gemeinsam von der IAO und der WTO durchgeführte Studie nachgewiesen hat, wirkt sich Handel auch auf die informelle Wirtschaft aus, was die Annahme in Frage stellt, dass Globalisierung und Informalität zwei separate Welten sind<sup>14</sup>. Der zunehmende Wettbewerbsdruck wird oft als Grund für den Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet.

84. Das Phänomen und der Prozess der Globalisierung ist somit der tieferliegende Trend, der von allen in diesem Kapitel genannten Trends bei weitem die größten Probleme aufwirft. Tatsächlich ist der ganze Bericht eine Folge dieser Feststellung, da seine Ursprünge auf die Billigung der Erklärung über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung im Jahr 2008 durch die Mitgliedsgruppen zurückgehen. Politische Herausforderungen müssen zunächst vor allem auf nationaler Ebene angegangen werden<sup>15</sup>; die Globalisierung verleiht jedoch all diesen Herausforderungen ausdrücklich eine supranationale Dimension. Die Weltkommission für die globale Dimension der Globalisierung hat die Tatsache betont, dass unabhängig von den Vorteilen der Globalisierung deren Pfad nicht zukunftsfähig sei, da zu viele von den Vorteilen der Interdependenz ausgeschlossen seien – weitsichtige Worte in Anbetracht dessen, was 2008 geschah.

## Demographie- und Arbeitsmarkttendenzen

85. Von 1998 bis 2008 wuchs die Weltbevölkerung jährlich um durchschnittlich 1,3 Prozent, von etwa 6 Milliarden auf 6,8 Milliarden. Bis 2015 wird dieses globale Wachstum der Bevölkerung von durchschnittlich jährlich 1,2 Prozent voraussichtlich relativ stabil bleiben. Das höchste durchschnittliche jährliche Bevölkerungswachstum wurde in derselben Periode 1998-2008 in Afrika südlich der Sahara (2,5 Prozent), im Nahen Osten (2,2 Prozent), in Nordafrika (1,7 Prozent) und in Südasiens (1,7 Prozent) verzeichnet. In den hochentwickelten Volkswirtschaften und der Europäischen Union (EU) wuchs die Bevölkerung in der gleichen Zehnjahresperiode jährlich um durchschnittlich 0,7 Prozent. Das Bevölkerungswachstum wird vermutlich in allen Regionen zwischen 2009 und 2015 etwas geringer ausfallen, mit Ausnahme von Zentral- und Südosteuropa (Nicht-EU) und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), wo das Bevölkerungswachstum vermutlich zunehmen wird (von durchschnittlich 0,1 Prozent jährlich von 1998 bis 2008 auf 0,3 Prozent im Verlauf der nächsten sechs Jahre). Mit 2,4 Prozent wird Afrika südlich der Sahara weiterhin das höchste Bevölkerungswachstum verzeichnen, während es in den hochentwickelten Volkswirtschaften und der EU mit 0,5 Prozent am niedrigsten sein wird.

86. Die alternde Bevölkerung ist ein besonderes Problem für die hochentwickelten Volkswirtschaften und für Länder wie China, wo die ständig steigenden Kosten für Gesundheits- und Sozialdienste von einer schrumpfenden Bevölkerung im erwerbsfähigen

---

<sup>12</sup> Man kann jedoch auch eine gegenteilige These vertreten, wenn man sich beispielsweise die grenzüberschreitende Verbreitung von HIV/Aids oder die durch den Zusammenbruch der Sowjetunion verursachte Zunahme der Mortalität, der auch nicht ganz ohne Zusammenhang mit der Globalisierung ist, vor Augen hält.

<sup>13</sup> WTO-ILO: *Trade and employment: Challenges for policy research* (Genf, 2007).

<sup>14</sup> WTO-ILO: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Genf, 2009).

<sup>15</sup> IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, 2004).



gen Alter getragen werden müssen. Die Abhängigenquote (das Verhältnis von Kindern und Älteren im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) hat zwar von 1998 bis 2008 global um 6,5 Prozent abgenommen, in den hochentwickelten Volkswirtschaften ist sie jedoch als Folge der zunehmenden Anzahl älterer Menschen, die nicht mehr der Erwerbsbevölkerung angehören, angestiegen. Tabelle 2.3 zeigt die Zunahme der hohen Lebenserwartung und niedrigen Geburtsraten in entwickelten Ländern von 1998 bis 2008 und prognostizierte die Abhängigenquoten bis 2015. Die Abhängigenquote älterer Menschen wird in allen Regionen von 2009 bis 2015 voraussichtlich zunehmen, der bei weitem größte Zuwachs wird jedoch in den hochentwickelten Volkswirtschaften erwartet.

87. Demographische Tendenzen, Erwerbsbeteiligung und Soziale Sicherheit sind eng miteinander verbunden. So wurde in einem kürzlichen Bericht der IAO festgestellt: „Ohne Einkommen aus Transfers müssen viele Kinder sehr früh im Leben anfangen zu arbeiten und ältere Arbeitnehmer bis in ein hohes Alter weiterarbeiten, selbst wenn sich dies der Gesundheit dieser beiden Bevölkerungsgruppen abträglich und ihre Produktivität niedrig ist. Die Ausweitung der Sozialen Sicherheit mit dem Ziel, eine grundlegende Form der Deckung für alle zu bieten, ist deshalb eine zentrale grundsatzpolitische Aufgabe. Berechnungen zeigen, dass bestimmte Systeme der Sozialen Sicherheit mit allgemeiner Deckung selbst für ärmere Entwicklungsländer erschwinglich sind<sup>16</sup>“.

**Tabelle 2.3. Veränderungen der Abhängigenquoten, nach Region**

	Zeitraum	Veränderung und prognostizierte Veränderung der Abhängigenquote (in Prozent)		
		Insgesamt	Kinder (0-14)	Ältere (65+)
Welt	1998-2008	-6,5	-7,7	1,1
	2009-15	-1,2	-2,6	1,4
Hochentwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	1998-2008	1,4	-2,5	3,9
	2009-15	4,7	-0,1	4,9
Zentral- und Südosteuropa (Nicht-EU) und GUS	1998-2008	-7,9	-8,8	0,9
	2009-15	0,6	0,0	0,6
Ostasien	1998-2008	-8,8	-11,0	2,2
	2009-15	0,5	-2,2	2,7
Südostasien und der Pazifik	1998-2008	-9,0	-10,3	1,3
	2009-15	-3,5	-4,6	1,1
Südasien	1998-2008	-9,6	-10,3	0,7
	2009-15	-5,5	-6,3	0,8
Lateinamerika und die Karibik	1998-2008	-7,3	-9,0	1,7
	2009-15	-3,8	-5,7	1,9
Nahe Osten	1998-2008	-18,0	-17,7	-0,3
	2009-15	-3,3	-3,4	0,1
Nordafrika	1998-2008	-14,2	-14,5	0,3
	2009-15	-2,7	-3,6	0,9

<sup>16</sup> IAA: *Beschäftigung und sozialer Schutz im neuen demographischen Kontext* (Genf, 2009), S. 128.

	Zeitraum	Veränderung und prognostizierte Veränderung der Abhängigenquote (in Prozent)		
		Insgesamt	Kinder (0-14)	Ältere (65+)
Südafrika südlich der Sahara	1998-2008	-4,7	-4,9	0,2
	2009-15	-3,9	-4,1	0,2

Quelle: Berechnungen des IAA, gestützt auf Zahlen der VN-Abteilung für Bevölkerungsfragen: *2008 Revision Population Database*.

### *Arbeitsmarktendenzen und -hochrechnungen bis 2015*

88. Von 1998 bis 2008 wuchs die globale Erwerbsbevölkerung jährlich um durchschnittlich 1,7 Prozent. Je nach Land haben sich in der Erwerbsbevölkerung unterschiedlicher Länder verschiedene Arten eines grundlegenden Wandels vollzogen. So hat sich beispielsweise die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung so verändert, dass sie einen größeren Frauenanteil, einen kleineren Anteil junger Menschen und – in Ländern mit alternden Bevölkerungen – einen wesentlich größeren Anteil älterer Arbeitnehmer umfasst.

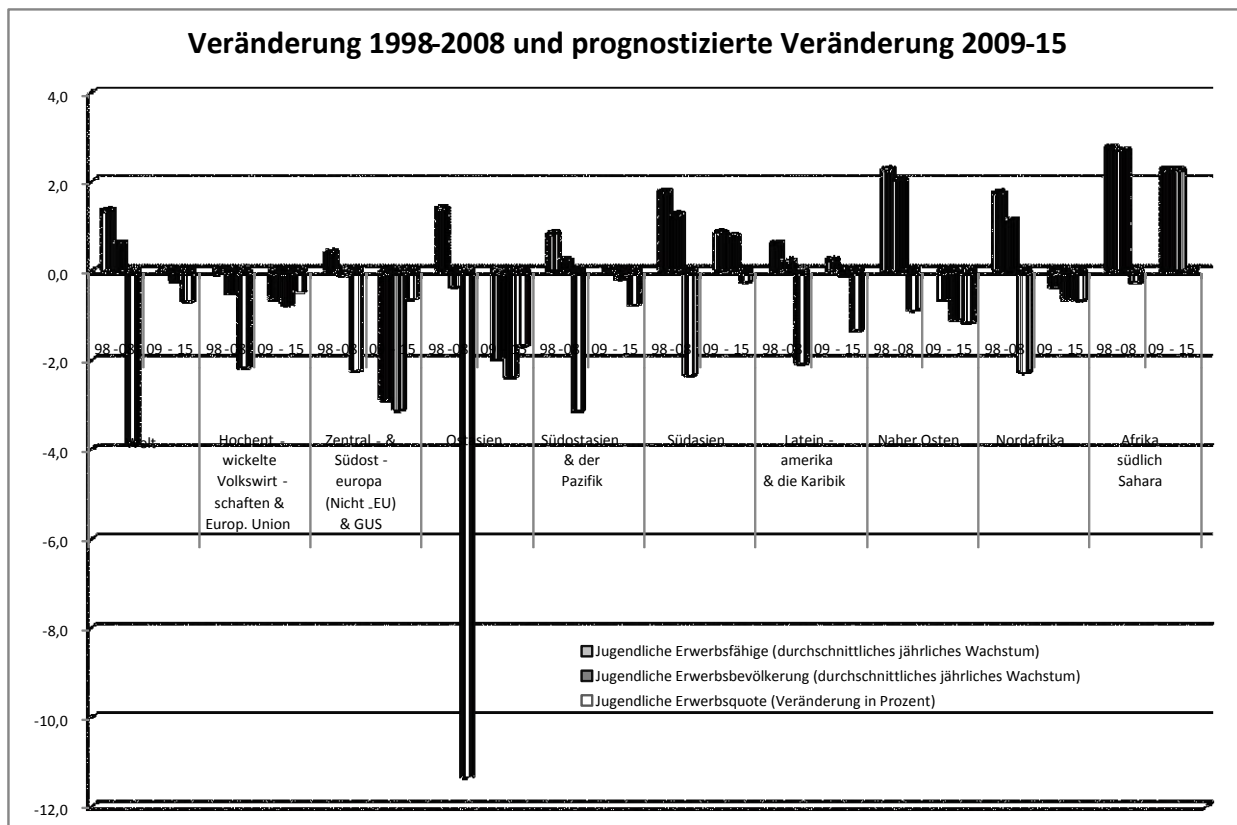
#### *Weibliche Erwerbsbevölkerung*

89. Weltweit hat die weibliche Erwerbsbevölkerung von 1998 bis 2008 jährlich um durchschnittlich 1,9 Prozent zugenommen; dem steht ein Zuwachs bei Männern von 1,6 Prozent im gleichen Zeitraum gegenüber. Der Wandel war am ausgeprägtesten im Nahen Osten und Nordafrika, wo weibliche Erwerbsquoten immer sehr niedrig waren. Die Folge dieses Trends ist eine geringere Differenz zwischen weiblichen und männlichen Erwerbsquoten. Der größte Zuwachs der weiblichen Erwerbsquote vollzog sich in Lateinamerika und der Karibik, gefolgt von Nordafrika und dem Nahen Osten. Dennoch sind die weiblichen Erwerbsquoten weiter am niedrigsten in den Regionen, wo sie den größten Zuwachs verzeichnen, z. B. im Nahen Osten und Nordafrika sowie auch in Süd-asien. Mit Blick auf 2015 wird erwartet, dass die Differenz zwischen weiblichen und männlichen Erwerbsquoten in allen Regionen weiter abnimmt, mit Ausnahme von Zentral- und Osteuropa sowie den GUS- und Ostasienregionen. Die Zahlen sind zwar ermutigend, aus ihnen lassen sich jedoch keine Schlüsse hinsichtlich der Qualität der von Frauen ausgeübten Tätigkeiten ziehen.

#### *Junge Menschen in der Erwerbsbevölkerung*

90. Veränderungen von Tendenzen bei der Jugendbeschäftigung beruhen auf demographischen Entwicklungen und sind in allen Regionen relativ groß, wie in Abbildung 2.1 deutlich wird. Die globale Erwerbsbevölkerung junger Menschen hat von 1998 bis 2008 jährlich um 0,7 Prozent zugenommen. In den entwickelten Ländern gingen die Zahlen zurück, was auf die abnehmende Bevölkerung jugendlicher Menschen zurückgeführt werden kann. In Zentral- und Südosteuropa (Nicht-EU), der GUS und Ostasien ist der Rückgang der Erwerbsbeteiligung junger Menschen hauptsächlich auf eine höhere Bildungspartizipation zurückzuführen, d.h. auf einen begrüßenswerten und keineswegs alarmierenden Trend. In Ostasien liegt die Erwerbsbevölkerung junger Menschen mit 58,3 Prozent regional am höchsten.

Abbildung 2.1. Jugendliche Erwerbsfähige, Erwerbsbevölkerung und Erwerbsquoten



Quelle: IAA: *Trends Econometric Models*, 2009.

### Ältere Menschen in der Erwerbsbevölkerung

91. Was ältere Altersgruppen betrifft, so haben die männlichen Erwerbsquoten in den stärker entwickelten Regionen trotz der in letzter Zeit beobachteten und für die Zukunft vorhergesagten Zunahme in den letzten zwei Jahrzehnten abgenommen, insbesondere in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen. Die Erwerbsquoten älterer Frauen sind etwa gleichgeblieben oder haben geringfügig zugenommen, sie sind jedoch nach wie vor niedrig. In einigen Ländern ist dies darauf zurückzuführen, dass sich manche Arbeitnehmer, die es sich leisten können, für ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters entscheiden, da dies dank finanzieller Anreize im Vergleich zur Arbeit zunehmend attraktiv geworden ist. Die höchsten Erwerbsquoten älterer Menschen finden sich hingegen in Entwicklungsländern. In diesen Ländern sind viele ältere Menschen in der informellen Wirtschaft tätig, da es keine oder nur geringe Leistungen bei Alter gibt. Der Mangel an Daten – insbesondere nach Alter aufgeschlüsselter Daten – gehört zu den größten Herausforderungen bei der Analyse der Arbeitsmarktsituation älterer Menschen in diesen Ländern. Afrika ist die Region mit der höchsten Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer. Die Erwerbsquoten sind trotz eines Rückgangs in jüngster Zeit hoch und werden voraussichtlich auch hoch bleiben<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Ebd.

### Grundsatzpolitische Herausforderungen

- ❑ Wie soll das Problem des Arbeitskräfteüberschusses in vielen Entwicklungsländern angegangen werden? Kapitel 7 erörtert die Fragen Informalität und Unterbeschäftigung.
- ❑ Wie können Sorgen über eine alternde Erwerbsbevölkerung und die sich aufgrund von Arbeitskräftemangel, Wirtschaftswachstum und dem Veralten von Qualifikationen ergebenden Konsequenzen behandelt werden? Kapitel 5 befasst sich mit einigen dieser Fragen.
- ❑ Welche Konsequenzen ergeben sich aus den unterschiedlichen demographischen Tendenzen für die zukünftige Tragfähigkeit der Sozialversicherungs- und Gesundheitssysteme?
- ❑ Und wenn solche Systeme nicht vorhanden sind, wie wirkt sich der demographische Wandel auf das Verhalten der Erwerbsbevölkerung und die Coping-Strategien von Haushalten aus?

### Strukturwandel

92. 2003 wurde fast unbemerkt ein wichtiger Meilenstein erreicht. Zum ersten Mal in der Geschichte übertraf der globale Anteil der Beschäftigung im tertiären Sektor den der Landwirtschaft und verwandter Wirtschaftstätigkeiten im primären Sektor. Außerdem sieht es so aus, als ob die Strukturen sektoraler Tätigkeit von der bahnbrechenden Theorie von Arthur Lewis über Strukturwandel und Entwicklung abweichen, gemäß der sich die Struktur einer Wirtschaft von der Landwirtschaft zur Industrie und letztlich zu Dienstleistungen entwickelt<sup>18</sup>.

93. Die Theorie kann sich insofern auf Tatsachen stützen, dass es einen klaren Zusammenhang zwischen Volkseinkommen und dem Anteil des Dienstleistungssektors in der Wirtschaft gibt<sup>19</sup>. Ebenso offensichtlich ist jedoch, dass diese Korrelation äußerst unvollkommen ist. Tatsächlich gibt es eine Verzweigung wirtschaftlicher Strukturen angesichts relativ zahlreicher ärmerer Länder mit einem wachsenden Dienstleistungssektor.

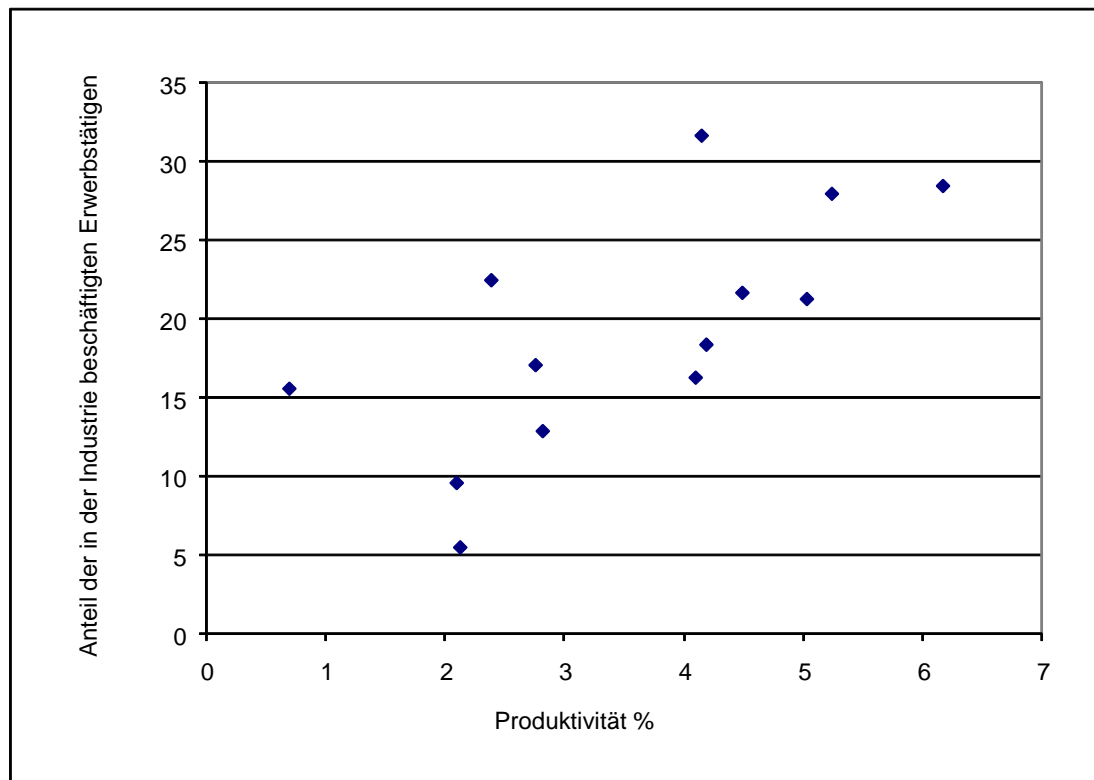
94. Zweifellos gibt es in der Welt des robusten Wachstums der Fertigung und somit der Produktivität Beispiele, von denen Ostasien das bedeutendste ist. Abbildung 2.2 zeigt, wie die industrielle Beschäftigung eng mit einem höheren Wachstum des Produktivitätswachstums verbunden ist, was die Tatsache unterstreicht, dass Strukturwandel durch Industrie ein machtvolles Instrument zur Anhebung des Lebensstandards ist. In vielen anderen Entwicklungsländern stagnierte der Fertigungssektor jedoch, oder er schrumpfte sogar.

---

<sup>18</sup> W.A. Lewis: *Economic development with unlimited supplies of labour* (Manchester School, 1954), S. 139-191.

<sup>19</sup> IAA: *World Employment Report 2004-05. Employment, productivity and poverty reduction* (Genf, 2005) Kap. 2.

**Abbildung 2.2. Jährliches Wachstum der Produktivität in Asien (1970-98) gegenüber dem Anteil der in der Industrie beschäftigten Erwerbstätigen im Jahr 1988**



Quelle: Berechnet von IAA: *Key Indicators of the Labour Market*, 5. Ausgabe, 2007.

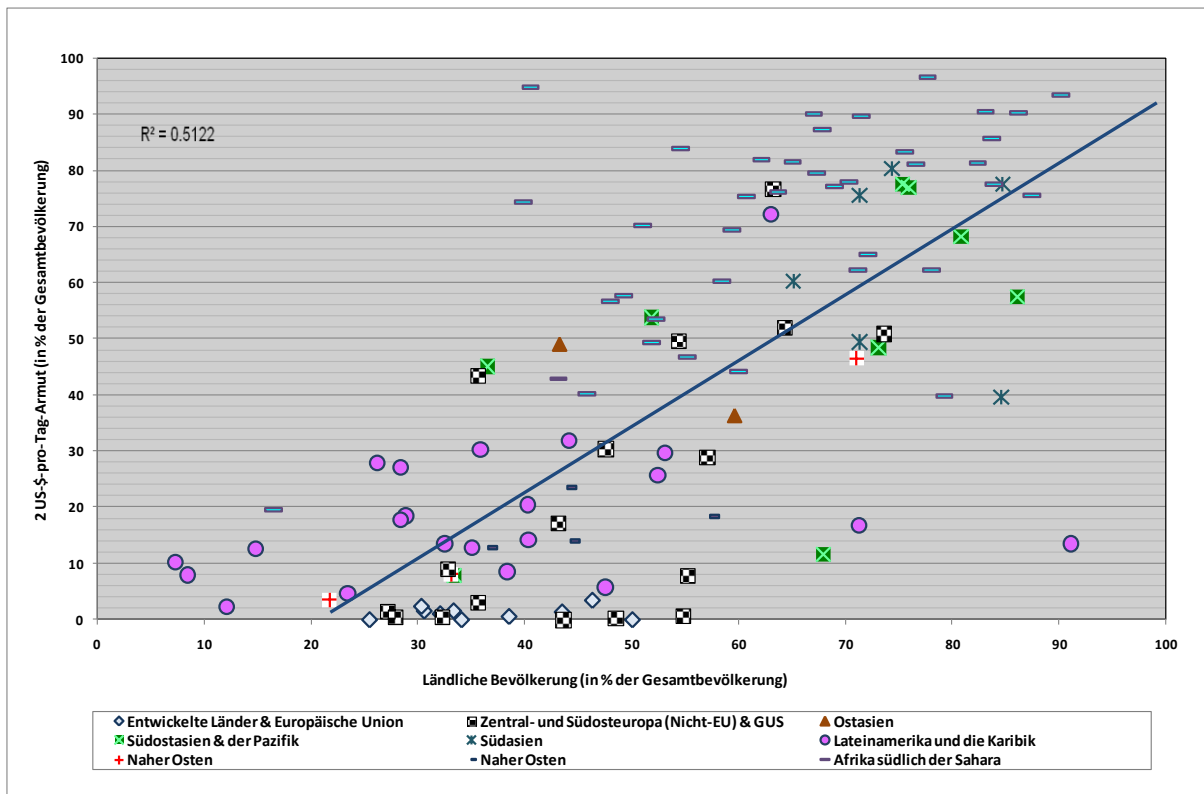
95. Die IAO untersucht seit langem den Strukturwandel in Entwicklungsländern<sup>20</sup>. So geht beispielsweise ein abnehmender Anteil der Beschäftigung und des BIP in der Landwirtschaft in der Regel mit einem Zuwachs der Produktivität einher. Dennoch fand die IAO in einer Stichprobe von 100 Ländern, dass 20 dieser Länder, in denen in der Landwirtschaft die Beschäftigung *ebenso wie* die Produktivität zugenommen hatte, Armut am stärksten verringert werden konnte<sup>21</sup>.

96. Der Strukturwandel steht in einem engen Zusammenhang mit Bevölkerungsbewegungen. So geht die „Entvölkerung“ des landwirtschaftlichen Sektors mit einer Land-Stadt-Migration einher. Dies ist wiederum mit einem höheren Lebensstandard verbunden. Abbildung 2.3 zeigt das Verhältnis zwischen Geographie und dem Anteil der Bevölkerung, der mit 2 US-Dollar am Tag auskommen muss. Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Wachstum des Dienstleistungssektors in armen Ländern das Einkommen Bedürftiger erhöht; es kann sich auch lediglich um eine Verlagerung von ländlicher zu städtischer Armut handeln, wie in Abbildung 2.2 ersichtlich ist. Dies stellt für die Forschungstätigkeiten des Amtes eine Herausforderung dar.

<sup>20</sup> Siehe z. B. A. Ghose, N. Majid und C. Ernst: *The global employment challenge* (Genf, IAA, 2008); IAA: *World Employment Report 2004-05*, ebd., oder verschiedene Ausgaben der *Key Indicators of the Labour Market* des IAA für Daten über das Tempo des Strukturwandels.

<sup>21</sup> IAA: *World Employment Report 2004-05*, ebd., Kap. 4.

Abbildung 2.3. Die „Geographie der Armut“



Quelle: Weltbank, PovcalNet Online Database, 2010; VN, World Population Prospects 2008 Revision Database.

### Grundsatzpolitische Herausforderungen

- ❑ Die Heterogenität des Dienstleistungssektors ist wesentlich größer als die des primären oder des sekundären Sektors. Mit welchen grundsatzpolitischen Reaktionen kann eine solche Heterogenität behandelt werden?
- ❑ Welche Strategien sind erforderlich, um eine Verlagerung ländlicher zu städtischer Armut zu verhüten? Kapitel 3 behandelt einige der diesbezüglichen Fragen.
- ❑ Was blockiert den „Strukturwandel“ in einigen Regionen?
- ❑ Warum blieb das industrielle Wachstum in vielen Entwicklungsregionen schwach oder stagnierend?

### Internationale Arbeitsmigration

97. Im Rahmen der jüngsten Globalisierungstendenzen gab es nur eine sehr begrenzte Liberalisierung der Bewegungsfreiheit von Arbeitskräften über Grenzen hinweg. Die Gesamtzahl der internationalen Migranten ist bis 2010 zwar stetig auf 214 Millionen angewachsen, ihr Anteil an der Weltbevölkerung ist jedoch mit etwa 3 Prozent oder weniger in den letzten fünf Jahrzehnten gleich geblieben. Der Anteil von Arbeitsmigranten an der Bevölkerung fällt je nach Region sehr unterschiedlich aus. 2010 werden auf Europa voraussichtlich 70 Millionen internationale Migranten entfallen, was 9,6 Prozent seiner Bevölkerung entspricht. In Asien werden es 61 Millionen sein, in Nordamerika 50 Millionen, in Afrika 19 Millionen, in Lateinamerika und der Karibik 7 Millionen und in Ozeanien 6 Millionen, was jeweils 1,5, 14,2, 1,8, 1,2 und 16,7 Prozent der Bevölke-

rung entspricht<sup>22</sup>. Die IAO schätzt, dass 50 Prozent der internationalen Migranten wirtschaftlich aktiv oder Arbeitsmigranten sind<sup>23</sup>. Der Anteil der Migranten an der Erwerbsbevölkerung ist sogar noch höher als ihr Anteil an der Bevölkerung. Im Bereich der Arbeitsmigration hat sich eine Feminisierung vollzogen, und Frauen stellen jetzt die Hälfte oder mehr aller Arbeitsmigranten in Asien und Lateinamerika, wo sie häufig bei schlechten Arbeitsbedingungen in einfachen Tätigkeiten beschäftigt werden, die in der Regel von den Bürgern der reicheren Aufnahmeländer gemieden werden<sup>24</sup>.

98. Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut sind Gründe dafür, warum Arbeitnehmer grenzüberschreitend nach Arbeit suchen. Sie decken die Nachfrage nach Arbeitskräften in Ländern, in denen Beschäftigungschancen bestehen, da sie alternde kleine Bevölkerungen und in einigen Sektoren und Berufen einen Arbeitskräftemangel aufweisen. Gering- und hochqualifizierte Arbeitnehmer leisten einen Beitrag zu wirtschaftlicher Aktivität und zu Wachstum in den Zielländern. Bei der letztgenannten Gruppe stellt sich jedoch das Problem der Abwanderung von Hochqualifizierten, obschon Arbeitsmigranten möglicherweise Qualifikationen und Sozialkapital erwerben, das nach ihrer Rückkehr ins Ursprungsland nützlich sein kann. Überweisungen sind der sichtbarste Vorteil der internationalen Arbeitsmigration. Für viele Länder sind sie die wichtigste Quelle ausländischer Finanzmittel, viel wichtiger als ausländische Direktinvestitionen und die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA). Der Beitrag, den Überweisungen zum BIP leisten, kann beispielsweise über 20, 30 oder sogar 40 Prozent betragen<sup>25</sup>.

99. Die Unterschiede der wirtschaftlichen Leistung zwischen Zielländern und -regionen haben auch zu regionalen Unterschieden bei den Auswirkungen der Krise auf Arbeitsmigranten geführt, wobei diese Auswirkungen auch nach Tätigkeitssektor unterschiedlich ausgefallen sind. In einigen Sektoren mit einer hohen Konzentration von Arbeitsmigranten, z. B. im Baugewerbe und der Fertigung, waren die Auswirkungen sehr gravierend. Andere Sektoren mit einer hohen Konzentration von Arbeitsmigranten, z. B. der Gesundheits- und Bildungssektor, waren von der Krise nicht sehr betroffen.

100. Die Arbeitsmigration leistet in den Zielländern einen Beitrag zur Deckung der Nachfrage nach Arbeit und somit zu Wachstum. Die EU hat dies anerkannt, indem sie die Frage der Migration in die Lissabon-Strategie von 2000 für Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit aufgenommen hat. In den Herkunftsländern verringert die Migration den Druck auf den Arbeitsmarkt, sie generiert Überweisungen und hilft beim Erwerb von Qualifikationen.

---

<sup>22</sup> Die Zahlen internationaler Migranten und ihrer Bevölkerungsanteile stützen sich auf: Abteilung der Vereinten Nationen für Bevölkerungsfragen: *Trends in international migrant stock: The 2008 revision* (UN database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008).

<sup>23</sup> IAA: *Eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern in einer globalen Wirtschaft* (Genf, 2004).

<sup>24</sup> UNIFEM-Website: [www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_poverty\\_economics/women\\_migrant\\_workers.php](http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/women_migrant_workers.php).

<sup>25</sup> Siehe Schätzungen von Weltbankmitarbeitern in: A. Ibrahim: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Genf, IAA, 2009) (Zweite Ausgabe), S. 7.

### Grundsatzpolitische Herausforderungen

- ❑ Wie kann die Politik den Schutz der Arbeitsmigranten und ihrer Arbeitsbedingungen gewährleisten?
- ❑ Wie können die Vorteile der Migration – die Vorteile für Aufnahmeländer, die Vorteile für Entsendeländer durch Überweisungen, den „Rückimport“ von Qualifikationen und die Möglichkeit von Handelsverträgen – maximiert werden?
- ❑ Wie kann am besten mit dem Problem der Kosten der Migration – z. B. der Abwanderung von Fachkräften – umgegangen werden?

## Arbeitslosigkeit

101. In Entwicklungsländern gilt Arbeitslosigkeit schon lange als relativ schlechter Indikator für Arbeitsmarktprobleme. Man ging von der Annahme aus, die Arbeitslosigkeit sei in Entwicklungsländern in Anbetracht des mangelnden sozialen Schutzes in der Regel gering, aus dem einfachen Grund, dass Menschen es sich nicht leisten können, nicht zu arbeiten, selbst bei einem geringen Produktivitäts- und Lohnniveau. Diese Auffassung wird teilweise durch die Beobachtung bestätigt, dass Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern oft unter gut ausgebildeten jungen Menschen anzutreffen ist, deren Familien ein höheres Einkommen haben und sie bei der Beschäftigungssuche unterstützen können. Die Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern ist jedoch höher als allgemein angenommen; über 75 Prozent der Entwicklungsländer (für die Daten existieren) wiesen im Zeitraum 1998-2007 eine Arbeitslosigkeit von 5 bis 10 Prozent oder höher aus <sup>26</sup>.

102. Gesellschaften sollten sich aus vielen Gründen mit der Arbeitslosigkeit befassen, nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen. Eine Durchsicht der reichhaltigen Literatur über die nichtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit zeigt, dass es sich bei den wichtigsten Gründen um Folgendes handelt <sup>27</sup>:

- ❑ Wenn Arbeitslosigkeit länger andauert, können Arbeitnehmer ihre Qualifikationen verlieren, was einen Verlust an Humankapital bedeutet.
- ❑ Arbeitslosigkeit erhöht die Anfälligkeit für Unterernährung, Krankheiten, mentalen Stress und den Verlust des Selbstwertgefühls, was zu Depressionen führt. Außerdem gibt es Anzeichen dafür, dass die Arbeitslosigkeit psychologische Spuren hinterlässt, die die Wahrscheinlichkeit einer schlechteren körperlichen Gesundheit später im Leben ansteigen lässt.
- ❑ Langzeitarbeitslose sind bei der Suche nach Arbeit besonders benachteiligt. Die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit sind offenbar stark davon abhängig, wie lange der Betreffende arbeitslos war. Je länger die Arbeitslosigkeit andauert, desto schwächer der Wille, etwas dagegen zu unternehmen. Langzeitarbeitslosigkeit ist besonders schädlich.
- ❑ Unter jungen Menschen hinterlässt Arbeitslosigkeit, vor allem wenn sie länger andauert, eher dauerhafte Schäden als vorübergehende Blessuren. Bei jungen Menschen bedeutet eine Periode der Arbeitslosigkeit nicht, dass das Problem nach Ende dieser Periode für sie beendet ist; sie erhöht die Wahrscheinlichkeit, später im

---

<sup>26</sup> IAA: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, 5. Ausgabe (Genf, 2009).

<sup>27</sup> D. Bell und D. Blanchflower: *What should be done about rising unemployment in the UK?*, Scotecon-Arbeitspapier unter [www.dartmouth.edu/~blnchflr/papers/speech379paper.pdf](http://www.dartmouth.edu/~blnchflr/papers/speech379paper.pdf).



Leben ebenfalls arbeitslos zu sein, und hat nachteilige Auswirkungen auf die Höhe des Lohns. Diese Auswirkungen sind wesentlich größer als bei älteren Menschen.

- Wenn Arbeitslosigkeit zunimmt, nehmen auch soziale Probleme und Kriminalität zu.

103. Diese wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Argumente haben in Entwicklungsländern noch größere Bedeutung, da Unterbeschäftigung und die damit verbundene Armut eigene Kosten in wirtschaftlicher, sozialer und mentaler Hinsicht und in Bezug auf die körperliche Gesundheit verursachen. Unzureichende Ernährung und unhygienische Lebensbedingungen bewirken unter armen Menschen eine Anfälligkeit für eine Vielzahl von Erkrankungen und höhere Mortalität. Ein mangelnder Zugang zu Gesundheitsversorgung und eingeschränkte Bildungschancen sind weitere Faktoren, die die Gesundheitsrisiken der Armut verstärken. 2007 widmete das *Journal of the American Medical Association* einer umfassenden Übersicht über die Literatur über Armut und Gesundheit weltweit eine ganze Ausgabe<sup>28</sup>. Die WHO-Kommission für soziale Determinanten von Gesundheit hat nach zweijährigen Arbeiten eine ähnlich umfangreiche Übersicht über die Frage zur Verfügung gestellt<sup>29</sup>. Die gesundheitlichen Probleme bedürftiger Menschen wurden auch von ihnen selbst sehr treffend beschrieben<sup>30</sup>.

104. Abbildung 2.4 zeigt die Tendenzen bei der regionalen Arbeitslosigkeit. In den ersten Jahren des zweiten Jahrtausend war der Trend rückläufig, dies wurde jedoch durch den wirtschaftlichen Einbruch im Jahr 2008 unterbrochen. Die (nicht dargestellte) Arbeitslosigkeit der Frauen liegt tendenziell höher als die der Männer – global wie regional. Tatsächlich lag die Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, unter Frauen höher als unter Männern (in 113 von 152 Ländern)<sup>31</sup>. Es sollte auch erwähnt werden, dass die Jugendarbeitslosigkeit zwei- bis dreimal höher liegt als die der Erwachsenen und in wirtschaftlichen Krisenzeiten rascher zunimmt.

#### **Grundsatzpolitische Herausforderungen**

- Wie könnte eine Strategie für nachfrageinduziertes Wachstum für integratives und beschäftigungsreiches Wachstum in einer interdependenten Weltwirtschaft aussehen? Verwandte Fragen werden in Kapitel 3 behandelt.
- Auf welche Weise kann eine Betonung der wachsenden Rolle des Verbrauchs in der Gesamtnachfrage behandelt werden?
- Was können die Mitgliedsgruppen noch tun, um das Ziel der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung zu fördern?
- Neben der Untersuchung von Wachstums- und Nachfragekriterien, wie können wir Defiziten auf der Angebotsseite des Marktes Rechnung tragen, z. B. Qualifikations- oder sogar geografischen Fehlanpassungen? Kapitel 5 behandelt einige dieser Fragen.

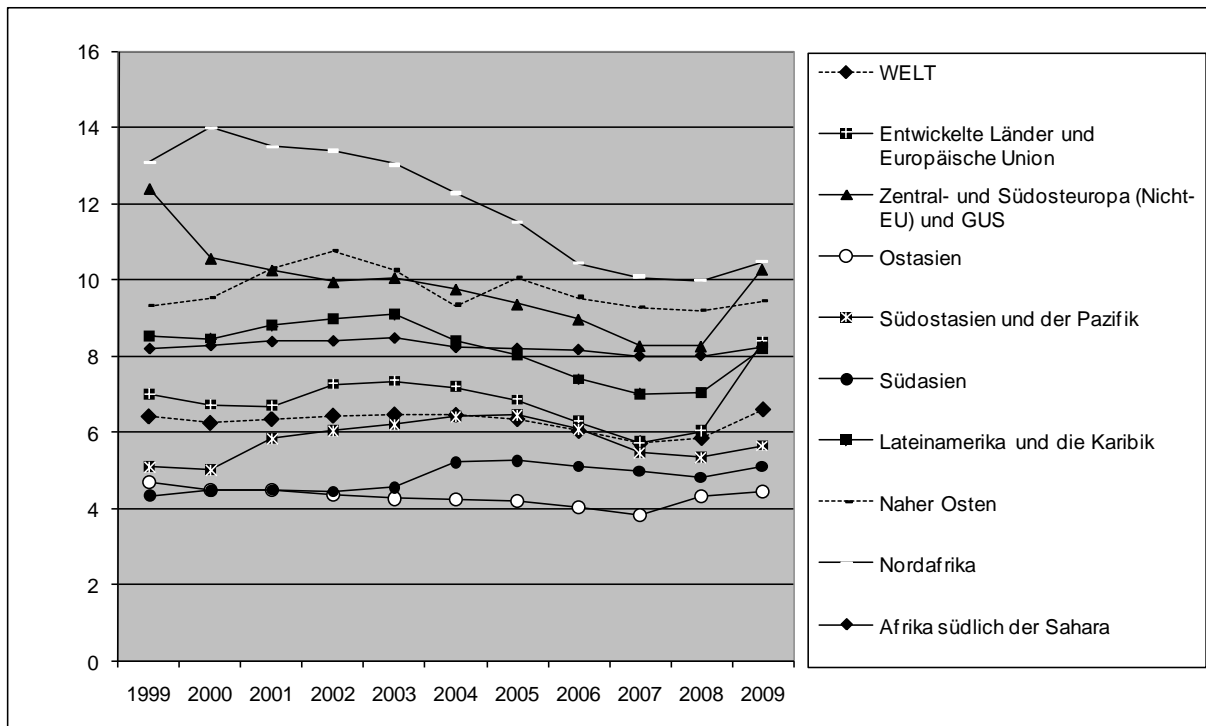
<sup>28</sup> “Poverty and Health”, in *Journal of the American Medical Association*, Vol. 298, Nr. 16, Okt. 24/31, 2007, unter <http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/298/16/1968>.

<sup>29</sup> *WHO Commission on the Social Determinants of Health – Final Report*, unter [www.who.int/entity/social\\_determinants/final\\_report/en/](http://www.who.int/entity/social_determinants/final_report/en/).

<sup>30</sup> D. Narayan: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (Washington, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

<sup>31</sup> IAA: *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Genf, 2010).

Abbildung 2.4. Tendenzen der Arbeitslosigkeit nach Region



Quelle: IAA: *Global Employment Trends*, 2010.

### Schutzbedürftige und erwerbstätige Arme in Entwicklungsländern

105. Ein breiter Indikator der Beschäftigungsqualität ist die Stellung im Erwerbsleben. Die IAO hat vier diesbezügliche Indikatoren in den Überwachungsprozess der Vereinten Nationen für die der Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels produktiver und menschenwürdiger Arbeit in den Millenniums-Entwicklungszielen eingeführt. Zwei davon sind unsichere Beschäftigung und erwerbstätige Arme; sie sind Indikatoren für die geringe Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes in Entwicklungsländern, über die in den *Global Employment Trends* berichtet wird. Bei den Menschen in einer unsicheren Beschäftigung handelt es sich um die Summe der auf eigene Rechnung tätigen Arbeitskräfte und der mithelfenden Familienarbeitskräfte<sup>32</sup>. Bei diesen Arbeitskräften ist es weniger wahrscheinlich, dass sie sich in einem formalen Beschäftigungsverhältnis befinden, und daher können sie vermutlich auch nicht die Arbeitsbedingungen in Anspruch nehmen, die man mit der menschenwürdigen Arbeit assoziiert (ausreichende Soziale Sicherheit, Zugang zu einem effektiven sozialen Dialog). Eine unsichere Beschäftigung ist oft gekennzeichnet durch ein unzureichendes Einkommen, geringe Produktivität und schwere Arbeitsbedingungen, die grundlegende Arbeitsrechte unterminieren; es ist sehr wahrscheinlich, dass diese Art der Beschäftigung durch die Krise zugenommen hat (siehe Abbildung 2.5). Die unsichere Beschäftigung ist wesentlich weiter verbreitet als die Arbeitslosigkeit. So gibt es beispielsweise in Südasien und Ostasien 14-mal so viele Arbeitnehmer in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen wie Arbeitslose.

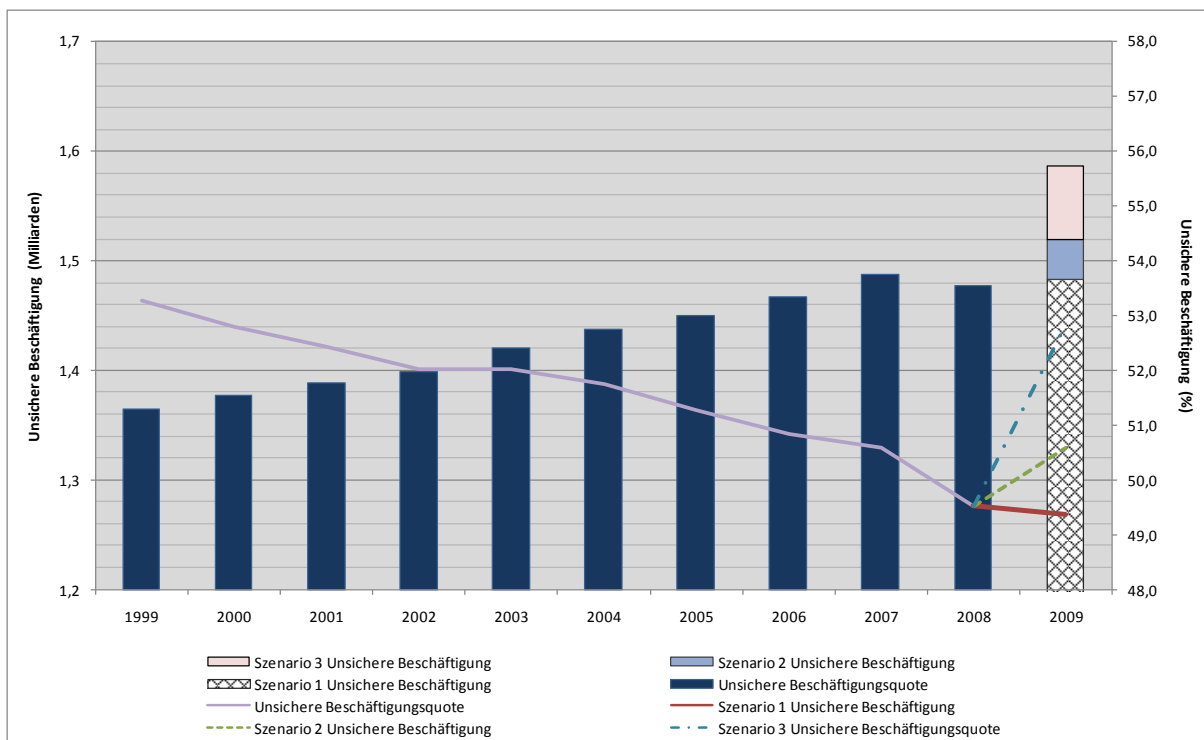
<sup>32</sup> Auf eigene Rechnung tätige Arbeitskräfte sind selbständig Erwerbstätige, die keine andere Person beschäftigen (KILM, 2007).

106. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass der Anteil von Arbeitnehmern in einer unsicheren Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung langfristig nach unten tendiert, trotz einer Zunahme ihrer absoluten Zahl. 2007, d.h. vor der gegenwärtigen Krise, befanden sich 50,4 Prozent aller Arbeitnehmer weltweit bzw. 1,5 Milliarden arbeitende Frauen und Männer in einer unsicheren Beschäftigung.

107. Es wird geschätzt, dass es 2009 weltweit noch immer 650 Millionen Arbeitnehmer gab, die mit ihren Familien mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Person pro Tag in extremer Armut lebten (Abbildung 2.6). Daher ist es alarmierend, dass der Anteil dieser Arbeitnehmer, 22 Prozent aller Arbeitnehmer im Jahr 2007, ansteigen könnte. Die jüngsten Schätzungen der IAO gehen davon aus, dass von 2007 bis 2008 bis zu 3,5 Prozent mehr Arbeitnehmer Gefahr liefen, unter die Armutsgrenze zu rutschen, und von 2007 bis 2009 waren bis zu 6,8 Prozent aller Arbeitnehmer armutsgefährdet. 2007 mussten geschätzte 1,2 Milliarden Arbeitnehmer – über 40 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung – mit ihren Familien mit weniger als 2 US-Dollar pro Person pro Tag auskommen.

108. Die IAO sammelt zwar keine nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten über erwerbstätige Arme, sie tut es jedoch in Bezug auf Arbeitnehmer in einer unsicheren Beschäftigung. Dabei zeigt sich, dass der Frauenanteil in dieser Gruppe in jeder Region der Welt höher ist.

**Abbildung 2.5. Szenarien des Wachstums der unsicheren Beschäftigung \***



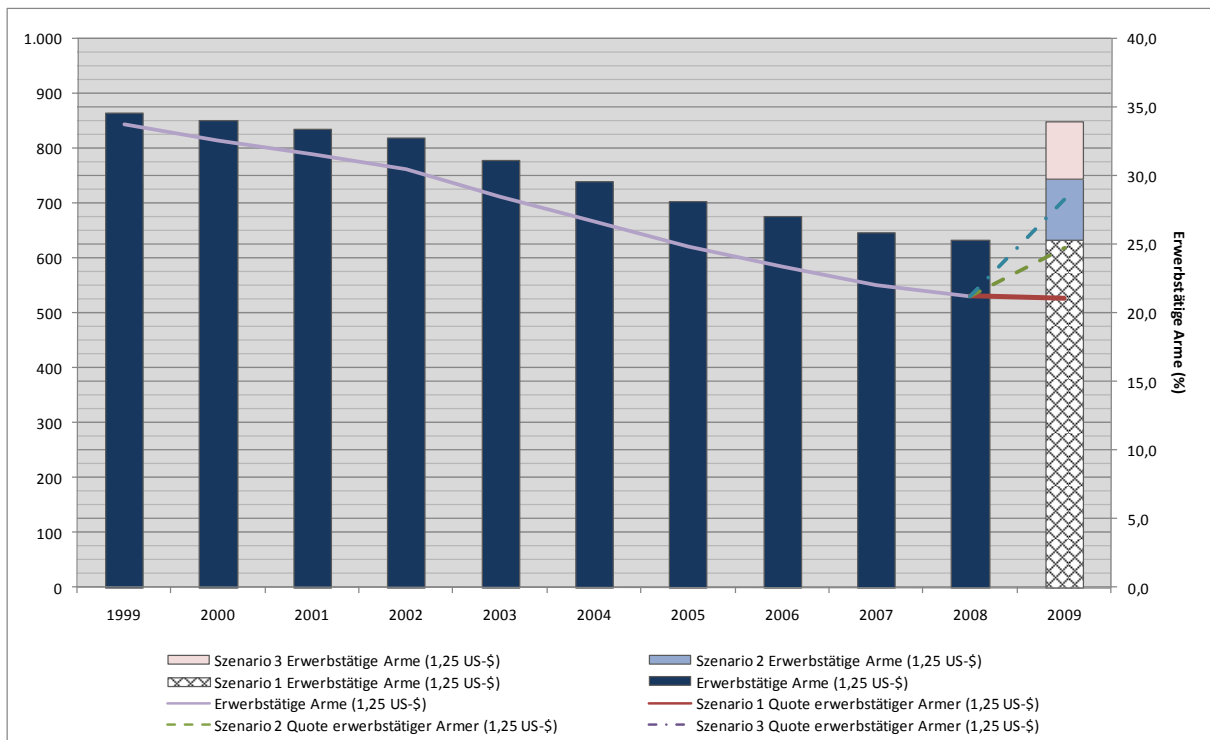
Quelle: IAA: *Trends Econometric Models*, 2009.

\* Szenario 1: Erstellt anhand des historischen Verhältnisses zwischen Wirtschaftswachstum und unsicherer Beschäftigung auf Länderebene zwischen 1991 und 2008 und den IWF-BIP-Wachstumsprognosen für 2009.

Szenario 2: Erstellt auf Grundlage des Verhältnisses zwischen Wirtschaftswachstum und unsicherer Beschäftigung während des in jedem Land schlimmsten wirtschaftlichen Abschwungs, indem dieses Verhältnis auf die IWF-BIP-Wachstumsprognosen für 2009 angewandt wird.

Szenario 3: Erstellt, indem der größte jährliche Zuwachs in der unsicheren Beschäftigungsquote eines Landes zugrundegelegt und angenommen wird, derselbe Zuwachs würde 2009 gleichzeitig auf alle Volkswirtschaften zutreffen.

Abbildung 2.6. Szenarien für Trends bei Armut unter Erwerbstätigen (1,25 US \$) \*



Quelle: IAA: *Trends Econometric Models*, 2009.

\* Szenario 1: Gestützt auf das Verhältnis zwischen Armutsquoten und Pro-Kopf-BIP-Ziffern (mit Hilfe einer Regressionsanalyse auf regionaler Ebene zur Ermittlung des Durchschnittsverhältnisses zwischen diesen Variablen im Zeitraum 1980-2006) und vorausberechnet auf Grundlage neuer BIP-Wachstumsprognosen.

Szenario 2: Hochrechnung der Armut unter Erwerbstätigen ausgehend von der Annahme, dass im Grenzbereich der Armut lebende Menschen (5 Prozent über der Armutsgrenze im Jahr 2008 und 10 Prozent über der Armutsgrenze im Jahr 2009) in Armut geraten werden.

Szenario 3: Hochrechnung der Armut unter Erwerbstätigen ausgehend von der Annahme, dass Menschen, die 2008 nur 10 Prozent über der Armutsgrenze und 2009 20 Prozent über der Armutsgrenze leben, in Armut geraten werden.

### Grundsatzpolitische Herausforderungen

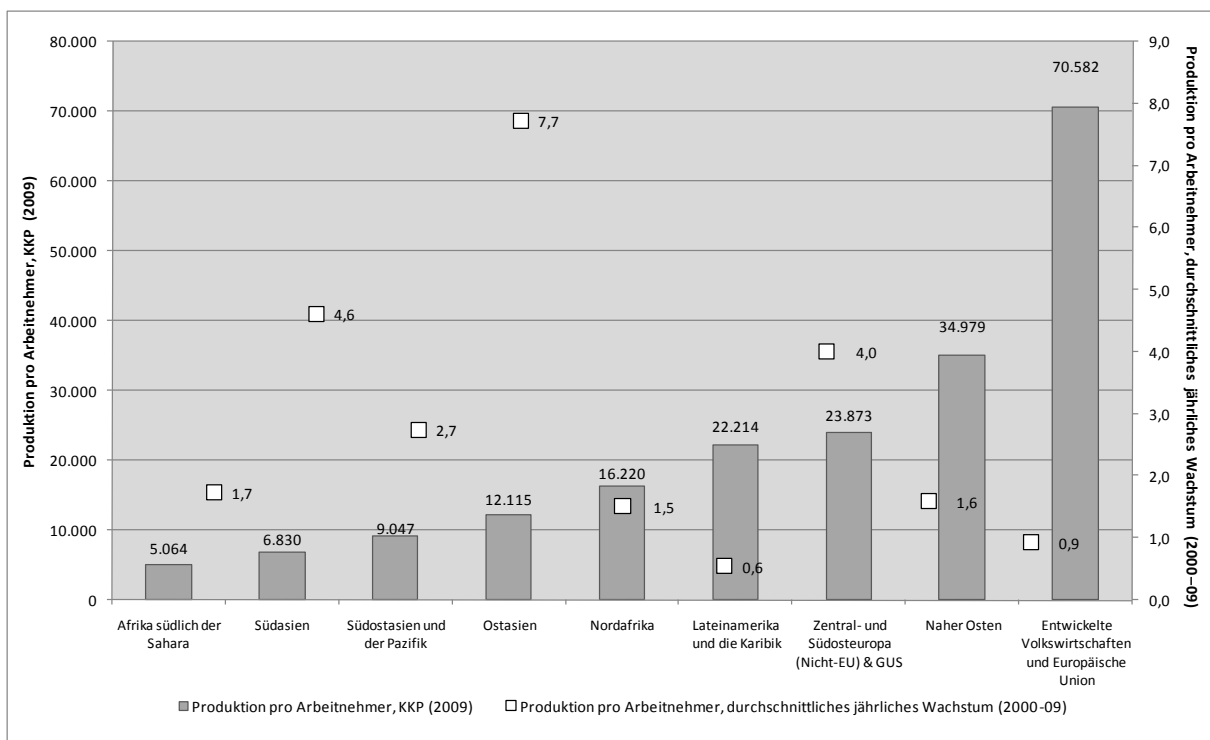
- ❑ Unterbeschäftigung lässt sich nur schwer abbauen. Es gibt eine klare Überschneidung mit Informalität, doch beides ist nicht dasselbe. Welche Strategien sind am erfolgreichsten, um die Unterbeschäftigung zu bekämpfen? Kapitel 7 behandelt einige dieser Fragen.
- ❑ Welche diesbezüglichen Nachfrage- und angebotsseitigen Aspekte müssen berücksichtigt werden? Kapitel 3, 4 und 7 behandeln in diesem Zusammenhang wichtige Fragen.
- ❑ Wie kann Wachstum auf jeder Ebene integrativer gestaltet werden? Was ist die moderne Denkweise und Politik bezüglich der traditionellen Probleme mit „Distribution“?

### Divergiert oder konvergiert der Lebensstandard auf globaler Ebene?

109. Bei der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität bestehen zwischen hochentwickelten und Entwicklungsregionen nach wie vor große Unterschiede. Die Produktivität liegt in den hochentwickelten Volkswirtschaften und der EU 14-mal höher als der Durchschnittswert in Afrika südlich der Sahara (Abbildung 2.7). Dennoch gibt es klare Anzeichen für ein Konvergieren, da das Produktivitätswachstum in fast allen Entwick-

lungsregionen erheblich höher ist als in den hochentwickelten Volkswirtschaften. Ausnahmen sind Lateinamerika und die Karibik sowie – in geringerem Ausmaß – Nordafrika. Ostasien, Zentral- und Südosteuropa sowie Südasien verzeichneten in der Periode das höchste allgemeine Produktivitätswachstum und konvergieren somit am raschesten. Es muss jedoch festgestellt werden, dass die Datenlage unterschiedliche Schlussfolgerungen zulässt. Einige Autoren sind der Ansicht, dass in den meisten Regionen – in der OECD aber auch in Ostasien und Indien – eine Konvergenz an die Normen der entwickelten Länder sichtbar ist, dass es sich dabei jedoch um Beispiele für eine Konvergenz zwischen Ländern und nicht innerhalb von Ländern handelt. Sie stellen fest, dass „diesen Episoden mit erfolgreichem Wirtschaftswachstum und Konvergenz der Verlust der Mitgliedschaft vieler Volkswirtschaften im weltweiten Konvergenzklub gegenübergestellt werden muss“<sup>33</sup>.

Abbildung 2.7. Produktivität nach Region



Quelle: IAA: *Trends Econometric Models*, 2009.

### Grundsatzpolitische Herausforderungen

- ❑ Der Trend zu Konvergenz ist vielversprechend. Wie kann dieser Trend im Verhältnis zur genannten Herausforderung eines neuen Gleichgewichts zwischen Ersparnissen und Defizitländern gefördert werden?
- ❑ Der „Trend zu Konvergenz“ verdeckt jedoch Entwicklungen auf einer stärker disaggregierten Ebene. Auf subregionaler Ebene gibt es Nachzügler und Führer; wie können Nachzügler am besten zu den Führern aufschließen?
- ❑ Wie kann am besten sichergestellt werden, dass das Produktivitätswachstum zu höheren Löhnen und Einkommen führt? Dies war zwar in der Vergangenheit so, kurzfristig ist es jedoch nicht immer der Fall.

<sup>33</sup> S. Dowrick und B. De Long: „Globalization and convergence“, in M. Bordo, A. Taylor und J. Williamson (Hrsg.): *Globalization in historical perspective* (Chicago, University of Chicago Press, 2003), S. 193.

## Prekäre Beschäftigung in entwickelten Ländern <sup>34</sup>

110. Das Konzept der „Verletzlichkeit“ erfasst die Bedingungen in vielen Entwicklungsländern recht gut. In wirtschaftlich hochentwickelten Ländern befasst sich die Diskussion im Zusammenhang mit prekären oder atypischen Beschäftigungsformen im letzten Jahrzehnt mit der Entstehung nichtüblicher Beschäftigungsformen wie z. B. befristeter und Zeitarbeit, Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf, Heimarbeit, Telearbeit und sogar einiger Kategorien der selbständigen Erwerbstätigkeit. Es gibt Anzeichen für eine Zunahme solcher Beschäftigungsformen in den Ländern der OECD. So stieg beispielsweise in Japan der Anteil der nichtregulären Beschäftigung in der Erwerbsbevölkerung von etwa 20 Prozent im Jahr 1990 bis 2006 auf etwa 33 Prozent <sup>35</sup>. In den EU-15-Ländern hat die Teilzeitbeschäftigung seit 1995 stark zugenommen und 2008 18,6 Prozent der Gesamtbeschäftigung erreicht <sup>36</sup>.

111. Dieser Anstieg der Teilzeitbeschäftigung kann mit unterschiedlichen Gründen erklärt werden. Es gibt eine Korrelation zwischen dem Einkommensniveau des Landes und der Häufigkeit der Teilzeitbeschäftigung, was darauf schließen lässt, dass der Freizeit in reicheren Ländern Vorzug eingeräumt wird. Die Zahlen zeigen, dass Teilzeitbeschäftigung besonders unter Frauen sehr häufig ist (in Europa sind 76 Prozent der Teilzeitbeschäftigten Frauen). Dies kann auf einen in der Familie getroffenen Beschluss hindeuten, um die Arbeit besser mit Familien- und Pflegeverpflichtungen in Einklang zu bringen, es kann jedoch auch unfreiwillig und das Resultat anhaltender Einschränkungen der Erwerbsbeteiligung von Frauen sein, z. B. in Form mangelnder Kinderbetriebsdienste. Die unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung hat stark zugenommen, in Japan stieg sie von 1,9 Prozent der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2000 bis 2008 auf 4,8 Prozent; in Europa stieg sie von 1,8 Prozent im Jahr 2000 bis 2008 auf 2,7 Prozent.

112. Die Zeitarbeit hat in den meisten Ländern der EU sowie in den GUS-Ländern ebenfalls zugenommen (Abbildung 2.8). Am stärksten war das Wachstum in Polen, wo sich der Anteil der Zeitarbeit von 2000 bis 2006 mehr als verfünffachte. In der Russischen Föderation stieg der Arbeitsmarktanteil der Zeitarbeit von 2,8 auf 7,5 Prozent. Diese Daten machen deutlich, wie sehr die Zeitarbeit vom Wirtschaftszyklus abhängig ist: Die Zahlen für 2008 und das erste Quartal 2009 weisen einen deutlichen Rückgang des Anteils der Zeitarbeit aus, was nicht darauf zurückzuführen ist, dass Zeitarbeitskräfte eine Festanstellung fanden, sondern dass sie im Abschwung als erste ihren Arbeitsplatz verloren.

113. Zeitarbeit ist besonders unter jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren weit verbreitet. In dieser Altersgruppe liegt die Quote 1,5- bis 3-mal so hoch wie unter Erwachsenen.

114. Neben dieser Flexibilisierung des Arbeitsverhältnisses hat sich auch die Arbeitsmarktsegmentierung vertieft. So ist beispielsweise in einigen europäischen Ländern das Verhältnis der Arbeitskräfte mit langer Betriebszugehörigkeit (über zehn Jahre) zu denen

---

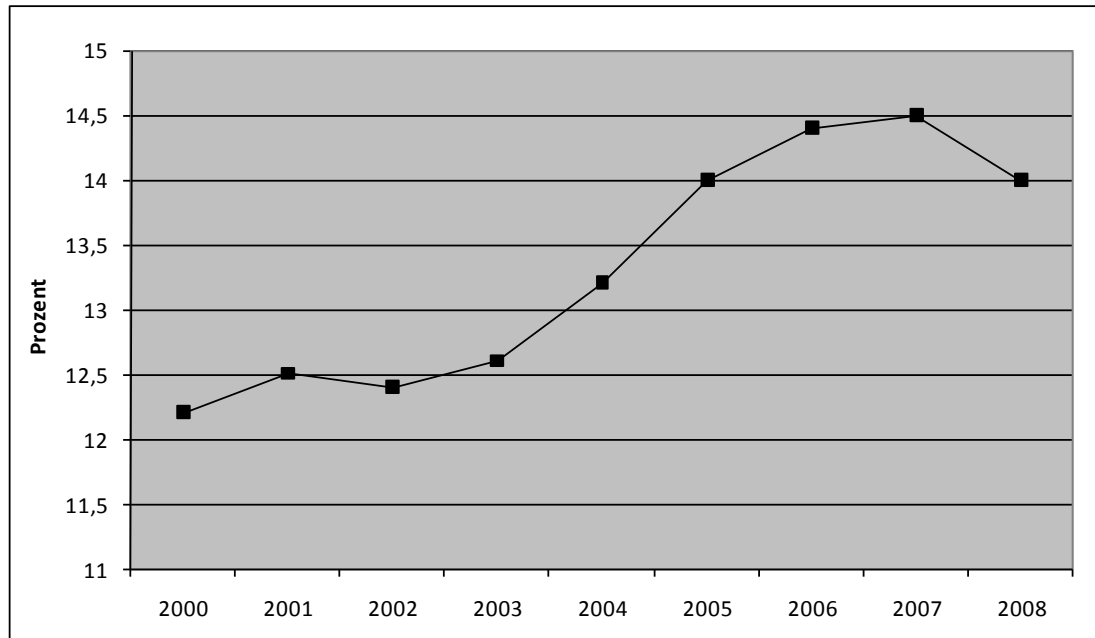
<sup>34</sup> Die Definitionen von „prekär“ und „atypisch“ überschneiden sich zwar, es handelt sich jedoch nicht um Synonyme. „Prekäre“ Arbeit verweist auf „atypische“ Arbeit, die unfreiwillig ist – der Zeitarbeiter ohne Beschäftigungssicherheit, die Teilzeitkraft ohne anteilige Vorteile einer Vollzeitbeschäftigung usw. Im vorliegenden Bericht wird eingeräumt, dass atypische Arbeit auch Forderungen auf der Angebotsseite nach der Ermöglichung eines Gleichgewichts zwischen Arbeit und Privatleben Rechnung trägt. Der Schwerpunkt liegt hier auf „unfreiwilliger Atypizität“.

<sup>35</sup> Japanisches Ministerium für innere Angelegenheiten und Kommunikation: *Annual report on the labour force survey*, 2006, Statistikamt (Tokyo, 2006).

<sup>36</sup> Statistiken der OECD unter: [www.oecd.org/statsportal/0,0052,en\\_2825\\_293564\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statsportal/0,0052,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html).

mit kurzer Betriebszugehörigkeit (weniger als ein Jahr) stark angestiegen, was auf eine Dualisierung des Arbeitsmarktes schließen lässt.

**Abbildung 2.8. Zeitarbeit als Anteil an der Gesamtbeschäftigung, EU-27-Länder, 2000-08**



Quelle: Eurostat-Datenbank.

115. Die Verbreitung der Zeit- und Teilzeitarbeit nimmt mit einem höheren Beschäftigungsniveau ab. Daten von Eurostat zeigen, dass über 40 Prozent der Zeitarbeitskräfte eine solche Beschäftigung annehmen, weil es ihnen nicht gelingt, eine Vollzeitbeschäftigung zu finden.

116. Es gibt allgemein bekannte Gründe, die auf der Angebots- und der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes mehr Vertragsflexibilität sinnvoll erscheinen lassen. Ein Großteil der Debatte hat sich jedoch mit der Rolle der Rechtsvorschriften zum Beschäftigungsschutz befasst, insbesondere mit der mangelnden Regulierung von festen gegenüber befristeten Verträgen.

#### Grundsatzpolitische Herausforderungen

- Was ist das Verhältnis zwischen Arbeitsmarktregulierung und -institutionen und unterschiedlichen Formen der Arbeitsmarktsegmentierung? Bei der Diskussion aktiver Arbeitsmarktpolitiken in Kapitel 3 werden die diesbezüglichen Fragen vorgestellt.
- „Atypische“ Beschäftigungsformen nehmen zu; in welchem Maß werden diese Beschäftigungsformen von Arbeitnehmern freiwillig oder unfreiwillig ausgeübt, und wie kann die Politik damit umgehen?
- Wie sollten zwischen den verschiedenen Vertragssituationen bestehenden Unterschiede bei Leistungen und sozialem Schutz am besten angegangen werden?

#### Globale Lohntendenzen

117. Weltweit entfällt etwa die Hälfte der Gesamtbeschäftigung auf die Lohnarbeit, deren Anteil fast überall für Frauen und Männer zunimmt. Im Zeitraum 2001-07 vor der

Krise nahmen die realen Durchschnittslöhne in einer Stichprobe von 83 Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, jährlich real um 3,2 Prozent zu<sup>37</sup>. In der Stichprobe von Ländern dieser Schätzung werden etwa 70 Prozent der Weltbevölkerung erfasst. Im gleichen Zeitraum wuchs das Pro-Kopf-BIP um 4,6 Prozent jährlich.

118. Diese Durchschnittswerte monatlicher Löhne sind Ausdruck der starken Wirtschaftsleistung einer Reihe von Entwicklungs- und Transformationsländern, z. B. über 10 Prozent in China und einigen GUS-Ländern, wo ein starkes Wachstum der Löhne teilweise die starken Lohnkürzungen ausgeglichen hat, die in den frühen Phasen der wirtschaftlichen Transformation Anfang der neunziger Jahre vorgenommen worden waren. In den meisten Ländern fiel das Wachstum der Löhne jedoch geringer aus. In der Hälfte der Länder, darunter eine große Zahl hochentwickelter Volkswirtschaften, nahmen die Durchschnittslöhne um weniger als 2 Prozent zu.

119. Über den längeren Zeitraum von 1995 bis 2007 war Wirtschaftswachstum mit positiven Veränderungen der Löhne assoziiert. Wenn immer das Pro-Kopf-BIP um 1 Prozent zunahm, stiegen die Durchschnittslöhne in der Regel ebenfalls um 0,75 Prozent. Diese sogenannte *Lohnelastizität* von 0,75 bestätigt, dass stetiges Lohnwachstum über mehrere Jahre nur möglich ist, wenn die Wirtschaft expandiert und die Arbeitsproduktivität zunimmt.

120. Während das Wirtschaftswachstum eine positive Korrelation mit Veränderungen der Reallöhne aufwies, zeigte sich, dass das Wachstum der Reallöhne gleichzeitig geringer war als das Wirtschaftswachstum. Dies stützt die Auffassung, dass das Wachstum der Löhne nicht mit dem Wachstum der Produktivität Schritt gehalten hat. Im Einklang mit diesen Tendenzen gab es auch bei dem auf die Löhne entfallenden Anteil des BIP einen Abwärtstrend. Ein Vergleich von zwei unterschiedlichen Perioden (1995-2000 und 2001-07) zeigt, dass der Lohnanteil in drei Viertel aller Länder, für die Daten zur Verfügung stehen, rückläufig war. Dieser Abwärtstrend kann sowohl in hochentwickelten wie in Entwicklungsländern beobachtet werden. Bei Berücksichtigung aller Arten von Ländern ging ein 1-prozentiges jährliches Wachstum des BIP im Allgemeinen mit einem 0,05 prozentigen Rückgang des auf Löhne entfallenden Anteils am BIP einher.

121. In der letzten Zeit hat das Wachstum der Löhne in den meisten Ländern abgenommen; in einigen Ländern war es sogar negativ. In einer Stichprobe von 53 Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, gelang es der Mehrheit im Jahr 2008, ein positives (wenn auch in der Regel abnehmendes) Wachstum der Löhne aufrechtzuerhalten. Über ein Viertel der Länder verzeichneten jedoch stagnierende oder fallende monatliche Reallöhne. 2009, im Jahr der globalen Wirtschaftsrezession, meldeten eine Reihe von G20-Ländern ebenfalls real niedrigere Monatslöhne. Dies kann auf eine Kombination von Faktoren zurückzuführen sein, z. B. Kürzungen des Stundenlohns, eine geringere Arbeitszeit und Veränderungen der Zusammensetzung der Beschäftigung.

122. Bisher haben sich die Löhne in den meisten Ländern widerstandsfähiger erwiesen als die Gewinne. Dies hat dazu geführt, dass der Lohnanteil am BIP in den meisten der 27 Ländern in der Stichprobe angestiegen ist – im Übrigen ein Anstieg, der einem langfristigen gegenläufigen Trend entgegensteht. Unabhängig vom Umfang des BIP-Wachstums oder -Rückgangs nahm der Lohnanteil im Zeitraum 2008-09 in der Regel um 0 bis 5 Prozent zu. Dies bedeutet, dass es auf kurze Sicht für Arbeitnehmer wie für Arbeitgeber gute Gründe gibt, eine nach unten gerichtete Anpassung der Löhne zu vermeiden.

---

<sup>37</sup> IAA: *Presentation of the first issue of the global wage trends report*, Verwaltungsrat, 303. Tagung, Genf, Nov. 2008, GB.303/ESP/1.



Von Löhnen sagt man, dass sie nach unten „klebrig“ sind, wobei es zu einem offensichtlichen Kompromiss zwischen der Unternehmensrentabilität bei schwacher Nachfrage und der Wahrung der Gesamtnachfrage durch den Verbrauch (d.h. die Löhne) kommt. Institutionen vermitteln, wie sich die Löhne in diesem Kontext anpassen. Dennoch sollte festgestellt werden, dass der gegenwärtige Zuwachs des Lohnanteils gegenüber dem Kapitalanteil nicht nur gute Seiten hat: Er ist darauf zurückzuführen, dass Gewinne im gegenwärtigen globalen Abschwung stärker gefallen sind als die Löhne.

123. Insgesamt haben 2008 22 Länder nach Geschlecht aufgeschlüsselte Durchschnittslöhne veröffentlicht, und zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts lagen von 11 Ländern auch Daten für das erste Quartal 2009 vor. Daraus geht hervor, dass die Löhne der Frauen ebenso betroffen waren wie die der Männer, was in manchen Fällen langsamen aber stetigen Trend zur Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern zum Stillstand gebracht hat. In den meisten der 22 Länder blieb das Geschlechtergefälle bei einem Einkommen der Frauen von etwa 80 Prozent dem der Männer unverändert. Wie sich die Krise auf Lohnunterschieden ausgewirkt hat, muss noch ausführlich dokumentiert werden.

#### **Grundsatzpolitische Herausforderungen**

- ❑ Der offensichtlich auf dem Lohneinkommen basierende Konsum ist eine zunehmend wichtige Komponente der Gesamtnachfrage – und somit der Erholung.
- ❑ Das makroökonomische Argument zugunsten der Aufrechterhaltung von Löhnen im größtmöglichen Umfang ist gut abgestützt – und von entscheidender Bedeutung, wenn die Erholung nicht verzögert oder unterbrochen werden soll.
- ❑ Wie können dann Lohnniveaus am besten gesichert werden, in Anbetracht der makroökonomischen Bedeutung ihrer Sicherung?
- ❑ Wie können Kollektivverhandlungen und „einkommenspolitische Maßnahmen“ genutzt werden um sicherzustellen, dass Produktivitätswachstum zu Lohnwachstum führt?

### Tendenzen bei Ungleichheit

124. Die von den frühen neunziger Jahren bis 2007 erzielten Beschäftigungsgewinne haben nicht zu gleichen Einkommensergebnissen geführt. Zwischen 1990 und 2006 ist die Einkommensungleichheit – gemessen durch den Gini-Index – in etwa zwei Dritteln aller Länder gestiegen<sup>38</sup>. Die wenigen Fälle, wo sie geringer wurde, beschränken sich hauptsächlich auf Afrika südlich der Sahara und den Nahen Osten. Doch selbst in diesen Regionen ist das Ausmaß der Ungleichheit weithin hoch.

125. Die Lohnunterschiede zwischen den höchsten 10 Prozent und den geringsten 10 Prozent der Einkommen hat in 18 der 27 untersuchten Länder seit den frühen neunziger Jahren zugenommen. Unter den Ländern in dieser Stichprobe nahm die Einkommensungleichheit am stärksten in Brasilien, China, Indien und in den Vereinigten Staaten zu. Ein Grund für diesen Trend ist der Rückgang in der Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften in reichen Ländern und die Zunahme der Nachfrage nach Fachkräften in reicheren Ländern ebenso wie in Entwicklungsländern. Diese Struktur der Qualifikationsnachfrage wurde hauptsächlich auf „technischen Wandel, der Hochqualifizierte bevorzugt“ und die Globalisierung zurückgeführt. In einigen Ländern haben auch die Steuerpolitik und andere Umstände die Einkommensverteilung beeinflusst.

<sup>38</sup> Diese Diskussion beruht im Wesentlichen auf ILO/IILS: *World of Work Report 2009. The global jobs crisis and beyond* (Genf, 2009).

126. Seit dem Beginn der Krise ist die Zeit starken Beschäftigungswachstums abrupt zum Stillstand gekommen, da die Gesamtbeschäftigung in G20-Ländern von März 2008 bis März 2009 um durchschnittlich um 0,8 Prozent gefallen ist. Das globale Beschäftigungswachstum von etwa 1 Prozent im Jahr 2009 ist das geringste Wachstum, das die IAO jemals verzeichnet hat <sup>39</sup>.

127. Die Einkommensungleichheit hat in den ersten Phasen der Krise zwar möglicherweise abgenommen, da zunächst Spitzenverdiener betroffen waren, vor allem im Finanzsektor, wo überdurchschnittlich hohe Löhne gezahlt werden und eine unverhältnismäßig große Anzahl von Arbeitsplätzen abgebaut wurde. Hinzu kommt, dass die Einkommen der wohlhabendsten Menschen mit dem Fall der Aktienmärkte und dem Zusammenbruch von indexierten Pensionsfonds zurückgingen. Auf mittlere Sicht kann die Ungleichheit jedoch wieder zunehmen, wenn sich die Börsen erholen und das Lohnprofil geringqualifizierter Arbeitskräfte nachteilig betroffen ist. Geringqualifizierte haben oft größere Schwierigkeiten, wieder in den Arbeitsmarkt einzusteigen, und wenn es ihnen gelingt, dann oft nur für einen geringeren Lohn.

#### **Grundsatzpolitische Herausforderungen**

- Was sind geeignete politische Maßnahmen, um ein Gleichgewicht zwischen Wachstum und Verteilung herzustellen?
- Wie können Länder durch ihre Maßnahmen die Verknüpfung zwischen Einkommensverteilung und Wachstum und Beschäftigung angehen?
- Welche Maßnahmen für eine „Umverteilung“ gibt es, z. B. die Steuerpolitik oder Industrie- oder örtliche Entwicklungspolitik? Wie kann dies dazu beitragen, Einkommensungleichheit zu verringern und produktive Beschäftigung zu fördern?
- Die Kapitel 6 und 7 bieten Erkenntnisse zu Ungleichheit, Qualifikationen und Informalität.

### **Ökologische Nachhaltigkeit: Die Ökologisierung des Arbeitsmarkts**

128. Grüne Arbeitsplätze sind Beschäftigungsformen, die einen wichtigen Beitrag zur Wahrung oder Wiederherstellung der Umweltqualität leisten. Sie finden sich vor allem in Tätigkeiten mit einem verringerten ökologischen „Fußabdruck“. Dies ist eine breite Definition, im Einklang mit der Herausforderung, Verbrauchs- und Produktionsstrukturen so neu auszurichten, dass sie einen Beitrag zur Wahrung oder Wiederherstellung der Umweltqualität leisten.

129. Einige grüne Arbeitsplätze sind den Kernaktivitäten grüner Industrien zuzurechnen, seien es neue (z. B. Solarenergie) oder ökologische umstrukturierte Branchen (z. B. das Baugewerbe). Es sind jedoch die gewaltige Nachfrage und das große Potential für eine „Ökologisierung“ bestehender Arbeitsplätze, die für die Arbeitsmärkte die bedeutendsten Konsequenzen haben <sup>40</sup>.

130. „Grüne Arbeitsplätze“ sind nicht ein Arbeitsmarkttrend im gleichen Sinne wie die anderen in diesem Kapitel vorgestellten Trends. Ökologische Nachhaltigkeit ist ein stärker von der Politik und Verbrauchern geprägter Trend, der dennoch irreversibel

---

<sup>39</sup> IAA: *Global employment trends, January 2010* (Genf, 2010).

<sup>40</sup> UNEP-ILO-IOE-ITUC: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable low-carbon world* (Worldwatch Institute, Washington, 2008) unter [www.ilo.org/integration/themes/greenjobs](http://www.ilo.org/integration/themes/greenjobs). Das „Think Piece“ über grüne Arbeitsplätze ist auf Anfrage beim Sektor Beschäftigung erhältlich.

erscheint. Wie alle Episoden wirtschaftlicher Umstrukturierung wird er weitreichende Konsequenzen für die Quantität, Qualität und Ansiedlung von Arbeitsplätzen haben.

131. Es gibt ein wachsendes Bewusstsein dafür, dass Beschäftigungs- und Arbeitspolitiken zu einem reibungslosen Übergang zu einem nachhaltigeren Wachstum beitragen können, indem sie Chancen für grüne Arbeitsplätze ermitteln, bestehende Arbeitsplätze „ökologisieren“ und den schrittweisen Abbau von nicht nachhaltigen Arbeitsplätzen fördern. Strategien für grüne Arbeitsplätze werden im Rahmen der Verantwortlichkeiten von Beschäftigungs- und Arbeitsministern und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zunehmend an Bedeutung gewinnen.

132. Ebenso wie die wachsende Sorge, dass der gegenwärtige Globalisierungspfad nicht in ausreichendem Umfang menschenwürdige Arbeitsplätze schafft, gibt es auch die Sorge, dass wir Wachstum nicht zu Lasten der Umweltqualität aufrechterhalten dürfen. Wir befinden uns in einer Zeit des wirtschaftlichen, produktionstechnischen und konsumtiven Übergangs, die entsprechende Änderungen in Beschäftigungs- und Investitionsstrukturen sowie beim Qualifikationserwerb und betrieblichen Praktiken erfordern wird<sup>41</sup>.

#### **Grundsatzpolitische Herausforderungen**

- Wie gestalten Mitgliedsgruppen eine Politik zur Veränderung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes, um so ökologische Nachhaltigkeit zu fördern?
- Da es beim Übergang zu mehr Nachhaltigkeit Beschäftigungsverluste und Beschäftigungsgewinne geben wird, stellt sich die Frage, welche Arbeitsmarkt- oder Investitionspolitiken am effektivsten sein werden?
- Auf der Angebotsseite, was wissen wir über den zukünftigen Qualifikationsbedarf auf dem Weg zu Nachhaltigkeit?

## Das mögliche weitere Vorgehen

### Für Mitgliedstaaten

133. Die Tatsache, dass für die meisten Mitgliedstaaten nur unzureichende Arbeitsmarktinformationen zur Verfügung stehen, ist eine große Einschränkung bei der Gestaltung von Politiken, die notwendig sind, um den in diesem Kapitel aufgeführten Herausforderungen zu begegnen. Selbst zu den grundlegendsten Indikatoren, z. B. der Arbeitslosigkeit, gibt es nur für etwa ein Drittel der Länder in der Welt verlässliche Daten. Eine Politik, die sich nicht auf Informationen stützen kann, wird oft ihr Ziel verfehlen.

134. Viele der genannten Herausforderungen sind „gewaltig“, da sie multidimensional sind. So haben beispielsweise demographische Tendenzen nicht nur Konsequenzen für die gegenwärtige Erwerbsbevölkerung, sondern auch für die Nachhaltigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit und die Fähigkeit der Ausbildungssysteme, sich anzupassen. Die in diesem Kapitel aufgeworfenen Fragen sind grundsätzlich „übergreifend“ – übergreifend hinsichtlich der grundsatzpolitischen Bereiche, in denen sie von Bedeutung sind.

135. Die Reichweite dieser Fragen geht über die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO hinaus, und daher ist eine Koordination mit Ministerien für wirtschaftliche Angelegenheiten erforderlich. Sie können nur durch eine größere grundsatzpolitische Kohä-

<sup>41</sup> IAA: *Employment and labour market implications of climate change*, Verwaltungsrat, 303. Tagung, Genf, Nov. 2008, GB.303/ESP/4.

renz angegangen werden, was für die Mitgliedsgruppen der IAO auf nationaler Ebene eine Herausforderung ist.

## Für das Amt

136. Das Amt hat zu verschiedenen dieser Trends Forschungsarbeiten durchgeführt. Die Forschungsbemühungen müssen jedoch in einem Kontext knapper personeller Ressourcen und zur Verfügung stehender Zeit intensiviert werden. Da die an das Amt gerichteten Forschungsersuchen dessen Möglichkeiten übersteigen, hat es zwei Maßnahmen ergriffen. Zunächst hat es einen Ausschuss für Forschung und Veröffentlichungen eingerichtet, der für amtsweite Forschungsarbeiten als Clearingstelle fungiert und Forschungsbedürfnisse ermittelt. Im November 2009 hat der Verwaltungsrat eine allgemeine Forschungsstrategie für das Amt gebilligt<sup>42</sup>.

137. Zweitens werden im Rahmen eines amtsweiten Systems, das seinen Ursprung in Beschäftigungssektor hat, 13 „Beschäftigungsforschungsthemen und -teams“ identifiziert. Dabei werden Forscher aus verschiedenen Hauptabteilungen und Sektoren des Amtes zu einem wichtigen Forschungsthema, z. B. „Handel und Beschäftigung“ zusammengeführt, um durch Forschungsarbeiten das „integrierte, untrennbar verbundene und gegenseitig stützende“ Wesen der strategischen Ziele der IAO zu verwirklichen.

138. Auch die Verbreitung von Ergebnissen ist weiterhin ein Problem. Mit Ausnahme einiger wegweisender Veröffentlichungen, z. B. der *Global Employment Trends* oder der *Key Indicators of the Labour Market*, die zu einem festen und somit schon vorher bekannten Datum erscheinen, war die IAO z. B. im Vergleich mit der OECD oder der Weltbank nicht besonders erfolgreich bei Bemühungen, ihre Forschungsergebnisse in der Außenwelt bekannt zu machen<sup>43</sup>. Kapazitätsbeschränkungen haben das Amt auch daran gehindert, weitere wegweisende Veröffentlichungen wie den *World Employment Report* zu Beschäftigungsfragen zu erstellen.

139. In den Kapiteln 3 bis 7 werden die meisten Themen im Zusammenhang mit den in diesem Kapitel vorgestellten Tendenzen und Herausforderungen aufgegriffen. Dabei wird das „integrierte“ und „untrennbar verbundene“ Wesen der Grundlagen der menschenwürdigen Arbeit im Verhältnis zu den globalen Herausforderungen aufgezeigt, die die Förderung der vollen, frei gewählten und produktiven Beschäftigung beeinflussen. In Anbetracht der vereinbarten Struktur und Länge dieses Berichts wird es jedoch nicht möglich sein, alle hier vorgestellten wichtigen Tendenzen in den folgenden Kapiteln zu behandeln.

---

<sup>42</sup> IAA: *Results-based strategies 2010-15: Knowledge strategy – Strengthening capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/PFA/12/3.

<sup>43</sup> Ebd.

## Kapitel 3

---

### Maßnahmen zur Förderung von voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle

140. Das Ziel der Vollbeschäftigung ist in der Erklärung von Philadelphia von 1944 verankert, im Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, enthalten und wird in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung wiederholt. Die derzeitige Rezession hat das schon vorher bestehende globale Beschäftigungsproblem verschärft, wie im vorausgegangenen Kapitel dokumentiert wird. Die Herausforderung im Jahr 2010 stellt eine Welt dar, in der nahezu 40 Prozent der Erwerbstätigen je Familienmitglied zwei US-Dollar oder weniger pro Tag zum Leben haben. In vielen Regionen ist die Mehrheit der Erwerbstätigen im informellen Sektor tätig; Verletzlichkeit ist ein wesentlicher Aspekt des Arbeitslebens. Trotz Fortschritten in manchen Ländern und Regionen ist die kühne Vision von 1944, die heute noch ebenso loblich ist wie damals, nicht Wirklichkeit geworden.

141. Trotz der unterschiedlichen Realitäten in Ländern und Regionen, die in diesem Bericht erörtert werden, besteht der Kern des globalen Beschäftigungsproblems darin, dass es an den meisten Orten in der Welt zu wenige „menschenwürdige“ Arbeitsplätze für diejenigen gibt, die danach suchen. Es gibt immer „Arbeit“; produktive Arbeit, die menschenwürdige Löhne und Arbeitsbedingungen mit sich bringt, ist dagegen eine andere Sache.

142. Untersuchungen der IAO zeigen, dass in vielen Ländern ein stetiges Wirtschaftswachstum, obgleich notwendig, keineswegs ausreicht, um nachhaltige und produktive Beschäftigung zu schaffen<sup>1</sup>. Folglich ist es notwendig, auf nationaler Ebene einen Politikrahmen einzurichten, der sowohl Quantität als auch Qualität der Beschäftigung fördert – einen nationalen Rahmen, der durch Politikkohärenz auf internationaler Ebene unterstützt wird. In den Ausführungen dieses Kapitels geht es im Kern darum, wie die IAO dazu am besten beitragen kann.

### Unterschiedliche Realitäten und Tendenzen in den Beschäftigungspolitiken

#### Länder mit hohem Einkommen

143. Die von den Industrieländern angenommenen Beschäftigungspolitiken sind von der Weiterentwicklung des Denkens über Vollbeschäftigung als Kernziel beeinflusst worden.

---

<sup>1</sup> A. Ghose, N. Majid, C. Ernst: *The global employment challenge* (Genf, IAA, 2008); und R. Islam (Hrsg.): *Fighting poverty: The development-employment link* (Genf, IAA, 2006).

Vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre und der Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs entstand Mitte der vierziger Jahre eine starke Strömung in den entwickelten Ländern, die Vollbeschäftigung als ein zentrales Wirtschafts- und Sozialziel propagierte. Das Vollbeschäftigungsdenken blieb bis zu den Turbulenzen in der Mitte der siebziger Jahre vorherrschend. Die Ölpreisschocks in den siebziger Jahren hatten eine weltweite „Stagflation“ und einen Paradigmenwechsel zur Folge, bei dem die Eindämmung der Inflation als das Hauptziel der Wirtschaftspolitik angesehen wurde. Es wurde argumentiert, dass die Marktkräfte zu einer „natürlichen Arbeitslosenquote“ führen würden, die durch Maßnahmen zur Steuerung der Gesamtnachfrage nicht nachhaltig beeinflusst werden könnte<sup>2</sup>. Damit waren Beschäftigungsergebnisse „Nebeneffekte“ von Wachstumspolitiken und Marktkräften und nicht ein zentrales Ziel, das unmittelbar und an sich verfolgt werden sollte. Diese Auffassung beherrschte die wirtschaftspolitische Agenda in den entwickelten Marktwirtschaften mehr als zwei Jahrzehnte lang und wurde auch durch wachsende Sorgen über die mit der Aufrechterhaltung eines großen Wohlfahrtsstaats verbundene finanzielle Belastung getrieben.

144. Dieser Paradigmenwechsel in der Beschäftigungspolitik hat sich in einem Wandel der grundsatzpolitischen Tendenzen niedergeschlagen. Wie der Sachverständigenausschuss in seiner Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente feststellt<sup>3</sup> ... in dem Maße, wie die makroökonomische Politik passiver wird, werden die Arbeitsmarktpolitiken aktiver ... in den Beschäftigungspolitiken der entwickelten Länder stehen sie im Mittelpunkt“.

145. Durch die globale Rezession von 2008 und 2009 wurde der vorherrschende Konsens über die Beschäftigungspolitik unterbrochen. Wie in Kapitel 2 dargelegt wird, haben nahezu alle fortgeschrittenen Volkswirtschaften auf aggressive Zinssetzungen und Konjunkturprogramme gesetzt, um den Rückgang der Gesamtnachfrage einzudämmen. Evaluierungen solcher beispiellosen makroökonomischen Maßnahmen legen den Schluss nahe, dass sie eine Rezession abgewehrt und im Verein mit Maßnahmen, durch die Unternehmen dazu ermutigt wurden, auf Entlassungen zu verzichten, Arbeitsplatzverluste begrenzt haben. Ob solche Maßnahmen zu einer nachhaltigen Erholung der Beschäftigung führen werden, bleibt abzuwarten. Erforderlich ist ein erneutes Bekenntnis zur Vollbeschäftigung als Kernziel der gesamtwirtschaftlichen Politik.

146. Die jeweiligen Beschäftigungsstrategien der OECD und der EU werden in Kasten 3.1 dargestellt.

---

<sup>2</sup> Diese Fragen werden untersucht in IAA: *Macroeconomic policy for growth and employment*, Verwaltungsrat, 291. Tagung, Genf, Nov. 2004, GB.299/ESP/1.

<sup>3</sup> IAA: *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010. Der Bericht umfasst den Zeitraum 1998-2007.

### **Kasten 3.1** **Die Beschäftigungsstrategien der OECD und der EU**

Die *OECD-Beschäftigungsstrategie* (1994) und die späteren *Politiklektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie* (2006) umfassen vier Säulen, nämlich: i) geeignete makroökonomische Weichenstellungen; ii) Beseitigung von Hindernissen für Arbeitsmarktbeteiligung und Arbeitsuche; iii) Hindernisse für die Arbeitsnachfrage an den Arbeits- und Produktmärkten angehen; iv) Förderung der Qualifikations- und Kompetenzentwicklung der Erwerbsbevölkerung. Die Strategie stellt fest, dass alle Länder sicherstellen müssen, dass jede dieser vier Säulen auf festem Grund steht. Innerhalb der einzelnen Säulen werden sich den verschiedenen Ländern aber wohl Möglichkeiten für unterschiedliche Maßnahmenkombinationen zur Sicherung des Erfolgs ihrer Politik bieten, wobei die spezifischen Umstände der jeweiligen Länder berücksichtigt werden können. Sie betont die Notwendigkeit eines kohärenten Maßnahmenpakets. In den letzten Jahren haben die OECD-Länder auf der Grundlage dieser Leitlinien bedeutende Arbeitsmarktreformen in die Wege geleitet.

Die Ausgabe 2009 des *OECD-Beschäftigungsausblicks* („Die Beschäftigungskrise bekämpfen“) erkennt jedoch an, dass die Leitlinien für die Beschäftigungspolitik, die in der Veröffentlichung von 2006 über die Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie enthalten sind, zwar die strukturellen Voraussetzungen für langfristige Beschäftigungserfolge betonen, dass sie aber keine Orientierungshilfe dafür bieten, wie Beschäftigungs- und Sozialpolitiken in einer tiefen Rezession moduliert werden sollten. Er weist darauf hin, wie wichtig es ist, wirksame Mittel und Wege zu finden, um Arbeitslosen und anderen Arbeitnehmern, die von einem Wirtschaftsabschwung nachteilig betroffen sind, eine angemessene Einkommens- und Wiederbeschäftigungsunterstützung zu bieten. Der Bericht stellt auch fest, dass „der Prozess des Überdenkens der Konsequenzen schwerer Wirtschaftskrisen für die optimale Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik gerade erst beginnt“. Außerdem wird in einer neueren *OECD-Grundsatzerklärung* („Das Wirtschaftswachstum armenfreundlicher gestalten“) anerkannt, dass die derzeitige Wirtschaftskrise die Notwendigkeit wirksamerer staatlicher Maßnahmen erkennen lässt, um die tatsächlichen Zwänge und Chancen anzugehen, mit denen arme Frauen und Männer konfrontiert sind, und hervorgehoben, dass „produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit die Hauptwege aus der Armut sind“.

Seit ihrer Einführung im Jahr 1997 hat die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) bei der Koordinierung der Politiken der EU im Hinblick auf die Schaffung von verbesserten Beschäftigungsmöglichkeiten eine zentrale Rolle gespielt. Die EBS soll die Prioritäten für die Beschäftigungspolitik, zu denen sich die Mitgliedstaaten auf EU-Ebene bekannt haben, lenken und ihre Koordinierung sicherstellen. Dieser Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitik liegt ein jährlicher Prozess zugrunde, der seit der Neubelebung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 in einen erneuerbaren Dreijahreszyklus integriert worden ist.

Die EBS umfasst folgende Komponenten: Beschäftigungspolitische Leitlinien; nationale Aktionspläne; gemeinsame Beschäftigungsberichte; und länderspezifische Empfehlungen.

Das Europäische Konjunkturprogramm (November 2008) stellt die Notwendigkeit in den Vordergrund, den Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Arbeitsplätze entgegenzuwirken. Die Mitteilung der Kommission „Impulse für den Aufschwung in Europa“ (März, 2009) umreißt eine Reihe von Elementen, um den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung und Umsetzung geeigneter und wirksamer Beschäftigungspolitik zu helfen. Auf dieser Grundlage werden drei Schlüsselprioritäten festgelegt: Sicherung der Beschäftigung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Förderung der Mobilität; Weiterbildung und Anpassung an die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts; Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung. Die Mitteilung der Kommission von 2009 „Ein gemeinsames Engagement für Beschäftigung“ zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie zwischen den Sozialpartnern im Bereich der drei Prioritäten zu stärken, wobei das Schwergewicht auf konkrete, durch die Gemeinschaftsinstrumente, insbesondere den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (ECF), unterstützte Aktionen gelegt wird. Besonderer Wert wird darauf gelegt, jungen Menschen die Ausbildung und die Arbeitschancen zu vermitteln, die sie benötigen, um zu gewährleisten, dass sie den Einstieg in den Arbeitsmarkt infolge der Krise nicht verpassen.

## Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen

147. Auch in den Entwicklungsländern kam es in den siebziger Jahren zu einem Wandel in den Paradigmen der Politik. Der neue Konsens legte das Schwergewicht auf vom privaten Sektor getriebene, exportorientierte und von ausländischen Direktinvestitionen abhängige Industrialisierungsstrategien statt der dirigistischen, auf Modernisierung und Importsubstitution basierenden Industrialisierungspolitiken, die in den sechziger und Mitte der siebziger Jahre die Norm gewesen waren. Solche Politiken wurden mancherorts für den Mangel an Wachstum und Beschäftigung in Entwicklungsländern in scharfem Gegensatz zu dem raschen und exportorientierten Wachstum in Ostasien verantwortlich gemacht<sup>4</sup>. Diese Gedanken führten zusammen mit dem veränderten makroökonomischen Paradigma in den entwickelten Ländern zu den „Strukturanpassungsprogrammen“ (SAPs), die unter den Auspizien der Bretton-Woods-Institutionen und gemäß den Leitgrundsätzen des „Konsenses von Washington“ zwischen 1980 und 1998 in den Entwicklungsländern durchgeführt wurden<sup>5</sup>. Im Zuge der neunziger Jahre betonte das vorherrschende Politikparadigma, das Mitte der siebziger Jahre auftauchte, Handelsliberalisierung, beschränkte makroökonomische Politiken, die auf Stabilisierung und Inflationsbekämpfung abzielen, Arbeitsmarktflexibilität und finanzielle Deregulierung und Liberalisierung als Kernbestandteile des nationalen Politikportfolios.

148. Die Nutzeffekte des vorherrschenden Politikparadigmas der achtziger und neunziger Jahre sind nach wie vor umstritten. Es wird ohne weiteres anerkannt, dass es vielen Ländern in Lateinamerika gelang, die Inflation und die Hyperinflation, die in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren grassierten und erhebliche Armut zur Folge hatten, zu zähmen. Und es gibt auch Fälle, in denen diese Politiken Wachstum auslösten (Indien). Rückblickend könnten die achtziger und neunziger Jahre jedoch als die „verlorenen Jahrzehnte“ bezeichnet werden, da sie durch eine Verlangsamung des globalen und regionalen Wachstums gekennzeichnet waren. Die Durchführung politischer Reformen im Rahmen der SAPs hat wohl gesamtwirtschaftliche Stabilität bewirkt, aber auf Kosten des langfristigen Wachstums und menschenwürdiger Beschäftigung<sup>6</sup>. Außerdem behaupten Kritiker, dass die SAPs für einen Rückgang der staatlichen Investitionen in die Infrastruktur und die Landwirtschaft verantwortlich waren, während viele Länder mit niedrigem Einkommen nicht in der Lage waren, genügend Steuermittel aufzubringen. Diese Situation war sowohl auf den internationalen Steuerwettbewerb als auch auf eine unzulängliche Entschädigung für den „fiskalischen Schock“ zurückzuführen, der in der Regel Programme zur Liberalisierung des Handels begleitet<sup>7</sup>. Das Endergebnis war ein

---

<sup>4</sup> Eine kleine Gruppe von ostasiatischen Wirtschaften hatte seit den sechziger Jahren eine exportorientierte Industrialisierung verfolgt. Unter Fachleuten herrschte zunächst die Auffassung vor, dass diese Wirtschaften rasch gewachsen waren und einen nachhaltigen Abbau der Armut durch rasche Beschäftigungsschaffung erzielt hatten infolge von Politiken, die den seinerzeit vorherrschenden Auffassungen entgegenliefen. Spätere Untersuchungen waren sehr viel vorsichtiger und erkannten an, dass der Staat bei der Lenkung des Prozesses der ostasiatischen Industrialisierung in den sechziger und siebziger Jahren eine bedeutende Rolle gespielt hatte. Siehe beispielsweise: Weltbank: *The East Asian miracle: Economic growth and public policy* (Oxford, Oxford University Press, 1993); und Asiatische Entwicklungsbank: *Emerging Asia: Changes and challenges* (Manila, 1997). Das Schrifttum wird auch einer kritischen Prüfung unterzogen in I. Islam und A. Chowdhury: *The political economy of East Asia: Post-crisis debates* (Melbourne, Oxford University Press, 2000, Kap. 1).

<sup>5</sup> J.A. Ocampo: „Beyond the Washington Consensus: An ECLAC Perspective“, in *Cepal Review*, Nr. 66, <http://www.eclac.org>; P.P. Kuczynski and J. Williamson (Hrsg.): *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America* (Washington, Institute for International Economics, 2003); W. Easterly: *The lost decades: Developing countries stagnation in spite of policy reform 1980-98* (Weltbank, Washington, 2001).

<sup>6</sup> W. Easterly, ebd.

<sup>7</sup> Siehe UNCTAD: *The Least Developed Countries Report, 2009: The State and Development Governance* (New York und Genf, 2009).



verringertes fiskalisches und politischer Handlungsspielraum der Entwicklungsländer für das Erreichen der Kernentwicklungsziele, wie die MEZ und die Finanzierung von umfassenden Sozialschutzpaketen<sup>8</sup>.

149. Auf die SAPs folgten Strategien zur Bekämpfung von Armut (PRSs), die in vielen Fällen in den 2000er Jahren einen Schuldenerlass für Länder mit niedrigem Einkommen, die Hilfe erhielten, auslösten. Gegen Ende des Jahrzehnts gab es in insgesamt 70 Ländern entweder vorläufige PRSs oder volle PRSs (66 Länder). Wie die nachfolgenden Evaluierungen in diesem Kapitel zeigen werden, stellen die PRSs und die MEZ zwar ein erneuertes Bekenntnis zur Armutsbekämpfung dar, sie waren aber ursprünglich nicht auf die Schaffung von Arbeitsplätzen als Kernziel ausgerichtet. Die PRS der zweiten Generation haben sich darum bemüht, dieses Ungleichgewicht zu beseitigen – operativ gesehen sind die Beschäftigungsverflechtungen mit dem Gesamtpolitikrahmen aber immer noch unzureichend entwickelt.

150. Obgleich die wachstumsstarke Ära von 1998 bis 2007 zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Armut in allen Regionen führte, wenn auch mit unterschiedlichen Ergebnissen in den Ländern der Entwicklungswelt, ist es wichtig, zwischen Tendenzen und Niveaus zu unterscheiden. Mit der Wirtschaftspolitik, die verfolgt wurde, wurde die Beschäftigungskrise in den Entwicklungsländern nicht überwunden, wo nach wie vor hohe offene Arbeitslosigkeit, hartnäckige Unterbeschäftigung, Informalität und eine geringe Beschäftigungsqualität vorherrschen. Im Fall vieler Länder mit niedrigem Einkommen (insbesondere in Afrika südlich der Sahara) vermochte es selbst die Zeit hohen Wachstums in den zweitausender Jahren nicht sicherzustellen, dass diese Länder bis 2015 die MEZ-Ziele erreichen würden<sup>9</sup>. Dies ist weitgehend auf die Struktur und die Art des Wachstums zurückzuführen, das durch einen Rohstoff-Ausfuhrboom und eine sprunghafte Zunahme der Fremdfinanzierungsquellen getrieben worden ist. Wie in Kapitel 2 dargelegt wird, ist hohes Wachstum zwar notwendig, aber keine ausreichende Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen guter Qualität. In diesen Ländern gibt es kaum Anzeichen für einen Strukturwandel und eine wirtschaftliche Diversifizierung, die für eine nachhaltige breitgestreute und produktive Beschäftigungsschaffung von entscheidender Bedeutung sind<sup>10</sup>.

151. Angesichts der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der verschärften Beschäftigungskrise, von denen Entwicklungs- und Industrieländer betroffen sind, ist von manchen ein Überdenken der früheren Politikparadigmen und ein Neu-Ausbalancieren der Wachstumsstrategien mit einkommens- und beschäftigungsorientierten Politiken gefordert worden<sup>11</sup>. Dies würde Folgendes nach sich ziehen: die Mobilisierung inländischer Ressourcen; die Erneuerung und Stärkung der Rolle der öffentlichen Politik

---

<sup>8</sup> Diese Fragen werden untersucht in I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper Nr. 36 (Genf, IAA, 2009).

<sup>9</sup> IWF und Weltbank: *Global Monitoring Report 2009* (Washington, 2009).

<sup>10</sup> Siehe UNCTAD, 2009, a.a.O.; und VN-Wirtschaftskommission für Afrika und die Afrikanische Union: *Economic Report on Africa 2010. Promoting high-level and sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (Addis Abeba, 2010).

<sup>11</sup> Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) beispielsweise hat ein „Neu-Ausbalancieren“ des exportorientierten Wachstumsmodells in den Entwicklungsländern Asiens gefordert. Der Zweck der Neu-Ausbalancierung ist keine Rückkehr zum altmodischen Protektionismus, sondern die Entwicklung einer Wachstumsstrategie nach der Krise, die mehr auf Binnen- und Regionalmärkte setzt. Es muss auch stärker in die Sozialschutzsysteme investiert werden, um die Anreize für übermäßiges Vorsorgespargen auf nationaler und Haushaltsebene abzubauen, damit die Kaufkraft und der Binnenkonsum gestärkt werden. Siehe: ADB: *Asian Development Outlook, 2009: Rebalancing Asia's growth* (Manila, 2009).

und wirksamer öffentlicher Institutionen in Offenmarktwirtschaften; und die Förderung internationaler Politikkohärenz und -koordinierung. Die Maßnahmen zur Meisterung der Herausforderung der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit für alle stehen im Mittelpunkt dieser Debatte.

## Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen

152. Die Allgemeine Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente stellt fest, dass trotz des veränderten Politikparadigmas der achtziger und neunziger Jahre „die meisten Länder auf das Ziel der Steigerung der produktiven Beschäftigung verpflichtet sind“. Dies kommt zum Ausdruck in „Verweisen auf die Schaffung von Beschäftigung in ihren Verfassungen und/oder in Teilen ihrer Sozial- und Arbeitsgesetzgebung; dem Erlass von besonderen Gesetzen; und in ihrem Engagement in maßgebenden Politikdokumenten. Nahezu alle der befragten Länder hatten Initiativen zur Unterstützung von KMUs und zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit für junge Menschen auf den Weg gebracht und erkannten die Notwendigkeit an, gezielte Maßnahmen für verletzte Gruppen zu treffen und Einrichtungen für öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste zu schaffen.

153. Die Förderung der Beschäftigung, insbesondere für Jugendliche, wird in allen 67 Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit sowie in allen von den IAO-Mitgliedsgruppen angenommenen regionalen Strategien als grundlegendes Erfordernis bezeichnet.

154. In Verfolgung dieses Ziels ersuchen Länder das Amt mehr und mehr um Unterstützung zur Entwicklung von umfassenden nationalen Beschäftigungspolitiken, die oft als offizielle Grundsatzklärungen angenommen werden, im Rahmen eines landesspezifischen politischen Prozesses<sup>12</sup>. Diese Ersuchen kommen aus allen Regionen, Entwicklungsländer auf allen Entwicklungsstufen, einschließlich LDCs, Länder mit mittlerem Einkommen und aufstrebende Volkswirtschaften sowie Umbruchländer. In den meisten Fällen sind dieses Ersuchen auf den Kalender der Politikgestaltung und Politikreform auf Landesebene zugeschnitten, beispielsweise im Kontext von wechselnden Regierungen und deren Politiken, oder in Vorbereitung auf oder im Anschluss an nationale Entwicklungsplanungsprozesse sowie während der Formulierung und Überarbeitung von PRSs.

155. Die Bedürfnisse der Länder umfassen auch Unterstützung für die Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung von Beschäftigungspolitiken und -programmen, die auf spezifische Zielgruppen wie Jugendliche und Frauen ausgerichtet sind, oder für die Erhöhung des Beschäftigungsinhalts von Investitionen in spezifischen Sektoren wie Infrastruktur oder Fremdenverkehr. Für viele Länder, die von Naturkatastrophen und/oder Konflikten betroffen sind, stellt eine beschäftigungsorientierte Sanierung in den Bemühungen um eine stärkere nachhaltige Entwicklung die oberste Priorität dar.

156. Wie bereits erwähnt, verstärken die globale Wirtschaftskrise und die Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts die Forderungen nach einer Neuorientierung der Beschäftigungspolitiken, nach einer erneuten Auseinandersetzung mit den strukturellen Herausforderungen und nach einem Ausbau gezielter Beschäftigungsprogramme. Ein Merkmal der an das Amt gerichteten Ersuchen waren Bitten um Informationen über Maßnahmen in anderen Ländern. Die Mitgliedsgruppen haben das Amt gebeten, ihre Bemühungen durch Folgendes zu unterstützen: grundsatzpolitische und technische

---

<sup>12</sup> Im Januar 2010 waren 58 solcher Landesersuchen für den Zeitraum 2010-11 verzeichnet worden.

Unterstützung auf Landesebene; regionale Politikberatung und regionaler Kapazitätsaufbau; und Kontakte mit anderen multilateralen Institutionen<sup>13</sup>.

## Reaktion des Amtes

### Strategische Komponenten

157. Im Rahmen der breiteren Agenda für menschenwürdige Arbeit beruht die Strategie des Amtes zur Unterstützung der Förderung voller und produktiver Beschäftigung durch die Mitgliedsgruppen auf einer Reihe von Komponenten: 1) einem Politikrahmen, der durch die Globale Beschäftigungsagenda bereitgestellt wird; 2) einer Reihe von beschäftigungsbezogenen normativen Instrumenten, unter denen das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, von zentraler Bedeutung ist<sup>14</sup>, 3) Politikberatung zur Formulierung, Durchführung und Überprüfung von nationalen Beschäftigungspolitiken; 4) Kernprogrammen, die auf spezifische Politikbereiche und Gruppen ausgerichtet sind – beispielsweise öffentliche Investitionen in Infrastruktur, aktive Arbeitsmarktpolitiken und Arbeitsmarktinformationssysteme, sozial gerechte Finanzierung und Jugendbeschäftigung; und 5) Lenkung und Überprüfung.

#### 1. Politikrahmen

158. Wie in Kapitel 1 ausgeführt, stellt die Globale Beschäftigungsagenda, die der Verwaltungsrat im Jahr 2003 angenommen hat, den grundlegenden Politikrahmen dar, an dem sich die Arbeit der IAO im Bereich der Beschäftigung orientiert. Ihr Hauptziel, nämlich die Beschäftigung in den Mittelpunkt nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitiken sowie der internationalen Entwicklungsstrategien zu stellen, wird in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit erneut zum Ausdruck gebracht. Die Globale Beschäftigungsagenda fördert menschenwürdige Beschäftigung auf der Grundlage der internationalen Arbeitsnormen und fördert daher gleichzeitig das Beschäftigungswachstum und die Qualität der Arbeit, was die Beseitigung von Diskriminierung in der Beschäftigung einschließt.

159. Die Umsetzungsstrategie für die Globale Beschäftigungsagenda, die im Jahr 2006 angenommen wurde<sup>15</sup>, hat sich bemüht, diese einsatzfähiger und für die Gestaltung und Durchführung nationaler Beschäftigungspolitiken als Teil der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit durch verbesserte Diagnose, Untersuchung, Überwachung und Evaluierung der Beschäftigungspolitik unmittelbar anwendbar zu machen. Sie war bestrebt, den Inhalt der Globalen Beschäftigungsagenda um fünf Schlüsselbereiche der Beschäftigungspolitik plus Sozialschutz zu gruppieren: 1) Ausweitung der Beschäftigung; 2) Qualifikationen, Technologie und Beschäftigungsfähigkeit; 3) Entwicklung von Unternehmen; 4) Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken; und 5) Lenkung, Vertretung und Anwaltschaft. Abbildung 3.1 gibt einen Überblick über die wesentlichen Politikbereiche nationaler Beschäftigungsstrategien auf der Grundlage der Globalen Beschäftigungsagenda. Eine Checkliste der Politikbereiche als Richtschnur für die Entwicklung

---

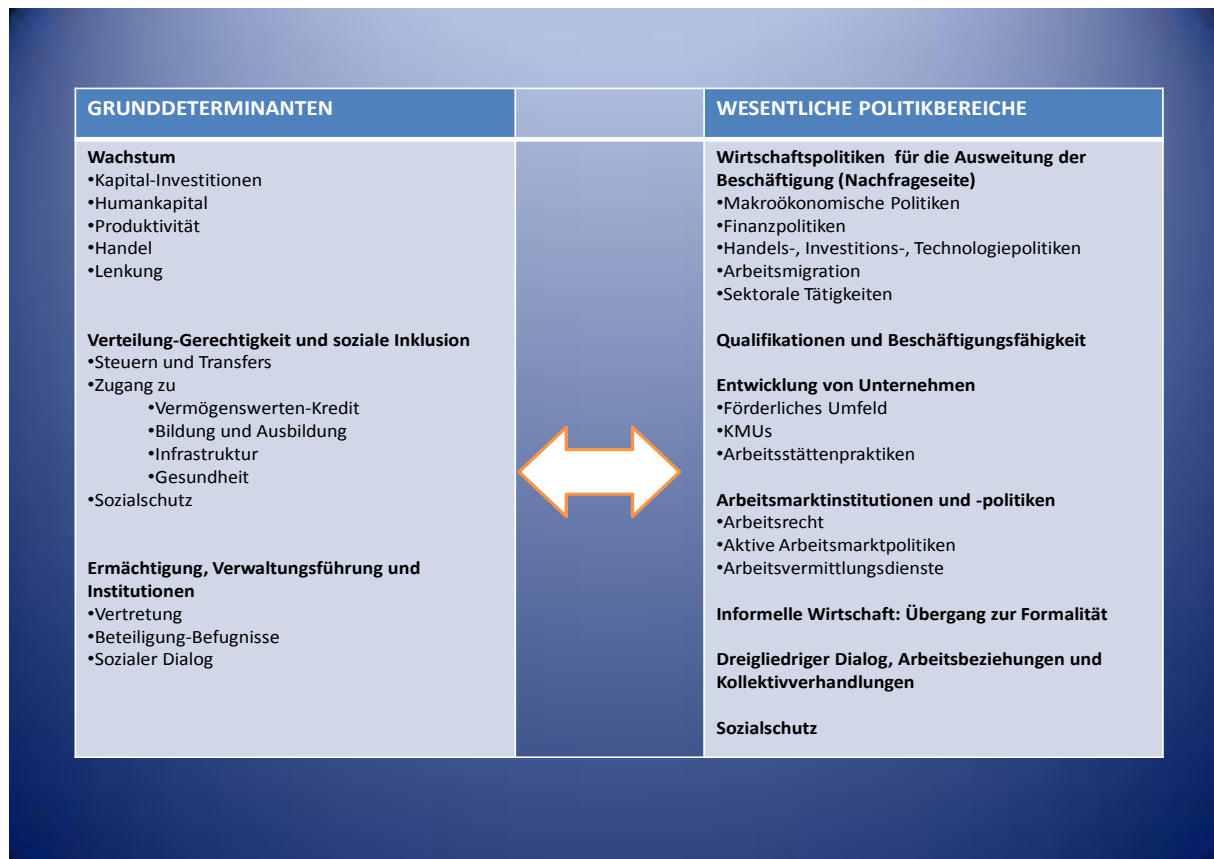
<sup>13</sup> IAA: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/3/1.

<sup>14</sup> Siehe die vollständige Liste der beschäftigungsbezogenen Normen in Anhang I.

<sup>15</sup> IAA: *Employment strategies for Decent Work Country Programmes: Concepts, approaches and tools for implementing the Global Employment Agenda* „Vision“ document on operationalizing the employment component of Decent Work Country Programmes, Verwaltungsrat, 295. Tagung, Genf, März 2006, GB.295/ESP/1/1.

von nationalen Beschäftigungspolitiken wurde ebenfalls entwickelt <sup>16</sup>. Das Amt hat die Integration der Gleichstellung der Geschlechter in die nationalen Beschäftigungspolitiken unterstützt, seine Veröffentlichung Global Employment Trends regelmäßig Frauen gewidmet und eine Reihe von Instrumenten entwickelt. Ein neues Instrument ist dazu bestimmt, bei der generellen Einbeziehung von Gender-Fragen in alle Politikbereiche des Rahmens der Globalen Beschäftigungsagenda Hilfestellung zu leisten <sup>17</sup>.

**Abbildung 3.1. Nationale Beschäftigungsstrategien auf der Grundlage der Globalen Beschäftigungsagenda: Wesentliche Politikbereiche**



Quelle: Auszug aus dem "Vision"- Dokument, Verwaltungsrat, 295.Tagung ,Genf, März 2006, GB 295/ESP/1/1.

160. Auf seiner Tagung im November 2007 zog der ESP-Ausschuss eine Bilanz der bisherigen Ergebnisse der neuen Umsetzungsstrategie der Globalen Beschäftigungsagenda, wobei er Fortschritte und Erfolge, Durchführungsdefizite und vorgeschlagene Maßnahmen zur Beseitigung dieser Defizite prüfte. Wie im Anhang zu diesem Kapitel zusammengefasst wird, ermittelte die „Scorecard“ der Globalen Beschäftigungsagenda: wesentliche Herausforderungen auf nationaler Ebene bei der Anpassung der Globalen Beschäftigungsagenda an unterschiedliche innerstaatliche Gegebenheiten; eine schwache Politikkoordinierung zwischen Arbeits-, Finanz- und Wirtschaftsministerien im Bereich der Beschäftigung; und die Notwendigkeit, die Überwachungs- und Evaluierungsmethoden zu stärken. Es wurden gewisse Spannungen zwischen der Globalen Beschäftigungsagenda als übergreifendem Rahmen und den Landesprogrammen für menschenwürdige

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> IAA: *Guidelines on gender in employment policies* (Genf, 2009).

Arbeit entdeckt, die sich auf landesspezifische Prioritäten konzentrieren. Anscheinend werden die Elemente der Globalen Beschäftigungsagenda nicht konsequent im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit angewendet, und auch ihre Prüfliste wird nicht systematisch verwendet. Der umfassende Ansatz, den die Globale Beschäftigungsagenda erfordert, bedeutet, dass das Amt sein Fachwissen und seine Kapazität in allen Bereichen aufrechterhalten sollte, einschließlich der Forschungskapazität im Bereich des wirtschaftlichen Umfelds. Größere Aufmerksamkeit sollte einer Analyse des Zusammenspiels zwischen Beschäftigungspolitik und Kollektivverhandlungen, Lohnpolitik und Arbeitsaufsicht geschenkt werden. Auf globaler und regionaler Ebene ist einer verstärkten Anerkennung der Globalen Beschäftigungsagenda Priorität eingeräumt worden, indem sie in internationalen Partnerschaften und durch Ausbildung für Regierungen und Sozialpartner in ihrer Anwendung und in der Anwendung der damit zusammenhängenden Instrumente gefördert wird. Die Vorschläge des Amtes für die nächsten Etappen in der Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda könnten einen verstärkten Prozess der Beschäftigungspolitik-Überprüfungen auf der Grundlage genauerer beschäftigungspolitischer Leitlinien für Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand umfassen.

## 2. *Normensetzende Instrumente*

161. Wie in Kapitel 1 festgestellt wird, beruht die Unterstützungsstrategie des Amtes auf dem Normenwerk der IAO, das einzigartig ist (ein vollständiges Verzeichnis der Instrumente findet sich in Anhang 1). Das übergreifende Instrument ist das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964<sup>18</sup>. Dieses Übereinkommen dient den Mitgliedstaaten als Richtschnur für die Umsetzung von aktiven Beschäftigungspolitiken mit dem Ziel, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu erreichen. Bis Dezember 2009 war das Übereinkommen Nr. 122 von 101 Ländern ratifiziert worden. Abbildung 3.2a gibt einen Überblick über Ratifizierungstendenzen zwischen 1965 und 2009, während Abbildung 3.2b Aufschluss über die prozentuale Verteilung der Länder, die während dieses Zeitraums das Übereinkommen Nr. 122 ratifizierten, nach Region gibt.

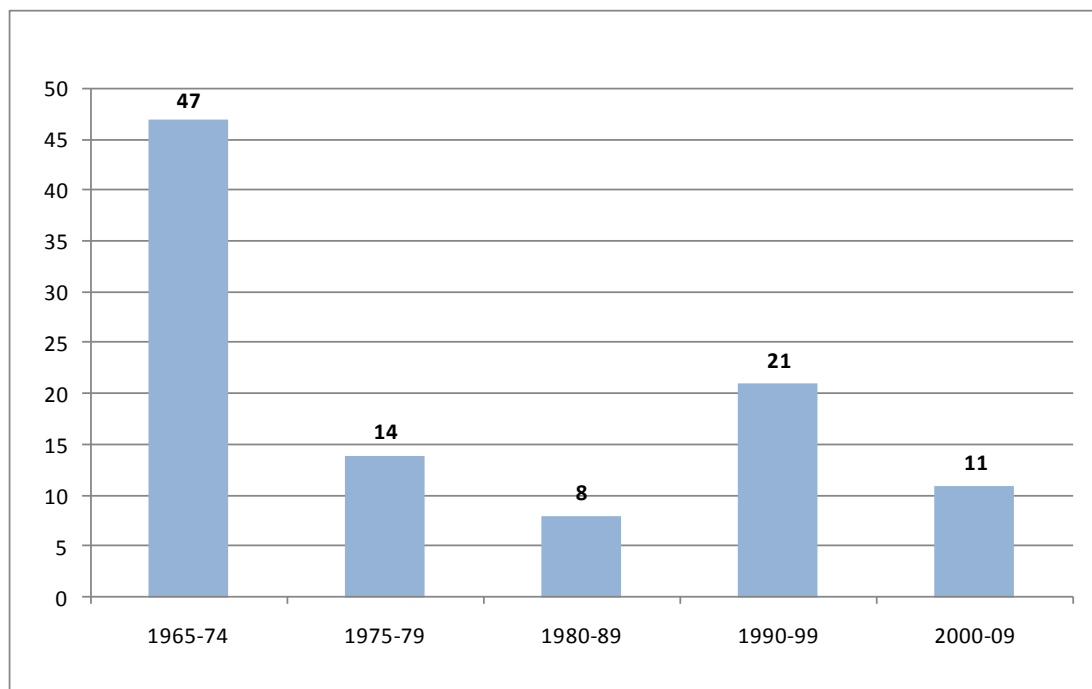
162. Das Übereinkommen Nr. 122 sieht vor, dass „jedes Mitglied als eines der Hauptziele eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen [hat], die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern“ ... Die Allgemeine Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente tritt dafür ein, dass die Mitgliedstaaten „unter Berücksichtigung ihres Entwicklungsstands und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit alles in ihrer Macht stehende tun sollten, um Vollbeschäftigung zu erreichen und aufrechtzuerhalten“. Das Übereinkommen sieht auch die Notwendigkeit eines breiten Beratungsprozesses vor, insbesondere mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.

163. Die Empfehlungen Nr. 122 und 169 betreffend die Beschäftigungspolitik (die 1964 bzw. 1984 angenommen worden sind) enthalten weitere Leitlinien für die Entwicklung der Beschäftigungspolitik. Der sich wandelnde Charakter der Debatte über Politiken zur Förderung der vollen und produktiven Beschäftigung weist auf die Notwendigkeit einer fortlaufenden Aktualisierung und Festigung der Beschäftigungsleitlinien hin, was auch die Prozesse der Politiküberprüfung erleichtern und die Verwaltungsführung stärken könnte.

---

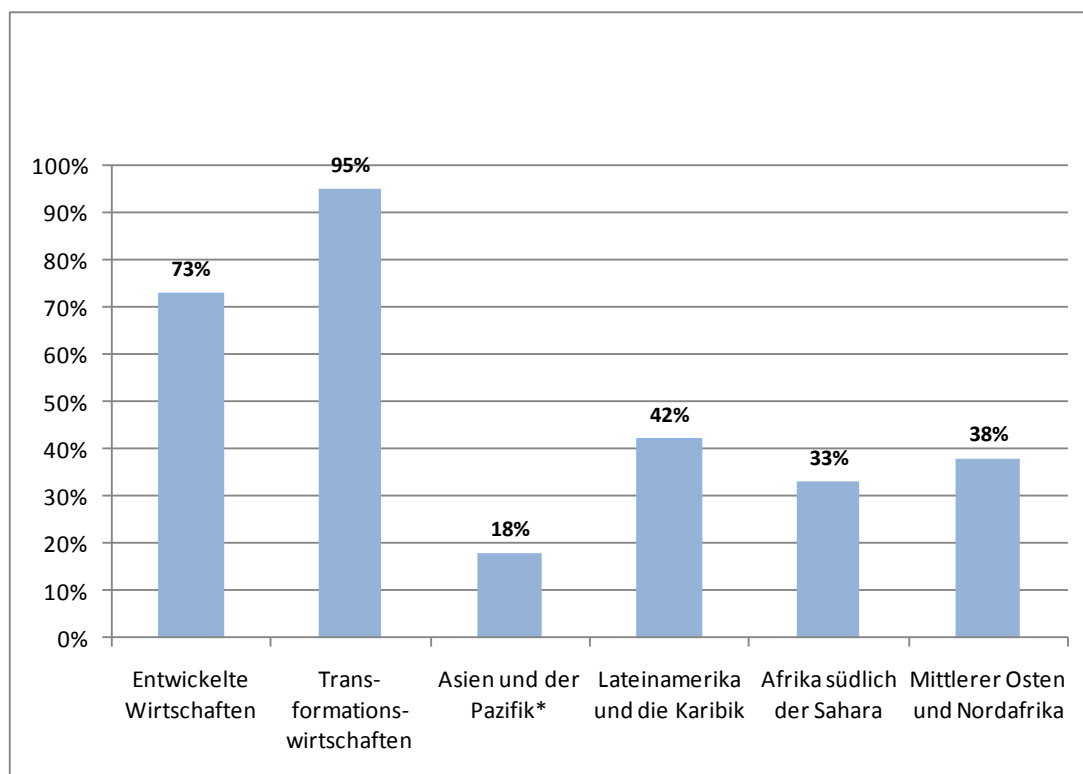
<sup>18</sup> Nachfolgende Instrumente sind in spezifischen Bereichen der Beschäftigungspolitik angenommen worden, wie in Anhang 1 aufgeführt.

Abbildung 3.2a. Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 122, 1965-2009



Quelle: ILOLEX

Abbildung 3.2b. Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 122 nach Region (in Prozent der Länder)



\*Schließt Länder mit einer großen Bevölkerung ein wie China und Indien.

Quelle: ILOLEX.

164. Die Allgemeine Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente ist eine wertvolle Quelle für die Entdeckung von normativen Lücken und für die Weichenstellung für künftige Normensetzung. Sie beeinflusst bereits die konsolidierten Maßnahmen des Amtes im Hinblick auf technische Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbau zur Ausweitung der Ratifikation, Unterstützung der Durchführung und Stärkung der Kapazitäten, um die Auswirkung zu überwachen und über die Durchführung des Übereinkommens Nr. 122 und anderer Beschäftigungsnormen Bericht zu erstatten.

### 3. *Umfassende nationale Beschäftigungspolitiken*

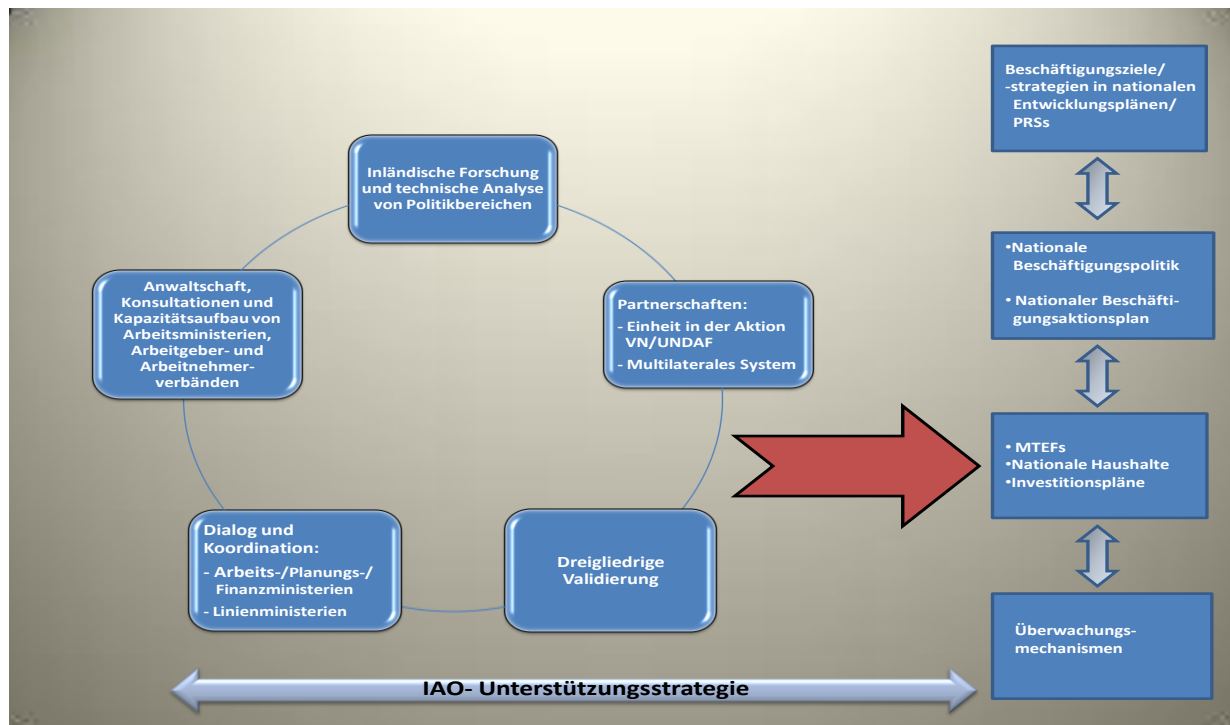
165. Wie oben erwähnt, wenden sich Länder zunehmend an das Amt mit der Bitte, ihnen bei der Formulierung und Überprüfung der nationalen Beschäftigungspolitiken zu helfen, die sie aus zwei Gründen annehmen: um ihren politischen Willen zur Förderung der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung gemäß dem Übereinkommen Nr. 122 zum Ausdruck zu bringen<sup>19</sup> und um eine kohärente und umfassende Vision und einen entsprechenden Rahmen zu artikulieren, die mehrere Politik- und Programmbereiche zusammenführen, die sich auf die Arbeitskräftenachfrage und das Arbeitskräfteangebot und auf die Funktionsweise der Arbeitsmarktinstitutionen auswirken, entsprechend der Globalen Beschäftigungsagenda. Solche Ersuchen bieten in der Regel die Gelegenheit, eine fundierte und breit angelegte (Multi-Stakeholder-)Überprüfung der Beschäftigungsbilanz von Ländern und ihrer Beziehung zum Wachstum, zur Entwicklung und zu Armutsbekämpfungsstrategien zu fördern. Sie können auch einen interministeriellen und dreigliedrigen Dialog darüber anstoßen, wie das übergreifende Ziel der Beschäftigungsförderung unter den jeweiligen landesspezifischen Umständen am besten erreicht und in ihren nationalen Entwicklungsrahmen, Wachstumsstrategien und Wirtschaftspolitiken zum Ausdruck gebracht werden kann.

166. Abbildung 3.3 gibt einen Überblick darüber, wie das Amt die Entwicklung und Überprüfung der Beschäftigungspolitik auf Landesebene erleichtert. Schwerpunkte der Unterstützungsstrategie des Amtes sind politische Beratung zur Einbeziehung von Beschäftigungszielen in übergreifende Politikrahmen; die Durchführung von Analysen und Untersuchungen zur Steigerung des Beschäftigungsinhalts des Wachstums; die Stärkung der Kapazität der Regierung und der Sozialpartner; und die Erleichterung des dreigliedrigen Dialogs.

---

<sup>19</sup> Auch Länder, die das Übereinkommen Nr. 122 nicht ratifiziert haben, nehmen nationale Beschäftigungsstrategien an und bitten das Amt um Unterstützung.

Abbildung 3.3. Entwicklung und Überprüfung der Beschäftigungspolitik auf Landesebene



167. Die Unterstützung des Amtes endet da nicht. Ein weiterer Schritt, insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen und begrenztem fiskalischem Handlungsspielraum, besteht darin, Partnerschaften zu fördern und Eigen- und Fremdmittel-Mobilisierungsstrategien und Mittelzuteilungsmechanismen zu ermitteln wie Haushalte, mittelfristige Ausgabenrahmen (MTEFs) und Armutsbekämpfungsstrategie-Kredite, um Beschäftigungsziele zu fördern. Partnerschaften mit den Überprüfungsprozessen des multilateralen Systems und den VN-Organisationen im Kontext der VN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen (UNDAFs) sind Schlüsselkomponenten dieser breit angelegten Anwaltschafts- und Ressourcenmobilisierungsstrategie.

168. Trotz der wesentlichen Übereinstimmungen zwischen Ländern, die nationale Beschäftigungspolitiken angenommen haben, gibt es auch interessante regionale Abweichungen. So stellt die Allgemeine Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente fest, dass in derzeitigen oder früheren zentral geplanten Volkswirtschaften in Asien (wie China und Vietnam) ein gesetzgeberischer Ansatz zur Beschäftigungsförderung zu erkennen ist, während dies in asiatischen Ländern, die immer marktorientiert waren, weniger offensichtlich ist. Außerdem sind Politiken, die auf eine globale Integration als Kernelement des Wachstums und der Beschäftigungsförderung ausgerichtet sind, gang und gäbe in den nationalen Beschäftigungspolitiken von offenen Volkswirtschaften in Ost- und Südostasien, aber nicht in anderen Regionen. In Lateinamerika geht die Tendenz dahin, das Schwergewicht auf Arbeitsmarktpolitiken und bedingte Cash-Transfers zu legen. Einige Länder der Region, wie Brasilien und Argentinien, verfügen auch über gut entwickelte Ansätze zur informellen Wirtschaft, diese Frage wird jedoch in anderen Regionen weniger ausgiebig behandelt.

169. Die Überprüfung einer regional repräsentativen Stichprobe von zehn nationalen Beschäftigungspolitik-Dokumenten zeigte, dass in sieben von zehn Fällen ausgedehnte Diskussionen über die Notwendigkeit eines beschäftigungsorientierten makroökonomischen Politikrahmens stattgefunden hatten. Fragen im Zusammenhang mit der Qualität



der Beschäftigung fanden weniger Beachtung. In 30 Prozent der Fälle wurde ausdrücklich auf den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit Bezug genommen. Nur in einem Fall kam es zu einer Diskussion über Löhne und Arbeitsbedingungen. Konkrete quantitative Beschäftigungsziele finden sich auch in 75 Prozent von 41 nationalen Beschäftigungspolitik-Dokumenten, die verschiedene Regionen der Entwicklungswelt umspannen<sup>20</sup>.

170. Prioritäten – das Gewicht, das spezifischen Politikbereichen und Politikinstrumenten und ihrer Verbindung oder ihrer Abfolge beigemessen wird – sind nach wie vor das Ergebnis nationaler Entscheidungen und regierungsinterner Prozesse. Die Herausforderung, die Beschäftigung zu einem zentralen und rechenschaftspflichtigen Ziel der Wirtschaftspolitik zu machen, erfordert Engagement und Maßnahmen, die weit über das Mandat von Arbeitsministerien hinausgehen. Kohärenz und Koordination zwischen mehreren Ministerien und Arbeitsmarktinstitutionen können sehr viel stärker sein. Wirksame nationale Überwachungsmechanismen, die Beschäftigungsergebnisse als Erfolgsindikatoren einbeziehen – eine starke Priorität –, müssen noch geschaffen werden. Politikkohärenz innerhalb der internationalen Gemeinschaft kann ein großer Schritt in Richtung Unterstützung nationaler Initiativen sein.

171. In den letzten beiden Zweijahresperioden unterstützte das Amt rund 36 nationale Initiativen zur Entwicklung der Beschäftigungspolitik, über deren regionale Verteilung Tabelle 3.1 Aufschluss gibt. Ein erheblicher Anteil der Unterstützung wurde Afrika südlich der Sahara geleistet (14 von 37 Ländern oder 38 Prozent insgesamt). Das Amt ist zur Zeit dabei, eine neue Datenbank zur Verfolgung und Überwachung der Entwicklung von nationalen Beschäftigungspolitiken aufzubauen<sup>21</sup>. Kasten 3.2 gibt Beispiele für diese beschäftigungspolitische Arbeit in einigen Ländern mit unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten: Burkina Faso, Uganda und Vietnam.

**Tabelle 3.1. IAO-Unterstützung, um Ländern bei der Formulierung nationaler Beschäftigungsprogramme in verschiedenen Regionen und Gebieten zu helfen, 2006-09**

Region	Zahl der von der IAO unterstützten Länder und Gebiete	
Afrika	14	Ägypten, Äthiopien, Burkina Faso, Demokratische Republik Kongo, Gabun, Kamerun, Liberia, Madagaskar, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Simbabwe, Togo, Vereinigte Republik Tansania
Asien und der Pazifik	6	Afghanistan, China, Indien, Mongolei, Pakistan, Vietnam
Europa (einschließlich Zentralasien)	10	Albanien, Aserbaidshan, Bosnien und Herzegowina, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kasachstan, Kirgistan, Kroatien, Montenegro, Republik Moldau, Serbien
Lateinamerika und die Karibik	4	Argentinien, Costa Rica, Nicaragua, Peru
Arabische Staaten	2	Jemen, Jordanien
INSGESAMT	36	

<sup>20</sup> Beruht auf internen Evaluierungen von nationalen Beschäftigungspolitik- und damit zusammenhängenden Dokumenten durch die Hauptabteilung Beschäftigungspolitik, IAA, Genf.

<sup>21</sup> Es ist auch eine Datenbank eingerichtet worden, um Analysen von Fragen der Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in PRSs zu ermöglichen und Fortschritte zwischen verschiedenen Generationen von PRSs zu messen. Diese Datenbank wird von verschiedenen Fachabteilungen im Amt genutzt.

### **Kasten 3.2 Beispiele für beschäftigungspolitische Arbeit**

Die folgenden Beispiele veranschaulichen die einzigartige Art und Weise, wie nationale Beschäftigungspolitiken auf Landesebene entwickelt werden.

#### **Der auf 10 Clustern beruhende Ansatz Vietnams zur Intensivierung der Beschäftigungsergebnisse**

Im Jahr 2007 unterzeichneten Vietnam und die IAO im Anschluss an die Veranstaltung des ersten Forums für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit eine Vereinbarung über technische Unterstützung in Form von Politikberatung und Kapazitätsaufbau für die Einbeziehung von Arbeitsfragen in die zehnjährige Sozioökonomische Entwicklungsstrategie (2011-20). Im November 2008 unterstützte die IAO die Ausarbeitung eines Arbeitsplans für Hintergrundforschung und grundsatzpolitischen Dialog in zehn Cluster-Bereichen, die in Beratung mit den Ministerien und den Sozialpartnern bestimmt wurden. Diese Cluster-Bereiche umfassten die Verknüpfung zwischen Beschäftigung und Wachstum; die informelle Wirtschaft; die ländliche Beschäftigung; Investitionen, Handel und Unternehmensentwicklung; Beschäftigung und Humanressourcen- und Qualifikationsentwicklung; Beschäftigung und Arbeitsmarkt-Informationssysteme; Migration zur Aufnahme einer Beschäftigung; Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen; und Beschäftigung und Sozialschutz.

Die Ergebnisse der Hintergrundforschung werden voraussichtlich als „Bausteine“ für die Aufnahme der Beschäftigung in die kommende Sozioökonomische Entwicklungsstrategie (2011-20) dienen. Zwar werden die Gesamttätigkeiten vom Büro für Beschäftigung im Ministerium für Arbeit, Invaliden und Sozialangelegenheiten koordiniert, es sind aber auch andere Ministerien, Institute und nationale Berater aktiv beteiligt. Dies zeigt anschaulich, wie dank rechtzeitiger Planung substantielle inländische Forschung und dreigliedriger Dialog in den Planungsprozess einfließen können, auch für das einheitliche VN-Programm zur Unterstützung Vietnams.

#### **Burkina Faso: Eine mehrere Sektoren umfassende nationale Beschäftigungspolitik zur Intensivierung der Beschäftigung**

Die IAO begann in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Jugend und Beschäftigung und den Sozialpartnern in Burkina Faso mit der Entwicklung einer nationalen Beschäftigungspolitik und eines operativen Aktionsplans (2008-11). Ziel war die Schaffung eines Rahmens für alle Beschäftigungsmaßnahmen, und Burkina Faso war im März 2008 Erfolg beschieden, als die nationale Beschäftigungspolitik vom Ministerrat verabschiedet wurde. Sie hat vier strategische Ziele, die auf der Globalen Beschäftigungsagenda beruhen: Verstärkung der Beschäftigung im Rahmen sektoraler und makroökonomischer Politiken; Stärkung der Beschäftigungsschaffung; Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Organisation und Funktionsweise des Arbeitsmarkts.

Die Umsetzung der nationalen Beschäftigungspolitik ist mit Tätigkeiten angelaufen, um das neue Ministerium institutionell zu überprüfen, um: Kapazitätsbedürfnisse zu bestimmen; einen interministeriellen und dreigliedrigen nationalen Rat für Beschäftigung und Berufsausbildung einzurichten zur Verbesserung des sektoralen Dialogs über Beschäftigung und seiner Integration in sektorale Politiken und Zielvorgaben; Politikkohärenz zwischen der nationalen Beschäftigungspolitik und der Armutsbekämpfungsstrategie sicherzustellen; und die Mitwirkung der Sozialpartner im PRS-Prozess zu verstärken und zu unterstützen.

#### **Uganda: Krisen-Schnelleinschätzung löst Formulierung der nationalen Beschäftigungspolitik aus**

Eine Schnelleinschätzung der Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise auf Uganda wurde im Oktober 2009 mit Unterstützung der IAO im Auftrag der ugandischen Regierung und der Sozialpartner durchgeführt. Sie zeigte, dass die ugandischen Arbeitnehmer, insbesondere gering bezahlte Gelegenheitsarbeiter, stark getroffen worden waren, was zu einem Rückgang der Reallöhne geführt hatte – insbesondere im Fall der verletzlichsten Arbeitnehmer. Dieser wesentliche Befund wurde in den lang erwarteten Entwurf der nationalen Beschäftigungspolitik einbezogen, der eine Mindestlohngesetzgebung, Investitionen in die Entwicklung von marktgerechten Qualifikationen und die Stärkung der Arbeitsmarktinformation und -verwaltung verlangt. Der gesamte Prozess ist durch die Schnelleinschätzung und durch einen dreigliedrigen technischen Workshop, in dessen Verlauf Änderungen beschlossen wurden, beschleunigt worden. Es wird erwartet, dass die nationale Beschäftigungspolitik Anfang 2010 vom Kabinett überprüft und gebilligt werden wird.

#### 4. Kernprogramme des IAA

172. Das Amt wird den Bedürfnissen und Prioritäten der Mitgliedsgruppen auch durch Kernprogramme gerecht, die das Ziel der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in spezifischen Zielbereichen oder -gruppen unterstützen. Vier Kernprogramme, in denen das Amt über umfangreiche Sachkenntnisse und Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit verfügt, werden in diesem Abschnitt kurz einer Prüfung unterzogen. Es handelt sich hierbei um: das Programm für beschäftigungsintensive Investitionen (EIIP); Arbeitsmarktpolitiken und Arbeitsmarktinformationssysteme; Jugendbeschäftigung; und sozial gerechte Finanzierung<sup>22</sup>. Interventionen in diesen Bereichen sind oft fester Bestandteil breiterer nationaler Beschäftigungspolitiken oder werden als spezifische Prioritäten in Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit angefordert.

##### 4.1. Das Programm für beschäftigungsintensive Investitionen (EIIP)

173. Infrastruktur ist ein bedeutender Sektor, der in den meisten Ländern einen hohen Prozentsatz der Investitionen anzieht und über ein großes Beschäftigungsschaffungspotential verfügt.

174. Beschäftigungsintensive und auf lokalen Ressourcen basierende Ansätze gehören nach allgemeiner Auffassung zu den wirksamsten Ansätzen, um die Armen auf dem Land – und in letzter Zeit auch die Armen in den Städten – zu erreichen. Viele Länder, insbesondere in Afrika, Asien und Lateinamerika, bemühen sich um eine Steigerung des Beschäftigungsinhalts ihrer regulären Infrastruktur-Investitionsprogramme. Es gibt aber große Herausforderungen: die für die Schaffung von Arbeitsplätzen zuständigen Ministerien (beispielsweise die Arbeits- und Planungsministerien) haben oft nicht genügend Kontrolle über Entscheidungen, die den Beschäftigungsinhalt von Investitionen beeinflussen; außerdem ist das „Problem“ der Beschäftigungsschaffung oft nicht Sache der Ministerien, die die Arbeiten durchführen.

175. In letzter Zeit ist es infolge der Wirtschaftskrise zu einer starken Wiederbelebung der Programme für öffentliche Arbeiten gekommen. Wie in Kapitel 2 festgestellt wird, stellt die fiskalische Unterstützung für Infrastrukturmaßnahmen eine Hauptkomponente von Konjunkturprogrammen dar; 87 Prozent der von der IAO für die G20 überprüften Länder haben die Arbeitskräftenachfrage durch zusätzliche öffentliche Ausgaben für Infrastrukturmaßnahmen angekurbelt. Jedoch haben nur 33 Prozent der Länder Beschäftigungskriterien auf diese Ausgaben angewendet<sup>23</sup>. Bei der Planung dieser Programme ist neuen Erwägungen Rechnung getragen worden, um sie gezielter auszurichten (Frauen, Jugendliche, benachteiligte Gruppen); die Qualifikationsentwicklung und die Entwicklung des Unternehmertums zu verstärken; die Verwaltungsführung im Hinblick auf eine bessere Schaffung und Verwaltung von Vermögenswerten zu stärken; und die Umweltsanierung anzugehen.

176. Die IAO verfügt über eine mehr als 30-jährige Erfahrung mit der Koppelung der Beschäftigung an die Entwicklung der Infrastruktur mit Hilfe des EIIP. Dieses Programm ist zur Zeit in mehr als 40 Ländern weltweit tätig, von denen die Hälfte in Afrika und ein Viertel jeweils in Asien und in Lateinamerika und der Karibik liegt. Sein Portfolio der technischen Zusammenarbeit ist nach wie vor das zweitgrößte der mit Sonder-

---

<sup>22</sup> Ausführlichere Informationen finden sich in den jeweiligen vom Sektor Beschäftigung ausgearbeiteten „Think Pieces“, die auf Wunsch zugänglich sind.

<sup>23</sup> ILO survey on measures taken to counter the crisis, ausgearbeitet für den G20-Gipfel in Pittsburgh. Siehe Kap. 2, Tab. 2.1.

mitteln finanzierten Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit der IAO, mit einer Gesamtbewilligung für laufende Projekte in Höhe von mehr als 95 Millionen US-Dollar.

177. Die Tätigkeiten des Programms fördern die Schaffung von produktiver Beschäftigung und einen aktiven Ansatz zu sozialen Sicherheitsnetzen und zur Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur; durch die Wiederherstellung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen trägt es auch zur Nachhaltigkeit der Umwelt bei. Durch die Schaffung grundlegender Infrastruktureinrichtungen und -dienste unter Einsatz von auf lokalen Ressourcen beruhenden Verfahren geht das Programm den gewaltigen Bedarf an Zugang zu sauberem Wasser, sanitären Einrichtungen, Energie, Transport, Gesundheit, Bildung, Information und Kommunikation für einen großen Teil der Bevölkerung an.

178. Das EIIP unterstützt Beschäftigungswachstumsansätze, wie sie in internationalen Arbeitsnormen dargelegt werden, insbesondere im Übereinkommen Nr. 122 und im Übereinkommen Nr. 94 (das Arbeitsklauseln in öffentlichen Verträgen behandelt) und in Empfehlungen im Anschluss an allgemeine Aussprachen, wie die Entschließung von 2007 über die Förderung nachhaltiger Unternehmen. In diesen IAO-Instrumenten wird erläutert, wie Verbesserungen in öffentlichen Beschaffungs- und Auftragsvergabesystemen und ihrer Verwaltung den Mitgliedsgruppen dabei helfen können, ihre wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziele zu erreichen. In manchen Fällen werden die Bemühungen des Programms zur Schaffung von Arbeitsplätzen mit Strategien zur Einrichtung von sozialen Sicherheitsnetzen kombiniert wie die beschäftigungsorientierten Wirtschaftsprogramme (Kenia) oder die nationalen ländlichen Beschäftigungsgarantieprogramme (Indien).

179. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Globalen Beschäftigungspakt unterstützt das Amt die Reaktionen der Länder durch technische Unterstützung zur Intensivierung der Beschäftigungskriterien und zur Entwicklung der Kapazitäten für die Ausweitung der beschäftigungsintensiven Investitionsprogramme. Ein gutes Beispiel für diese neuen Initiativen sind die derzeitigen Arbeiten des EIIP in Indonesien, die in Zusammenarbeit mit dem Koordinierungsministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten durchgeführt werden. Es hilft auch Regierungen bei der Überwachung der Beschäftigungsauswirkungen der Infrastrukturinvestitionen in den Konjunkturprogrammen zur Bewältigung der derzeitigen Krise. Die Arbeit des EIIP und ihre Auswirkung auf die Politik werden in Kasten 3.3 erörtert.

#### 4.2. Aktive Arbeitsmarktpolitiken und Arbeitsmarkt-Informationssysteme

180. Aktive Arbeitsmarktpolitiken sind regulatorische Politiken, die das Zusammenspiel zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage beeinflussen<sup>24</sup>. Arbeitsmarktmaßnahmen, die einen Einkommensersatz bieten, werden gewöhnlich als passive Arbeitsmarktpolitiken bezeichnet. Im OECD-Kontext werden aktive Arbeitsmarktpolitiken zunehmend mit dem Gedanken der „Aktivierung“ in Verbindung gebracht, d.h. verstärkte Bemühungen der Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit, aktiv nach einem Arbeitsplatz zu suchen oder an Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen. Diese Politikinstrumente werden in der Regel von öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten (und privaten Vermittlern) bereitgestellt und zielen auf die Arbeits

---

<sup>24</sup> Zu einer ausführlicheren Behandlung der in diesem Bericht erörterten Fragen siehe S. Cazes, S. Verick und C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Working Paper Nr. 35 (Genf, IAA, 2009).

### Kasten 3.3

#### Beschäftigungsintensive Investitionen – Auswirkung auf Beschäftigung und Politik

##### Beschäftigung

Die EIIP-Strategien für produktive, soziale und ökologische Infrastrukturprojekte können bis zu fünfmal mehr direkte Beschäftigung schaffen als traditionelle kapitalbasierte Technologien. Der Multiplikatoreffekt ist im Allgemeinen groß (über 2.0). Durch die Erhöhung der Einkommen für sehr bedürftige Menschen tragen sie erheblich zum Abbau von Armut bei.

Die erste Phase des erweiterten Programms für öffentliche Arbeiten in Südafrika beispielsweise schuf zwischen 2004 und 2008 eine Million Arbeitsmöglichkeiten; in seiner zweiten Phase, in der jetzt 4,5 Millionen Arbeitsmöglichkeiten angepeilt werden, erreichte es in den ersten neun Monaten seiner Tätigkeit schon 0,5 Millionen.

##### Beeinflussung der staatlichen Politik – die Fälle Kamerun und Paraguay

In einem kurzen Zeitraum von drei Jahren demonstrierte die Regierung *Kameruns* eine effiziente Schaffung von Arbeitsplätzen mit menschenwürdigen Arbeitsbedingungen im Rahmen von Infrastrukturmaßnahmen. Diese Erfolge und Empfehlungen aus einer Bewertung der Beschäftigungsauswirkungen veranlassten die staatlichen Entscheidungsträger zur Annahme einer nationalen Strategie und eines nationalen Aktionsplans zur Unterstützung beschäftigungsintensiver Investitionsprogramme als Schlüsselinstrument zur Realisierung der Entwicklungsziele des Wachstums und der Beschäftigung, die im neuesten PRS vorgegeben werden. Öffentliche Investitionen und Beschaffungen werden strategisch als beschäftigungspolitische Instrumente angepasst, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung aktiv zu integrieren. Die Haupterrungenschaften umfassen Folgendes:

- ❑ Auf der vorgelagerten Politikebene koordinieren die Ministerien für Beschäftigung und Wirtschaftsplanung und die Regulierungsbehörde für öffentliche Aufträge verschiedene Ressorts, um Beschäftigungskriterien in die Planungs- und Programmierungsarbeiten derjenigen Ministerien einzubeziehen, die die Hauptnutzer von öffentlichen Investitionen sind;
- ❑ Auf sektoraler Ebene sind das nationale Programm für ländliche Zufahrtsstraßen, das von der Regierung finanziert wird, und ein von der Afrikanischen Entwicklungsbank (ADB) finanziertes städtisches Kanalisationsprogramm jetzt dabei, Kapazitäten für die Anwendung der EIIP-Strategien in großem Maßstab aufzubauen.

Die IAO legt in Zusammenarbeit mit verantwortlichen Partnern die strategischen Verfahren fest (Kapazitätsaufbau, Überwachung und Evaluierung), die die Durchführung im öffentlichen und privaten Sektor verbessern werden. Dieses grundsatzpolitische Fundament wird neue Binnenmärkte für nachhaltige kleine und mittlere Unternehmen und mehr Arbeitsplätze schaffen und wird einen wichtigen Beitrag zur lokalen Wirtschaft durch eine höhere Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen liefern.

Das Beispiel aus **Paraguay** veranschaulicht, wie die IAO mit Mitgliedsgruppen zusammenarbeitet, um die Beschäftigung durch öffentliche Investitionen zu stützen. Die langfristigen Bemühungen mit dem Ziel, nationale Entscheidungsträger zur Anwendung eines arbeitsintensiven Ansatzes bei öffentlichen Investitionen zu veranlassen, sind während der derzeitigen Amtszeit der Regierung verstärkt worden, die der Beschäftigung in den Wirtschafts- und Sozialpolitiken eine größere Rolle zugewiesen hat. Zu den Haupterrungenschaften dieser nachhaltigen Anstrengungen zählen jetzt die folgenden institutionellen Veränderungen:

- ❑ Nach einer neuen Verordnung haben Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen unter bestimmten Umständen bevorzugten Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen. Die Verwaltungsverfahren für öffentliche Ausschreibungen kleineren Umfangs sind umgestaltet worden, um kleineren Unternehmen die Abgabe von Angeboten zu erleichtern.
- ❑ Ein Routine-Straßeninstandhaltungssystem zielt bewusst auf Kleinstunternehmen, um die Beschäftigungsauswirkungen dieser Investitionen zu maximieren. Kleinere Reparaturen und Instandhaltungsarbeiten können effizient mit wenigen Maschinen durchgeführt werden, so dass gute Arbeitsplätze für örtliche Arbeitskräfte geschaffen werden. Dies bedeutet, dass bei gleichem Volumen an öffentlichen Mitteln die Instandhaltungsarbeiten während eines längeren Zeitraums fortgesetzt werden können, wodurch die Effizienz der öffentlichen Investitionen verbessert wird. Eine neu eingerichtete Abteilung für Kleinstunternehmen im Ministerium für öffentliche Arbeiten und Kommunikation wird Kleinstunternehmen eine Ausbildung vermitteln, wobei davon ausgegangen wird, dass in den nächsten Jahren in erheblichem Umfang Arbeitsplätze geschaffen werden. Auf der Grundlage dieser Anwendungen setzt ein neues System für öffentliche Investitionen, das vom Finanzministerium eingeführt worden ist, Prioritäten für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen öffentlicher Investitionen und richtet dezentralisierte Bewertungs- und Überwachungssysteme ein.

losen ab im Hinblick auf die Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit (wie in Kapitel 5 erläutert). Dieser Aktivierungsmechanismus bedeutet, dass die Gewährung der Leistungen von der Teilnahme an Ausbildungs- oder sonstigen Programmen abhängig gemacht wird. Im Allgemeinen konzentrieren sich die Aktivierungsstrategien auf die Entwicklung individueller Aktionspläne und die regelmäßige Berichterstattung und Überwachung der von den Arbeitslosen getroffenen Maßnahmen; Stellenvermittlungen für die Empfänger; und Programme zur Verbesserung der Motivierung, Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit. Allgemeiner gesehen können aktive Arbeitsmarktpolitiken auch Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsplätze von Arbeitnehmern umfassen, wie Lohn- und Arbeitsplatzsubventionen, Programme für öffentliche Arbeiten und unternehmerische Anreize. Außerdem zielen die Politiken auf Teile der Bevölkerung ab, die anfällig sind für Langzeitarbeitslosigkeit und Entmutigung, wie Jugendliche (siehe den folgenden Abschnitt über Jugendbeschäftigung).

181. Der Rückgriff auf aktive Arbeitsmarktpolitiken nimmt nach Umfang und Vielfalt mit dem Einkommensniveau der Länder ab, was die Finanz- und Kapazitätswänge widerspiegelt, mit denen Länder konfrontiert sind. Eine vor kurzem durchgeführte Erhebung des Amtes über staatliche Reaktionen auf die Krise <sup>25</sup> kam zu dem Ergebnis, dass in der Gruppe mit mittlerem Einkommen am häufigsten Ausbildungsmaßnahmen eingesetzt werden, gefolgt von Unterstützung bei der Stellensuche, unternehmerischen Anreizen und Programmen für öffentliche Arbeiten.

182. Verschiedene Hauptabteilungen des Amtes beschäftigen sich – oft gemeinsam – mit aktiven Arbeitsmarktpolitiken, und diese Arbeit ist ihrer Natur nach forschungsintensiv. So sind Untersuchungen über die Bandbreite und Wirksamkeit von aktiven Arbeitsmarktpolitiken <sup>26</sup> und ihre Rolle im Licht des Übereinkommens (Nr. 158) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, durchgeführt worden. Die allgemeinere Frage der Arbeitsmarktregulierung in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist ebenfalls analysiert worden, insbesondere im Zusammenhang mit den Länderrankings der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) nach der Beschäftigungsschutzgesetzgebung in den jährlichen Doing Business Reports der IFCs, die zu einer Änderung in der Methodik und in der Verwendung der Rankings in der Politikarbeit geführt haben <sup>27</sup>. Die Untersuchungen des Amtes zu aktiven Arbeitsmarktpolitiken fließen oft in den grundsatzpolitischen Rat ein, der Mitgliedsgruppen erteilt wird.

183. Die Gestaltung und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitiken wird auf der Grundlage von neuen Forschungserkenntnissen zu ihrer Umsetzung und zu ihren Ergebnissen sowie zu Innovationen verfeinert werden <sup>28</sup>. Dies wird zu einem besseren Verständnis der Arbeitsmarktanpassungen vor und während der Krise beitragen.

184. Arbeitsmarktinformationen und -analysen bilden eine wesentliche Grundlage für die Entwicklung fokussierter und gezielter beschäftigungs- und arbeitspolitischer Maßnahmen sowie für die Überwachung ihrer Wirkung. Wie in Kapitel 2 erwähnt wurde, sind Arbeitsmarktdaten und -statistiken in vielen Ländern immer noch unterentwickelt,

---

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> P. Auer, P. Efendioglu und J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genf, IAA, 2008).

<sup>27</sup> *The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications*, siehe: [http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS\\_113905/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_113905/index.htm).

<sup>28</sup> Eine vergleichende Untersuchung über die Funktionsweise des Arbeitsmarkts in Benin, Burkina Faso, Kamerun und Mali ist bereits in die Wege geleitet worden und wird grundsatzpolitische Empfehlungen zu aktiven Arbeitsmarktpolitiken liefern.

trotz der Tatsache, dass die Ersuchen der Mitgliedsgruppen um Unterstützung aufgrund der Notwendigkeit, die Auswirkungen sowohl der Krise als auch der zu ihrer Bewältigung getroffenen Maßnahmen zu überwachen, zugenommen haben. Es ist nicht möglich, umfassende Beschäftigungsziele zu entwickeln, ohne über genaue und rechtzeitige Informationen über Veränderungen im Arbeitsmarkt zu verfügen – und diese können nur durch qualitativ gute und regelmäßige Arbeitsmarkterhebungen geliefert werden. Dennoch gibt es nur in 20 Entwicklungsländern halbjährliche Arbeitsmarkterhebungen (und nur in einem Land in Afrika), während nur 17 Entwicklungsländer über aktuelle Arbeitslosendaten verfügen<sup>29</sup>.

185. In der Entwicklungswelt könnte viel erreicht werden durch eine bessere Auswertung der verfügbaren Daten, eine bessere Organisation der institutionellen Netzwerke zwischen Nutzern und Erstellern von Daten und gezielte Unterstützung für Mitgliedsgruppen. In großen Teilen Afrikas und Teilen Asiens verfügen die Länder sowohl über begrenzte Daten als auch über eine schwache analytische Kapazität, abgesehen von einigen Hochschul- und Forschungseinrichtungen.

186. Im Amt besteht eine Arbeitsteilung für die 1) Erhebung und 2) Auswertung von Arbeitsmarktinformationen. Erstere fällt in den Verantwortungsbereich der Hauptabteilung Statistik, die neben der Zusammenstellung und Verbreitung von statistischen Daten, die von den Mitgliedstaaten und Mitgliedsgruppen weltweit übermittelt werden, auch die Setzung von internationalen statistischen Normen koordiniert und den Mitgliedstaaten technische Unterstützung leistet in Form von Arbeitsmarkt- und Betriebserhebungen, Verwaltungsunterlagen und anderen statistischen Quellen, um sie zur Erstellung besserer Arbeitsstatistiken zu befähigen. Die Auswertung von Arbeitsmarktdaten, beispielsweise durch die Veröffentlichung der Reihe *Global Employment Trends*, wird von Wirtschaftswissenschaftlern in der Abteilung Trends der Hauptabteilung Wirtschafts- und Arbeitsmarktanalysen im Sektor Beschäftigung durchgeführt. Andere Abteilungen des Amtes, sowohl in der Zentrale als auch im Außendienst, sind ebenfalls an der Auswertung von Arbeitsstatistiken beteiligt.

187. Zur Zeit werden große Anstrengungen unternommen, um Indikatoren für menschenwürdige Arbeit zu entwickeln. Viele bedeutende Elemente des facettenreichen Konzepts der menschenwürdigen Arbeit eignen sich für eine Quantifizierung – die ihrerseits ein sehr viel robusteres Bild des Arbeitsmarkts liefern kann als die traditionellen Maßnahmen, wie Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. In dieser Hinsicht veranstaltete die IAO eine Sachverständigentagung, die eine Reihe von grundlegenden Indikatoren zu den vier Säulen menschenwürdiger Arbeit empfahl – die von der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker, die 2008 in Genf stattfand, unterstützt wurden. Im Anschluss an diese Tätigkeiten erstellte die Hauptabteilung Politikintegration in Koordination mit der Hauptabteilung Statistik eine Reihe von Landesprofilen für menschenwürdige Arbeit, um die vereinbarten Indikatoren zu testen und zu fördern im Hinblick auf eine vertiefte Darstellung der Arbeitsbedingungen. Was eine „abgespeckte“ Version der Indikatoren für menschenwürdige Arbeit angeht, so gelang es der IAO, die Zustimmung der VN zur Aufnahme von vier neuen Indikatoren zu erlangen, die im Jahr 2007 für das MEZ 1 Beschäftigung und Armutsbekämpfung angenommen worden sind<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Hauptabteilung Statistik, IAA, Genf.

<sup>30</sup> Es handelt sich um folgende Indikatoren: Verhältnis von Beschäftigung zu Bevölkerung; die arbeitenden Armen; der Anteil prekärer Arbeit; und Arbeitsproduktivität.

188. Das Amt hat aufgrund der Wirtschaftskrise seine Überwachung und Verbreitung von Arbeitsmarktinformationen und -analysen auf globaler und regionaler Ebene intensiviert<sup>31</sup>. Darüber hinaus ist das Amt Ländern weiterhin bei der Einrichtung eigener nationaler Arbeitsmarktinformations- und Analysensysteme behilflich, sowohl durch spezifische Interventionen wie Unterstützung für Arbeitsmarktanalysen oder die Entwicklung von speziellen analytischen Werkzeugen<sup>32</sup> als auch durch umfassendere Ansätze, einschließlich spezieller Projekte oder Projektkomponenten.

189. In Tabelle 3.2 werden eine Reihe von technischen Unterstützungstätigkeiten zur Verbesserung der Fähigkeit zur Erstellung und Nutzung von Arbeitsmarktinformationen dargestellt.

**Tabelle 3.2. Länder, die Ausbildung im Hinblick auf die statistische und analytische Kapazität zur Überwachung der Fortschritte beim MEZ 1 erhalten haben**

Region	
Afrika	Äthiopien, Botsuana, Demokratische Republik Kongo, Ghana, Guyana, Liberia, Malawi, Mali, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Somalia, Südafrika, Vereinigte Republik Tansania, Togo, Uganda
Lateinamerika und die Karibik	Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Guayana, Jamaika
Arabische Staaten	Ägypten, Libanon, Sudan, Arabische Republik Syrien
Asien und Pazifik	Fidschi, Indonesien, Indien, Kambodscha, Malaysia, Mongolei, Pakistan, Philippinen, Salomonen, Sri Lanka, Vietnam
Europa (einschließlich Zentralasien)	Aserbaidshan, Kasachstan, Kirgistan, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Republik Montenegro, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Usbekistan

#### 4.3. Jugendbeschäftigung

190. Die Jugendbeschäftigung ist in den meisten Ländern eine nationale Priorität. In vielen Fällen wird diese Priorität nicht in operative Pläne umgesetzt, die die Bestimmungen der wesentlichen Wirtschafts- und Sozialpolitiken auf aktionsorientierte Maßnahmen abstimmen, die durch angemessene Investitionen gestützt werden – einschließlich Human- und Finanzressourcen. In vielen Fällen wird die Priorität der Jugendbeschäftigung durch Maßnahmen umgesetzt, die sowohl zeitlich als auch nach ihrem Umfang begrenzt sind (d.h. Programmansatz). Diese konzentrieren sich gewöhnlich auf angebotsseitige Maßnahmen, wobei die berufliche Bildung im Vordergrund steht, gefolgt von Fähigkeiten zur Arbeitssuche, Berufsberatung und Arbeitsvermittlungsdiensten. Die Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften bestehen im allgemeinen aus Beschäftigungssubventionen für Berufseinsteiger, öffentlichen Arbeiten und kommunalen Dienstleistungen, Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit und der unternehmerischen Tätigkeit, einschließlich Zugang zu finanziellen und nicht finanziellen Dienstleistungen.

<sup>31</sup> Neben den regelmäßigen Ausgaben der Key Indicators of the Labour Market (KILM) wurden 2009 eine Reihe von vierteljährlichen Aktualisierungen der *Global Employment Trends* mit dem Schwergewicht auf den Arbeitsmarktauswirkungen der Wirtschaftskrise veröffentlicht.

<sup>32</sup> Beispielsweise hat die IAO in der Ukraine die Entwicklung eines Instruments für kurzfristige Beschäftigungsprognosen eingeleitet; ein ähnliches Instrument wird möglicherweise in Vietnam im Kontext der Unterstützung der Beschäftigungsförderung eingeführt werden.



191. Obgleich die Verantwortung für die Jugendbeschäftigung in der Regel bei bestimmten Ministerien und Ressorts liegt, wie bei den Ministerien für Bildung und Beschäftigung, wird in manchen Regionen – z. B. Afrika – den für Jugendfragen zuständigen Ministerien mehr und mehr die Verantwortung für die Jugendbeschäftigung übertragen. Dies könnte zu einer besseren Verzahnung der Jugendbeschäftigung mit Politiken zur Entwicklung von Jugendlichen beitragen. Es könnte aber auch dazu führen, dass die Jugendbeschäftigung von Beschäftigungs- und anderen Wirtschafts- und Sozialpolitiken abgekoppelt wird, wenn das System der Regierungs- und Verwaltungsführung nicht in der Lage ist, die Koordination zwischen den verschiedenen Ministerien sicherzustellen, die für die Politiken, die sich auf die Jugendbeschäftigung auswirken, zuständig sind.

192. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zu der Entschliebung über die Jugendbeschäftigung, die im Jahr 2005 von der IAK angenommen worden ist, unterstützt das Amt derzeit Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung in mehr als der Hälfte der bestehenden Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit. Obgleich die Art der Unterstützung des Amtes für die Jugendbeschäftigung von Land zu Land und Region zu Region verschieden ist, umfasst diese in der Regel Folgendes:

- Erhebung und Auswertung von Daten und Informationen über die Arbeitsmärkte für Jugendliche;
- nationale Politiken und institutionelle Rahmen sowie Verbreitung von vorbildlichen Praktiken;
- technische Unterstützung zur Einbeziehung der Jugendbeschäftigung in nationale Entwicklungsrahmen und -politiken (nationale Beschäftigungspolitiken und/oder Jugendentwicklungsstrategien) und die Entwicklung von Aktionsplänen (z. B. nationale Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung);
- Beratung und technische Unterstützung zur Gestaltung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von nationalen Jugendbeschäftigungsprogrammen;
- Anwaltschaft, Sensibilisierung und Wissensaustausch zur Förderung von menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche durch dreigliedrigen Dialog auf Landes- und Regionalebene.

193. Die jüngste Praxis der gemeinsamen VN-Programmplanung zur Jugendbeschäftigung hat der IAO Gelegenheit gegeben, ihr Programm der technischen Zusammenarbeit zur Jugendbeschäftigung innerhalb des UNDAF zu straffen. Das Fenster Jugendbeschäftigung und Migration des MEZ-Achievement Fund, der von der Regierung Spaniens finanziell unterstützt wird, hat es zwölf VN-Organisationen und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ermöglicht, zu stärker integrierten und sich gegenseitig unterstützenden Ansätzen überzugehen, die nationale Jugendbeschäftigungsprioritäten innerhalb des Gesamtkonzepts der menschenwürdigen Arbeit umzusetzen. Diese Initiative wurde von der IAO einberufen und führte zu gemeinsamen VN-Programmen, die zur Zeit von 14 Landesteams der Vereinten Nationen durchgeführt werden. Die IAO ist die federführende oder ausführende Organisation bei neun von ihnen, wobei es um rund 18 Millionen US-Dollar der insgesamt 73 Millionen US-Dollar geht, die für dieses Fenster bereitgestellt worden sind. Diese Programme umspannen die vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit, von Rechten bei der Arbeit bis zu integrierten Jugendbeschäftigungsinitiativen, Arbeitsbedingungen, Arbeitsmigrationspolitiken und Schutz von Wanderarbeitnehmern.

194. Im Jahr 2009 wurde eine unabhängige Evaluierung der Jugendbeschäftigungsstrategie der IAO während des Zeitraums 2006-08 durchgeführt, deren Ergebnisse auf der

Tagung des Verwaltungsrats im November 2009 erörtert wurden. Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass der Ansatz und die Initiativen der IAO zur Jugendbeschäftigung für die beschäftigungsbezogenen Bedürfnisse der Jugendlichen, die nationalen Agenden für menschenwürdige Arbeit und die Prioritäten der Mitgliedsgruppen der IAO relevant waren<sup>33</sup>. Die Evaluierung forderte das Amt auch nachdrücklich auf, integrierte Ansätze zur Jugendbeschäftigung auf Landesebene zu unterstützen und die Koordinierung und Synergien zwischen Hauptabteilungen und Programmen zu stärken.

#### 4.4. Sozial gerechte Finanzierung

195. Sozial gerechte Finanzierung oder „inklusive Finanzierung“ ist in vielen Ländern zu einer Schlüsselkomponente von Strategien gegen Armut und von Beschäftigungsförderungspolitiken geworden. Politiken, die eine sozial gerechte Finanzierung fördern, gehen die Herausforderungen der Finanzdienstleistungen unter dem Gesichtspunkt der Transparenz, des Schutzes, der Nähe, der Finanzierbarkeit und des Zugangs für unterversorgte Marktsegmente an.

196. Das Programm Sozial gerechte Finanzierung des IAA (SFP) konzentriert sich auf Fragen des inländischen Finanzsektors wie: Liberalisierung der Finanzmärkte und deren Auswirkungen auf die Armen; Finanzstrategien, die kommerziell nachhaltig sind, aber auch die Armut verringern, einschließlich Mikrofinanzierung, oder die Mittel zu Unternehmen leiten können, die die internationalen Arbeitsnormen achten; und sozial verantwortliche Investitionen. Ein Schwerpunkt der laufenden Arbeiten sind Innovationen im Finanzwesen, die zu Wohlfahrtsgewinnen für die arbeitenden Armen führen. Das SFP ist bestrebt, die Auswirkungen von Veränderungen in Finanzdienstleistungen auf menschenwürdige Arbeit und Beschäftigung im Rahmen von zwei Forschungsinitiativen aufzuzeigen: „Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit“ und der „Mikroversicherungs-Innovationsfazilität“. Bei ersterer handelt es sich um eine Partnerschaft mit 20 Mikrofinanzierungsinstitutionen, die sich um 2,1 Millionen arme Haushalte kümmern und über einen Gesamtdarlehensbestand von 1,6 Milliarden US-Dollar verfügen. Letztere gewährt Innovationsbeihilfen an Institutionen, die sich um eine Anpassung der Mikroversicherung an die Bedürfnisse armer Haushalte bemühen; bisher hat sie Innovationszuschüsse in Höhe von 11,7 Millionen US-Dollar an 82 Empfänger gewährt.

197. Die Wirkung der Tätigkeit des Amtes in diesen Bereichen lässt sich an den Veränderungen messen, die sie in den Institutionen, mit denen es zusammengearbeitet hat, bewirkt hat – ob sie beispielsweise deren Aktionen, Analysen und Politiken beeinflusst hat. Ein Beispiel ist das von der Zentralbank der westafrikanischen Staaten auf der Grundlage des Rats des Amtes angenommene Gesetz, das weltweit den ersten regulatorischen Rahmen für die Mikrofinanzierung darstellt. Mehrere andere Zentralbanken haben dieses Gesetz als Modell für die Regulierung der Finanzinstitute der Mitglieder verwendet. Ein weiteres Beispiel ist das von der französischen Regierung auf den Weg gebrachte EDEN-Programm mit dem Ziel, Arbeitslosen mit ungesicherten Darlehen bei der Gründung eines eigenen Betriebs zu helfen, das sich auf Berechtigungskriterien für öffentliche und private Vermittler stützt, die vom Amt konzipiert und entwickelt worden sind. Die Reservebank von Indien beschloss auf Anraten der IAO, die Höchstgrenze für ungesicherte Darlehen – insbesondere für weibliche Darlehensnehmer – aufzuheben. In Südostasien konnten mehr als 30 Familien, die von Kinderarbeit und Menschenhandel

---

<sup>33</sup> IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy to increase member States' capacities to develop policies and programmes focused on youth employment*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/PFA/13/3.

bedroht waren, ihre Verletzlichkeit durch Zugang zu Finanzdienstleistungen und Finanzbildung im Rahmen einer gemeinsamen Initiative mit dem Amt verringern.

## 5. *Verwaltungsführung und Überprüfung*

198. Die Notwendigkeit einer stärkeren Verwaltungsführung und von Überprüfungsmechanismen der Beschäftigungspolitiken ist in der Evaluierung der Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda und in den Folgemaßnahmen zur Erklärung über soziale Gerechtigkeit anerkannt worden. In Kapitel 1 wurde ein kurzer Überblick über die beiden bestehenden Verfahren gegeben: der Aufsichtsmechanismus für internationale Arbeitsnormen, einschließlich der Allgemeinen Erhebung; und der Verwaltungsratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (ESP-Ausschuss), der wesentliche Fragen im Zusammenhang mit den Arbeiten des Amtes zu Beschäftigung und Sozialschutz erörtert und dem Amt Orientierungshilfe bietet, wie es Beschäftigungs- und Sozialschutzziele effektiver erreichen kann.

199. Der erste Mechanismus sieht eine rechtliche Überprüfung der Einhaltung der beschäftigungsbezogenen internationalen Normen durch die Länder auf der Grundlage von Landesberichten vor. Dieses Verfahren stellt zwar eine unschätzbare Informationsquelle dar, kommt aber nicht an eine umfassende und interdisziplinäre Überprüfung der Wirtschaftspolitiken, die eine Voraussetzung für die Verwirklichung des übergreifenden Ziels der Beschäftigung sind, und eine volle Erfassung der über die Arbeitsministerien hinaus getroffenen Maßnahmen heran. Die Ermittlung und Evaluierung von vorbildlichen Praktiken ist schwierig.

200. Was den ESP-Ausschuss angeht, so werden seit 2007 jedes Jahr zwei Länder zu Präsentationen im Ausschuss eingeladen, die auf einem kurzen Katalog von Leitfragen beruhen, um ihnen bei der Vorbereitung ihrer Präsentationen zu helfen und für eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu sorgen. Die landesspezifischen Erörterungen sind zwar aufschlussreich, dieser Überprüfungsprozess ist aber mit Mängeln behaftet: Nur zwei Länder pro Jahr präsentieren dem ESP-Ausschuss ihre Beschäftigungspolitiken, und es gibt kaum kritische Vergleichsmaßstäbe.

201. Der Bukarest-Prozess, ein weiterer innovativer Prozess, wurde im Jahr 2003 auf den Weg gebracht, um Beschäftigungspolitiken in südosteuropäischen Ländern zu formulieren. Das Amt hat – in Partnerschaft mit dem Europarat und in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission – strategische Orientierungshilfe und technische Unterstützung geboten, um die regionale Zusammenarbeit und einen Peer Review-Mechanismus der Beschäftigungspolitiken zu fördern. Durch die Landesüberprüfungen der Beschäftigungspolitik (CREP) wurde die Beschäftigungspolitik in jedem Land analysiert, und es wurden Empfehlungen zu ihrer Verbesserung formuliert. Die Berichte, die von Ministerkonferenzen gesteuert und von einem ständigen hochrangigen Ausschuss, dem die Leiter der Beschäftigungsressorts der Arbeitsministerien und die Generaldirektoren der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste angehörten, überprüft wurden, wurden in jedem Land auf nationalen dreigliedrigen Seminaren erörtert. Peer Reviews der nationalen Beschäftigungspolitiken wurden unter allen teilnehmenden Ländern durchgeführt, unterstützt durch Ausbildungsseminare der IAO. Nachdem die Überprüfungen abgeschlossen sind, unterstützt die IAO jetzt die Länder bei der Umsetzung der Empfehlungen. Der Erfolg dieses Peer Review-Prozesses liefert wichtige Erkenntnisse, und er stellt ein Modell dar, das in anderen Regionen angewendet werden kann.

202. Andere internationale Institutionen verfügen über andere Modelle für eine systematische Überprüfung von Politiken im Rahmen ihres Kernmandats. Die WTO hat ihre Handelspolitik-Überprüfungen, und der IWF hat Überprüfungen der makroökonomischen und finanzpolitischen Maßnahmen nach Artikel IV. Die OECD und die EU ver-

fügen über eigene Versionen des Peer Review-Prozesses auf der Grundlage der Leitlinien der Beschäftigungsstrategie bzw. der europäischen Beschäftigungsstrategie (siehe Kasten 3.1). Für die Mitgliedstaaten der IAO mit niedrigem oder mittlerem Einkommen gibt es nichts dergleichen.

203. Die Stärkung der Lenkungs- und Überprüfungsmechanismen der Beschäftigungspolitiken in der IAO könnte eine Strategie für die Zukunft sein. Die Entwicklung geeigneter Leitlinien für Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand würde zu einem verstärkten Überprüfungsmechanismus beitragen. Diese Leitlinien, die insbesondere auf Entwicklungsländer mit niedrigem und mittlerem Einkommen zielen würden, würden auf IAO-Instrumenten und -Ansätzen beruhen und sich von Überprüfungen guter Praktiken leiten lassen, in Verbindung mit einem stärkeren Prozess der Peer Review von Beschäftigungspolitiken, möglicherweise im Rahmen der ESP-Ausschusses. Die Leitlinien und im Zusammenhang damit ein gestärkter Überprüfungsprozess würden den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern in diesen Ländern bessere Kenntnisse und eine bessere Politikberatung an die Hand geben<sup>34</sup>.

### Auswirkungsevaluierung

204. Für den vorliegenden Bericht wurde eine Überprüfung des Ausmaßes durchgeführt, in dem sich die Arbeit der IAO auf die Beschäftigung ausgewirkt hat. Es sind zwar regelmäßige Evaluierungen von Projekten und Programmen durchgeführt worden, deren Ergebnisse kurz in Anhang III dargestellt werden, die Auswirkungen der Arbeit des Amtes auf die Politikentwicklung sind im allgemeinen aber nicht regelmäßig evaluiert worden.

205. Die thematische Evaluierung der Beteiligung der IAO an Armutsbekämpfungsstrategiepapieren (PRSPs) wird diesbezüglich als ein Meilenstein angesehen. Die Evaluierung bewertete das Ausmaß der Integration der Agenda für menschenwürdige Arbeit in die PRSPs von fünf Ländern<sup>35</sup> und inwieweit die Mitgliedsgruppen und die IAO sich an dem Prozess beteiligten und ihn beeinflussten.

206. Ein Beispiel für die Auswirkung ist die Tatsache, dass die Beschäftigung in der zweiten Generation der Armutsbekämpfungsstrategien (PRR) einen immer größeren Raum einnimmt, was die sich wandelnden Einstellungen unter Regierungsstellen und multilateralen Partnern widerspiegelt, die den Prozess über die Mitgliedschaft der IAO hinaus treiben.

207. Abbildung 3.4 verdeutlicht diese Schwerpunktverlagerung. Die Beschäftigung wird mehr und mehr als ein übergreifendes Ziel behandelt und stärker in den Vordergrund gerückt. Größeres Gewicht wird auch auf die Jugendbeschäftigung und Geschlechterfragen gelegt. Die Evaluierung zeigte aber, dass die Mitgliedsgruppen zwar stärker an dem Formulierungsprozess teilgenommen hatten und nicht nur konsultiert worden waren, dass die Beteiligung während der Durchführungs- und Überwachungsphasen aber zurückging. Außerdem ist die Verknüpfung der Beschäftigung mit makroökonomischen Fragen immer noch relativ schwach ausgeprägt<sup>36</sup>. Die Evaluierung verwies auch auf die sachgemäße Verwendung von Mitteln aus dem ordentlichen Haushalt und der Sonder-

---

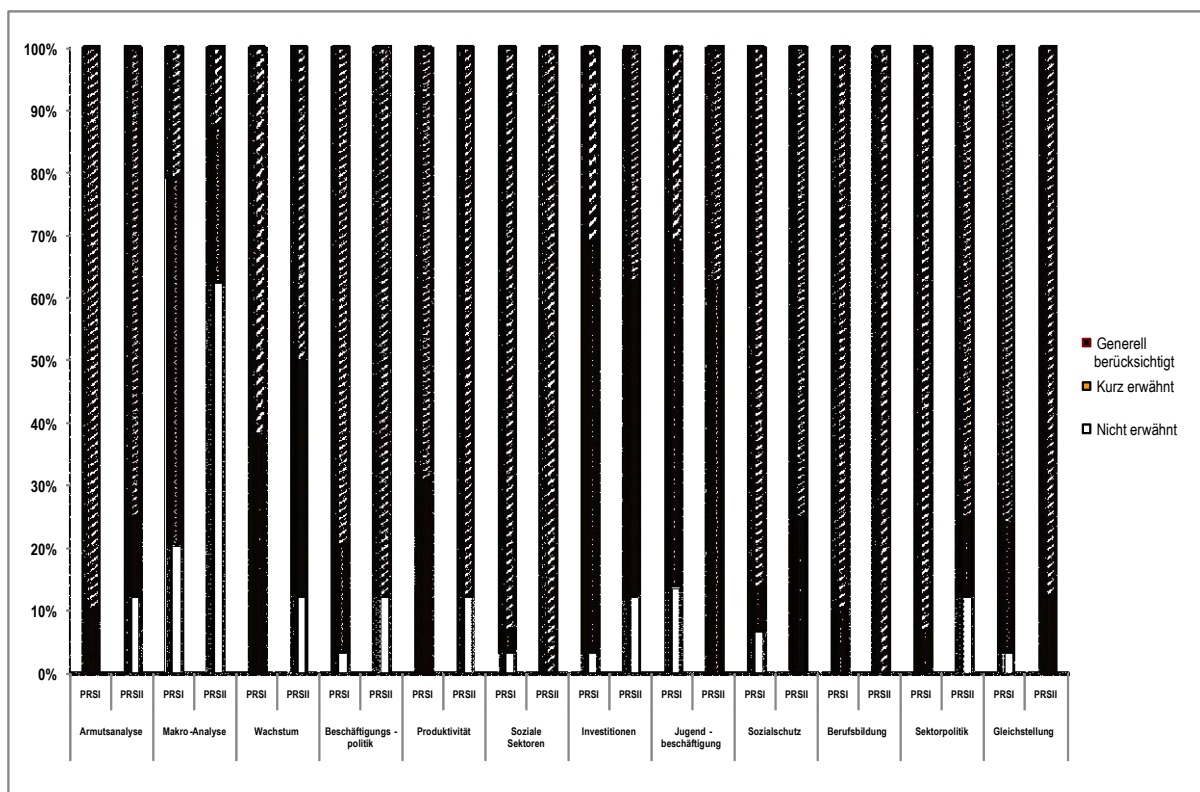
<sup>34</sup> Dies wurde dem ESP-Ausschuss vorgeschlagen in: IAA: *Overview of the Global Employment Agenda implementation*, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/ESP/2.

<sup>35</sup> Ghana, Indonesien, Mali, Nepal und Vereinigte Republik Tansania.

<sup>36</sup> IAA: *The Decent Work Agenda in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): Recent developments*, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/ESP/3.

mittel, die dem Amt von mehreren Gebern zur Verfügung gestellt worden waren <sup>37</sup>, um diese positiven Lenkungs- und Peer-Überprüfungen der Beschäftigungspolitiken zu bewirken <sup>38</sup>.

**Abbildung 3.4. Die erste und zweite Generation der Armutsbekämpfungsstrategien: Inhalt und Beschäftigung**



Quelle: IAA, EMP/POLICY-CEPOL-Datenbank für nationale Beschäftigungspolitiken und PRSs, 2009.

### Aktionsmittel und künftige Prioritäten

208. Das Amt unterstützt die Bemühungen der Mitgliedsgruppen um die Förderung voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle durch verschiedene Aktionsmittel. **Politikberatung** ist ein Schlüsselement dieser Strategie. Jahrelange Erfahrung hat gezeigt, dass einmalige multidisziplinäre Beratungsmissionen nicht ausreichen, um die Entwicklung und Durchführung von Politik zu unterstützen und den dreigliedrigen Dialog zu erleichtern. Eine effektive Unterstützung erfordert ein längerfristiges sowie wiederkehrendes Engagement seitens des Amtes. Die derzeitige Kapazität des Amtes umfasst zehn Spezialisten für Beschäftigungspolitik im Feld in allen Regionen und zehn Analytiker für landesspezifische Beschäftigungspolitik in der Zentrale. Dies ist keinesfalls ausreichend, um der Bandbreite und Tiefe der Ersuchen rechtzeitig gerecht werden zu können (ein Überblick über sämtliche personellen Ressourcen, die für das Beschäftigungsziel eingesetzt werden, findet sich in Anhang II).

<sup>37</sup> Die von DFID und DANIDA der IAO in den früheren Stadien dieser Arbeit zur Verfügung gestellten Sondermittel ermöglichten die Ausweitung der landesspezifischen Anwendungen und der Kapazitätsaufbau-Initiativen.

<sup>38</sup> Die Hauptabteilung Beschäftigungspolitik führt zur Zeit eine neue Runde von eingehenden Überprüfungen einer Stichprobe von beschäftigungspolitischen Entwicklungsprozessen in rund 20 Ländern in verschiedenen Regionen durch, um daraus Lehren zu ziehen und Ansätze zu bewerten.

209. Die **grundsatzpolitische Forschung** hat sich in erster Linie auf den Zusammenhang zwischen Wachstum, Beschäftigung und Armutsbekämpfung und auf sektorspezifische Untersuchungen und landesspezifische Analysen der Beschäftigung und der Arbeitsmärkte konzentriert. Der Wissensfundus muss erweitert, aktualisiert und auf die neuen Beschäftigungsherausforderungen ausgerichtet werden, denen sich die Mitgliedsgruppen in einer sich rasch wandelnden globalen Wirtschaft gegenübersehen. Als Teil des Umsetzungsplans für die Globale Beschäftigungsagenda von 2006 ist eine Forschungsagenda eingerichtet worden. Der Beschäftigungssektor überprüfte in Koordination mit dem Sozialschutzsektor die laufenden Forschungsprojekte und die Wissenslücken unter jedem Kernelement der Globalen Beschäftigungsagenda. Diese Überprüfung ergab Bereiche, in denen das Amt die Forschung stärken und sich als Kompetenzzentrum für Beschäftigungsfragen erneut profilieren sollte. Es wurden auch neue Qualitätssicherungsverfahren entsprechend den amtsweiten Verfahren unter dem neuen Forschungs- und Veröffentlichungsausschuss (RPC) eingeführt.

210. Das Amt hat auch neue Initiativen unternommen, um den Sozialpartnern stärker bewusst zu machen, in welchem Ausmaß fehlender fiskalischer und politischer Handlungsspielraum ein Hemmschuh für die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, und um pragmatische Optionen zur Erweiterung dieses Handlungsspielraums zu bestimmen. Zu den Fragen, die zur Zeit untersucht werden, gehören die Notwendigkeit einer erneuerten Verpflichtung zur Mobilisierung inländischer Ressourcen, insbesondere in Entwicklungsländern mit geringer Steuerbelastung und unzureichender Nutzung vorhandener Ressourcen, und institutionelle Vorkehrungen zur Verbesserung des Zugangs zu Fremdfinanzierung mit geringen Auflagen, die in Zeiten von Krisen und externen Erschütterungen rasch eingesetzt werden kann<sup>39</sup>. Die Untersuchungen über makroökonomische Politiken und die Ausrichtung auf „reale“ Variablen (Beschäftigung und Ausstoß) beschäftigen sich damit, wie das Konzept der „realen Ausrichtung“ formell in die Mandate und Hauptleistungsindikatoren der Währungsbehörden, Finanzministerien und nationalen Planungsministerien einbezogen werden kann<sup>40</sup>.

211. Es spricht vieles dafür, mehr Mittel in die Schaffung neuen amtsinternen Wissens zu investieren durch die Einleitung von neuen substantiellen Untersuchungen über die Ursachen der schlechten Beschäftigungsergebnisse in vielen Entwicklungsländern trotz angemessenen BIP-Wachstums und über Politiken, die für ein beschäftigungsintensiveres und inklusiveres Wachstum sorgen können. Das neue Umfeld nach der Krise legt den Schluss nahe, dass es notwendig ist, die analytische Arbeit der IAO stärker auf makroökonomische Rahmenbedingungen und sektorale Strategien zu fokussieren, die auf die Ziele der vollen und produktiven Beschäftigung ausgerichtet sind und ihnen besser gerecht werden. Insbesondere sollte sich die Forschungsagenda auf „Neu-Ausbalancierungsstrategien“ konzentrieren, die die Binnennachfrage und ein einkommensinduziertes Wachstum fördern könnten. Desgleichen besteht ein starkes Potential für Investitionen in neue Untersuchungen über die Synergien zwischen den Zielen menschenwürdiger Arbeit, wie dies in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit gefordert wird, und über politische Wechselwirkungen zwischen Sozialschutz und Beschäftigung, Lohnpolitik und Beschäftigung sowie Arbeitsmigration und Beschäftigung. Eine stärkere Vernet-

---

<sup>39</sup> I. Islam, a.a.O.

<sup>40</sup> Dieser Rahmen wird vorgeschlagen in G. Epstein: *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction*, Employment Working Paper Nr. 37 (Genf, IAA, 2009).

zung mit Wissenschaftlern und Analytikern ist ebenfalls erforderlich <sup>41</sup>. Eine solide erneuerte Forschungsagenda ist eine wesentliche Voraussetzung für eine fundierte grundsatzpolitische Beratung der Mitgliedsgruppen und für das Eintreten für Politikkohärenz bei den internationalen Finanzinstitutionen.

**Tabelle 3.3. Beschäftigungspolitische Werkzeuge: nur ausgewählte Beispiele**  
(analytische Rahmen, Handbücher, Kurzdossiers, Methodologien)

<b>Diagnosewerkzeuge</b>
<input type="checkbox"/> Analytischer Rahmen für eine umfassende Überprüfung der Beschäftigungspolitik (auf der Grundlage der Globalen Beschäftigungsagenda)
<input type="checkbox"/> Erhebung über den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben
<input type="checkbox"/> Leitfaden für die Überprüfung der beruflichen Qualifikationen
<input type="checkbox"/> Sektorale Strategien zur Steigerung des Beschäftigungspotentials ( <i>in Entwicklung</i> )
<input type="checkbox"/> Leitfaden für eine Schnelleinschätzung der Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung auf Landesebene
<input type="checkbox"/> Gezielte Ausrichtung auf die Beschäftigung und Hemmnisse für das Beschäftigungswachstum ( <i>in Entwicklung</i> )
<input type="checkbox"/> Evaluierungen des fiskalischen Handlungsspielraums für die Beschäftigungspolitik ( <i>in Entwicklung</i> )
<b>Werkzeuge für Kapazitätsaufbau und Politikentwicklung</b>
<input type="checkbox"/> Menschenwürdige Arbeit und Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) – Ein Handbuch
<input type="checkbox"/> Nationale Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung
<input type="checkbox"/> Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft: Erleichterung des Übergangs zur Formalität
<input type="checkbox"/> Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken
<input type="checkbox"/> Gleichstellung der Geschlechter, Armut und Beschäftigung
<input type="checkbox"/> Leitlinien zur Gleichstellung der Geschlechter in Beschäftigungspolitiken
<input type="checkbox"/> Politiken zur Schaffung städtischer Arbeitsplätze ( <i>in Entwicklung</i> )
<input type="checkbox"/> Leitfaden für öffentliche Beschäftigungsprogramme ( <i>in Entwicklung</i> )
<input type="checkbox"/> Verwirklichung gleicher Beschäftigungschancen für Menschen mit Behinderungen
<input type="checkbox"/> Menschenwürdige Arbeit und Menschen mit Behinderungen
<b>Überwachungs- und Auswirkungsabschätzungswerkzeuge</b>
<input type="checkbox"/> Leitfaden für die neuen MEZ I-Beschäftigungsindikatoren
<input type="checkbox"/> Beschäftigungsauswirkungsabschätzung von Investitionen in Infrastruktur
<input type="checkbox"/> Überprüfungen öffentlicher Ausgaben und Beschäftigungsergebnisse ( <i>in Entwicklung</i> )

212. **Werkzeuge**, Handbücher und Politikleitlinien sind wichtige Mittel zur Verbreitung von Wissen, praktischen Erfahrungen und Überprüfungen guter Praktiken auf wirksame und benutzerfreundliche Weise. Tabelle 3.3 präsentiert einige der Schlüsselwerkzeuge, die zur Unterstützung der Beschäftigungspolitik entwickelt worden sind und umfassend genutzt werden, sowie diejenigen, die zur Zeit erneuert und erprobt werden. Sie lassen sich in drei Kategorien einteilen: Diagnosewerkzeuge, die Hilfsmittel und analytische Rahmen für Situationsanalysen und die Beurteilung von Zwängen und Chancen bieten; Werkzeuge für Kapazitätsaufbau und Politikentwicklung, die anwaltschaftliche Tätig-

<sup>41</sup> Im Einklang mit der neuen Wissensstrategie der IAO. Siehe: IAA: *Results-based strategies 2010-15: Knowledge Strategy – Strengthened capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/PFA/12/3.

keiten unterstützen und praktische Leitlinien für die Politik- und Programmentwicklung liefern; und Auswirkungsabschätzungswerkzeuge, die die Überwachung und Evaluierung der Auswirkung von Politiken und Programmen unterstützen.

213. Tabelle 3.4 zeigt das Portfolio der Sondermittel für die technische Zusammenarbeit für die Programme im Rahmen des strategischen Ziels Beschäftigung, das sich im Februar 2010 auf nahezu 332 Millionen US-Dollar belief.

214. Ausgehend vom Verständnis der Erfordernisse der Mitgliedsgruppen besteht ein Bedarf an zusätzlichen Mitteln zur Unterstützung der beschäftigungspolitischen Entwicklung und des beschäftigungspolitischen Dialogs und an einem systematischen und wiederkehrenden Kapazitätsaufbau der Mitgliedsgruppen der IAO, damit sie wirksam für die zentrale Bedeutung der Beschäftigung in Wirtschafts- und Sozialpolitiken eintreten können. Dieser Bereich ist bei der Einwerbung von Sondermitteln vernachlässigt worden. Da die Jugendbeschäftigung in allen Regionen so hohe Priorität hat, ist dies ein weiterer Bereich, wo die Bemühungen um die Einwerbung von Mitteln verstärkt werden sollten.

**Tabelle 3.4. Mit Sondermitteln finanzierte technische Zusammenarbeit: Portfolios nach Beschäftigungsthemen\***

Beschäftigungsthemen	Gesamtbudget Stand Februar 2010 (US-\$)
Beschäftigungspolitik	18.021.215
Qualifikationsentwicklung und Beschäftigungsfähigkeit	48.115.242
Entwicklung von Unternehmen	93.968.346
Beschäftigungsintensive Investitionen	84.599.097
Krisenreaktion und Wiederaufbau	30.746.050
Sozial gerechte Finanzierung	19.754.525
Handel und Beschäftigung	3.397.590
Jugendbeschäftigung und andere integrierte Beschäftigungsprojekte	32.913.172
<b>INSGESAMT</b>	<b>331.515.237</b>

\*Verfügbare Budgets, Stand Februar 2010, ohne Mittel aus dem Haushalts-Zusatzkonto. Projekte, die auf die Jugendbeschäftigung sowie Handel und Beschäftigung ausgerichtet sind, sind getrennt aufgeführt worden, um ihren Kernzweck besser zum Ausdruck zu bringen.

215. **Der Kapazitätsaufbau für die Mitgliedsgruppen der IAO** wird auf unterschiedliche Weise auf Landesebene durchgeführt und unterstützt: Regierungen bei der Formulierung von nationalen Beschäftigungspolitiken oder sektor-/themaspezifischen Strategien und Programmen; und die Sozialpartner bei einer wirksamen und kompetenten Mitwirkung an politischen Prozessen und ihrer Fähigkeit, daran teilzunehmen und sie zu beeinflussen. Außerdem wird dadurch ein fundierter dreigliedriger Dialog und im Internationalen Ausbildungszentrum der IAO (Turiner Zentrum) erleichtert. Tabelle 3.5 gibt einige neuere Beispiele. Die festgestellte Lücke, das Fehlen eines regelmäßigen Lehrgangs, der mit den neuen Ansätzen Schritt hält, wird zur Zeit durch eine neue gemeinsame Initiative des Beschäftigungssektors und des Turiner Zentrums geschlossen.



**Tabelle 3.5. Kapazitätsaufbau für die Mitgliedsgruppen: Einige Beispiele**

Thema	Kurze Beschreibung
Integration von Fragen der Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in PRSs und nationale Entwicklungsrahmen	Im Mittelpunkt einer Reihe von Turiner Seminaren, die seit 2002 regelmäßig veranstaltet werden, stehen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken in Entwicklungsländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Ein Seminar, das im Jahr 2008 gemeinsam von der IAO und der Weltbank für französischsprachige Länder Afrikas geplant und durchgeführt wurde, untersuchte die Kohärenz der grundsatzpolitischen Unterstützung und Beratung. Neben dem Kapazitätsaufbau für die Mitgliedsgruppen zielen diese Seminare darauf ab, die Mitarbeiter der IAO, im Außendienst und in der Zentrale, zur Förderung von menschenwürdiger Arbeit und Beschäftigung in nationalen Entwicklungsplanungsprozessen zu befähigen.
Arbeitsökonomie für die Entwicklung	Ein einwöchiger Lehrgang, der in Zusammenarbeit mit dem Turiner Zentrum entwickelt und gemeinsam mit der Weltbank und der OECD durchgeführt wird. Das langfristige Ziel besteht darin, die Fähigkeit hoher Entscheidungsträger in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen zu verbessern, wirksame Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken anzunehmen.
Sozial gerechte Finanzierung	Kapazitätsaufbau für ausgewählte Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in einer Reihe von Themen wie Formalisierung durch Zugang zu Finanzierung; Kreditsicherheitsrecht und Politiken der Reservebank; Machbarkeitsstudie über firmeninterne freiwillige Versicherung; Garantiefonds für freigesetzte Arbeitnehmer; Kollektivvereinbarungen; und Zugang zu Finanzierung.

216. **Erweiterte und gestärkte Partnerschaften** sind von entscheidender Bedeutung für Anwaltschaft und die Schaffung neuer Allianzen, um Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, die Erholung nach der Krise mit einem wirklich zentralen Fokus auf der Beschäftigung zu steuern. Tabelle 3.6 führt einige Beispiele für neuere und aktive Partnerschaften an.

**Tabelle 3.6. Einige Beispiel für Partnerschaften und Allianzen**

Bereich	Partnerschaften und Allianzen
Überprüfung der nationalen Beschäftigungspolitiken von Ländern Südosteuropas und der Republik Moldau	Initiative der IAO und des Europarats mit Unterstützung der belgischen Regierung
Gestaltung und Durchführung des EIIP	Bund der Internationalen Bauunternehmervereinigungen, Internationale der Bau- und Holzarbeiter, Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank (ADB), Afrikanische Entwicklungsbank, Interamerikanische Entwicklungsbank, EU und bedeutende bilaterale Geber
Gestaltung und Durchführung von Programmen im Bereich der sozial gerechten Finanzierung	Beratende Gruppe für die Unterstützung der Armen, große europäische und kanadische Universitäten, Weltsparkasseninstitut, Europäische Garantievereinigung, 22 Mikrofinanzierungs- und Mikroversicherungsanstalten
Jugendbeschäftigung	Jugendbeschäftigungsnetz (YEN) unter Beteiligung der IAO, von VN-Organisationen und der Weltbank
Wachstum, Armutsbekämpfung und Beschäftigungspolitik	IAO/Einheitliches VN-Programm: In der Vereinigten Republik Tansania spielt die IAO eine führende Rolle innerhalb des einheitlichen VN-Programms im Rahmen des gemeinsamen Programms für Wachstum und Armutsbekämpfung. Die IAO vertritt andere Organisationen in diesem Bereich und vertritt die VN in dem größeren, von der Regierung geleiteten Forum, das für den nationalen Entwicklungsrahmen zuständig ist (MKUKUTA). Das Dokument, das für diese internationale Partnerschaft maßgeblich ist, ist der UNDAF.

Bereich	Partnerschaften und Allianzen
	Zusammenarbeit mit der ADB, der Abteilung für Internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs im Rahmen einer Diagnose der Wachstumshemmnisse in Nepal.
Diagnostische Untersuchungen des Wachstums, um konkrete Hindernisse für die Beschäftigungsschaffung zu ermitteln	Durchgeführt in Zusammenarbeit mit der ADB und der Islamischen Entwicklungsbank in Indonesien und mit der ADB in Nepal.

## Antwort auf die Krise

### *Auswirkungs-Schnellabschätzungen*

217. Das Amt hat seine Anstrengungen zur Förderung produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit auf nationaler Ebene im Licht der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise verdoppelt. Ein Arbeitsgebiet war die Ausarbeitung von Auswirkungs-Schnellabschätzungen. Ein amtsweites Team verfasste die *Country level rapid impact assessment of crisis on employment* für Mitgliedsgruppen und Außenämter. Dieses Instrument wird von den Ländern stark nachgefragt und intensiv genutzt, da es einen grundlegenden, aber flexiblen Rahmen für die Abschätzung der Auswirkungen und die Intensivierung des Dialogs über den Globalen Beschäftigungspakt liefert. Auswirkungs-Schnellabschätzungen sind in Bangladesch, China, Indonesien, Kambodscha, Liberia, Pakistan, den Philippinen, Uganda und Vietnam durchgeführt worden.

218. Diese Abschätzungen lösten einen verstärkten Dialog unter Entscheidungsträgern, Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der gemeinsamen Ermittlung von Reaktionen auf allen Ebenen aus – von makroökonomischen bis zu betrieblichen und Arbeitskräfteanpassungen. In Liberia beispielsweise hatte die Schnellabschätzung Diskussionen unter den Mitgliedsgruppen und Beratungen des Kabinetts über eine Neu-Ausbalancierung der nationalen Entwicklungsstrategie zur Folge, die u.a. eine Erhöhung der Nachfrage und der Erzeugung von einheimischem Reis vorsah als Mittel zur Verringerung der Devisenausgaben für importierten Reis bei gleichzeitiger Erhöhung der Beschäftigung, Verbesserung der Ernährungssicherheit und Verringerung der Armut. In Uganda löste die Schnellabschätzung eine Debatte über Mindestlöhne sowie über die Notwendigkeit einer raschen Ausweitung der Sozialschutzmaßnahmen für die verletzlichsten Frauen auf dem Land aus. Schnellabschätzungen haben auch Impulse für die abschließende Formulierung und Billigung von nationalen Beschäftigungspolitiken als nationales Hauptinstrument für die Priorisierung von Aktionsmitteln zur Ausweitung der produktiven Beschäftigung geliefert.

### *Bestandsaufnahme internationaler Politikreaktionen*

219. Der G20-Gipfel in London (April 2009) ersuchte die IAO, in Zusammenarbeit mit anderen in Frage kommenden Organisationen die im Bereich der Beschäftigung und des Sozialschutzes getroffenen Maßnahmen und die erforderlichen künftigen Maßnahmen zu bewerten. Der Generaldirektor des IAA wurde anschließend zum Gipfel der G20-Führer in Pittsburgh (September 2009) eingeladen, wo er zwei Papiere vorlegte<sup>42</sup>. Die Papiere umfassten eine Bestandsaufnahme der zwischen Mitte 2008 und 30. Juli 2009 in 54 Län-

<sup>42</sup> IAA: *Protecting people, promoting jobs: From crisis response to recovery and sustainable growth*, Communication to G20 Leaders by ILO Director General; und *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, Report to the G20 Leaders' Summit, Pittsburgh Summit, 24.-25. Sept. 2009 (Genf, 2009).

dem als Antwort auf die Krise getroffenen grundsatzpolitischen Maßnahmen, die alle Einkommensniveaus und Regionen umspannte und 32 spezifische Maßnahmen umfasste, die grob unter dem Globalen Beschäftigungspakt gruppiert waren (wie in Kapitel 2 zusammengefasst).

220. Die Weltbank und die IAO sind übereingekommen, bei Untersuchungen und Einschätzungen von Politiken als Antwort auf die Krise zusammenzuarbeiten. Diese Vereinbarung sieht u.a. vor, dass die Bestandsaufnahme der Krisenreaktionspolitiken aktualisiert und erweitert wird. Diese Arbeit wird unter Federführung der IAO durchgeführt werden und sich auf den Rahmen des Globalen Beschäftigungspakts stützen. Die IAO wird für die Aktualisierung der Datenbank für die ursprünglichen 54 Länder und die Aufnahme einiger weiterer Länder verantwortlich sein, und die Weltbank wird Profile für die Datenbank beisteuern, hauptsächlich auf der Grundlage ihrer Arbeit in Osteuropa.

221. Die erweiterte Bestandsaufnahme wird ein starkes Werkzeug für Entscheidungsträger und Mitgliedsgruppen zur Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts sein. Sie wird auch im Rahmen der Ausbildungs- und Politikberatungstätigkeit der Weltbank und der IAO verwendet und verbreitet werden.

### *Regionaltagungen*

222. Insbesondere seit dem dritten Quartal des Jahres 2008 haben sich die Regionaltagungen der IAO auf Unterstützung für die Mitgliedsgruppen bei ihrer Antwort auf die Krise konzentriert. Diese Tätigkeit, über die dem Verwaltungsrat im November 2009 ausgiebig berichtet wurde<sup>43</sup>, ist fortgesetzt und verstärkt worden. Beispielsweise zielte das erste Afrikanische Symposium über menschenwürdige Arbeit (Ouagadougou, 1. bis 2. Dezember 2009), das auf Einladung seiner Exzellenz Herrn Blaise Compaoré, Präsident von Burkina Faso, einberufen wurde, auf die Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts in Afrika ab. Das Symposium bot Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen Gelegenheit zu gemeinsamen Gesprächen, um eine nachhaltige Erholung in Afrika von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sicherzustellen. Am Ende des Symposiums wurde der „Fahrplan für die Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts in Afrika“ angenommen. Ein weiteres Beispiel ist die Tagung der Arbeitsminister und Sozialpartner der Pazifikinseln, die im Februar 2010 eine Vereinbarung über die Unterstützung einer beschäftigungsgetriebenen Erholung durch die Förderung menschenwürdiger Arbeit in der pazifischen Region mit der Annahme der Erklärung von Port Vila über menschenwürdige Arbeit und des zugehörigen „Pazifischen Aktionsplans für menschenwürdige Arbeit“ erzielten. Sie bekräftigten außerdem ihr Engagement für die Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts in ihrer Region.

### *Integrierte Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts*

223. Durch diese regionalen Tagungen und Initiativen hat das Amt Ersuchen von Mitgliedsgruppen um Unterstützung bei ihren Krisenmaßnahmen erhalten. Die Unterstützung des Amtes ist um spezifische krisenbezogene grundsatzpolitische Maßnahmen herum organisiert worden und hat alle Bereiche der Agenda für menschenwürdige Arbeit umfasst: Beschäftigung, Sozialschutz, Arbeitsnormen und sozialer Dialog. Diese Arbeiten sind in Programm und Haushalt (2010-11) einbezogen worden.

224. Als sich die Auswirkungen der Krise verschärften, haben einige Mitgliedstaaten das Amt um Unterstützung bei der Entwicklung von stärker integrierten Krisenmaßnah-

---

<sup>43</sup> IAA: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Nov. 2009, GB.306/3/1.

men auf der Grundlage des Politikportfolios des Globalen Beschäftigungspakts gebeten. Als Antwort auf diese zunehmende Nachfrage richtete der Generaldirektor des IAA im November 2009 eine amtsweite Sonderregelung ein und sah fünf Sonderaufgaben zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts vor<sup>44</sup>.

225. Die erste dieser Sonderaufgaben ist speziell dazu bestimmt, „eine solide und integrierte technische Unterstützung der operativen Antwort für Mitgliedsgruppen in Ländern sicherzustellen, die die Politiken des Globalen Beschäftigungspakts anwenden wollen“. Durch diese Aufgabe hat das Amt einen flexiblen Ansatz und Prozess entwickelt und angewendet, der auf einem dreigliedrigen sozialen Dialog, Engagement und Kapazitätsaufbau beruht; mit einer integrierten Überprüfung der nationalen Krisenreaktionen und Erholungsmaßnahmen unter Verwendung des Rahmens des Globalen Beschäftigungspakts verbunden ist; und einen priorisierten Fahrplan für zusätzliche nationale politische Reaktionen und potentielle zusätzliche Unterstützung des Amtes zur Folge hat. In einigen Fällen hat diese Arbeit zu der Möglichkeit eines „nationalen Beschäftigungspakts“ oder dergleichen geführt und hat die Mobilisierung von Partnerschaften mit anderen multilateralen Organisationen umfasst.

226. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts liefen Unterstützungsmaßnahmen für Länder, die sich zu einer integrierten Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts verpflichtet haben, in Bulgarien, El Salvador, Indonesien, Jordanien und Südafrika; und es bestanden Pläne, diese Tätigkeit auf andere Länder auszudehnen, die um eine ähnliche Unterstützung untersuchen.

## Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende strategische Ziele

227. In der Erklärung über soziale Gerechtigkeit wird der unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende Charakter der strategischen Ziele im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit unterstrichen. Wie oben dargelegt, fördern das Übereinkommen Nr. 122, die Globale Beschäftigungsagenda und die Unterstützungsstrategie des Amtes umfassende Ansätze im Hinblick auf das Ziel der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung, die sowohl *die Quantität als auch die Qualität der Beschäftigung* umfasst. Zwei Herausforderungen sind zu meistern, wenn stärkere Synergien erzielt werden sollen.

228. Erstens gibt es auf der Landesebene vielfältige Politik-Schnittstellen, die in eine kohärente und koordinierte Plattform eingebracht werden müssen, um das Ziel der vollen und produktiven Beschäftigung zu erreichen. Entscheidungsträger sind oft mit konkurrierenden Zielen und schwierigen Wahlmöglichkeiten auf Landesebene konfrontiert, um die Prioritäten an ihre begrenzten – tatsächlichen oder vermeintlichen – politischen und fiskalischen Handlungsspielräume anzupassen. Außerdem wird das Spektrum der Politikoptionen durch die Globalisierung bestimmt; von einer Ländergruppe angenommene Politiken wirken sich auf die Optionen in anderen aus. Wie weiter oben ausgeführt wurde, ist das Ausmaß der Politikkohärenz unter multilateralen Organisationen und in der internationalen Entwicklungsgemeinschaft von entscheidender Bedeutung, wenn man Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu einem zentralen Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitiken machen will.

---

<sup>44</sup> IAA: *Director-General's announcement*, IGDS Nr. 127 (Fassung 1), 6. Nov. 2009.

229. Zweitens muss das Amt integrierte und wirksame Ansätze anwenden und die gemeinsame Analyse- und Unterstützungstätigkeit der Fachabteilungen, die in bestimmten Bereichen der Agenda für menschenwürdige Arbeit tätig sind, vertiefen und erweitern. Bei der Ausarbeitung dieses Berichts wurden systematischere Anstrengungen unternommen, um die Schlüsselemente der ineinandergreifenden Politiken in Bezug auf das strategische Ziel der Beschäftigung herauszuarbeiten. Die folgenden Beispiele für in letzter Zeit gemeinsam durchgeführte Tätigkeiten bergen ein immenses Potential für einen weiteren Ausbau, um die Wissens- und empirischen Grundlagen für die Analyse der vielfältigen Wechselbeziehungen in den in Abbildung 3.2 umrissenen Politikbereichen und für eine Unterstützung der Mitgliedsgruppen in koordinierter und integrierter Weise zu schaffen und zu stärken.

230. Hinsichtlich der Synergien und Wechselbeziehungen zwischen den Beschäftigungs- und Sozialschutzzielen wurden 2007 und 2008 gemeinsame Untersuchungen und Analysen zu den Folgen von demographischen Veränderungen, einschließlich der alternenden Bevölkerung, für die Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitiken durchgeführt<sup>45</sup>. Ein neu auf den Weg gebrachtes, von der EU finanziertes Projekt über einen integrierten Ansatz zur Verbesserung der Beschäftigung und des Sozialschutzes in vier Entwicklungswirtschaften untersucht Politiken und fiskalische Handlungsspielräume für die Förderung des Einschlusses der Armen und Informellen aus einer gemeinsamen Perspektive, wobei Überlegungen über die Wechselbeziehungen zwischen Cash Transfer-Programmen und gezielten Beschäftigungsgarantieprogrammen angestellt werden. Lohnpolitiken und Arbeitsmigrationspolitiken sind weitere Politikbereiche, die von den Mitgliedsgruppen mehr und mehr als Teile der nationalen beschäftigungspolitischen Entwicklung betrachtet werden. Die Unterstützung der IAO zu diesen Fragen wird abteilungsübergreifend koordiniert.

231. Die Folgemaßnahmen zum Globalen Beschäftigungspakt und die Unterstützung der IAO für Krisenmaßnahmen auf Landesebene zeigen die engen Verflechtungen zwischen den Sozialschutzpolitiken im Bereich der Einkommensunterstützung und der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und den Programmen zur Sicherung und Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten.

232. Die Auswirkungen der Arbeitsmarktregulierung auf den Stand und die Qualität der Beschäftigung sind ein weiterer Bereich für gemeinsame Analysen und Arbeiten. Unterstützungsmaßnahmen für Reformen der Arbeitsgesetzgebung und Beschäftigungspolitiken werden in einigen Ländern über Initiativen des Amtes synchronisiert (z. B. China, Indonesien, Liberia, Mali, Nepal und Vietnam).

233. Wie bereits erwähnt, ist ein fundierter dreigliedriger Dialog über die Beschäftigungspolitik ein wesentliches Merkmal der Unterstützung des Amtes für die Politikentwicklung, d.h. Stärkung der Fähigkeit von Arbeitsministerien, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Schaffung und Aufrechterhaltung einer gemeinsamen Plattform, um wesentliche nationale Planungsprozesse zu beeinflussen und zur Bewältigung der informellen Wirtschaft beizutragen. Eine systematischere Überprüfung und Analyse wirksamer dreigliedriger Institutionen auf Landesebene und ihrer Rolle in der Beschäftigungspolitik ist ein neuer und vielversprechender Bereich für Zusammenarbeit.

234. Die Zusammenarbeit mit ACTEMP und ACTRAV ist ein systematisches Merkmal der Maßnahmen der IAO im Bereich der Beschäftigung. Beide Büros haben zur Ausarbeitung von Grundsatzklärungen (z. B. über sozial gerechte Finanzierung) und von

---

<sup>45</sup> IAA: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genf, 2009, erscheint demnächst).

Politikhandbüchern (beispielsweise über Jugendliche) beigetragen. Als Mitglieder des Netzwerks für sozial gerechte Finanzierung entsprechen beide den Ersuchen von Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerverbänden in diesem Arbeitsbereich. Ausbildungs- und Kapazitätsaufbauseminare werden gemeinsam in zahlreichen Arbeitsbereichen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene veranstaltet.

235. Eine gemeinsame Überprüfung der Ergebnisse der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente wird vom Beschäftigungssektor und von der Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen durchgeführt im Rahmen einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Kapazitäten der Mitgliedsgruppen zur Ratifizierung, Durchführung der innerstaatlichen Beschäftigungspolitik und Berichterstattung über das Übereinkommen Nr. 122 und zu dessen Überwachung, das eines der maßgeblichen Übereinkommen ist, die in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit hervorgehoben werden.

236. Kernprogramme wie das EIIP fördern integrierte Ansätze, beispielsweise durch die Einbeziehung von Arbeitsrechten und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen in öffentliche und kommunale Aufträge. Das Programm fördert den sozialen Dialog im Planungsprozess und in Bemühungen um Frieden im Fall von Gesellschaften, die einen Konflikt überstanden haben. Die Arbeiten zur informellen Wirtschaft, die in früheren Zweijahresperioden durchgeführt worden sind, waren mit einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Beschäftigungs- und dem Sozialschutzsektor verbunden (siehe Kapitel 7). Das Programm Sozial gerechte Finanzierung arbeitet mit einem ausgedehnten Netz von Anlaufstellen in Fach- und Außendienstabteilungen.

237. Bisweilen gibt es konkrete Zwänge, die überwunden werden müssen – wie Hindernisse im Zusammenhang mit gezielten Mittelzuweisungen für vorher festgelegte Aufgaben; und begrenzte Personalzeit und Finanzierung für breite integrierte Ansätze, Management- und Rechenschaftsrahmen, die auf bestimmte Sektor-, Programm- und Projektziele mit knappen Terminvorgaben ausgerichtet sind.

## Das mögliche weitere Vorgehen

238. In diesem Überblick sind wesentliche Lehren vorgeschlagen worden, die aus den politischen Erfahrungen gezogen werden sollten, und Lücken aufgezeigt worden, die von den Mitgliedsgruppen der IAO und vom Amt geschlossen werden müssen, um das Ziel der vollen und produktiven Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle weiterzuverfolgen. Diese Lücken sind zwar von Land zu Land verschieden, sie werden aber in den folgenden Absätzen zusammenfassend beschrieben, und es werden Vorschläge für mögliche Lösungen gemacht. Die Liste ist keineswegs erschöpfend oder vorbestimmt, aber sie liefert Stoff für weitere Debatten und Überlegungen.

## Für Mitgliedstaaten

239. Die Mitgliedstaaten müssen den Beschäftigungsinhalt (Quantität und Qualität) des Wachstums erhöhen. Das Schließen der Lücken, soweit solche bestehen, erfordert eine energische Rolle für die staatliche Politik und für die Sozialpartner.

240. **Es bedarf einer breiten Konzeptualisierung der Beschäftigungspolitik.** In der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente wurde auf eine häufig enge Sichtweise der Beschäftigungspolitik, die sich in der Regel auf die vom Arbeitsministerium durchgeführten Programme beschränkt, hingewiesen. Die meisten Entwicklungsländer haben die Beschäftigungspolitik nicht in die Gesamtentwicklungsstrategien oder -wirtschaftspolitiken integriert. Die Initiativen zur Verbesserung des Beschäftigungsinhalts des Wirtschaftswachstums haben wenig Beachtung gefunden. Es wird selten

systematisch versucht, die Auswirkung von Wachstumspolitiken und -programmen auf die Beschäftigung zu evaluieren.

241. **Es sollte eine stärkere Verzahnung der Beschäftigungspolitiken mit den nationalen Entwicklungsrahmen erfolgen.** wie nationalen Entwicklungsplänen und/oder Armutsbekämpfungsstrategien (PRSs) <sup>46</sup>. Dies erfordert eine systematische Einbeziehung von Beschäftigungszielen und -politiken in die nationalen Politik- und Entwicklungsrahmen, einschließlich quantitativer und qualitativer Zielvorgaben, sektoraler Ansätze und Zielgruppen in nationalen Überwachungsmechanismen.

242. **Die Beschäftigung sollte gezielter angegangen werden.** Die meisten Länder definieren und messen die Wirtschaftsleistung über Zielvorgaben für Inflation, Produktion, Ausfuhren oder Investitionen. Ehrgeizige Beschäftigungsziele, die möglicherweise verkündet worden sind, erfahren nicht die gleiche Behandlung wie andere wirtschaftliche Ziele, und sie werden nicht ausreichend in die Wirtschaftspolitiken, nationalen Entwicklungspläne und Investitionsstrategien integriert. Außerdem nehmen Beschäftigungsziele in der Regel auf die Quantität der Beschäftigung Bezug. Nur selten werden Ziele in Bezug auf die Verbesserung der Qualität der Beschäftigung gesetzt, beispielsweise Verringerung der Unterbeschäftigung, der Arbeitsarmut und der Informalität. Darüber hinaus sind die Überwachungssysteme und die beschäftigungsbezogenen Überwachungsindikatoren in der Regel schwach, gleich ob es sich um nationale Systeme der staatlichen Berichterstattung und Überwachung oder um Sektoren handelt. Beschäftigungsziele müssen durch solide beschäftigungsorientierte Indikatoren gestützt werden, wie in Kapitel 2 ausgeführt wird.

243. **Es sollte ein erneuertes Bekenntnis zur Rolle der makroökonomischen Politiken bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung abgelegt werden.** Makroökonomische Rahmen, ein Kernelement der Globalen Beschäftigungsagenda, spielen im Rahmen der Beschäftigungsförderung eine wichtige Rolle. Rund drei Jahrzehnte lang war die makroökonomische Politik darauf ausgerichtet, die Inflation einzudämmen und sicherzustellen, dass die Haushaltsdefizite unter 3 Prozent des BIP blieben. Diese Politik führte in vielen Ländern mit niedrigem Einkommen zu hohen Realzinsätzen, die sich investitionshemmend auswirkten, und zu einem Widerstreben sowohl der Geber als auch der nationalen Behörden, auf Defizitfinanzierung zurückzugreifen und inländische Mittel zu mobilisieren, um die staatlichen Investitionen zu steigern. Im Gefolge der globalen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise von 2008-09 ist, wie in G20-Erklärungen der letzten Zeit unterstrichen wurde, ein erneuertes Bekenntnis zu der Rolle zu verzeichnen, die makroökonomische Politiken bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung spielen können. Es bedarf **eines nachhaltigen Dialogs zwischen der IAO, ihren Mitgliedsgruppen und den Entwicklungspartnern zur Umsetzung eines makroökonomischen Paradigmas nach der Krise**, in dem das MEZ-Ziel der vollen und produktiven Beschäftigung und menschenwürdigen Arbeit für alle im Rahmen von Preisstabilität und fiskalischer Nachhaltigkeit verfolgt wird.

244. **Die fiskalischen und politischen Handlungsspielräume** sollten erweitert werden, was für viele Entwicklungsländer eine echte Herausforderung darstellt. Dies wird erschwert durch eine Erosion der Einnahmen und erhöhte Ausgabenverpflichtungen als Folge der globalen Rezession von 2008-09 und der Energie- und Nahrungsmittelpreisschocks von 2007 und 2008. Wenn man solche Länder in die Lage versetzen will, ihre fiskalischen und politischen Handlungsspielräume zu erweitern, um das Ziel der „vollen

---

<sup>46</sup> Nationale Entwicklungsrahmen sind in manchen Ländern mehrjährige Entwicklungspläne und in anderen PRSs.

und produktiven Beschäftigung und menschenwürdigen Arbeit für alle“ zu erreichen, so bedarf es einer Verbindung von nationalem Engagement und internationaler Zusammenarbeit. Soweit sie bindend sind, sollten diese Beschränkungen ein Hauptanliegen der Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitiken zur Schaffung des fiskalischen Handlungsspielraums für die notwendigen Investitionen und Politiken im Rahmen makroökonomischer Stabilität sein.

**245. Die Bedeutung von industriepolitischen und sektoralen Strategien sollte bekräftigt werden.** Die industrielle Leistungsfähigkeit und die industrielle Beschäftigung haben in vielen Ländern mit niedrigem Einkommen stagniert, was politische Orientierungen widerspiegelt, die vom Einsatz von sektoralen, auf einem dynamischen komparativen Vorteil und auf proaktiven Strukturveränderungsmaßnahmen beruhenden Strategien abhielten. Im Durchschnitt entfielen in den am wenigsten entwickelten Ländern im Zeitraum 2005-06 mehr als 90 Prozent der Gesamtexporte auf Erzeugnisse der Leichtindustrie und technisch anspruchslose Produkte, während die Ausfuhren von Industrieerzeugnissen mit mittlerer und hoher Wertschöpfung weniger als 2 Prozent der Gesamtexporte ausmachten<sup>47</sup>. Ein hohes Produktivitätswachstum steht in einem engen Zusammenhang mit der Industrialisierung. Sektor- und Industriepolitiken spielen eine wesentliche Rolle, weil sie die Anhäufung von Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten beschleunigen können. Deshalb sollte neuen Arten von Politiken zur Sicherstellung von Industrie- und Wettbewerbsvorteilen größere Aufmerksamkeit geschenkt werden, während gleichzeitig ineffektive Anreize und Verzerrungen vermieden werden sollten.

**246. Strategien für die ländliche und informelle Wirtschaft** sind notwendig, da sie entscheidende Elemente von nationalen Beschäftigungsstrategien in Ländern sind, in denen große Teile der Erwerbsbevölkerung in diesen Sektoren tätig sind. Der Agrarsektor ist vernachlässigt worden und hat in Beschäftigungsstrategien nur wenig Beachtung gefunden. In der von der IAK im Jahr 2008 angenommenen Entschließung über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut wurde eine integrierte Perspektive auf der Grundlage menschenwürdiger Arbeit zur Förderung der ländlichen Beschäftigung gefordert. Die Länder müssen ländliche Entwicklungsprogramme in ihren Entwicklungsstrategien mit konkreten Zielen im Bereich der Beschäftigung, des Sozialschutzes und der Arbeitsnormen priorisieren.

**247. Der Arbeitsqualität und den Arbeitsbedingungen, der Lohnpolitik, der Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen** muss größere Beachtung geschenkt werden. Der Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Sozialschutz einerseits und Ungleichheit andererseits sollte Teil eines integrierten Ansatzes zur Bewältigung der Herausforderungen der Beschäftigung und der zunehmenden Ungleichheit in vielen Ländern sein.

**248. Die Nichtdiskriminierung und die Gleichstellung der Geschlechter in der Beschäftigung sollten verstärkt werden.** Der Grundsatz der Wahlfreiheit wird im Übereinkommen Nr. 122 unter dem Blickwinkel der Möglichkeit zum Ausdruck gebracht, Fertigkeiten zu erwerben und in Tätigkeiten zu verwenden, und zwar ohne Rücksicht auf Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Glaubensbekenntnis, politische Meinung, nationale Abstammung oder soziale Herkunft. Die meisten nationalen Beschäftigungspolitiken beziehen zwar Fragen der Gleichstellung der Geschlechter ein - manche stärker als andere -, eine Überwachung der tatsächlichen Umsetzung ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung. Im Einklang mit der allgemeinen Aussprache über Geschlechterfragen und der Annahme einer Entschließung über die Gleichstellung der Geschlechter auf der

---

<sup>47</sup> Siehe UNCTAD: *The Least Developed Countries Report, 2009*, a.a.O.



IAK im Jahr 2009 sowie der Annahme eines Aktionsplans für die Gleichstellung der Geschlechter durch den Verwaltungsrat im November 2009 wird das Amt Landesinitiativen für geschlechtersensible Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen und dem Unternehmertum von Frauen und Frauen in der informellen Wirtschaft besondere Aufmerksamkeit schenken.

**249. Es wird Politikkoordination und -kohärenz zwischen den Arbeits- und Wirtschaftsministerien gefordert.** Die breitere Konzeption und der integrierte Ansatz zur Beschäftigungspolitik, wie sie von der Globalen Beschäftigungsagenda und der Erklärung über soziale Gerechtigkeit gefordert werden, können nur wirksam sein, wenn eine echte Koordination zwischen Finanz- und Wirtschaftsministerien, Linienministerien und dem Arbeitsministerium besteht. Dies erfordert sowohl ein politisches Engagement auf höchster Ebene als auch ein geeignetes institutionelles Umfeld. Diese Voraussetzungen sind häufig nicht gegeben. Beschäftigungsergebnisse sind das Resultat von Wachstumsstrategien, Wirtschaftspolitiken und nachfrageorientierten Strategien, die über das Mandat der Arbeitsministerien hinausgehen, denen zunehmend die zentrale Rolle übertragen wird, Beschäftigungsergebnisse zu steuern und zu überwachen. Der Unterstützung ihrer Fähigkeit, diese Koordinierungsaufgabe wahrzunehmen und die Zusammenarbeit mit anderen Fachministerien sowie mit Ministerien und Organisationen, denen die Verantwortung für das makroökonomische Management übertragen ist – wie der Zentralbank, den Finanzministerien und nationalen Planungsbehörden –, kommt weiterhin höchste Priorität zu.

**250. Dreigliedrigkeit und Beschäftigungspolitik müssen verstärkt werden.** Der Aufbau und die Stärkung der Fähigkeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und dreigliedrigen Institutionen zu einem fundierten und wirksamen Dialog über Beschäftigungspolitik und zur Beeinflussung der zentralen Rolle der Beschäftigungsziele stellt in vielen Ländern und für das Amt eine echte Priorität dar.

#### Für das Amt

251. Für das Amt haben die Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Schließung der oben identifizierten Lücken und die Stärkung ihrer Fähigkeiten im Rahmen der verfügbaren Mittel Vorrang. Insbesondere wird Folgendes vorgeschlagen:

**252. Politikrahmen, Verwaltungsführung und Überprüfungen der Beschäftigungspolitik.** Die Globale Beschäftigungsagenda und die beschäftigungsbezogenen Instrumente bieten ergiebige Leitlinien für die Beschäftigungspolitik. Die Lücke, die ermittelt worden ist, betrifft die Notwendigkeit, einen praktischen Ansatz zur Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda als komplettes und ausgewogenes Paket durch einen verstärkten Prozess beschäftigungspolitischer Überprüfungen anzuwenden. Wie wichtig es ist, beschäftigungspolitische Leitlinien für Entwicklungsländer mit mittlerem und niedrigem Einkommen festzulegen, ist bereits zur Sprache gebracht worden. Eine damit zusammenhängende Lücke ist der Spielraum für Verbesserungen in den IAO-Lenkungs- und Überprüfungsmechanismen im Zusammenhang mit Beschäftigungspolitiken. Die Fragen und Möglichkeiten einer besseren Nutzung der bestehenden Mechanismen sind ebenfalls erörtert worden, desgleichen die zusätzlichen Modalitäten für Peer Review, eine verstärkte Steuerung im Rahmen des ESP-Ausschusses und die Verwendung von Leitlinien.

**253. Politikforschung und erneuertes Wissen.** Der Abschnitt über Aktionsmittel legte eindeutige Argumente dar für eine erneuerte und erweiterte Forschungsagenda mit dem Schwerpunkt insbesondere auf makroökonomischen Rahmen; „realer Ausrichtung“ und Nachfragesteuerungspolitiken, Strategien zur Erhöhung des Beschäftigungsinhalts des

Wachstums; fiskalischen Handlungsspielräumen für Beschäftigungspolitiken; und integrierten Analysen der Quantität und Qualität der Beschäftigung (Näheres findet sich in Anhang III).

**254. Kapazitäten der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO.** Die Stärkung der Fähigkeit von Arbeitsministerien zur Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung von soliden Beschäftigungsstrategien und zur Koordinierung von kohärenten Politiken zwischen den Ministerien hat nach wie vor hohe Priorität. Der Kapazitätsaufbau sollte auch Finanz-, Planungs- und Wirtschaftsministerien im Hinblick auf beschäftigungspolitische Zielsetzungen einschließen. Es besteht ein ähnliches Engagement für eine fortgesetzte Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zur Verbesserung ihrer Fähigkeit zur Teilnahme an Entscheidungsprozessen und zur Beeinflussung nationaler Entwicklungsrahmen und PRSs und zur Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts als Antwort auf die derzeitige Krise.

**255. Förderung und Unterstützung der effektiven Durchführung des Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik.** Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit bezeichnete das Übereinkommen Nr. 122 als das vom Standpunkt der Verwaltungsführung aus gesehen bedeutendste Instrument. Wie in der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente festgestellt und in diesem Kapitel vorstehend weiter ausgeführt worden ist, gibt es viele Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten und Maßnahmen stärken müssen. Ein vorrangiger Tätigkeitsbereich des Amtes ist die Unterstützung für eine umfassendere Ratifizierung und die Stärkung der Kapazitäten für eine wirksame Umsetzung der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten und die diesbezügliche Berichterstattung.

## Anhang

### Die Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda: Scorecard

Ziel	Fortschritt/Erfolge	Umsetzungsherausforderungen	Vorgeschlagene Maßnahmen/Prioritäten
<p><b>I. Operative Lücken (die Beschäftigung in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik stellen)</b></p> <p>1. Nationale Ebene</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verwendung des integrierten Ansatzes und einiger Kernelemente der Globalen Beschäftigungsagenda in nationalen Politikrahmen, einschließlich PRSSs, in einer relativ großen Zahl von Ländern</li> <li>– Beteiligung der Sozialpartner an Politikformulierung und -durchführung gefördert</li> <li>– Engere Koordination und Interaktion zwischen Arbeits-, Finanz-, Planungs- und anderen Schlüsselministerien entwickelt in Ländern, in denen die Globalen Beschäftigungsagenda auf integrierte Weise verwendet worden ist</li> <li>– Die Globale Beschäftigungsagenda zu einem festen Bestandteil des Landesprogramms für menschenwürdige Arbeit gemacht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Anpassung der Globalen Beschäftigungsagenda an unterschiedliche innerstaatliche Gegebenheiten</li> <li>– Praktische Leitlinien für Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen erforderlich (wie sie für die OECD bestehen)</li> <li>– Geringe Kapazität von Arbeitsministerien und Sozialpartnern im Bereich der Politikformulierung und -umsetzung</li> <li>– Schwache Politikkoordination zwischen Arbeits-, Finanz- und Wirtschaftsministerien im Bereich der Beschäftigung</li> <li>– Dem Amt fehlt es an kritischer Masse bei Kernkompetenzen in Schlüsseldisziplinen</li> <li>– Fortschrittsüberwachung und Auswirkungsevaluierung müssen gestärkt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Leitlinien entwickeln unter Verwendung der Globalen Beschäftigungsagenda und relevanter dreigliedriger Dokumente, und ihre Umsetzung, für Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand</li> <li>– Den beschäftigungspolitischen Dialog fördern durch interministerielle Koordination und sozialen Dialog</li> <li>– Tätigkeiten zur Stärkung der technischen Kapazität von Arbeitsministerien und Sozialpartnern fortführen</li> <li>– Koordination, Teamarbeit, Vernetzung, Wissensaustausch verbessern, um die Kapazitäten in Kernkompetenzen zu erweitern</li> <li>– Effektivere Methoden und Werkzeuge zur Auswirkungsabschätzung entwickeln</li> </ul>
<p>2. Globale/regionale Ebene</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Agenda für menschenwürdige Arbeit auf regionalen Ebenen hat Nachfrage nach Verwendung des Rahmens und der Werkzeuge der Globalen Beschäftigungsagenda gesteigert</li> <li>– Partnerschaften und Allianzen entwickelt</li> <li>– Der IAA „Toolkit for mainstreaming employment and decent work“, der vom CEB und von ECOSOC 2007 gebilligt wurde, stützt sich auf die Globale Beschäftigungsagenda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Globale Beschäftigungsagenda als der beschäftigungspolitische Ansatz der IAO wird auf globaler oder regionaler Ebene immer noch nicht ausreichend anerkannt (mit einigen Ausnahmen, beispielsweise Asiatischer Regionaltagung, Busan, 2006)</li> <li>– Notwendigkeit, den Einsatz von globalen und regionalen Partnerschaften und Allianzen im Hinblick auf eine bessere Wirkung auf nationaler Ebene zu maximieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Globale Beschäftigungsagenda in internationalen Partnerschaften ausdrücklich fördern</li> <li>– Die Globale Beschäftigungsagenda und damit zusammenhängende Werkzeuge und Instrumente ausdrücklich in Ausbildungsmaßnahmen mit Sozialpartnern einbeziehen, insbesondere im Turiner Zentrum</li> </ul>

Ziel	Fortschritt/Erfolge	Umsetzungsherausforderungen	Vorgeschlagene Maßnahmen/Prioritäten
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– IAA-Berichte (KILM, GEM) weisen auf sich verändernde Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation hin</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Das Wissen von Beschäftigungsspezialisten über die Globale Beschäftigungsagenda und ihre Erfahrungen mit deren Anwendung stärken</li> <li>– Arbeitsprogramme (Ausbildung, Entwicklung von Werkzeugen, Umsetzung) mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden weiterentwickeln und stärken</li> </ul>
<p><b>II. Wissenslücken</b></p> <p>Entwicklung einer integrierten, fokussierten und operativ nützlichen Forschungsagenda zur Unterstützung der Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Folgemaßnahmen im Anschluss an ESP-Orientierungen/Beschlüsse in Diskussion über den Kern der Globalen Beschäftigungsagenda und in Politik- und Beratungsdiensten berücksichtigt</li> <li>– Die analytischen Arbeiten der IAO international anerkannt in aktiven Arbeitsmarktpolitiken, Zusammenhang zwischen Wachstum, Beschäftigung und Armut, Entwicklung von Unternehmen, Qualifikationen, EILP und Mindestsozialschutz-Paket</li> <li>– Detaillierte „Abbildung“ der beschäftigungsbezogenen Forschung der IAO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Das Amt ist nicht bei allen Kernelementen gleichermaßen leistungsfähig. Einige Kernelemente haben sehr begrenzte Forschungsarbeit</li> <li>– Vorrangige Forschungsbereiche/mögliche Kompetenzzentren: <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Aktive Arbeitsmarktpolitiken und -Institutionen</li> <li><input type="checkbox"/> Unternehmertum und Entwicklung von Unternehmen</li> <li><input type="checkbox"/> Beschäftigungsfähigkeit durch Verbesserung von Kenntnissen und Qualifikationen</li> <li><input type="checkbox"/> Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Armut und Beschäftigung, einschließlich der informellen Wirtschaft</li> <li><input type="checkbox"/> Sozialschutz</li> <li><input type="checkbox"/> Jugendbeschäftigung</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eine strategische, dynamische, fokussierte und gut koordinierte Forschungsagenda verfolgen und weitere Bemühungen unternehmen, um die allgemeine Orientierungshilfe des Ausschusses zu berücksichtigen</li> <li>– Folgende Schwächen angehen: Peer Reviews; Verbindungen mit Wissenschaftlern und Universitäten; Verbreitung; Koordination in Bezug auf Forschungsagenda zwischen Zentrale und Außendienst</li> </ul>

## Kapitel 4

---

### Schaffung nachhaltiger Unternehmen und Arbeitsplätze

256. „Ein auf nachhaltiger Grundlage für die Schaffung und das Wachstum oder die Transformation von Unternehmen förderliches Umfeld kombiniert legitimes Profitstreben – eine der wichtigsten Triebkräfte des wirtschaftlichen Wachstums – mit der Notwendigkeit einer Entwicklung, die die menschliche Würde, die Nachhaltigkeit der Umwelt und menschenwürdige Arbeit achtet. So lautet Absatz 10 der auf der 96. Tagung (2007) der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen<sup>1</sup>. Die Schlussfolgerungen benennen 17 Faktoren eines förderlichen Umfelds sowie sechs Kategorien von Unternehmensgrundsätzen und beschreiben, welche Rolle den Regierungen, den Sozialpartnern und dem Amt bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen zukommt.

257. Der Ansatz der IAO zur betrieblichen Entwicklung betont den folgenden Grundsatz: „Die Wirtschaft gedeiht am besten, wo die Gesellschaft gedeiht und umgekehrt“ (Absatz 7). Doch Märkte funktionsfähig zu machen und das Investitions- und Wirtschaftsklima zu verbessern, bedeutet nicht allein, Marktkräfte freizusetzen. Effiziente Märkte benötigen auch effektive Institutionen und Politiken. Denn in sich selbst überlassenen Märkten werden Mittel nicht zwangsläufig effektiv eingesetzt.

258. In diesem Kapitel wird dargestellt, wie das Amt unter Bezugnahme auf diese Schlussfolgerungen auf die verschiedenen globalen und nationalen Herausforderungen reagiert hat. Die Reaktion umfasst die Entwicklung eines neuen strategischen Rahmens für das Programm für nachhaltige Unternehmen<sup>2</sup> und innerhalb dieses Rahmens die Entwicklung eines neuen Bündels neuer oder aktualisierter Werkzeuge und Hilfsmaßnahmen für die Kapazitätsschaffung, das den Agenden für Nachhaltigkeit und Verantwortlichkeit Rechnung trägt, die 2007 im dreigliedrigen Konsens vereinbart worden sind.

---

<sup>1</sup> IAA: *Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

<sup>2</sup> IAA: *The Sustainable Enterprises Programme: Strategic framework* (Genf, 2010, erscheint demnächst). Der strategische Rahmen wurde auf Ersuchen des Exekutivdirektors des Sektors Beschäftigung im Rahmen eines partizipativen Prozesses ausgearbeitet, an dem alle Mitarbeiter in der Zentrale in Genf, Unternehmensexperten des Außendienstes und Berater beteiligt waren. Als Teil dieses Prozesses wurde ein Hochrangiger Beirat international anerkannter Führungspersönlichkeiten aus dem Bereich der betrieblichen und unternehmerischen Entwicklung eingesetzt, um den Entwurf der Strategie zu überprüfen.

## Unterschiedliche Realitäten und grundsatzpolitische Tendenzen

259. Nachhaltige Unternehmen sind eine Hauptquelle für Wachstum, die Schaffung von Wohlstand, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit. Weltweit arbeiten die meisten Menschen in Kleinbetrieben. Unternehmen sind wichtige Triebkräfte für Innovation und die Verbreitung von Technologien, sie sind das Instrument, mit dem Güter und Dienstleistungen erstellt werden, und sie legen die Grundlage für höhere Steuereinnahmen, die es Regierungen ermöglichen, gut zu funktionieren. Vor allem sorgen Unternehmen für höhere Einkommen und die Befähigung zu wirtschaftlicher Selbstbestimmung, und sie sind unverzichtbar zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung und menschenwürdige Arbeit<sup>3</sup>.

260. Die Rahmenbedingungen und Herausforderungen sind zwar zwischen und innerhalb von Ländern unterschiedlich, alle Unternehmen stehen jedoch vor dem Problem, dass sie Ressourcen – physischer, finanzieller und personeller Art – und Zugang zu Märkten benötigen, durch Informationen über die Märkte und durch Infrastruktureinrichtungen, die ihnen einen solchen Zugang zu diesen Märkten ermöglichen. Wenn Unternehmen viel Kraft aufwenden müssen, um sich mit einer Vielzahl oft nicht sinnvoller Vorschriften und mit Korruption auseinanderzusetzen, wenn sie mit unzureichend definierten oder durchgesetzten Eigentums- und Handelsrechten und Schutzmaßnahmen konfrontiert und nicht in der Lage sind, in Kenntnis verlässlicher Regelungen und makroökonomischer Stabilität planen zu können, leidet ihr potentieller Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

261. Von der Vielfalt unterschiedlicher Rahmenbedingungen abgesehen, gibt es bei der unternehmerischen Entwicklung einige gemeinsame Herausforderungen: Wie können betriebliche Entwicklungsprogramme durchgeführt werden, die Arbeitsplätze schaffen, insbesondere für junge Männer und Frauen im städtischen und ländlichen Kontext, wie kann das Umfeld so verbessert werden, dass formale Unternehmen entstehen und wachsen können und wie kann die Einführung betrieblicher Praktiken gefördert werden, die die Qualität der Beschäftigung verbessern. Außerdem sind drei übergreifende Fragen in den meisten Ländern bedeutende Probleme: Stärkung der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Geschlechter, qualitative Verbesserung und Formalisierung informeller Betriebe und die Förderung ökologischer Nachhaltigkeit sowie die Anerkennung der Notwendigkeit, die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf die natürliche Umwelt zu antizipieren und zu lindern.

262. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, verfügen zahlreiche Länder über Entwicklungsprogramme, -politiken oder -gesetze für den Privatsektor oder Unternehmen, oft ausgerichtet auf KMUs oder bestimmte Sektoren, sowie über bestimmte Ministerien oder öffentliche Stellen, die für die Durchführung dieser Politiken zuständig sind. So gibt es beispielsweise in der Republik Korea ein Rahmengesetz für Klein- und Mittelbetriebe; die Mongolei hat ein ähnliches Gesetz. Argentinien hat im Finanzministerium ein Untersekretariat für KMUs angesiedelt, während in Nicaragua der Nationale Rat für KMUs Strategien festlegt und eine Zusammenarbeit des öffentlichen und privaten Sektors zur Stärkung dieser Unternehmen fördert; er ermöglicht auch Steuerbefreiungen und Kreditzusagen oder -garantien. In ähnlicher Weise verfügen die meisten Länder in Afrika über Politiken und spezielle Stellen zur Förderung von KMUs. So finanziert in Südafrika ein Fonds für Qualifikationsentwicklung eine Reihe von Ausbildungspro-

---

<sup>3</sup> IAA: *Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, a.a.O.

grammen für KMUs, und in Mauritius vereinfacht ein Unternehmensfördergesetz Registrierungsanforderungen. Die Regierung von Mauritius stellt fest, dass der vom KMU-Sektor geschaffene Mehrwert von 2002 bis 2007 um 82 Prozent zugenommen hat, während die Beschäftigung um 19 Prozent anstieg<sup>4</sup>.

263. Die Mitgliedstaaten haben jeweils spezifische Herausforderungen und Prioritäten im Bereich der Unternehmensentwicklung. So wird beispielsweise in vielen afrikanischen und arabischen Staaten mit einer relativ jungen Bevölkerung der Förderung des Unternehmertums als einem Instrument der Arbeitsplatzschaffung für junge Menschen besonders hohe Priorität eingeräumt. In anderen Ländern, vor allem in der OECD, ist die Alterung der Bevölkerung ein großes Problem. Um diesem Problem und anderen sozialen Herausforderungen Rechnung zu tragen, sind einige Regierungen bemüht, die „Gemeinwirtschaft“ zu erweitern. Die Gemeinwirtschaft umfasst Genossenschaften und andere Unternehmen mit vorrangig sozialen Zielen – Überschüsse werden in der Regel reinvestiert und unterliegen nicht der Notwendigkeit einer Gewinnmaximierung für Teilnehmer und Eigentümer.

264. Zwei Botschaften sind klar: Abbau von Bürokratie ist zur Erleichterung der Wirtschaftstätigkeit zwar wichtig, wenn das Potential der Unternehmen zur Arbeitsplatzschaffung jedoch wirklich ausgeschöpft werden soll, muss noch viel mehr getan werden. Verbesserungen der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit stützen sich auf die Ansammlung von Wissen und Fähigkeiten auf Ebene der Individuen (Arbeitnehmer) und der Organisationen (Unternehmen). In der Produktivstruktur von Ländern und in ihren Wachstumsstrukturen kommt bestimmten Technologien und bestimmten Sektoren besondere Bedeutung zu, da sie unterschiedliche Lernmöglichkeiten und eine unterschiedliche Einkommenselastizität der Nachfrage mit sich bringen. Daher hat die gegenwärtige Sektorspezialisierung einer Wirtschaft Auswirkungen auf das künftige Produktivitätswachstum, Nachfragepotenzial und die internationale Wettbewerbsposition. Daraus lässt sich schließen, dass Sektor- und Industriepolitiken und -institutionen zur Beschleunigung des Erwerbs von Wissen, Qualifikationen und Fähigkeiten wichtig sind, und daraus ergibt sich auch das grundlegende Argument, das für proaktive, produktive Transformations- oder Industriepolitiken spricht. Dies ist oft der eigentliche Grund, warum viele Regierungen, vor allem in OECD- und Schwellenländern, angesichts der stärkeren Sensibilisierung für Klimawandel und der Gebote einer kohlenstoffarmen Wirtschaft Politiken und Anreize entwickeln, um grüne Unternehmen zu fördern.

## Länder mit niedrigem Einkommen

265. In Ländern mit niedrigem Einkommen besteht die Herausforderung oft darin, die Wirtschaft über den Wettbewerb mit billigen Arbeitskräften oder dem Verkauf bestimmter Rohstoffe hinaus zu diversifizieren. Dabei liegt der Schwerpunkt auf „grundlegenden Bedingungen“ wie Grundschulbildung und Gesundheit, Behebung von Schwächen der Infrastruktur und fundiertes Wirtschaftsmanagement. Da es keine Chancen für eine unselbständige Beschäftigung gibt, ist das „aus Not geborene Unternehmertum“ in armen Ländern weit verbreitet.

266. Länder mit niedrigem Einkommen sind in Ranglisten von Untersuchungen der innerstaatlichen Wettbewerbsfähigkeit oder der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Allgemeinen auf den hinteren Plätzen anzutreffen. Der Grund dafür liegt darin, dass in

<sup>4</sup> IAA: *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (1B), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010.

vielen dieser Länder Folgendes anzutreffen ist: Ein ordnungspolitisches Dickicht aus veralteten, vielfältigen oder unzureichenden Vorschriften, mangelnde Klarheit, Duplizierung, hohe Konformitätskosten, häufige Änderung von Vorschriften, geringes diesbezügliches Problembewusstsein in der Wirtschaft, Unstimmigkeiten oder Widersprüche zwischen Bestimmungen und den verschiedenen für ihre Durchsetzung verantwortlichen Gremien sowie unzureichende Infrastruktur. All dies sind Hemmnisse für Wachstum.

267. Eine teilweise auf die schlechten Rahmenbedingungen in vielen Ländern mit niedrigem Einkommen zurückzuführende, jedoch nicht nur dort anzutreffende besondere Herausforderung ist, dass ein hoher Anteil der betrieblichen und einkommenschaffenden Tätigkeiten in der informellen Wirtschaft stattfindet (siehe Kapitel 7).

268. In vielen Ländern dominieren in der informellen Wirtschaft Unternehmen im Besitz von Frauen. Daher sind Programme für Unternehmerinnen vermutlich besonders wichtig, um der notwendigen qualitativen Verbesserung der von Frauen geführten informellen Betriebe Rechnung zu tragen und die Herausforderungen zu erkennen, denen Frauen in der Wirtschaft gegenüberstehen, damit Maßnahmen konzipiert werden können, um sie zu unterstützen. So gibt es beispielsweise in Senegal ein Ministerium für die Entwicklung des Unternehmertums von Frauen und einen Fonds für weibliche Unternehmer (*Fonds national de promotion de l'entrepreneuriat féminin*).

### Länder mit mittlerem Einkommen

269. In vielen Ländern mit mittlerem Einkommen – darunter auch Transformationsländer – liegt ein gemeinsamer Schwerpunkt der betrieblichen Entwicklung auf Reformen des rechtlichen und ordnungspolitischen Umfelds. Dies hat viel mit dem Kapazitätsaufbau und der institutionellen Entwicklung – einschließlich von Investitionen in öffentliche Güter – zu tun, wobei das Ziel darin bestehen sollte, eine effektive Steuerpolitik und -verwaltung zu gewährleisten und Rechtsstaatlichkeit und Eigentumsrechte sicherzustellen. Eine Förderung von Rechenschaftspflicht und Transparenz ist von überragender Bedeutung. Tunesien verfügt beispielsweise über eine Vielzahl von Maßnahmen zur Förderung von KMUs. Vor kurzem hat es Änderungen am Steuerrecht vorgenommen, um diesen Unternehmen in den ersten drei Jahren nach der Gründung mehr Erleichterungen zu gewähren und KMUs in Branchen, die hohen Mehrwert generieren, wie Biotechnologie und Multimedia, besonders zu unterstützen<sup>5</sup>.

270. Hinzu kommt, dass einen grundlegenden Wandel bewirkende Technologien wie Mobiltelefone und drahtloses Internet die Kosten von Marktinformationen dramatisch verringern, ihre Verfügbarkeit erhöhen und es somit einfacher machen, Zwischenhändler auszuschalten. So verändern sie einige Produktions-, Vertriebs- und Einzelhandelswerterschöpfungsketten auf grundlegende Weise. Länder mit mittlerem Einkommen, die entsprechende Investitionen in die Humanressourcenentwicklung vorgenommen haben, sind besonders gut in der Lage, daraus Vorteile zu ziehen.

### Länder mit hohem Einkommen

271. Für Länder mit hohem Einkommen ist eine Stärkung der Innovationsfähigkeit besonders wichtig, und die nationale Wettbewerbsfähigkeit wird stark beeinflusst durch Faktoren wie Qualität der Unternehmensführung, Ausmaß bürokratischer Hemmnisse, Qualität der Arbeits- und Finanzmärkte, Barrieren für Auslandsinvestitionen und Tiefe der Clusterentwicklung. So hat beispielsweise die Regierung in Singapur, wo sechs von zehn Arbeitnehmern in KMUs tätig sind, Maßnahmen ergriffen, um Innovationen zu för-

---

<sup>5</sup> Ebd.



dem. Schlüsselemente sind Subventionen und Hilfsmaßnahmen für Finanzierung, Managemententwicklung, Technologieerwerb, Zugang zu Märkten in bestimmten Wachstumssektoren und die Aufrechterhaltung von weltweit unternehmensfreundlichsten Rahmenbedingungen<sup>6</sup>.

272. Viele betriebliche Entwicklungspolitiken befassen sich mit Marktversagen. Der Klimawandel ist ein bedeutendes Marktversagen. Auf globaler Ebene, jedoch vermutlich besonders in den OECD- und G-20-Ländern, suchen Regierungen nach neuen Lösungen und treiben die Entwicklung neuer Technologien voran, um die Nachhaltigkeit der Ökosysteme und die biologische Vielfalt sicherzustellen. Die Antwort der Politik besteht darin, die richtigen Anreize zu schaffen, um Verhalten zu verändern.

273. Für viele Unternehmen – vor allem Großunternehmen – ist es in Ländern mit hohem Einkommen sehr wichtig geworden, das Wohlbefinden der Öffentlichkeit zu gewinnen und zu pflegen. Ausschlaggebend dafür ist ein zunehmendes Bewusstsein dafür, dass verantwortungsvolle Unternehmenspraktiken letztlich gewinnbringend sind und dass „das Gute tun und das Richtige tun“ sich gegenseitig stärken; die Förderung verantwortungsvoller und nachhaltiger Unternehmenspraktiken geht jedoch auch auf den Druck der Konsumenten und staatliche Maßnahmen und Anreize zurück, z. B. „grüne“ steuerpolitische Instrumente und Beschaffungspolitiken.

## Das Mandat der IAO für nachhaltige Unternehmen

274. Nach Annahme der Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen im Jahr 2007 wurde das Programm für nachhaltige Unternehmen angepasst, um dem Rahmen und den Vorgaben der Schlussfolgerungen besser Rechnung zu tragen. Sie wurden bekräftigt in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit, in der die Mitgliedstaaten aufgerufen werden, nachhaltige Unternehmen zu fördern. Die Tätigkeit des Amtes orientiert sich auch an der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Die folgenden Instrumente enthalten ausführliche Leitlinien zur betrieblichen Entwicklung: Die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002, und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (Erklärung über MNU).

## Multinationale Unternehmen

275. Die Globalisierung hat ein beispielloses Wirtschaftswachstum ausgelöst und so für viele ungeahnte Chancen eröffnet, sie hat aber auch im Zusammenhang mit Einkommensungleichheit, Umweltverschmutzung und Marktversagen Spannungen verschärft. Die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise hat die bei der Steuerung der globalen Marktwirtschaft bestehenden Defizite aufgedeckt. Dies hat die Aufmerksamkeit erneut auf die soziale Dimension der Wirtschaftswelt gelenkt und der sozialen Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility = CSR) und freiwilligen Initiativen einer Vielzahl öffentlicher und privater Akteure, die sich zunehmend auf internationale Arbeitsnormen berufen, neue Impulse verliehen. Die MNU-Erklärung wurde erarbeitet, um Unternehmen und Staaten in solchen Situationen eine Orientierungshilfe zu geben. Sie ist das einzige Instrument der IAO, das sich direkt mit MNU und anderen Unternehmen befasst und in der Geschäftswelt im Kontext der CSR gefördert wird. Das Amt

<sup>6</sup> Ebd.

erstattet dem Unterausschuss für multinationale Unternehmen regelmäßig auf jeder Sitzung des Verwaltungsrats Bericht.

### Genossenschaftliche Betriebe

276. Genossenschaften sind Unternehmen im Besitz der Mitglieder. In der Empfehlung Nr. 193 wird das Amt beauftragt, Mitgliedsgruppen und Genossenschaftsorganisationen bei der Förderung von Genossenschaften zu unterstützen. Dies anerkennt die integrative wirtschaftliche und soziale Rolle, die Genossenschaften bei der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und der Unterstützung einer verantwortungsvollen und nachhaltigen Entwicklung zukommt. Tatsächlich hat sich gezeigt, dass sich die globale Wirtschaftskrise zwar negativ auf die meisten Unternehmen ausgewirkt hat, weltweit erwiesen sich Genossenschaftsbetriebe jedoch gegenüber der Krise als sehr widerstandsfähig. Finanzgenossenschaften blieben finanziell stabil. Konsumgenossenschaften verzeichneten höhere Umsätze und Arbeitergenossenschaften ein höheres Wachstum, da Menschen sich für die genossenschaftliche Betriebsform entschieden, um den neuen wirtschaftlichen Realitäten Rechnung zu tragen<sup>7</sup>.

### Kleine und mittlere Unternehmen (KMUs)

277. Kleine Unternehmen sind große Arbeitgeber. In den meisten Volkswirtschaften entfällt ein sehr großer Anteil der Beschäftigung und Wirtschaftstätigkeit auf KMUs<sup>8</sup>. So entfallen beispielsweise in Europa fast 99 Prozent der Unternehmen und 67 Prozent aller Arbeitsplätze im privaten Sektor auf KMUs. In der Entwicklungswelt sehen die meisten Armen in einer selbständigen Erwerbstätigkeit den vielversprechendsten Ausweg aus der Armut<sup>9</sup>. Es sind die kleinsten Unternehmen, vor allem in der informellen Wirtschaft, wo Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit am deutlichsten sind. Die Arbeitnehmer von Klein- und Mikrobetrieben sind sich wandelnden wirtschaftlichen Bedingungen oft besonders schutzlos ausgesetzt. KMUs sind in globalen Wertschöpfungsketten besonders verletzlich, da sie bei Schwierigkeiten in großen Unternehmen oft die Hauptlast der Folgen tragen müssen. Die diesbezügliche Tätigkeit des Amtes orientiert sich an der Empfehlung Nr. 198, die sich insbesondere mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Sektor befasst.

### Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen

278. Die Mitgliedsgruppen äußern ihre Bedürfnisse in der Regel auf zwei Wegen; erstens über die Lenkungsstruktur der IAO. Zusätzlich zu den angenommenen Urkunden und den Leitlinien der Internationalen Arbeitskonferenz erörtert der Verwaltungsrat oft die Frage der betrieblichen Entwicklung; außerdem wird das Amt regelmäßig vom Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik und dem Unterausschuss für multinationale Unternehmen beraten.

279. Zweitens übermitteln die Mitgliedsgruppen auf der Länderebene dem Amt ihre Bedürfnisse auf dem Weg der Ausarbeitung von Grundsatzpolitik, vor allem im Rahmen

---

<sup>7</sup> B. Johnston, *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Programm für nachhaltige Unternehmen (Genf, IAA, 2009).

<sup>8</sup> Es gibt keine einheitliche universelle Definition für KMUs. Länder haben eigene Definitionen, die in der Regel auf der Anzahl der Beschäftigten, dem Umsatz oder dem Unternehmenswert beruhen: Je reicher das Land, desto höher ist in der Regel die Schwelle.

<sup>9</sup> D. Narayan-Parker, *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

der Erstellung und Umsetzung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) und Projekten im Zusammenhang mit den Ergebnissen dieser Programme. Fast alle Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit enthalten ausdrückliche Verweise auf Ergebnisse im Zusammenhang mit der Entwicklung nachhaltiger Unternehmen. Es gibt eine besonders große Nachfrage nach Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen und Frauen durch Unternehmertum und nach der Verwendung der Unternehmensentwicklung als einem Mittel zur Integration benachteiligter Menschen, z. B. besonders Bedürftiger oder Behinderter, in den Arbeitsmarkt.

280. Die Mitgliedsgruppen ersuchen das Amt um Unterstützung bei ihren grundsatzpolitischen Dialogen, die zur Entwicklung nationaler Beschäftigungspläne führen. Diese Pläne enthalten fast immer Abschnitte zur Privatsektor- oder Unternehmensentwicklung, und in vielen Fällen verfügen Mitgliedstaaten über spezielle Politiken für den privaten Sektor oder KMUs, die auch auf Beiträgen beruhen, die die Mitgliedsgruppen gemeinsam mit dem Amt erstellt haben. In Anbetracht des Mandats der IAO im Bereich nachhaltiger Unternehmen bemühen sich die Mitgliedsgruppen verstärkt um die Unterstützung des Amtes bei Maßnahmen zur Förderung grüner Unternehmen und eines verantwortungsvollen Umgangs mit der Umwelt.

## Die Antwort des Amtes

281. Das Amt hat im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Werkzeugen und Produkten zur Kapazitätsschaffung und Förderung von Unternehmen entwickelt, z. B. Ausbildungsressourcen, Handbücher, Leitfäden, Arbeitspapiere und Bücher<sup>10</sup>. Sie entstanden oft im Zusammenhang mit Projekten der technischen Zusammenarbeit, die im Laufe der Jahre durchgeführt wurden. Diese Werkzeuge bauen auf dem komparativen Vorteil der IAO auf und haben nicht nur die Schaffung von Arbeitsplätzen zum Ziel, sondern auch die Qualitätsverbesserung von Arbeitsplätzen auf betrieblicher Ebene. In vielen Fällen wurden sie aktualisiert, um den Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen besser Rechnung zu tragen.

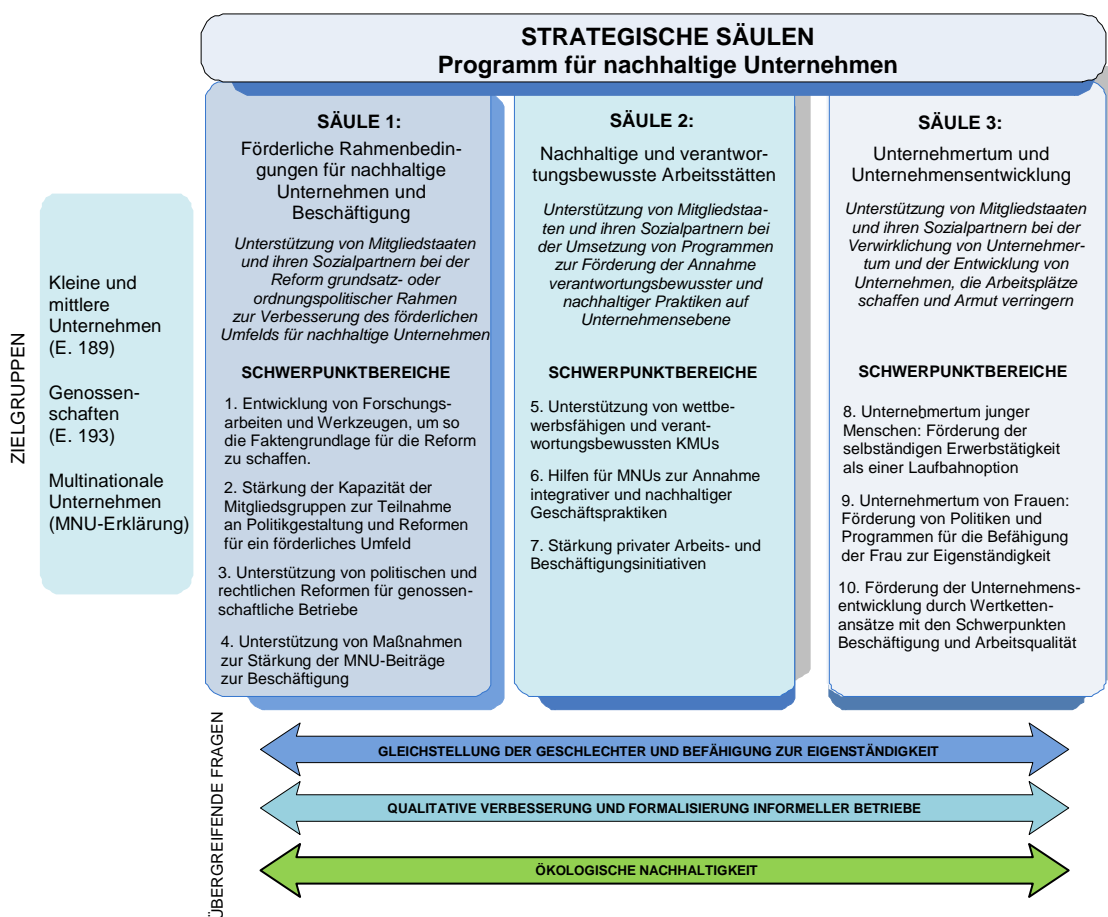
282. Das Amt verfügt jetzt über einen grundsatzpolitischen Ansatz, der in diesen Schlussfolgerungen enthalten ist. Seit ihrer Annahme im Jahr 2007 hat das Amt seine Tätigkeit entsprechend ausgerichtet; so hat es beispielsweise einen strategischen Rahmen zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen (Abbildung 4.1) ausgearbeitet, der Teil des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens 2010-15 ist. Dieser neue konzeptionelle Rahmen stützt sich auf drei Säulen.

- Säule 1 – Förderliche Rahmenbedingungen für nachhaltige Unternehmen und Beschäftigung. Diese Säule betrifft die zusammenhängenden und sich gegenseitig stärkenden Bedingungen für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen, die in den Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen genannt werden. Förderliche Rahmenbedingungen fördern Investitionen, unternehmerisches Denken, Arbeitnehmerrechte und die Gründung, das Wachstum und den Fortbestand nachhaltiger Unternehmen, die sich um ein Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen und Interessen des Unternehmens und gesellschaftlichen Bestrebungen bemühen.

<sup>10</sup> G. Buckley, M. Henriques, J.M. Salazar-Xirinachs: *The promotion of sustainable enterprises* (Genf, IAA, 2009); N. Rogovsky et al.: *Restructuring for corporate success: A socially sensitive approach* (Genf, IAA, 2005) unter <http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>.

- Säule 2 – Nachhaltige und verantwortungsbewusste Arbeitsstätten. Diese Säule anerkennt die wirtschaftlichen und sozialen Bestrebungen der Menschen, von denen nachhaltige Unternehmen abhängig sind, sowie die Auswirkungen der Entwicklung auf die natürliche Umwelt. Das Ziel besteht darin, den Schwerpunkt auf Arbeitsbedingungen und die Qualität der Arbeitsumwelt zu legen. Dies impliziert die Förderung von sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen, der Humanressourcenentwicklung und der Behandlung von Fragen wie Produktivität, Löhne und Teilhabe an Gewinnen sowie soziale Verantwortung von Unternehmen (CSR), Corporate Governance und Geschäftspraktiken.
- Säule 3 – Unternehmertum und Unternehmensentwicklung. Diese Säule befasst sich vor allem mit der Rolle des Unternehmers und der Gründung von Unternehmen, die zu mehr und besseren Arbeitsplätzen führt. Sie hilft Mitgliedstaaten und ihren Sozialpartnern bei der Förderung des Unternehmertums, insbesondere unter Frauen und jungen Menschen.

Abbildung 4.1. Das Programm der IAO für nachhaltige Unternehmen



### Säule 1. Förderliche Rahmenbedingungen für nachhaltige Unternehmen und Beschäftigung

283. Es ist die Aufgabe der Regierungen, ein für die Gründung und das Wachstum nachhaltiger Unternehmen förderliches Umfeld zu schaffen, z. B. durch die Einrichtung eines förderlichen rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmens. Alle Unternehmen benötigen gute Gesetze, Rechtsvorschriften und Institutionen. Wo diese schwach, über-

mäßig belastend, undurchsichtig oder willkürlich sind oder nicht durchgesetzt werden, können sie die Kosten unternehmerischer Tätigkeiten erhöhen, Innovationen und Wettbewerb hemmen, eine optimale Verwendung von Ressourcen verhindern und informelle Tätigkeiten fördern. Wo sie verlässlich, transparent und effizient sind, ist es einfacher, das Recht zu befolgen und von den Chancen und dem Schutz zu profitieren, die durch das Recht geboten werden.

284. Unterschiedliche Instrumente werden eingesetzt, um das unternehmerische Umfeld zu beurteilen, von der relativ engen Fokussierung auf die Kosten einer unternehmerischen Tätigkeit im jährlichen Bericht *Doing Business* der Weltbank und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) bis zu den stärker integrierten, ganzheitlichen Beurteilungen der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, die für den jährlich erscheinenden *Global Competitiveness Report* des Weltwirtschaftsforums, das *World Competitiveness Yearbook* des Institute for Management Development (IMD) und die *Investment Climate Surveys* der Weltbank durchgeführt werden. Sie betrachten alle die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen allein aus der Perspektive des Unternehmers. Die IAO verfolgt einen weitergefassten Ansatz, der auch die Perspektive der Arbeitnehmerrechte und die besonderen Herausforderungen von Kleinbetrieben mit einbezieht.

285. Bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen geht es um die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Institutionen und Ordnungssysteme, die Unternehmen stützen, wie z. B. Arbeitsverwaltungen, repräsentative Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und Kollektivverhandlungen. Das Ziel besteht darin, Fortschritte auf dem Weg zu einer wohlhabenden, stabilen und gerechten Gesellschaft zu machen.

286. Die vom Amt den Mitgliedsgruppen in diesem Bereich gewährte Unterstützung umfasst Ausbildungs- und Sensibilisierungsprogramme im Außendienst, insbesondere für die Sozialpartner, Unterstützung der Reform von Gesetzen und Rechtsvorschriften, insbesondere von arbeitsrechtlichen und verwandten Vorschriften, damit diese für ausländische Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen, sowie die Gründung und das Wachstum von Mikro- und Kleinbetrieben besonders förderlich sind, der Integration der Entwicklung nachhaltiger Unternehmen in die innerstaatliche Politik, gestützt auf nationale Beschäftigungspläne mit diagnostischen Beurteilungen zur Ermittlung regulatorischer Hemmnisse für Unternehmenswachstum, und Strategien zur Verbesserung der Vertretung von KMU-Eigentümern und -Arbeitnehmern in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.

287. Das Amt hat eine Reihe von Werkzeugen entwickelt, um der Nachfrage nach Tätigkeiten im Bereich förderlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. In Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum in Turin wurde ein Lehrgang mit dem Titel *Creating an enabling environment for small enterprise development* entwickelt und anschließend zur Durchführung auf Länderebene individuell angepasst. Mit Hilfe des Lehrgangs wurden über 300 politische Entscheidungsträger und Reformer des wirtschaftlichen Umfelds ausgebildet. Außerdem wurde ein Evaluierungswerkzeug für die Entwicklung des Unternehmertums unter Frauen konzipiert und in einer Reihe von Ländern in Afrika und Zentralasien eingesetzt.

288. In einer Reihe afrikanischer Länder, darunter Swasiland und Ghana, wurde ein detailliertes diagnostisches Werkzeug zur Beurteilung regulatorischer Hemmnisse auf nationaler Ebene (unter Bezug auf die 17 Bedingungen für ein förderliches Umfeld, die von der Internationalen Arbeitskonferenz 2007 ermittelt wurden) erprobt, und in Indonesien wurde eine diagnostische Evaluierung des Geschäftsklimas für junge Unternehmer durchgeführt. Das IAA entwickelte ferner verschiedene Richtlinien zum förderlichen

Umfeld, z. B. die *Guidelines for cooperative legislation and participatory cooperative policy-making: A manual*.

**Kasten 4.1**  
**Förderliche Rahmenbedingungen für Genossenschaften:**  
**Genossenschaftsfazilität für Afrika, COOP<sup>AFRICA</sup>**

Die Genossenschaftsfazilität für Afrika, COOP<sup>AFRICA</sup> \*, unterstützt die Schaffung von Arbeitsplätzen, sozialen Schutz und gesellschaftliche Mitsprache im Rahmen eines genossenschaftlichen Ansatzes. Auf der gesetzgeberischen Ebene unterstützt das Programm rechtliche und politische Maßnahmen, die der Genossenschaftsentwicklung förderlich sind (z. B. in Lesotho, Mosambik, Uganda und Sansibar). Auf betrieblicher Ebene unterstützt es Dienste für die Primärgenossenschaften durch die Benennung von „Kompetenzzentren“ und genossenschaftliche Stakeholder durch einen Challenge Fund. Auf der institutionellen Ebene hat das Programm ein Netzwerk genossenschaftlicher Anbieter in der Region eingerichtet, und es fördert durch nationale Beratungsgruppen Koordinierungsstrukturen (z. B. Gewerkschaften und Verbände). Gemäß einer unabhängigen Halbzeitevaluierung (September 2009) hat sich der Challenge Fund bei nachfrageinduzierten Hilfsdiensten für Genossenschaften als wirksam erwiesen; 2008-09 wurden im Rahmen von 70 Projekten über 224.000 Genossenschaftsmitglieder erreicht. Durch die Partnerschaft mit dem Programm für soziale Finanzdienstleistungen hat das Programm die Versicherungsdeckung auf bedürftige Bevölkerungsgruppen ausgedehnt.

Mit Hilfe von Baseline-Studien und der Einbeziehung örtlicher und nationaler Akteure hat COOP Afrika ein Überwachungs- und Evaluierungssystem eingerichtet. Die Halbzeitevaluierung 2009 zeigte folgende Ergebnisse: neue Genossenschaftspolitiken und -gesetze in sieben Ländern, annähernd 4.000 geschaffene Arbeitsplätze und 225.000 Genossenschaftsmitglieder. 46 Prozent der Genossenschaftsmitglieder sind Frauen und 40 Prozent junge Menschen. Die Reichweite des Programms profitiert von Partnerschaften mit dem IGB, der IOE und Initiativen im Rahmen von Initiativen für Einheit in der Aktion. Das Programm wird hauptsächlich finanziert von UKaid, DFID sowie SIDA, der Regierung Finnlands und AGFUND.

\* [www.ilo.org/coopafrika](http://www.ilo.org/coopafrika).

289. Multinationale Unternehmen (MNU) können wichtige positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und nationale Entwicklung haben. Die Regierungen können zu diesem Ziel beitragen, indem sie eine Politik verfolgen, die Investitionen und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze durch KMUs fördert. Eingedenk dieser Zielsetzung hat das Amt auf nationaler Ebene mit dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in Ghana und Argentinien Kontakt aufgenommen, um durch eine Stärkung des Dialogs zwischen politischen Entscheidungsträgern, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und MNUs und den Austausch von Erfahrungen, Anliegen und grundsatzpolitischen Optionen zu förderlichen Rahmenbedingungen beizutragen. Darüber hinaus wurden in drei Staaten in Afrika in einer Post-Konfliktsituation – Côte d’Ivoire, Sierra Leone und Liberia – Feldforschungstätigkeiten und anschließende Kapazitätsschaffungsmaßnahmen durchgeführt, um die Rolle der MNUs in der Jugendbeschäftigung und die politischen Entscheidungsträgern zur Förderung der Jugendbeschäftigung durch diesen Sektor zur Verfügung stehenden Optionen zu untersuchen.

## Säule 2. Nachhaltige und verantwortungsbewusste Arbeitsstätten

290. Die Tätigkeit des Amtes zeichnet sich in diesem Bereich durch zwei allgemeine Stränge aus: einer, der sich mit der Förderung der Durchführung menschenwürdiger und produktiver betrieblicher Praktiken in KMUs befasst, vor allem durch die Unterstützung des Kapazitätsaufbaus in Mittlerorganisationen, und ein Strang, der sich mit der sozialen Verantwortung der Unternehmen und der Förderung der Grundsätze der MNU-Erklärung befasst.

291. Die IAO beteiligt sich schon seit vielen Jahren an betrieblichen Programmen, um „menschenzentrierte“ oder „Königsweg“-Ansätze zur Verbesserung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Solche Ansätze zeichnen sich dadurch aus, dass der Schwerpunkt auf die am Produktionsprozess beteiligten Faktoren gelegt wird: Technologien, Arbeitnehmerqualifikationen und kooperative Organisationsstrukturen anstelle von Ansätzen, die allein Kostenkürzungen vorsehen. Eine solide Faktengrundlage wurde geschaffen, um zu zeigen, dass menschenwürdige Arbeit – Verwirklichung von Arbeiterschutz, gute Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen, sauberere Produktionssysteme usw. – den Grundstein für nachhaltige Produktivitätsverbesserungen und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit legt. Menschenwürdige Arbeit ist somit letztlich ein Produktivfaktor.

292. Die Verbesserung der Arbeitsqualität und die Einhaltung der innerstaatlichen Arbeitsgesetze und internationalen Arbeitsnormen in Unternehmen stehen im Zusammenhang mit verschiedenen Aspekten der Tätigkeit der IAO, die alle vier strategischen Ziele betreffen. Beispiele für diese Arbeit sind das Programm für die Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE), das auf der Grundlage von Arbeitsnormen, betrieblicher Zusammenarbeit und fortschrittlichen Managementpraktiken nationale Fähigkeiten zur Durchführung nachhaltiger Produktivitäts- und Wettbewerbsfähigkeitsverbesserungen in KMU-Clustern stärkt, sowie das Fabrikverbesserungsprogramm (FIP) in Fabriken in Sri Lanka, Vietnam und Indien.

293. Verantwortungsbewusste Arbeitsstätten fördern gemeinsame Werte, Vertrauen und Zusammenarbeit – und von grundlegender Bedeutung für all dies ist die Förderung des sozialen Dialogs und guter Arbeitsbeziehungen z. B. durch Kollektivverhandlungen und die Unterrichtung, Konsultierung und Teilhabe von Arbeitnehmern. Programme wie FIP und SCORE sowie verschiedene internationale Rahmenvereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden in unterschiedlichen Industriesektoren zeigen, dass der soziale Dialog einen Beitrag leisten kann zu höherer Produktivität und mehr Innovationen sowie zu verbesserter Gesundheit und Sicherheit und Fairness am Arbeitsplatz.

294. Ein großer Teil der globalen Produktivkapazität befindet sich weiter in der informellen Wirtschaft; viele MNU, deren Gewinne größer sein können als das BIP ihrer Gastländer, sind in vielen unterschiedlichen Jurisdiktionen tätig, oft in Gebieten mit einer schwachen Staatsführung und unterschiedlichen oder eingeschränkten Arbeits- und Umweltnormen. Angesichts der zunehmend von der Zivilgesellschaft und Verbrauchern erhobenen Forderungen nach mehr Transparenz nehmen Unternehmen entweder freiwillig Normen an oder sie entwickeln eigene Verhaltenskodizes. Für die IAO geht es dabei um eine Frage der Harmonisierung: es ist wichtig, dass freiwillige Initiativen zusammengeführt werden, um eine unnötige Duplizierung von Ressourcen oder sich widersprechende Ansätze zu vermeiden.

295. Nach Annahme der MNU-Erklärung im Jahr 1977 ergab sich durch die Förderung der einzigen freiwilligen Initiative der Organisation eine neue Herausforderung. Um ihr zu begegnen, wurde der MNU-Unterausschuss eingesetzt, um einen Folgemechanismus zur Messung der Umsetzung des Instruments einzuführen. Bis vor kurzem führte das Amt diese Folgemaßnahme durch eine regelmäßige universelle Befragung dreigliedriger Mitgliedsgruppen in Mitgliedstaaten durch. Eine abnehmende Anzahl von Antworten auf die Befragung und die zunehmende Überzeugung, dass ein stärker proaktiv ausgerichtetes Modell der Zusammenarbeit mit MNUs, Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen zielführender sein könnte, führten zu einer Überprüfung der Methodologie. Im November 2009 billigte der Verwaltungsrat eine neue Folgestrategie: das Amt wird jetzt Maßnahmen auf Landesebene durchführen, bei denen der Schwerpunkt auf Sensibilisie-

rungsmaßnahmen und der Förderung des Dialogs zwischen Mitgliedsgruppen und MNUs liegt.

296. Um wachsenden Unsicherheiten angesichts der starken Zunahme von Kodizes und Normen zu begegnen und um bei der Förderung von MNU-Grundsätzen einen stärker proaktiv ausgerichteten Ansatz zu verfolgen, hatte das Amt einen neuen „Help Desk“-Dienst eingerichtet. Dieser Anfang 2009 eingerichtete Dienst bietet MNUs, Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Mitgliedstaaten direkt kostenlose und vertrauliche sachverständige Unterstützung zu Arbeitsnormen. Der Dienst wurde positiv aufgenommen, und Maßnahmen wurden ergriffen, um einer höheren Nachfrage Rechnung zu tragen.

297. Im Rahmen der Diskussionen über die soziale Verantwortung von Unternehmen ist die Verantwortlichkeit der MNUs in Bezug auf die Arbeits- und Umweltpraktiken ihrer sich immer weiter ausweitenden Zuliefernetzwerke ein Thema, das zu wachsender Sorge Anlass gibt. Das Amt hat in diesem Zusammenhang einen Lehrgang für Sozialauditoren über die Umsetzung der Kernarbeitsnormen in Versorgungsketten eingerichtet, zu dem eine Reihe von Hauptabteilungen, Programme und Dienststellen des Amtes Beiträge geleistet haben, z. B. ACT/EMP, ACTRAV, ITC/TURIN, das Programm „Bessere Arbeit“, IPEC, SAFEWORK und ILO/AIDS.

### Säule 3. Unternehmertum und Unternehmensentwicklung

298. Das Amt hat bei der Förderung des Unternehmertums im Rahmen seiner Ausbildungs- und Unternehmensdienste umfangreiche Erfahrungen gesammelt. Die Unterstützung war vor allem auf Mikro- und Kleinunternehmen sowie auf Genossenschaften ausgerichtet, und sie konzentriert sich jetzt zunehmend auf Frauen und junge Unternehmer. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Förderung systemischer Ansätze mit dem Ziel, Märkte durch die Unterstützung bestimmter Sektoren oder Wertschöpfungsketten funktionsfähig zu machen, was oft geschieht, indem Probleme oder Hemmnisse auf örtlicher Ebene angegangen werden. Ein Beispiel dafür ist *Redturs*, eine marktorientierte Initiative der IAO zur Förderung von unternehmerischen Chancen und Schaffung von Arbeitsplätzen im gemeinwesenbasierten Tourismus in ländlichen und indigenen Gemeinschaften in Lateinamerika<sup>11</sup>.

299. Das jetzt in 24 Ländern aktive Programm für die Entwicklung des Unternehmertums der Frau (WED) hat mit Erfolg die Mitsprache und führende Rolle der Verbände weiblicher Unternehmer gestärkt und sie dabei unterstützt, Zugang zu politischen Entscheidungsebenen zu erhalten und KMU-Politiken in einer Reihe von Ländern zu beeinflussen. In Afrika hat die Fortführung der Initiative „Unternehmerin des Monats“ das Profil des Unternehmertums der Frauen gestärkt, und die Initiative ist in fünf Ländern zu einer sich selbsttragenden jährlich stattfindenden Tätigkeit geworden. Mit der Weiterentwicklung des WED von Einzelprojekten der technischen Zusammenarbeit zu einem vollen Programm werden Wirkungsindikatoren ausgearbeitet, und in Äthiopien wird zur Wirkungsmessung ein Evaluierungswerkzeug erprobt. Für Regierungen und Dienstleistungsanbieter werden WED-Indikatoren erstellt, um Veränderungen im zeitlichen Verlauf zu verfolgen und gute Praktiken zu dokumentieren.

300. In Zusammenarbeit mit dem Büro für die Gleichstellung der Geschlechter hat die IAO in verschiedenen Ländern einen Beitrag zur Ausarbeitung einer gleichstellungsorientierten KMU-Politik geleistet, und das Programm für die Entwicklung des weiblichen Unternehmertums und die Gleichstellung der Geschlechter (WEDGE) hat gestützt

---

<sup>11</sup> Unter [www.redturs.org](http://www.redturs.org).



auf die Forschungsergebnisse des Programms verschiedene Ansätze und Werkzeuge entwickelt.

301. Bei der Nutzung von Massenmedien für die Unternehmensentwicklung hat die IAO eine Führungsrolle übernommen (z. B. Fernsehen in China, Straßentheater in Sri Lanka und Radio in Uganda und Vietnam). Die Massenmedien sind ein effizienter und innovativer Weg, um ein größeres Publikum zu erreichen, und – was noch wichtiger ist – sie bieten Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern ein Werkzeug, um ihre eigene Wirtschaftsentwicklung selbständig zu gestalten. So bietet beispielsweise das Projekt „Small Enterprise Media in Africa“ (SEMA) in Uganda Bedürftigen die Möglichkeit, sich für ihre eigenen geschäftlichen Interessen einzusetzen, indem sie kommerzielle Rundfunkprogramme über Kleinbetriebe unterstützen (die Programme haben eine große Reichweite, da sie in Uganda fast sieben Millionen Hörer haben). Ein Drittel der Hörer berichtet, dass sie durch Anwendung des im Radio Gehörten ihren Umsatz erhöhen konnten. Es wurde dokumentiert, dass die Radioprogramme bedeutende Auswirkungen auf die Politik, Gesetzgebung, Unternehmensdienste und Infrastruktur haben.

302. Die Werkzeuge mit dem höchsten Bekanntheitsgrad dienen der Förderung des Unternehmertums. Das Programm „Know About Business“ (KAB) soll zur Schaffung einer Unternehmenskultur beitragen, indem es unter jungen Menschen in einer Sekundar-, Hochschul-, Fach- und Berufsausbildung ein besseres Bewusstsein für die Vorteile und Chancen einer selbständigen Erwerbstätigkeit schafft. Das Ausbildungspaket „Start and Improve Your Business“ (SIYB) und verwandte Werkzeuge wurden eingesetzt, um eine große Anzahl potentieller und bereits aktiver Unternehmer auszubilden. Das Amt hat auch Leitfäden und Handbücher ausgearbeitet, um den Zugang von Unternehmern zu Finanzdiensten (einschließlich Mikrofinanzierung) zu verbessern.

303. Jedes dieser Werkzeuge und jede Maßnahme wird am besten in den Kontext einer nationalen Entwicklungspolitik eingebettet, die ausdrücklich auf die Herausforderungen Bezug nimmt, denen junge Menschen und Frauen im Arbeitsmarkt gegenüberstehen, sowie auf die Schwierigkeit, den Bedürfnissen der informellen Wirtschaft Rechnung zu tragen (siehe Kapitel 3 und 7).

### *Öffentliche Unternehmen*

304. Regierungen können in Bezug auf nachhaltige Unternehmen als Regulierer, Stützer und Förderer agieren. Sie übernehmen die wichtige Aufgabe, soziale und ökologische Normen durch Beschaffungsverfahren und Investitionsprogramme zu fördern. Staaten kommt oft beim Besitz und der Führung von Unternehmen eine Rolle zu, in der Regel nach Marktversagen und/oder aus öffentlichem Interesse. Der Betrieb öffentlicher Unternehmen soll in der Regel im öffentlichen Interesse liegen; sie sollten daher als nachhaltige Unternehmen tätig sein. Die Tätigkeit des Amtes im Zusammenhang mit öffentlichen Betrieben hat sich bisher weitgehend darauf beschränkt, den sozialen Dialog und ein verbessertes Humanressourcenmanagement im öffentlichen Sektor zu fördern, oft im Rahmen der Hauptabteilung Tätigkeiten nach Sektoren (SECTOR). So verfügt SECTOR beispielsweise über das Aktionsprogramm „Befähigung öffentlicher Dienste, durch verbesserten sozialen Dialog und bessere Humanressourcenentwicklung zu nachhaltiger Entwicklung und Linderung von Armut beizutragen“. In Anbetracht des Mandats der Internationalen Arbeitskonferenz von 2007 bezüglich der Förderung nachhaltiger Unternehmen bestehen durchaus Möglichkeiten, die Unterstützung öffentlicher Unternehmen durch das Amt zu verstärken.

### *Angebotsketten und Ausfuhrfreizonen*

305. Die globale Geschäftstätigkeit erfolgt durch globale Lieferketten. Der Begriff „Lieferkette“ (oder „Wertkette“) bezeichnet eine Reihe zusammenhängender Unternehmen, die durch verschiedene Zulieferverhältnisse ein Produkt oder eine Dienstleistung vom Rohstoff zum Endverbraucher bringen. In der Regel übernehmen ein oder mehrere Unternehmen am höheren (Käufer-)Ende der Wertkette die Führungsrolle, und sie schreiben vor, welche Standards und Normen eingehalten werden müssen, um den Markt zu durchdringen. Eine Vielzahl von Systemen für Sozialaudits, Überwachung und Zertifizierung befassen sich mit Wertketten, die oft ihren Sitz in Ländern mit niedrigem Einkommen haben, so z. B. der Globale Pakt der Vereinten Nationen und die Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (EITI). Internationale Rahmenvereinbarungen sind eine wichtige Dimension einiger globaler Lieferketten, und das Amt hat umfangreiche analytische Arbeiten in diesem Bereich durchgeführt. Internationale Rahmenvereinbarungen wurden als Informations- und Konsultationsmechanismus zur Linderung der Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung verwandt.

306. Lieferketten verfügen grundsätzlich über ein bedeutendes Potential zur Integration von Unternehmen aller Größen und Arten in nationale und globale Produktionssysteme und zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und Einkommen entlang der Kette. In der Praxis stehen an der Spitze von Lieferketten in der Regel „Führungsunternehmen“, die die betrieblichen Parameter festlegen; dies wirft die Frage auf, wer den entlang der Kette geschaffenen Mehrwert beansprucht und welche Qualität die Arbeitsplätze entlang der Lieferkette haben. Das Programm Bessere Arbeit ist die bekannteste Tätigkeit des Amtes im Bereich von Angebotsketten (siehe Kasten 4.2).

#### **Kasten 4.2. Bessere Arbeit**

Das Programm Bessere Arbeit ist eine Partnerschaft zwischen der IAO und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) der Weltbankgruppe, die sich jetzt auf eine Reihe von Ländern erstreckt. Das im August 2006 zur Verbesserung der Arbeitspraktiken und der Wettbewerbsfähigkeit in globalen Lieferketten auf den Weg gebrachte Programm unterstützt Unternehmen bei der Verbesserung ihrer Arbeitsnormen, gestützt auf die Kernarbeitsnormen der IAO und das innerstaatliche Arbeitsrecht. Dies unterstützt Zulieferfirmen beim Wettbewerb auf globalen Märkten, wo viele Abnehmer die Einhaltung von Arbeitsnormen verlangen.

Die Verbesserung von Arbeitsnormen kann Unternehmen helfen, durch eine Verbesserung von Qualität und Produktivität ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. In Kambodscha, wo das Programm Bessere Arbeit schon vor einigen Jahren seine Tätigkeit aufgenommen hat, erfasst das Projekt inzwischen 340.000 Arbeitnehmer in etwa 300 Fabriken. Es hat zu sichtbaren Verbesserungen bei der Qualität der Arbeitsumgebung (bessere Einhaltung von Arbeitsnormen und arbeitsrechtlichen Vorschriften) und zu besseren wirtschaftlichen Erfolgen (höherer Umsatz und Marktanteil) geführt.

In Anbetracht der schwachen Staatsführung in Beschaffungsländern haben Käufer individuelle Überprüfungen der Arbeitsbedingungen in ihren Lieferketten durchgeführt, was eine kostspielige Duplizierung von Bemühungen ist, da viele Betriebe an verschiedene Käufer liefern. Forschungsarbeiten der Weltbank über die Textilindustrie in Vietnam haben festgestellt, dass das gegenwärtige System verschiedener Käufer-Audits pro Arbeitnehmer pro Jahr etwa 50 US-Dollar kostet. Das Programm Bessere Arbeit hilft, diese Bemühungen zu konsolidieren; jedes Jahr wird eine einzige Konformitätsbewertung durchgeführt, die von vielen Abnehmern genutzt werden kann, und mehrwertschaffende Beratungsdienste werden gewährt, um Betrieben Verbesserungen zu ermöglichen, was insgesamt etwa 2 US-Dollar pro Arbeitnehmer pro Jahr kostet. Durch die Verringerung der für die Ermittlung von Problemen aufgewandten Kosten können mehr Mittel eingesetzt werden, um Lösungen zu finden \*.

\* Unter [www.betterwork.org/public/global](http://www.betterwork.org/public/global).

307. Die Lieferkettenproduktion findet oft in Ausfuhrfreizonen statt. In Ausfuhrfreizonen können neue formale Beschäftigungschancen entstehen, und sie können somit ein wichtiges Werkzeug zur Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Einige Ausfuhrfreizonen werden jedoch zu Enklaven, die nicht oder nur über geringe Verbindungen zur örtlichen Wirtschaft verfügen. Außerdem werden einige mit unzureichenden Arbeitsbedingungen, schlechten Arbeitsbeziehungen und einem Mangel oder der Abwesenheit von Arbeitnehmerrechten, insbesondere der Vereinigungsfreiheit, in Zusammenhang gebracht. Die IAO überwacht die Entwicklungen in Ausfuhrfreizonen seit über 20 Jahren, z. B. durch Tätigkeiten, die 2007 und 2008 im Rahmen der damaligen InFocus-Initiative zu Ausfuhrfreizonen entwickelt worden waren<sup>12</sup>.

308. Damit das Potential von Ausfuhrfreizonen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausgeschöpft werden kann, sollten Regierungen über eine klare und umfassende Industrie- und Investitionsstrategie verfügen, die der Notwendigkeit Rechnung trägt, wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und die in den Normen der IAO festgelegten Rechte zu achten<sup>13</sup>. Das Amt hat eine Reihe von Forschungstätigkeiten zur Sammlung von quantitativen und qualitativen Informationen über Arbeitsbeziehungspraktiken in Ausfuhrfreizonen (insbesondere im Hinblick auf Freiheit und Kollektivverhandlungen, Arbeitsaufsicht und sozialen Dialog), auf den Weg gebracht und eine Intranet-Website eingerichtet, um den diesbezüglichen Wissensaustausch innerhalb der IAO zu fördern<sup>14</sup>.

## Reaktion auf die Krise

309. Wie bereits festgestellt, führte die globale Wirtschaftskrise zu einem Einbruch der Nachfrage, abnehmendem Handel und zu einer Kreditverknappung, die viele Unternehmen – insbesondere Kleinunternehmen – vor große Probleme stellte. Die Beschäftigungsverluste in Großfirmen dominierten die Schlagzeilen, doch viele Mikrobetriebe und KMUs wurden ebenfalls stark in Mitleidenschaft gezogen<sup>15</sup>. Man muss sich immer wieder daran erinnern, dass die Krise nicht nur die Börse und Großunternehmen betraf, sondern auch kleine und informelle Unternehmen und Märkte, wo viele kleine Händler und Erzeuger selbst in guten Zeiten große Probleme haben. Daher umfassten etwa drei Viertel aller grundsatzpolitischen Reaktionen auf die Krise Maßnahmen zur Bereitstellung von Darlehen und Steuererleichterungen für KMUs (Tabelle 1.1).

310. Die Unterstützung von Unternehmen in Krisenzeiten unterscheidet sich nicht sehr von der in anderen Zeiten gewährten Unterstützung. Bewährte Praktiken variieren nicht stark mit den wirtschaftlichen Bedingungen. In einem wirtschaftlichen Abschwung ist es lediglich dringlicher, dass politisch gehandelt wird, und die Bedürfnisse sind größer.

311. Die Krise hat allerdings deutlich gemacht, dass die Imperative der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen für alle nachhaltige Unternehmen unverzichtbar und notwendige Plattformen sind, auf deren Grundlage Praktiken wie

<sup>12</sup> Darüber wurde berichtet in IAA: *Proposals for the agenda of future sessions of the conference (appendix II)*, Verwaltungsrat, 303. Tagung, Nov. 2008, GB.303/3/2. Siehe auch IAA: *Report of the InFocus Initiative on export processing zones* und *Report of the Subcommittee on Multinational Enterprises*, Verwaltungsrat, 301. Tagung, Genf, März 2008, GB.301/ESP/5 und GB.301/13(Rev.).

<sup>13</sup> IAA: *Report of the Tripartite Meeting of Export Processing Zone-Operating Countries*, (Genf, 28 Sept.-2. Okt. 1998), Verwaltungsrat, 273. Tagung, Genf, Nov. 1998, GB.273/STM/8/1.

<sup>14</sup> Z. B. M. Amengual, W. Milberg: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Working Paper No. 3, Sektor Sozialdialog (Genf, IAA, 2008); auch unter [www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm).

<sup>15</sup> Die Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Umsetzung des Globalen Beschäftigungspaktes ist ein Schlüsselement des Programms für nachhaltige Unternehmen.

Arbeitsteilung<sup>16</sup> und sozial verantwortungsbewusste Restrukturierungsmaßnahmen generell umgesetzt werden können.

312. Das Programm der IAO für nachhaltige Unternehmen hat eine Reihe von Grundsatzdarstellungen zu KMUs, Genossenschaften und bewährten betrieblichen Verfahren in Krisenzeiten ausgearbeitet<sup>17</sup>, Auffrischkurse für SIYB-Ausbildungsleiter durchgeführt, damit sie ihre Kunden bei der Reaktion auf die Krise besser unterstützen können, und auf Ersuchen der G20 die als Reaktion auf die Krise zur Unterstützung von KMUs ergriffenen Maßnahmen fachlich evaluiert.

## Ressourcen und Kapital

313. Was die Ressourcen betrifft, so arbeiten etwa 20 Fach- und Führungskräfte in der Hauptabteilung Arbeitsplatzschaffung und Unternehmensentwicklung (EMP/ENTERPRISE) in der Zentrale, und in verschiedenen Außenämtern sind elf Unternehmensspezialisten tätig, von denen viele eng mit Projekt-Fachkräften zusammenarbeiten.

314. Der reguläre Jahreshaushalt beläuft sich auf etwa eine Million US-Dollar (ohne Personalkosten); Geber haben jedoch seit längerer Zeit großes Interesse an der Unterstützung der Tätigkeiten der IAO im Bereich der Unternehmensentwicklung gezeigt. Ende 2009 waren etwa 28 Projekte der technischen Zusammenarbeit im Gang und die dafür bereitgestellten Finanzmittel beliefen sich insgesamt auf etwa 111 Millionen US-Dollar (einige der Projekte befassen sich ausschließlich mit der Unternehmensentwicklung, andere verfügen über eine Komponente der Unternehmensentwicklung im Rahmen eines breiteren integrierten Projekts).

315. Im Lauf der Jahre hat EMP/ENTERPRISE eine besonders enge Arbeitsbeziehung mit dem Programm für Unternehmen, Mikrofinanzierung und örtlicher Entwicklung (EMLD) des Internationalen Ausbildungszentrums in Turin entwickelt, was zu zahlreichen gemeinsamen Ausbildungsprodukten, -lehrgängen und -projekten geführt hat, so z. B. die weithin bekannte jährliche Veranstaltung der Sommerakademie der IAO über die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen, die alle Aspekte der Tätigkeiten der IAO im Bereich nachhaltiger Unternehmen behandelt und Teilnehmer aus allen Regionen anzieht<sup>18</sup>.

316. Die Hauptabteilung unterhält für das globale Team der für die IAO in diesem Bereich praktisch Tätigen (Spezialisten, Projektkräfte, Mitarbeiter, Ausbilder, Forschungskräfte usw.) eine „Ressourcenplattform“ für den Austausch von Informationen, z. B. über Wissensmanagement, vorbildliche Praktiken und Finanzierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten.

## Externe Partnerschaften

317. Die IAO unterstützt die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen, indem sie insbesondere auf Länderebene aktiv mit der Familie der

---

<sup>16</sup> Siehe J. Messenger: *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, TRAVAIL Policy Brief No. 1 (Genf, IAA, 2009).

<sup>17</sup> Siehe P. Vandenberg: *Micro-, small and medium-sized enterprises and the global economic crisis: Impacts and policy responses*, Programm für nachhaltige Unternehmen (Genf, IAA, 2009); S. Ulrich, N. Rogovsky, D. Lamotte: *Promoting responsible and sustainable enterprise-level practices at times of crisis: A guide for policy-makers and social partners*, Programm für nachhaltige Unternehmen (Genf, IAA, 2009); J. Birchall und L. Ketilson: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Programm für nachhaltige Unternehmen (Genf, IAA, 2009).

<sup>18</sup> Unter [www.itcilo.org/enterpriseacademy](http://www.itcilo.org/enterpriseacademy).

Vereinten Nationen bei der Konzeption und Durchführung der Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) zusammenarbeitet. Darüber hinaus beteiligt sie sich an Initiativen für die einheitliche Landespräsenz der VN und kooperiert mit den Vereinten Nationen im Rahmen von Programmen der technischen Zusammenarbeit wie SCORE, wo sie mit der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung eine Partnerschaft zum Thema „grüne Produktivität“ eingegangen ist.

318. Die Arbeit des Amtes zu Genossenschaften umfasst auch Tätigkeiten, die gemeinsam mit den Internationalen Genossenschaftsbund durchgeführt werden. Außerdem hat das Amt eine führende Rolle im interinstitutionellen Ausschuss der Vereinten Nationen für die Förderung des Genossenschaftswesens übernommen, so im Hinblick auf das jetzt anstehende Internationale Jahr der Genossenschaften (2012).

319. Zur Förderung der MNU-Erklärung hat das Amt enge partnerschaftliche Beziehungen zur OECD und dem Globalen Pakt der VN entwickelt. Das Amt arbeitet weiterhin mit der OECD zusammen, insbesondere im Zusammenhang mit den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, indem es für die Aktualisierung der Leitsätze fachliche Beiträge bereitstellt und so in Bezug auf gemeinsame Grundsätze für Arbeitsnormen Kohärenz gewährleistet. Das Amt bietet den an der für Arbeitsfragen zuständigen Arbeitsgruppe des Globalen Pakts der VN beteiligten Mitgliedsgruppen Sekretariatsunterstützung und beantwortet technische Anfragen zu arbeitsrechtlichen Grundsätzen.

320. Das Amt hat der ISO-26000-Arbeitsgruppe für soziale Verantwortung laufende technische Unterstützung gewährt, und es arbeitet mit einem Netzwerk von Wirtschaftshochschulen zusammen um sicherzustellen, dass die Grundsätze der MNU-Erklärung in die Lehrpläne führender Management- und Wirtschaftshochschulen in jeder Region der Welt aufgenommen werden. Das Amt prüft neue Beziehungen zu anderen einschlägigen VN-Organisationen, z. B. UNCTAD und UNIDO, sowie zu sektorspezifischen Organisationen, darunter auf globaler Ebene aktiven Gewerkschaften.

321. Was die kleinbetriebliche Entwicklung betrifft, so ist das Amt ein wichtiges Mitglied des Geberausschusses für Unternehmensentwicklung (DCED). Durch diese Zusammenarbeit hat das Amt enge und produktive Arbeitsbeziehungen zu Geberorganisationen hergestellt und auf deren Verfahren Einfluss genommen.

322. Die Reaktion der IAO während der Wirtschaftskrise umfasste die Entwicklung und Stärkung von Partnerschaften mit unterschiedlichen Organisationen und Netzwerken im Hinblick auf die Formulierung geeigneter technischer Beratung und die Schaffung von Kapazität unter Anbietern von Dienstleistungen für Unternehmen. In der Ukraine handelt es sich dabei z. B. um eine Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten zur Durchführung einer Überprüfung förderlicher Rahmenbedingungen und der Unterstützung der Exportdiversifizierung und verbesserter Wettbewerbsstrategien für bestimmte Sektoren. Im Bereich der Kapazitätsschaffung hat die IAO das Netzwerk der SIYB-Ausbilder durch regionale Auffrischungsprogramme gestärkt, damit sie KMUs besser unterstützen können, da diese von einem starken wirtschaftlichen Einbruch oft besonders betroffen sind. Außerdem hat das Amt für die G20 eine Kurzdarstellung über Krisenreaktionen für KMUs erstellt.

## Auswirkungsevaluierung

323. Die Tätigkeit des Amtes im Bereich der Unternehmensentwicklung ist in verschiedenen Foren evaluiert worden. So wurde beispielsweise dem Verwaltungsrat im November 2003 eine unabhängige Evaluierung des InFocus-Programms Beschäftigungsförde-

rung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (IFP/SEED) vorgelegt<sup>19</sup>, und im März 2007 befasste sich der Ausschuss für technische Zusammenarbeit mit der thematischen Evaluierung der Tätigkeiten des Amtes zum Unternehmertum von Frauen<sup>20</sup>.

324. Die Tätigkeit des Amtes zu förderlichen Rahmenbedingung (Säule 1) ist zwar vergleichsweise neu, einige Lehren können jedoch schon daraus gezogen werden, namentlich dass politische Reformen qualitativ hochwertige Arbeitsplätze auf kostengünstigere Weise schaffen als eine direkte Unterstützung einzelner Unternehmen, dass die Vereinfachung der Durchführung gesetzlicher Vorschriften oft effektiver ist als die Zulassung von Ausnahmen und dass Anreize für eine verbesserte Einhaltung oft wirksamer sind als die Androhung von Sanktionen. Die Verringerung der Kosten für diese Gründung und Führung von Unternehmen und die Stärkung und Förderung der Vorteile einer Einhaltung von Vorschriften können zum Wachstum nachhaltiger Unternehmen und somit zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen beitragen<sup>21</sup>.

325. Die Arbeiten der IAO zu MNU-Erklärung werden regelmäßig vom MNU-Unterausschuss überwacht. Der Verwaltungsrat hat in periodischen Abständen Fragen behandelt, die in einem engen Zusammenhang mit Aspekten der Tätigkeit des Amtes zur Unternehmensentwicklung stehen, so z. B. die Diskussion über den Indikator zur Beschäftigung von Arbeitnehmern des Weltbankberichts *Doing Business* im November 2007<sup>22</sup>.

326. In den letzten 15 Jahren hat das Amt 65 Länder bei der Überarbeitung ihrer Politik und ihrer Rechtsvorschriften zu Genossenschaften unterstützt. In Lateinamerika hat es einen Beitrag zur Ausarbeitung und Annahme eines neuen „Rahmengesetzes“ für Genossenschaften geleistet (*ley marco para las cooperativas de America Latina*), und es hat sich im Kontext der Organisation für die Harmonisierung des Wirtschaftsrechtsrechts in Afrika (OHADA) an einer ähnlichen Initiative beteiligt.

327. Im Rahmen seiner gemeinsamen Tätigkeiten mit dem Geberausschuss für Unternehmensentwicklung leistete das Amt einen wichtigen Beitrag zur Ausarbeitung eines weiterhin anerkannten praktischen Leitfadens über gute Praktiken bei der Unterstützung von Reformen wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, der sich maßgeblich auf Arbeiten der IAO stützt<sup>23</sup>. Im Leitfaden wird die Bedeutung folgender Elemente betont: Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kosten und Nutzen bei der Entscheidungsfindung, Ausrichtung von wirtschaftlichen Anreizen auf Ziele nachhaltiger Entwicklung und Ausgleich zwischen der notwendigen Verringerung von Konformitätskosten und der Notwendigkeit, den Arbeitnehmerschutz zu sichern und zu verbessern, wozu auch das Recht auf sozialen Schutz gehört.

---

<sup>19</sup> IAA: *Evaluation of the InFocus Programme on Boosting Employment through Small Enterprise Development*, Verwaltungsrat, 288. Tagung, Genf, Nov. 2003, GB.288/PFA/11; und *Decent employment through small enterprise: A progress report on SEED activities* (Genf, 2003).

<sup>20</sup> IAA: *Women's entrepreneurship and the promotion of decent work: A thematic evaluation*, Verwaltungsrat, 298. Tagung, Genf, März 2007, GB.298/TC/1.

<sup>21</sup> IAA: *Promoting decent employment through entrepreneurship*, Verwaltungsrat, 298. Tagung, Genf, März 2004, GB.289/ESP/1; und *Business environment, labour law, and micro- and small enterprises*, Verwaltungsrat, 298. Tagung, Genf, Nov. 2006, GB.297/ESP/1.

<sup>22</sup> IAA: *The United Nations and reform: Developments in the multilateral system*, World Bank *Doing Business report: The employing workers indicator*, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/4/1.

<sup>23</sup> DCED: *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (Cambridge, 2008). Auch unter [www.business-environment.org](http://www.business-environment.org).

328. Das Programm Know About Business (KAB), das sich um die Stärkung der Unternehmenskultur bemüht, wurde in 22 Sprachen übersetzt und erreichte so annähernd 500.000 junge Menschen in 40 Ländern. In ca. 4.500 Bildungseinrichtungen wurden 11.000 Lehrer und Ausbildungsleiter ausgebildet<sup>24</sup>. Das KAB-Programm wurde in innerstaatliche Lehrpläne und Bildungssysteme aufgenommen, damit seine Wirkung nicht auf die ursprüngliche Intervention der IAO beschränkt bleibt.

329. Das in etwa 90 Mitgliedstaaten eingeführte und entsprechend angepasste Programm Start and Improve Your Business (SIYB), das die Gründung und das Wachstum von Unternehmen fördern soll, hat schätzungsweise über 1,2 Millionen Unternehmer ausgebildet und so in den letzten 15 Jahren zur Schaffung von über 300.000 Firmen und 1,4 Millionen Arbeitsplätzen beigetragen. Diese Zahlen über die erzielten Erfolge sind das Ergebnis nicht nachlassender Bemühungen, der Nachfrage nach einer grundlegenden Managementausbildung Rechnung zu tragen, und der weitreichenden Akzeptanz, die das SIYB-Programm in China und Vietnam erfahren hat<sup>25</sup>.

## Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende Ziele

330. Das Mandat der IAO im Bereich der Förderung nachhaltiger Unternehmen stützt sich auf Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog und die Förderung von Rechten, Normen und Gesetzen, die sich auf die Arbeitsstätte beziehen. Es stützt sich außerdem auf die Förderung sozialer Inklusion, was auch die Gleichstellung der Geschlechter und die Notwendigkeit umfasst, Arbeitnehmern angemessene Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit zu gewähren. Für die IAO geht es bei der Unternehmensentwicklung nicht allein darum, Marktkräfte freizusetzen, sondern vor allem, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen.

331. Der Hauptabteilung EMP/ENTERPRISE kommt den bei Tätigkeiten des Amtes zu nachhaltigen Unternehmen und der Schaffung von Arbeitsplätzen zwar eine Führungsrolle zu, eine effektive Programmdurchsetzung erfordert jedoch eine weitreichende Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen. Beispiele sind z. B. die Zusammenarbeit mit der Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeiten (EMP/SKILLS) in vielen Bereichen z. B. beim innerbetrieblichen Lernen und bei der unternehmerischen Ausbildung für Frauen mit Behinderungen (siehe Kapitel 6), mit der Hauptabteilung Beschäftigungspolitik (EMP/POLICY) über Wege zur Integration einer Fokussierung auf ein unternehmensfreundliches Umfeld in die allgemeine nationale planungs- oder beschäftigungspolitische Arbeit, z. B. in Nigeria und Indonesien, und mit dem Programm Sozialorientierte Finanzdienstleistungen um sicherzustellen, dass Unternehmer einen besseren Zugang zur ganzen Bandbreite finanzieller Dienstleistungen haben, die sie für die Aufnahme, das Wachstum und die Stabilisierung ihrer unternehmerischen Tätigkeiten benötigen, die Partnerschaft mit ACT/EMP beim Entwurf eines elektronischen Toolkits, um Arbeitgeberverbänden dabei zu helfen, ihre Reichweite zu verbessern und die Interessen und Anliegen von KMUs in ihren zentralen Tätigkeiten zu integrieren, und die Arbeit mit ACTRAV zum SYNDICOOP-Projekt, die Gewerkschaften und Genossenschaften in die Lage versetzen, gemeinsam Arbeitnehmer in der informellen

<sup>24</sup> T. Lucas de Rezende und J.D. Christensen: *Supporting entrepreneurship education: A report on the global outreach of the ILO's Know About Business Programme* (Genf, IAA, 2009).

<sup>25</sup> IAA: *SIYB Global Outreach Study* (Genf, 2003); und A. Atherton, K.O. Olming und L. Jun: *Evaluation of Start and Improve Your Business (SIYB) China* (Genf, IAA, 2007).

Wirtschaft in Ostafrika gewerkschaftlich zu organisieren, sowie die in letzter Zeit aufgenommenen Tätigkeiten zur sozialen Wirtschaft.

332. Zwei Arbeitsbereiche, bei denen die integrierte Vorgehensweise des Amtes deutlich wird, sind die lokale Wirtschaftsentwicklung und die Tätigkeiten zur informellen Wirtschaft. Die lokale Wirtschaftsentwicklung bezieht sich auf gebietsorientierte Entwicklungsstrategien – oft, jedoch nicht immer in ländlichen Gebieten –, die sich auf facettenreiche Interventionen und partizipatorische Prozesse stützen. Die vom Amt für die lokale Wirtschaftsentwicklung geleistete Unterstützung beruht in der Regel auf einer Reihe von Beiträgen aus verschiedenen technischen Bereichen wie Qualifikationsentwicklung, arbeitsintensive Methoden der örtlichen Infrastrukturentwicklung, sozialer Schutz verletzlicher Gruppen und rechtesbasierte Konzepte, z. B. im Kontext des globalen Programms Strategien und Instrumente gegen soziale Ausgrenzung und Armut (STEP), das sich auf örtlicher Ebene mit der Ausweitung sozialer Sicherheit im Gesundheitsbereich und dem Kampf gegen sozialen Ausschluss befasst.

333. Das Amt fördert facettenreiche oder integrierte Vorgehensweisen, bei denen oft der Schwerpunkt darauf liegt, die Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsergebnisse in Sektor- oder Wertketten zu steigern (siehe Kasten 4.3).

#### **Kasten 4.3**

##### **Konzeption integrierter, sich gegenseitig stützender Interventionen: Das Enter-Growth-Projekt in Sri Lanka**

Eine integrierte Vorgehensweise kombiniert und veranlasst Interventionen über einen gewissen Zeitraum, um Synergien zu maximieren und bessere Erfolge bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zu erzielen. Es erfordert ein sorgfältig abgewogenes Vorgehen mit „leichter Hand“ und starke Partner.

Beim Enter-Growth-Projekt in Sri Lanka (2005-09) wurden verschiedene Ansätze verwandt, um der Notwendigkeit besserer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, eines verbesserten Marktzugangs und einer stärkeren Akzeptanz der Unternehmenskultur Rechnung zu tragen. Foren auf Distriktebene, denen führende Vertreter der Provinz- und Distriktregierung, der Unternehmerngemeinschaft und der Anbieter von Wirtschaftsförderungsdiensten (nichtstaatliche Organisationen, öffentliche und private) angehörten, trugen entscheidend dazu bei, einen Dialog zwischen öffentlichen und privaten Sektoren in Gang zu bringen.

Die Foren verwandten eine partizipatorische Methode für örtliche Wirtschafts- und Wertkettenentwicklung, bei der örtliche Akteure prioritäre Vorschläge zur Entwicklung der örtlichen Wirtschaft vorlegten, gestützt auf die von ihnen ermittelten Einschränkungen und Chancen.

Evaluierungen zeigen, dass 740 Kleinbetriebe Zugang zu Krediten oder anderen Arten von Finanzdienstleistungen erhielten; in den anvisierten Wertketten wurden mindestens 800 neue Unternehmen gegründet, und 63 Prozent der bestehenden Firmen konnten ihren Umsatz markant erhöhen. Der Schlüsselfaktor war eine größere Integration, entweder durch eine horizontale Zusammenarbeit oder vertikale Verbindungen innerhalb von Subsektoren und Wertketten (so modernisierten 520 Milchbauern ihren Betrieb und verkaufen jetzt mehr Milch an einen großen Frischmilchbetrieb sowie auf lokaler Ebene).

Die durch das Projekt gewährte Unterstützung im Bereich der Organisierung führte dazu, dass 26 Unternehmerverbände wiederbelebt oder neu eingerichtet wurden. Für Unternehmensdienstleister wurden durch große Dienstleistungsmessen und sektorale und Wertkettenentwicklungstätigkeiten neue Geschäftsmöglichkeiten geschaffen. Erhebungen zeigen, dass 85 Prozent der Dienstleistungsanbieter ihre Märkte vergrößern konnten, z. B. bei Verpackungen, der Ausbildung für mehr Produktivität in der Bekleidungsindustrie und bei verbesserten Arbeitsverfahren.

Das Modell wird jetzt für die Schaffung von Kapazität unter IAO-Mitarbeitern in der Zentrale und im Außendienst genutzt und in anderen Außendienstprogrammen angewandt.



334. Die Vorteile eines integrierten Vorgehens in der betrieblichen Entwicklung sind ebenso offensichtlich wie einige der Herausforderungen. So ist die Arbeit mit den Sozialpartnern und über sie oft davon abhängig, dass deren Kontakte zu Mikro- und Kleinbetrieben (in denen sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen in der Regel sehr unterentwickelt sind) gestärkt oder vertieft werden. Die Notwendigkeit, die Reichweite des sozialen Schutzes auf alle Unternehmen und ihre Arbeitnehmer auszudehnen, ist besonders problematisch angesichts der Tatsache, dass in vielen Ländern ein Großteil dieser Unternehmen in der informellen Wirtschaft tätig ist. In ähnlicher Weise ist die Verwirklichung internationaler Arbeitsnormen und die Durchsetzung des innerstaatlichen Arbeitsrechts schwierig in einer Umgebung, wo Rechtstaatlichkeit und sichere Eigentumsrechte nicht fest verankert sind<sup>26</sup>.

## Das mögliche weitere Vorgehen

### Für Mitgliedstaaten

335. Zunächst sollten die Mitgliedstaaten **bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen fördern**, die es einfacher und wenn immer möglich auch günstiger machen, ein Unternehmen zu gründen und erfolgreich zu betreiben. Dies erfordert eine Stärkung der Rechtstaatlichkeit und der Institutionen und Ordnungssysteme, mit deren Unternehmen wachsen können, sowie die Gewährleistung, dass die entsprechenden Rechtsvorschriften und Politiken vorhanden sind. In den meisten Ländern mit niedrigem Einkommen sind die Haupthindernisse nicht nur ordnungspolitische Rahmen sondern auch Mängel der grundlegenden Infrastruktur (Straßen, Telekommunikation, Energie), unzureichende Investitionen in Humankapital (Bildung, Ausbildung), schlechter Zugang zu sozialorientierten Finanzdienstleistungen und schwache Systeme des sozialen Schutzes.

336. Zweitens muss progressiven Unternehmen aller Größen und Arten klar sein, wie wertvoll es ist, bei der Förderung **sozial- und ökologisch verantwortungsbewusster Arbeitsstätten** eine Führungsrolle zu übernehmen, nicht nur weil Verbraucherentscheidungen und Investitionsbeschlüsse von einzelnen und Institutionen zunehmend von Sozial- und Umweltkriterien beeinflusst werden. Den Regierungen kommt eine grundlegende Rolle zu beim Umgang mit Wissen über vorbildliche Praktiken in diesem Bereich und bei der Gewährleistung, dass Politiken, Rechtsvorschriften und Anreize vorhanden sind, damit personelle, finanzielle und natürliche Ressourcen auf ausgewogene und effiziente Weise zusammengeführt werden.

337. Drittens sollten Mitgliedstaaten **inklusive, gerechte und auf Chancengleichheit beruhende Märkte** fördern. Dies bedeutet, dass für das Unternehmertum gleiche Ausgangsbedingungen geschaffen werden und alle Mitglieder der Gesellschaft, einschließlich von Frauen und jungen Menschen, gefördert und – wo es notwendig ist – in die Lage versetzt werden, ein eigenes Unternehmen zu gründen und zu betreiben, sofern sie dies wollen. Es impliziert auch die Förderung einer räumlichen Entwicklung, die anerkennt, dass ein nachhaltiges weiteres Vorgehen auf einer ausgewogenen Entwicklung zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und der Stärkung wirtschaftlicher Chancen auf örtlicher Ebene beruhen muss.

<sup>26</sup> Siehe *Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, a.a.O., Abs. 10, Punkt 9.

## Für das Amt

338. Die Tätigkeit der IAO zu nachhaltigen Unternehmen basiert auf einer starken Zusammenarbeit und Netzwerken zwischen der Zentrale, dem Außendienst und dem Internationalen Ausbildungszentrum in Turin sowie auf dem komparativen Vorteil der IAO als einem normensetzenden Gremium mit einem normativen Mandat.

339. Mit den Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen verfügen die dreigliedrigen Partner und das Amt über einen tragfähigen, modernen und vorwärtsgerichteten Ansatz zur Förderung nachhaltiger Unternehmen – auf dieser Grundlage legen sie Maßnahmen fest und treten für sie ein.

340. Die Durchführung der Schlussfolgerungen machte es erforderlich, neue Tätigkeitsbereiche zu entwickeln und an der Arbeit des Amtes gewisse Anpassungen vorzunehmen. Als Teil des neuen strategischen Rahmens für das Programm des Amtes für nachhaltige Unternehmen bemüht sich das Amt jetzt um die Umsetzung der folgenden thematischen Prioritäten:

- Übergang von einer nachgelagerten Programmdurchführung – oft auf Unternehmensebene – zu einer **stärkeren Betonung vorgelagerter grundsatzpolitischer Reformen und eines förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen**. Dies sollte die Effizienz und Wirksamkeit stärken und die betriebliche Arbeit effektiver mit der in Kapitel 3 beschriebenen allgemeinen Arbeit im Bereich der Beschäftigung und den mit der Informalität verbundenen Herausforderungen (Kapitel 7) verzahnen. Die Aufmerksamkeit des Amtes wird sich verstärkt auf grundsatzpolitische Reformen und ein förderliches Umfeld für alle Arten von Unternehmen – jedoch insbesondere für KMUs und Genossenschaften – und auf Politiken richten, die grüne Arbeitsplätze und die grüne Wirtschaft fördern. Dies wird Bemühungen erfordern, um die Kapazität der Mitgliedsgruppen zur Teilnahme an der Gestaltung von Grundsatzpolitik zu stärken und durch Forschungsarbeiten und die Entwicklung von Instrumenten eine geeignete Faktengrundlage zu schaffen. Außerdem wird es nötig sein, verstärkt mit innerstaatlichen Mitgliedsgruppen bei der Durchführung der MNU-Erklärung in Wertketten zusammenzuarbeiten, um so eine Grundlage für die Gestaltung innerstaatlicher Politiken zu schaffen, mit denen ausländische Investitionen angezogen werden, um so örtliche Beschäftigungsergebnisse zu maximieren.
- Stärkere Unterstützung für **die Einführung verantwortungsbewusster und nachhaltiger betrieblicher Praktiken in Unternehmen**, um deren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit auf eine Weise zu verbessern, die zu einer nachhaltigen und ausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Auf Grundlage von Programmen wie SCORE wird das Amt die Fähigkeiten der Organisationen nationaler Mitgliedsgruppen und anderer einschlägiger Partner zur Durchführung von Programmen für nachhaltige Produktivitäts- und Wettbewerbsverbesserungen in KMU-Clustern unterstützen und sich dabei auf Arbeitsnormen, betriebliche Zusammenarbeit und progressive Managementverfahren stützen. Dies impliziert eine Zusammenarbeit mit Arbeitsaufsichtsdiensten, um verantwortungsbewusste betriebliche Praktiken in KMUs zu fördern. Außerdem wird es bedeuten, dass mit nationalen Mitgliedsgruppen, Globalen Gewerkschaftsföderationen (GUFs) und Unternehmen bei der Anwendung der MNU-Erklärung in der Arbeitsstätte zusammengearbeitet wird. Der Stand der Entwicklung der Initiative für grüne Arbeitsplätze und deren Eingliederung im November 2009 in die Hauptabteilung Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmensentwicklung wird das Amt in die Lage versetzen, der zunehmenden Nachfrage nach praktischen Ansätzen für die umwelt-

freundliche Umgestaltung von Unternehmen, die Förderung grüner Arbeitsplätze bei der Abfallbewirtschaftung und -wiederverwertung, erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und betrieblichen Antworten auf den Klimawandel besser Rechnung zu tragen.

- Das Angebot **verstärkter Unterstützung des Unternehmertums von Frauen und jungen Menschen**. Es ist auch beabsichtigt, die Führungsrolle der IAO in Bezug auf das Unternehmertum junger Menschen und Frauen zu stärken und dabei auf bereits erzielte Erfolge und die Schaffung von Kapazität aufzubauen. Die zunehmende Zahl weiblicher Unternehmer ist ein globaler Trend und viele Länder bemühen sich darum, das Unternehmertum von Frauen zu fördern, um so Armut zu verringern und wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen. In ähnlicher Weise ist das Unternehmertum von jungen Menschen ein wichtiges Werkzeug, um die volle und produktive Beschäftigung junger Frauen und Männer sicherzustellen, und das Unternehmertum von jungen Menschen muss in Beschäftigungsstrategien für Jugendliche integriert werden, um einen erfolgreichen Übergang junger Menschen von der Schule ins Erwerbsleben zu gewährleisten.

341. Neben diesen thematischen Prioritäten gibt es zwei wichtige Fragen, die gewisse programmatische Anpassungen erfordern können:

- Stärkere Aufmerksamkeit könnte darauf gerichtet werden, die **Fortschritte und Auswirkungen von Programminterventionen** auf die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen für Frauen und Männer sowie auf die Verbesserung des Wissensmanagements und der Lernerfahrungsprozesse zu messen. Bei der Entwicklung dieser Methodologien wird das Programm mit der Evaluierungseinheit des IAA zusammenarbeiten. Außerdem könnte es Nutzen aus den innovativen gemeinsamen Tätigkeiten mit mehreren Organisationen ziehen, die der Geberausschuss für Unternehmensentwicklung in diesem Bereich durchführt. Das Programm wird alle in Frage kommenden Hauptabteilungen des Amtes sowie Außenstellen und die Sozialpartner aktiv an diesen Bemühungen beteiligen.
- Die Kapazität des Amtes zur Verwirklichung **des Mandats der IAO zu nachhaltigen Unternehmen ist zwar groß, doch durch die zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen eingeschränkt**. Zusätzliche Ressourcen könnten das Amt in die Lage versetzen, die Tätigkeiten in allen genannten Bereichen mit Hilfe eines wirklich integrierten Programms zu verstärken, das sich auf alle drei strategischen Säulen erstreckt und insbesondere auf die vorgelagerte grundsatzpolitische Arbeit und den Kapazitätsaufbau für Mitgliedsgruppen ausgerichtet ist.



## Kapitel 5

---

### Qualifikationen für Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität

342. Durch die Globalisierung erhalten Bildung und Qualifikationen einen hohen Stellenwert. Länder auf allen Entwicklungsstufen stellen fest, dass Wachstum qualifikationslastig ist: Reichlich vorhandene Bildung und Qualifikationen steigern die Fähigkeit, Neues zu schaffen, neue Technologien anzuwenden, um mit den immer rascheren Veränderungen im Bereich der Technologie und der Märkte Schritt zu halten. Länder mit einem größeren Anteil an gebildeten und qualifizierten Arbeitskräften haben die Produktivität rascher gesteigert.

343. Eine ausreichend ausgebildete und lernfähige Erwerbsbevölkerung erhöht das Vertrauen der Investoren, fördert das Beschäftigungswachstum und stellt daher eine wichtige Grundvoraussetzung für ein inklusives beschäftigungsinduziertes Wachstum dar. Auf lange Sicht kann Ausbildung tatsächlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Ein Qualifikationsentwicklungssystem ist Teil des förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen, wie im vorangegangenen Kapitel erörtert worden ist.

344. Reichlich vorhandene Bildung und Qualifikationen beeinflussen den Verlauf des nationalen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Sie machen den Unterschied aus zwischen inklusivem Wachstum und Wachstum, das an großen Teilen der Gesellschaft vorbeigeht.

345. Den Schwerpunkt auf Bildung und Ausbildung für junge Menschen zu legen, ist unerlässlich – es ist aber nicht genug. Nur durch lebenslanges Lernen können Arbeitnehmer und Unternehmen mit dem zunehmenden Veralten von Qualifikationen und den Umgestaltungen der Arbeitsorganisation, die durch die Globalisierung bewirkt werden, Schritt halten. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat uns nachhaltig vor Augen geführt, wie Umschulung und Weiterbildung Arbeitnehmern dabei helfen können, ihren Arbeitsplatz zu behalten oder auf einen neuen Arbeitsplatz zu wechseln, und Unternehmen, flexibel zu bleiben.

346. An der Spitze des globalen Wettbewerbs ist „Wissen“ zum Hauptfaktor der Wertschöpfung geworden – nicht Land, nicht Arbeit, nicht physische Infrastruktur, ja nicht einmal Kapital. In der Annahme, dass alle Länder stärker und intelligenter in Bildung und Qualifikationen investieren können, ist dies eine erfreuliche Feststellung im Hinblick auf die Verteilung der Innovationsfähigkeiten.

347. Der überwiegende Teil der Welt steht aber immer noch vor Alphabetisierungs-herausforderungen und anderen Lernhindernissen. Ein großer Teil der Erwerbstätigen verdient seinen Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft und hat nur dort die Möglichkeit, etwas zu lernen. Es gibt weit verbreitete geschlechtsspezifische und ethnische Hindernisse für eine gute Bildung und eine zweckentsprechende berufliche Ausbildung. Diskriminierung stellt eine abscheuliche Einschränkung der Chancengleichheit dar,

angefangen mit dem Zugang zu Bildung und zum Erwerb von Qualifikationen lange vor dem Einstieg in den Arbeitsmarkt.

348. Laut der Erklärung über soziale Gerechtigkeit ist daher ein nachhaltiges institutionelles und wirtschaftliches Umfeld zur Förderung der Beschäftigung ein Umfeld, in dem „Einzelne die notwendigen Fähigkeiten und Qualifikationen entwickeln und auf den neuesten Stand bringen können, die sie benötigen, um zu ihrer persönlichen Erfüllung und zum Wohl der Gemeinschaft eine produktive Beschäftigung ausüben zu können“.

349. Wie gehen die Mitgliedsgruppen und das Amt die mit der Qualifikationsentwicklung verbundenen Herausforderungen zusammen an, um eine faire Globalisierung herbeizuführen – insbesondere um die in Kapitel 2 angesprochenen Herausforderungen im Zusammenhang mit Produktivität, Gerechtigkeit und demographischen Veränderungen zu bewältigen? Dies ist der Schwerpunkt dieses Kapitels.

## Unterschiedliche Realitäten und Politiktendenzen

350. Die Mitgliedsgruppen messen der Qualifikationsentwicklung in den Bestrebungen, die Gesellschaften an die sich wandelnden wirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen anzupassen, die Produktivität zu steigern und die Innovationskraft zu stärken, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und inklusive Ansätze zu nachhaltiger Entwicklung zu schaffen, große Bedeutung bei. Der Status der Ausbildungssysteme und -einrichtungen zwischen Ländern und Regionen sowie der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung sind mit unterschiedlichen Herausforderungen und Reaktionen verbunden <sup>1</sup>.

### Länder mit niedrigem Einkommen

351. Ein prägnantes Merkmal der ärmsten Länder ist ein im Allgemeinen niedriges Bildungsniveau. Durch den Mangel an Arbeitskräften mit nachgewiesenen Qualifikationen und der Fähigkeit zum Erwerb neuer Fertigkeiten am Arbeitsplatz wird das Wachstum in der produktiven formellen Wirtschaft gehemmt.

352. Viele finanzielle und nicht finanzielle Barrieren müssen überwunden werden, um den Zugang der Armen zur Ausbildung zu verbessern: die Opportunitätskosten der Ausbildungszeit; hohe Zulassungsanforderungen oder hohe Gebühren für Ausbildungslehrgänge; und soziale Faktoren, die Frauen häufig eine Ausbildung aufzwingen, die ihnen nur Zugang zu Tätigkeiten mit geringer Produktivität gewähren. Für Frauen ist es wegen der unbezahlten Arbeit, die von ihnen im Haushalt erwartet wird, oft schwer, ihre Tätigkeit aufzuwerten oder eine Ausbildung zu erhalten.

353. Die Bildungs- und Ausbildungssysteme in Ländern mit niedrigem Einkommen bevorzugen häufig akademische nichttechnische Qualifikationen mit dem Ergebnis, dass die Ausbildung in beruflichen, fachlichen und praktischen Fähigkeiten vernachlässigt wird. Im Mittelpunkt der politischen Reaktionen stehen die Erweiterung des Zugangs zur Ausbildung in der informellen und der ländlichen Wirtschaft, die Verbesserung der Lehrlingsausbildung und die Verbindung der schulischen Bildung und Ausbildung mit betrieblichem Lernen.

354. Die Antworten auf den Fragebogen im Rahmen der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente zeigten, dass eine wachsende Zahl von Ländern nationale

---

<sup>1</sup> Mehr Informationen über Herausforderungen und Reaktionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene finden sich in IAA: *Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

Politiken im Bereich der Qualifikationsentwicklung oder der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung entwickelt und durchführt (beispielsweise Mali, Mosambik); nationale Beschäftigungspolitiken, die die fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung angehen (beispielsweise Madagaskar); Ausbildungsgesetzgebung (beispielsweise Mauritius, Senegal); und/oder öffentliche Stellen mit der Aufgabe, Ausbildung bereitzustellen und das Ausbildungssystem zu verwalten (beispielsweise Uganda), die sich um eine Erweiterung der Ausbildungsmöglichkeiten bemühen. Diese Initiativen gehen so unterschiedliche Herausforderungen an wie: Mittelzwänge, die zu einem Rückgang der Investitionen in die fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung führen; Fehlanpassung der Qualifikationen und Mangel an Qualifikationen; geringe Beschäftigungsfähigkeit; arbeitslose Hochschulabsolventen; und unzureichende Ausbildungsmöglichkeiten in der informellen Wirtschaft.

### Länder mit mittlerem Einkommen

355. Die „duale Wirtschaft“ ist vorherrschend; die Wirtschaften sind nach wie vor gekennzeichnet durch eine Verbindung von hohem Wachstum und hoher Produktivität in manchen Sektoren und Regionen, die eine geringe Produktivität und unverminderte Armut in ihren großen informellen Wirtschaften aufweisen (siehe Kapitel 2 und 7).

356. Um dem Fachkräftemangel in wachstumsstarken Sektoren abzuhelpfen, verbessern die Länder die Koordinierung zwischen den künftigen Arbeitgebern und den Ausbildungsanbietern. Die Rolle der Qualifikationsentwicklung bei der Förderung der Formalisierung hat die Länder zur Ausweitung des Zugangs zu qualitativ guter Ausbildung veranlasst. So gibt es in Brasilien, Indien und Jamaika politische Initiativen, die die Herausforderungen im Bereich der Koordinierung, Ausweitung und Inklusion angehen, indem der Informationsfluss über die Ausbildungsbedürfnisse verbessert und damit die Fehlanpassung der Qualifikationen verringert wird. Die Antworten auf den Fragebogen im Rahmen der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente zeigten, dass viele Länder in Asien mit Politiken zur Entwicklung der Humanressourcen (beispielsweise die Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam) der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit durch Ausbildung in den von den Unternehmen nachgefragten Qualifikationen große Bedeutung beimessen.

357. Die Verbesserung der Anpassung der Qualifikationen und Bemühungen um die Förderung der Formalisierung durch eine bessere Qualifikationsentwicklung setzen eine expandierende formelle Wirtschaft mit einem entsprechenden Angebot an Arbeitsplätzen voraus – eine Annahme, die nicht unbedingt empirisch bestätigt wird. Die Ausbildungseinrichtungen werden an die Bedürfnisse von Menschen mit niedrigem Bildungsniveau und mit geringer oder ohne Berufserfahrung angepasst, um ihnen die Qualifikationen und Kompetenzen zu vermitteln, die von kleineren Unternehmen benötigt werden; gleichzeitig bemühen sie sich um die Vermittlung von Qualifikationen und Lernfähigkeiten, die diesen Unternehmen wiederum dabei helfen werden, neuere Technologien einzuführen und in der formellen Wirtschaft wettbewerbsfähig zu werden. Mehrere Länder in Lateinamerika beispielsweise gaben an, dass sie einer Ausweitung der Ausbildungsmöglichkeiten auf marginalisierte Gruppen und die informelle Wirtschaft hohe Priorität einräumen.

358. Die meisten Länder in Mittel- und Osteuropa (MOE) und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) verfügten bei Beginn des Übergangs zu einer Marktwirtschaft über eine traditionell starke fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung; ein Großteil der Berufsausbildung ist aber veraltet. Die Systeme der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung schwächeln und sind in einigen Ländern praktisch zusammengebrochen. Darüber hinaus stellt die alternde Erwerbsbevölkerung eine große wirtschaft-

liche, arbeitsmarktpolitische und politische Herausforderung mit bedeutenden Folgen für die Bildungs-, Ausbildungs- und Migrationspolitik dar.

359. Die Bemühungen um die Stärkung der Qualifikationsentwicklung umfassen die Restrukturierung der Ausbildungssysteme, um sie an die Anforderungen der neuen Marktwirtschaft anzupassen, den Ausbau der Arbeitsvermittlungsdienste und die Bereitstellung von Weiterbildungsmöglichkeiten. Viele MOE-Länder sind dabei, die Lehrpläne der Sekundar- und Berufsschulen zu verbessern und in neue Qualifikationsbereiche zu investieren, einschließlich der Ausbildung in beruflichen Kernqualifikationen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Menschen. Investitionen in die Ausbildung von Führungskräften und die unternehmerische Ausbildung haben ebenfalls hohe Priorität. Von Systemen für die Bewertung, Zertifizierung und Anerkennung von Qualifikationen verspricht man sich eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Menschen und der Arbeitmarkteffizienz.

### Länder mit hohem Einkommen

360. Wie in Kapitel 2 erörtert wurde, sind die großen politischen Herausforderungen, vor die die OECD-Länder gestellt sind, auf demographische Trends zurückzuführen, insbesondere die beispiellose Verschiebung in der Altersverteilung der Bevölkerung. Durch demographische Trends in Verbindung mit einem verstärkten Wettbewerb wird das Risiko, dass es zu einem Fachkräftemangel und zu Fehlanpassungen kommt, verschärft, wodurch das Wachstum der Unternehmen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer eingeschränkt werden. Die Geringqualifizierten sind die Verlierer dieser Begegnung mit der Globalisierung.

361. Die Länder gehen diese Herausforderungen an, indem sie: die Relevanz und Qualität der Erstausbildung verbessern; die Möglichkeiten für lebenslanges Lernen erweitern; aktive Arbeitsmarktpolitiken einsetzen, um die Ungleichheit in der Ausbildung und der Beschäftigung zu bekämpfen; und ältere Arbeitnehmer wieder in den Arbeitsmarkt eingliedern<sup>2</sup>.

362. Trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte ist das Unvermögen der beruflichen Bildung und der beruflichen Erstausbildung, praktisch verwertbare Kompetenzen zu vermitteln, ein Hemmschuh für das Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum. Zur Lösung des Problems werden die Ausbildung in Kern- und Fachqualifikationen, die Qualitätssicherung, die Zertifizierung von Qualifikationen und die Anerkennung von am Arbeitsplatz erworbenen Qualifikationen, berufliche Standards und kompetenzbasierte Ausbildung sowie öffentlich-private Partnerschaften in der Ausbildung integriert.

363. Anreize können nützlich sein. Die Regelungen, mit denen Unternehmen und Einzelpersonen zu Investitionen in lebenslanges Lernen ermutigt werden sollen, umfassen Folgendes: Abzug der Bildungsaufwendungen von der Körperschaftssteuer; obligatorische Steuerbefreiungssysteme, die ein Mindestniveau der Bildungsaufwendungen gewährleisten; freiwillige branchenspezifische Ausbildungsabgaben zur Finanzierung der Berufsausbildung und der Lehrlingsausbildung; Ausbildungsklauseln in Gesamtarbeitsverträgen; unabhängige Qualifikationsbewertungszentren für die Beschäftigten; und bezahlten Bildungs- und Ausbildungsurlaub. Die Anreize, die für Einzelpersonen bestimmt sind, umfassen Folgendes: Stipendien, Gutscheine, Studentendarlehen und neue Finanzierungsmechanismen wie „individuelle Lernkonten“.

---

<sup>2</sup> OECD: *Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen: Politikoptionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie* (Paris, 2006); EU: *New skills for new jobs anticipating and matching labour market and skills needs* (Brüssel, 2008).



364. Es werden aktive Arbeitsmarktpolitiken und Anpassungsprogramme eingeführt, um: Ungleichheiten beim Zugang zu Arbeitsplätzen zu beseitigen; Arbeitskräftemangel anzugehen; Menschen an die Erwerbstätigkeit heranzuführen; das Unternehmertum zu fördern; und soziale Hindernisse für die Einstellung von Benachteiligten oder Langzeitarbeitslosen zu überwinden. Solche Programme verbinden Berufsinformation und Berufsberatung, die Entwicklung von Kern-Arbeits- oder Lebenskompetenzen, berufsspezifische Ausbildung, (bezahlte oder nicht bezahlte) Berufserfahrung, subventionierte Ausbildung am Arbeitsplatz und Unterstützungsdienste wie Kinderbetreuung und Transport.

365. Etliche Länder haben Programme eingeführt mit dem Ziel, größere Gleichheit in Bezug auf den Zugang zu Beschäftigung sowie in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen durch Unterstützungsdienste zu erreichen – wie Ausbildung im Lesen und Schreiben, im Rechnen und in elementaren Sozialkompetenzen und maßgeschneiderte Berufsausbildung. Der Schwerpunkt lag hauptsächlich auf benachteiligten Jugendlichen (beispielsweise Italien, Spanien, Vereinigtes Königreich); Behinderten (Japan, Niederlande, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich); älteren Arbeitnehmern (Italien, Japan, Niederlande, Portugal); und Wanderarbeitnehmern (Kanada, Niederlande, Portugal, Spanien)<sup>3</sup>.

## Globale Fragen

366. Zu den Fragen, die weltweite Anliegen sind, gehören die Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen (und der Übergang von Kinderarbeitern zu menschenwürdiger Arbeit), die Gleichstellung der Geschlechter in Bildung und Ausbildung und die Arbeitsmigration.

367. Es bedarf eines umfassenden Ansatzes, um junge Menschen in den Arbeitsmarkt einzugliedern, darunter die Bereitstellung von qualitativ guter Berufsausbildung und die Verfügbarkeit von Arbeitsmarktinformationen, Berufsberatung und Arbeitsvermittlungsdiensten; Unternehmertum sollte ebenfalls in die Berufsausbildung einbezogen werden. Eine bessere Grundbildung und bessere berufliche Kernqualifikationen ermöglichen es jungen Menschen, von vorberuflicher Bildung und von Ausbildung am Arbeitsplatz zu profitieren. Lehrlingsausbildungen (formelle und informelle) sind ein wirksamer Weg zur Bewerkstelligung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben und zur Überwindung von Diskriminierung und geschlechtsspezifischen Klischees<sup>4</sup>.

368. In der allgemeinen Ausbildung und in gezielten Programmen bedarf es oft besonderer Mechanismen zur Erleichterung der Beteiligung von Frauen<sup>5</sup>, beispielsweise Vereinbarung von Beruf und Familienpflichten, Vermeidung von Diskriminierung und Anerkennung des Wertes von Fertigkeiten, die durch Betreuung erworben worden sind<sup>6</sup>.

369. Die Arbeitsmigration ist mit vielfältigen Herausforderungen verbunden und eröffnet Möglichkeiten für die Ausbildung und den Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften,

<sup>3</sup> Antworten auf den Fragebogen im Zusammenhang mit der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente.

<sup>4</sup> IAA: *Schlussfolgerungen über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008, Abs. 62-64. Mehr Informationen über Jugendliche finden sich in IAA: *Jugend: Wege zur menschenwürdigen Arbeit*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005. Siehe Kapitel 2 und 3 dieses Berichts.

<sup>5</sup> IAA: *Entschließung über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit*, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

<sup>6</sup> IAA: *Skills and entrepreneurship: Bridging the technology and gender divide*, Broschüre (Genf, 2008).

die Folgendes umfassen: Kompensation des Fachkräftemangels in Zielländern; Verbesserung der Anerkennung von Qualifikationen über Grenzen hinweg; und Bewältigung von Entwicklungs Herausforderungen in Herkunftsländern, wenn qualifizierte Arbeitskräfte anderswo eine Beschäftigung finden. Das Potential der Arbeitsmigration, zu Entwicklungszielen in Herkunftsländern wie Zielländern beizutragen, kann voller ausgeschöpft werden, indem die Kreis- und Rückwanderung erleichtert wird, damit die von Wanderarbeitnehmern im Ausland erworbenen Qualifikationen ihren Herkunftsländern zugute kommen.

## Das Mandat der IAO im Bereich der Qualifikationsentwicklung

370. Das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, bestimmt Folgendes: „Jedes Mitglied hat umfassende und koordinierte Grundsatzmaßnahmen und Programme ... festzulegen und zu entwickeln, die ... die ... Bedürfnisse, Möglichkeiten und Probleme auf dem Gebiet der Beschäftigung ..., den Stand und die Stufe der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung; und die Wechselbeziehung zwischen den Zielen der Erschließung des Arbeitskräftepotentials und anderen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zielen [berücksichtigen]“ (Artikel 1).

371. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit liefert das Paradigma für die Tätigkeit der IAO im Bereich der Qualifikationsentwicklung; die Globale Beschäftigungsagenda enthält die Säulen der Politik; und die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, bietet Orientierungshilfe zu Inhalt und Reform der Ausbildungspolitik.

372. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit geht einen Schritt weiter, indem sie die Qualifikationsentwicklung als Teil eines nachhaltigen institutionellen und wirtschaftlichen Umfelds bezeichnet, in dem „Einzelne die notwendigen Fähigkeiten und Qualifikationen entwickeln und auf den neuesten Stand bringen können, die sie benötigen, um zu ihrer persönlichen Erfüllung und zum Wohl der Gemeinschaft eine produktive Beschäftigung ausüben zu können“ (Artikel I(A) i).

373. Die Entschließung über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung, die von der IAK im Jahr 2008 angenommen wurde, bietet Orientierungshilfe zur Stärkung der Bildung, der Berufsausbildung und des lebenslangen Lernens als zentrale Säule der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern und der Nachhaltigkeit von Unternehmen. Dieses Engagement wurde weiter gestärkt durch die Schlussfolgerungen über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut, die von der IAK im Jahr 2008 angenommen wurden, und die Schlussfolgerungen über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit, die von der IAK im Jahr 2009 angenommen wurden, in denen die Qualifikationsentwicklung breiten Raum einnimmt.

## Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen

374. Die jüngsten Regionaltagungen der Organisation haben sich dadurch ausgezeichnet, dass sie ehrgeizige Ziele gesetzt haben<sup>7</sup> und dass sie die Qualifikationsentwicklung als

---

<sup>7</sup> Beispielsweise kam die Elfte Afrikanische Regionaltagung überein, dass Bildungs- und Ausbildungsstrategien Zielvorgaben festlegen sollten mit „dem Ziel sicherzustellen, dass die Hälfte der Erwerbsbevölkerung Afrikas bis 2015 neue oder bessere Qualifikationen erworben hat“, Elfte Afrikanische Regionaltagung der IAO, Addis Abeba, 24.-27. April 2007, AfRM/XI/D.3 (Rev.), Abs. 15.

eine Voraussetzung für das Erreichen allgemeinerer Ziele bezeichnet haben – statt als ein Ziel an sich<sup>8</sup>. Aus den Schlussfolgerungen über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung, die von der IAK im Jahr 2008 angenommen wurden, ergab sich ein umfangreicher Katalog von Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen:

- Ausarbeitung von nationalen Qualifikationspolitiken und Festlegung von wirksamen Mitteln zur ihrer Umsetzung, Überwachung und Evaluierung;
- Festlegung von Methoden für die frühzeitige Ermittlung von Qualifikationsbedürfnissen;
- Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit Qualifikationsmangel und Qualifikationslücken und Koppelung der Qualifikationsvermittlung an Sektoren mit hohem Wachstumspotential;
- Einsatz der Qualifikationsentwicklung zur Erleichterung der Überführung von informellen Tätigkeiten in die formelle Wirtschaft;
- Steuerung von Qualifikationsanerkennungssystemen zur Unterstützung einer fairen Migration;
- Verbesserung des Zugangs zur Ausbildung von Gruppen, die in der Regel im Arbeitsmarkt benachteiligt werden; und
- Verbesserung der Arbeitsvermittlungsdienste, um jungen Frauen und Männern beim Eintritt in das Erwerbsleben zu helfen und um den Arbeitslosen bei der Rückkehr ins Erwerbsleben behilflich zu sein.

## Antwort des Amtes

375. Das IAA hilft den Mitgliedsgruppen sicherzustellen, dass die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Inklusivität des Wachstums durch Qualifikationsentwicklung erhöht werden<sup>9</sup>. Eingedenk der Schlussfolgerungen über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung wird das Amt darauf hin arbeiten, um:

- die Qualifikationsentwicklung in sektorale oder nationale Entwicklungsstrategien und in allgemeine Reaktionen auf globale Triebkräfte des Wandels einzubeziehen, beispielsweise Technologie, Handel und der Übergang zu Wirtschaften mit geringerem CO<sub>2</sub>-Ausstoß;
- den Zugang zu beschäftigungsrelevanter Ausbildung zu erweitern, beispielsweise Überwindung der Diskriminierung von Frauen und anderen Gruppen und gezielte Ausrichtung auf benachteiligte Jugendliche, ländliche Gemeinschaften und Personen mit Behinderungen; und
- die Arbeitsvermittlungsdienste zu stärken, um sie in die Lage zu versetzen, langfristige beschäftigungspolitische Ziele zu erreichen und unverzüglich auf Krisen zu reagieren.

<sup>8</sup> Beispielsweise Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit in Asien und dem Pazifik; Abbau der Jugendarbeitslosigkeit in Amerika.

<sup>9</sup> IAA: *Strategic Policy Framework 2010-15, Making decent work happen*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/PFA/2(Rev.), Abs. 35 ii). Mehr Informationen über die Herausforderungen im Bereich der Qualifikationen, vor die nachhaltige Unternehmen gestellt sind, finden sich auch in Kap. 4.

## Strategische Priorität 1: Einbeziehung der Qualifikationsentwicklung in sektorale oder nationale Entwicklungsstrategien

### *Was macht eine gute Qualifikationsentwicklungspolitik aus?*

376. Die Qualifikationsentwicklungspolitik muss an Arbeitskräftenachfragepolitiken gekoppelt werden, wie sie beispielsweise in nationalen Beschäftigungspolitiken, Sektorentwicklungsstrategien, Gleichstellungsstrategien und allgemeinen Wirtschaftspolitiken verankert sind, die auf die landwirtschaftliche Entwicklung, die Umweltpolitik, Technologie oder Handel abzielen. Dadurch verringert sich die Gefahr von Fehlanpassungen zwischen Angebot und Nachfrage im derzeitigen Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger Vorbereitung für künftige Tätigkeiten, was zur Gesamtproduktivität und zum Gesamtbeschäftigungswachstum beiträgt<sup>10</sup>.

377. Die Qualifikationsentwicklungspolitik birgt ein größeres Potential, wenn sie von einer dynamischen Sichtweise ausgeht: Vorbereitung auf die Tätigkeiten von heute und Aufbau der menschlichen Entwicklungskapazität, die inländische und ausländische Investitionen anzieht, indem Beschränkungen des Arbeitskräfteangebots beseitigt werden.

378. Eine erfolgreiche Politikentwicklung hat institutionelle Vorkehrungen geschaffen und aufrechterhalten, die es Ministerien, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Ausbildungseinrichtungen ermöglichen, zusammenzuarbeiten, um sich wandelnde Qualifikationsanforderungen im Voraus zu erkennen und wirksam darauf zu reagieren.

### *Politikentwicklung...*

379. Aus den Antworten auf den Fragebogen im Zusammenhang mit der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente geht hervor, dass etliche Länder die Beschäftigungsfähigkeit an die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft koppeln. Viele Länder erwähnen auch die Bedeutung einer Hinzuziehung des privaten Sektors bei der Ermittlung von Ausbildungsbedürfnissen.

380. Die Empfehlung Nr. 195 ist eine nützliche Prüfliste, anhand deren die Qualifikationsentwicklungssysteme von Ländern bewertet werden können. Ein gutes Beispiel ist die Nationale Qualifikationsentwicklungspolitik Indiens (die im Februar 2009 gebilligt wurde), die Angebot und Nachfrage integriert und an andere nationale Entwicklungspolitiken gekoppelt ist (Kasten 5.1).

381. Die Integration von Qualifikationspolitiken und nationalen Beschäftigungspolitiken ist erneut ein Schwerpunktbereich des Amtes. Die Erfahrung in Indien, wo die Entwicklung der Qualifikationspolitik an die Entwicklung der allgemeineren Beschäftigungspolitik gekoppelt wurde, hat gezeigt, welches großes Potential die Erweiterung der Qualifikationen der Erwerbstätigen birgt, um ein beschäftigungsintensives Wachstum aufrechtzuerhalten. Ähnliche Beispiele einer integrierten Planung finden sich in Malaysia und Singapur.

382. Ein Ersuchen Liberias um Unterstützung des Amtes bei der Entwicklung einer nationalen Beschäftigungspolitik und der Überarbeitung seiner Qualifikationspolitik hat zu einer Zusammenarbeit zwischen der Hauptabteilung Beschäftigungspolitik (EMP/POLICY), der Hauptabteilung Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit (EMP/

---

<sup>10</sup> Siehe IAA: *Schlussfolgerungen über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, a.a.O.; und IAA: *Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

SKILLS) und der Abteilung Beschäftigungstrends (EMP/TRENDS) geführt, wodurch diese Schlüsselbereiche verknüpft werden.

### Kasten 5.1

#### Die Nationale Qualifikationsentwicklungspolitik Indiens

Der Plan 2007-12 Indiens hat sich zum Ziel gesetzt, ein Reservoir an qualifizierten Arbeitskräften im Einklang mit den Bedürfnissen der Arbeitgeber zu schaffen und die Zahl der Arbeitskräfte mit qualitativ guter Ausbildung von derzeit 2,5 Millionen auf mehr als 10 Millionen pro Jahr zu erhöhen.

Die Strategie sieht Folgendes vor: Bewertung der Qualifikationsdefizite nach Sektor oder Region und fristgebundene Maßnahmen durch öffentlich-private Partnerschaften; die Neuausrichtung der bestehenden Infrastruktur des öffentlichen Sektors; die Einrichtung eines glaubwürdigen Zulassungs- und Zertifizierungssystems; die Entwicklung von nachhaltiger Finanzierung für die Ausbildung; und die Neuorientierung der Arbeitsämter als Kontaktstellen.

Der Politikentwicklungsprozess umfasste die folgenden Schritte:

Eine nationale Konsultation (die gemeinsam vom Ministerium für Arbeit und Beschäftigung und von der IAO organisiert wurde), um die wesentlichen Herausforderungen und Politikoptionen zu ermitteln, unter Beteiligung des Ministeriums für Humanressourcenentwicklung und anderer Linienministerien, der Planungskommission, der einzelstaatlichen Regierungen, von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Wissenschaftlern, Ausbildungsanbietern, VN-Organisationen, Ausbildungspraktikern und Experten.

Für bestimmte Fragen eingesetzte Ausschüsse lieferten Beiträge zur Verwaltungsführung und zur Einbeziehung der Sozialpartner; zur Qualitätssicherung; zu Qualifikationsrahmen; zur informellen Wirtschaft; zu Gerechtigkeit und Zugang; zu lebenslangem Lernen; und zur Finanzierung. Die IAO sorgte für die Beteiligung von externen Experten, um das Spektrum der in Betracht gezogenen Optionen zu erweitern.

Der Nationale Rat für Qualifikationsentwicklung des Premierministers und die Nationale Koordinierungsbehörde für Qualifikationsentwicklung trugen ebenfalls zur endgültigen Festlegung der Politik bei. Indien hat das Übereinkommen Nr. 142 im März 2009 ratifiziert.

383. Das Amt hat auch unverzüglich Unterstützung geleistet, um Ländern dabei zu helfen, auf die sich abzeichnende Finanz- und Beschäftigungskrise zu reagieren. In Chile ist eine Beobachtungsstelle für Arbeit zur Überwachung der Ausbildungsprogramme im Rahmen der Dreigliedrigen nationalen Beschäftigungsvereinbarung (Mai 2009) eingerichtet worden, die Bereiche wie vorberufliche Ausbildung, Anerkennung des früher Erlernten, Ausbildung am Arbeitsplatz und Stipendien für berufstätige Frauen abdeckt.

384. Die Unterstützung für Mitgliedsgruppen in Nachkrisensituationen umfasst Irak, wo sich das breite Spektrum des Fachwissens der IAO von der Durchführung von Arbeitsbeschaffungsprojekten bis zur Ausarbeitung von Gesetzen mit den internationalen Arbeitsnormen und dem sozialen Dialog als starken Komponenten weiterentwickelt hat. Im Libanon hat ein Qualifikationsentwicklungsprojekt im Baugewerbe lokale Ausbilder weitergebildet, unternehmerische Ausbildung und Arbeitsvermittlungsdienste in die Berufsausbildung einbezogen und Tätigkeiten integriert, um gute Arbeitsbedingungen in Bezug auf Arbeitsschutz, Mindesterwerbsalter und gewerkschaftliche Rechte sicherzustellen.

385. Das Amt arbeitet an der Überwachung der Auswirkungen. Das am häufigsten eingesetzte Instrument – Tracer-Studien auf der Ebene der Ausbildungsvermittlung – ist für den Einsatz in der formellen Ausbildung (Verfolgung der Absolventen von Einrichtungen für fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung, Feststellung der Zufriedenheit der Arbeitgeber mit Neueinstellungen) und in der informellen Ausbildung (Verfolgung der Nutznießer von gemeinschaftsbasierter Ausbildung oder informellen Lehrlingsaus-

bildungen) angepasst worden. Es werden auch Anstrengungen unternommen, um Mitgliedsgruppen bei der Stärkung der Arbeitsmarktinformationen und der Qualifikationserwerbsdaten im Hinblick auf eine bessere Überwachung der Wirksamkeit der Ausbildung behilflich zu sein.

386. Darüber hinaus werden Untersuchungen über andere wichtige Aspekte von Qualifikationsentwicklungspolitiken durchgeführt:

- In Anbetracht der Tatsache, dass die Bandbreite und Qualität der Bildungs- und Ausbildungsangebote der Länder ihre Fähigkeit beeinflusst, neue Technologien einzusetzen oder eigene zu entwickeln, wird zur Zeit untersucht, wie Qualifikationsentwicklungssysteme Veränderungen anstoßen können, indem sie Chancen für Wirtschaftstätigkeiten mit höherer Wertschöpfung eröffnen.
- Empirische Untersuchungen über „Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze“ analysieren Landes- und Branchenstrategien zur Ermittlung und Bereitstellung der Qualifikationen, die in der kohlenstoffarmen Wirtschaft benötigt werden.
- Empirische Untersuchungen der Gestaltung und Umsetzung von Qualifikationsrahmen bewerten ihre Auswirkung auf den Arbeitsmarkt durch die Auffassungen und Erfahrungen von Erwerbstätigen und Ausbildungseinrichtungen, um mehr Informationen über unterschiedliche Ansätze zur Verbesserung der Anerkennung von Qualifikationen, der Qualitätssicherung und des lebenslangen Lernens zu erhalten.

## Strategische Priorität 2: Qualifikationsentwicklung zum Abbau der Armut und zur Unterstützung einer inklusiven Wirtschaftsentwicklung

387. Der Erwerb von Bildung und Qualifikationen kann die arbeitenden Armen und verletzte Gruppen in die Lage versetzen, dem Teufelskreis aus unzulänglicher Bildung, schlechter Ausbildung, geringer Produktivität und minderwertigen, schlecht bezahlten Arbeitsplätzen zu entkommen. Frauen in verletzlichen Gruppen stehen in der Regel vor zusätzlichen Schwierigkeiten oder zusätzlicher Diskriminierung beim Zugang zu einer qualitativ guten Ausbildung und ihrer Verwertung<sup>11</sup>.

### *Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von verletzlichen Gruppen...*

388. Die kulturellen, geographischen, physischen, wirtschaftlichen und sozialen Barrieren, aufgrund deren manche Gruppen nicht von den Vorteilen des Wirtschaftswachstums profitieren können, müssen überwunden werden, damit alle Menschen ihr produktives Potential ausschöpfen und zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beitragen können. Die Bemühungen umfassen Folgendes: Verbesserung der Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit der Ausbildung in neuen Qualifikationen und Berufen; Förderung der Chancengleichheit für Frauen; und Erweiterung der Ausbildungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten und der informellen Wirtschaft für benachteiligte Jugendliche, Wanderarbeitnehmer und Menschen mit Behinderungen. Die überwiegende Mehrheit der im Rahmen der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente Befragten gab an, dass sie in diesen Bereichen über spezielle Politiken verfügen.

---

<sup>11</sup> Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass viele Gruppen mit vielfältigen Nachteilen im Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Wissen, Werkzeuge, Kapazitätsaufbau und Projekte der technischen Zusammenarbeit richten sich daher oft an mehr als eine verletzte Gruppe. Dies zeigt sich in der Präsentation dieses Abschnitts. Siehe auch IAA: *Remove the obstacles! On the right track to equality*, Büro für die Gleichstellung der Geschlechter (Genf, 2008).

*... informelle Wirtschaft*

389. Die Verbesserung des Zugangs zu Bildung und Ausbildung in der informellen Wirtschaft ist ein Entwicklungsziel. Das Amt beschäftigt sich schon seit Langem mit dem Beitrag der Qualifikationsentwicklung zur Verbesserung der Chancen für die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft<sup>12</sup>.

390. Im Mittelpunkt der derzeitigen Forschung und Politikorientierung stehen Mittel und Wege zur Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildungssysteme in Afrika – um jungen Menschen dabei zu helfen, Zugang zu besseren Arbeitsplätzen zu erhalten, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die auf dem Geschlecht beruhende berufliche Trennung abzubauen. Durch Untersuchungen über Arbeitgeber, Lehrlinge und Handwerksmeister in der Vereinigten Republik Tansania wurden Wege zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung ermittelt. Eine Pilotarbeitserprobung einiger dieser Empfehlungen wurde durch das gemeinsame VN-Programm Einheit in der Aktion der Vereinigten Republik Tansania für Schaffung von Wohlstand, Beschäftigung und wirtschaftliche Stärkung in die Wege geleitet, die sich auf Hintergrundstudien über informelle Lehrlingsausbildung stützt<sup>13</sup>.

391. Das Amt bemüht sich, den Anforderungen der Mitgliedsgruppen in einer interdisziplinären Weise gerecht zu werden, die die Bedeutung einer parallelen Förderung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele in Bereichen wie der Jugendbeschäftigung betont. In Indonesien veranlasste der Erfolg von Pilotprogrammen zur Einbeziehung der unternehmerischen Ausbildung in den Lehrplan von Berufsschulen die Regierung dazu, die unternehmerische Ausbildung in den nationalen Gesamtlehrplan aufzunehmen.

*... in ländlichen Gemeinschaften*

392. Ländliche Gemeinschaften, die sich darum bemühen, Ausbildungsmöglichkeiten auf unterversorgte Gebiete auszuweiten und gleichzeitig Bildung und Ausbildung für unselbständige und selbständige Erwerbstätigkeit relevanter zu machen, stehen vor zahlreichen Herausforderungen<sup>14</sup>. Wie eine Ausbildungsstrategie für diese ländlichen Arbeitskräfte – von denen die meisten im informellen Sektor tätig sind – beschaffen sein könnte, wird in Kasten 5.2 erörtert.

<sup>12</sup> IAA: *Schlussfolgerungen über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, a.a.O., Abs. 61. Siehe auch die EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit in der informellen Wirtschaft, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002. Siehe ferner eine Reihe von Landesstudien über Qualifikationen und die informelle Wirtschaft unter [www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm](http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm) unter dem Thema „vocational training“, und eine neuere Synthese in R. Palmer: *Skills and productivity in the informal economy*, in Employment Sector Working Paper Nr. 5 (Genf, IAA, 2008).

<sup>13</sup> IAA: *Apprenticeship in the informal economy in Africa*, Employment Report No. 1, Workshop report, Genf, 3.-4. Mai 2007.

<sup>14</sup> Siehe IAA: *Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008; *Schlussfolgerungen über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, 2008; und *Schlussfolgerungen über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, a.a.O.

**Kasten 5.2**  
**Das Ausbildungsprogramm der IAO zur Verbesserung der**  
**Wirtschaftskraft in ländlichen Gebieten (TREE)**

Das TREE-Programm hilft Frauen und Männern in armen ländlichen Gemeinschaften dabei, neue Qualifikationen zu erlernen, Unternehmen zu gründen und die Einkommen zu verbessern. Es unterweist diese Gemeinschaften darin, potentielle wirtschaftliche Chancen zu ermitteln; die für die Nutzung dieser Chancen erforderliche Ausbildung und Unterstützung zu bestimmen; die Qualität und Relevanz der bestehenden Ausbildungsprogramme zu bewerten; und örtlichen öffentlichen und privaten Ausbildungsanbietern bei der Verbesserung und Durchführung der einschlägigen Ausbildung zu helfen und Zugang zu Unterstützung nach der Ausbildung zu erhalten, wie lokale Kredit- und Markteinrichtungen.

Dieser integrierte Ansatz fußt auf Lehren aus früheren gemeinschaftsbasierten Ausbildungsprogrammen, wobei die Notwendigkeit einer nachgehenden Unterstützung anerkannt wird und die fachliche und unternehmerische Ausbildung miteinander verbunden werden. Unabhängige Evaluierungen von mehreren TREE-Projekten führten zu weiteren Verbesserungen – zusätzliche Instrumente zu Geschlechterfragen, zur Aufnahme von Personen mit Behinderungen und zur Einbeziehung von TREE in lokale Wirtschaftsentwicklungsprogramme. Das komplette Instrumentarium liegt auf Englisch und Französisch vor und wird zur Entwicklung neuer Programme mit Partnern in mehreren Ländern im westlichen und südlichen Afrika eingesetzt. Eine praxisbezogene Gemeinschaft für den Austausch von Erfahrungen aus neuen Projekten wird zu weiteren Verbesserungen führen. Ein gemeinsam mit dem Turiner Zentrum durchgeführtes Programm soll Projektleiter ausbilden und Entscheidungsträgern zeigen, wie die TREE-Methodik ihren Politiken zu Entwicklung der ländlichen Beschäftigung helfen könnte.

In Pakistan (2002-07) waren u.a. folgende bemerkenswerte Ergebnisse zu verzeichnen: Organisation von 185 Spar- und Kreditgruppen (98 von Frauen); Gründung von sieben Wirtschaftsverbänden; Ausbildung von Lehrern für die Leitung der Alphabetisierungszentren. Außerdem wurde TREE als eine Komponente der nationalen Qualifikationsentwicklungsstrategie übernommen: Qualifizierung für Pakistan (2002-07) zielte das Projekt auf die Wiedereingliederung von ehemaligen männlichen Kombattanten durch kommunale Gruppenausbildung und Unternehmertum ab, wodurch die Einkommen der Nutznießer im Durchschnitt verdoppelt wurden. Pilottätigkeiten in Burkina Faso und Niger (2000-09) ermöglichten 240 Frauen in ländlichen Gemeinschaften die Gründung von Mikrounternehmen oder von Genossenschaften auf der Basis neuerwerbener Qualifikationen.

Quellen: *Pakistan and Philippines Fifth Technical Report* (Oktober 2004-März 2005); *Pakistan and Philippines Seventh Technical Report* (Oktober 2005-März 2006); *Projektauvaluierung Burkina Faso* (September 2009).

... einschließlich der Behinderten

393. Wenn Menschen mit Behinderungen keinen Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeitsvermittlungsdiensten haben, werden sie auf Dauer vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt. Wann immer möglich, sollten sie Zugang zu Ausbildung in einem normalen Umfeld oder am Arbeitsplatz haben. Obgleich Behinderten- und Übergangswerkstätten Kompetenzen und Selbstvertrauen vermitteln können, ist die Integration von Menschen mit Behinderungen in herkömmliche Arbeitsstätten ein besserer Ansatz. Anreize wie Steuererleichterungen, Subventionen für die Sozialversicherung und Hilfe bei der Anpassung von Arbeitsplätzen können Unternehmen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ermutigen.

394. Der Sektor Beschäftigung nahm im Jahr 2009 eine Initiative für die Einbeziehung von Behinderten an, die Mitarbeiter ermutigt und unterstützt (Training, Anpassung von Werkzeugen, eine Hotline), um sie in die Lage zu versetzen, Behinderte durchweg in ihre Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken und Programme für die Entwicklung des Unternehmertums und Qualifikationsentwicklung einzubeziehen.



395. In der Vergangenheit konzentrierten sich behindertenspezifische Projekte auf die Entwicklung der qualifizierenden Ausbildung und von Erwerbsmöglichkeiten für Behinderte, manchmal durch gemeinwesenbasierte Rehabilitationsprogramme. In mehreren arabischen Staaten und Gebieten (Arabische Republik Syrien, besetzte arabische Gebiete, Irak, Jemen, Jordanien, Oman) sind Projekte zur Stärkung der nationalen Fähigkeiten im Bereich der beruflichen Rehabilitation und der Beschäftigung von Behinderten durchgeführt worden. In Mittel- und Osteuropa hat das Amt sich um die Verbesserung der Fähigkeit ausgewählter Länder des Balkan-Stabilitätspakts bemüht, Personen mit Behinderungen berufliche Rehabilitation, Ausbildung und beschäftigungsbezogene Dienste zu bieten. In Kambodscha zeigte das IAO-Projekt „Linderung von Armut durch Peer-Ausbildung (APPT)“ die Wirksamkeit der Methodik der Erfolgsfallreplizierung, wobei es um informelle und dörfliche Lehrlingsausbildungen ging, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ihre Lebensgrundlagen zu verbessern.

396. Im Mittelpunkt laufender Projekte steht eher die Förderung eines inklusiven Ansatzes zu Behindertenfragen. In letzter Zeit angenommene Behindertengesetze (Äthiopien, China, Kenia, Mongolei, Sambia, Vereinigte Republik Tansania, Thailand, Uganda und Vietnam) haben die anwaltschaftlichen Bemühungen, dreigliedrigen Konsultationen und fachlichen Überprüfungen des Amtes befolgt. Diese Tätigkeiten lehnen sich an die IAO-Normen über Behinderte<sup>15</sup> an und entsprechen auch Ersuchen aus Ländern aufgrund der Annahme des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (seit Mai 2008 in Kraft).

### Strategische Priorität 3: Stärkung der Arbeitsvermittlungsdienste zur Verwirklichung beschäftigungspolitischer Zielsetzungen

397. Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste sind Stellen für die Vermittlung am Arbeitsmarkt, die die „Zusammenführung“ von Angebot und Nachfrage erleichtern sollen. Sie erfüllen diese Aufgabe, indem sie für Folgendes sorgen: verbesserte Arbeitsmarktinformationen; Hilfe bei der Stellensuche und Vermittlungsdienste; und die Verwaltung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung und verschiedener Arbeitsmarktprogramme (umfassende Freisetzung von Arbeitnehmern, Umschulung, Beschäftigung im öffentlichen Dienst usw.)<sup>16</sup>.

398. Die Tätigkeit des Amtes konzentriert sich auf die Analyse vorbildlicher Praktiken in der Arbeitsverwaltung, die Überprüfung von Gesetzesentwürfen über Arbeitsvermittlungsdienste, den Kapazitätsaufbau durch nationale Bewertungen und Ausbildungslehrgänge und Unterstützung zur Verstärkung der Dienste während der Wirtschaftskrise. Außerdem hat ein Großteil der unmittelbaren technischen Zusammenarbeit dazu beigetragen, Not-Arbeitsvermittlungsdienste in Nachkonflikt- oder Krisensituationen als Teil der allgemeineren Bemühungen des Amtes einzurichten (Afghanistan, Argentinien, Indonesien, Irak, Libanon, Liberia, Sierra Leone). Andere Projekte der technischen Zusammenarbeit haben Unterstützung zur Stärkung der allgemeinen Fähigkeiten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste als Teil ihrer nationalen Programme für Jugend-

<sup>15</sup> IAA: Übereinkommen (Nr. 159) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983, und die zugehörige Empfehlung (Nr. 168).

<sup>16</sup> Siehe IAA: *General survey concerning employment instruments*, 2010, a.a.O. Das Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, und das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, geben den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe bei der Entwicklung und Stärkung der Arbeitsvermittlungsdienste und liefern den Politikrahmen für Unterstützung seitens des Amtes.

beschäftigung, Qualifikationsentwicklung oder Migration einbezogen (Ägypten, Äthiopien, Jordanien, Libanon, Sri Lanka, Südosteuropa und Vietnam).

399. Das Amt hilft den Mitgliedsgruppen bei der Ermittlung ihres Bedarfs im Bereich der Arbeitsvermittlungsdienste. Bewertungen der Verwaltung und der Programme der nationalen öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste liefern eine Bestandsaufnahme der aktuellen Situation der Arbeitsvermittlungsdienste; empfehlen Maßnahmen zur Verbesserung der Programmverwaltung und der Dienste; und fokussieren die Diskussion der Stakeholder (Kasten 5.3).

**Kasten 5.3**  
**Beispiele für Reformbemühungen nach IAO-Bewertungen der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste**

Südafrika (2003): Die Ausbildungsprogramme und die Anlernprogramme der Arbeitsvermittlungsdienste wurden koordiniert, um die Ergebnisse zu verbessern.

Äthiopien (2003): Die Informationstechnologiesysteme der Arbeitsämter wurden verbessert, einschließlich Informationen über berufliche Anforderungen.

Mongolei (2008): Die Berufsberatungsdienste und die unternehmerischen Dienstleistungen wurden durch die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste verbessert (unterstützt durch Mittel aus anderen IAO-Quellen).

Ägypten (2009): Es wurde ein auf drei Jahre angelegtes Projekt der technischen Zusammenarbeit zur Verbesserung der Berufsberatungs- und Jugendbeschäftigungsdienste auf den Weg gebracht.

Liberia (2009): Es wurde Unterstützung geleistet bei der Restrukturierung des Büros für Arbeitsvermittlungsdienste entsprechend den Befunden der Bewertung.

400. Die Partnerschaft mit dem Weltverband der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen (WAPES) trägt dazu bei, den Einsatz von IAO-Werkzeugen und -Leitlinien zu fördern. Durch die Teilnahme an WAPES-Konferenzen trägt das Amt zu Ausbildungstätigkeiten bei und lernt aus nationalen Erfahrungen.

401. Zwar konzentriert sich das Amt auf die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste, es wird aber auch Unterstützung im Bereich der privaten Arbeitsvermittler geleistet, in der Regel durch die Überprüfung von Gesetzesentwürfen zur Regelung dieser Vermittler<sup>17</sup>. Der Sachverständigenausschuss hat verstärktes Interesse am Übereinkommen Nr. 88 und entsprechende Ratifizierungserwägungen seitens Regierungen und Sozialpartnern zur Kenntnis genommen.

## Antwort auf die Krise

402. Die Finanz- und Beschäftigungskrise des Jahres 2009 hat alle Länder getroffen, was die Qualifikationsentwicklung noch notwendiger und dringender erscheinen lässt. Wie in Kapitel 2 erwähnt wurde, ergab die IAA-Erhebung über Arbeitsmarktpolitiken für den G20-Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Pittsburgh (2009), dass in Ländern mit hohem Einkommen Berufsausbildung, Arbeitsplatzteilung, Hilfe bei der Stellensuche und Subventionen die häufigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren, die getroffen wurden. In Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen waren die

---

<sup>17</sup> IAA: *Guide to private employment agencies: Regulation, monitoring and enforcement* (Genf, 2007).

häufigsten Maßnahmen Berufsausbildung, Hilfe bei der Stellensuche, unternehmerische Anreize und Programme für öffentliche Arbeiten<sup>18</sup>.

403. Ausbildung stellt eine Investition dar – die nicht sofort eine Rendite abwirft. Wenn viele Arbeitsuchende keine Arbeit und kein Einkommen haben, müssen Ausbildungsmaßnahmen oft Hand in Hand gehen mit irgendeiner Form der Einkommensunterstützung für Erwachsene, die ihren Lebensunterhalt und auch oft den von anderen verdienen müssen. Dies kann durch besondere Ausbildungsbeihilfen, Ausbildungsgutscheine oder Flexibilität bei der Anwendung der Vorschriften für die Arbeitsuche im Hinblick auf den Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit geschehen.

404. Die Krise hat ein Schlaglicht auf die entscheidende Rolle geworfen, die Ausbildung, Umschulung und Arbeitsvermittlungsdienste spielen können. Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste sind die staatlichen Einrichtungen, die dafür verantwortlich sind, Arbeitnehmer und Arbeitgeber während Übergangsphasen im Arbeitsmarkt zu unterstützen durch Dienste wie Jobabgleich, Informationen und Zugang zu aktiven Arbeitsmarktpolitiken (qualifizierende Ausbildung oder Umschulung und Informationen über selbständige Erwerbstätigkeit und Unternehmensgründung); und Arbeitsuchenden dabei zu helfen, die besten Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer individuellen Beschäftigungsfähigkeit zu wählen, und zwar durch die Verbreitung von zuverlässigen Arbeitsmarktinformationen, Berufsberatung und ein Spektrum von Werkzeugen und Techniken für die Unterstützung bei der Arbeitsuche. Viele öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste verwalten auch die Programme der Arbeitslosenversicherung als Mittel zur vorübergehenden finanziellen Unterstützung von Arbeitnehmern, während diese sich auf den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt konzentrieren. So sind die Büros der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in vielen Ländern zu den ersten Kontaktstellen – den „zentralen Anlaufstellen“ für Unterstützung – für Arbeitnehmer geworden, die irgendeine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen. Das Amt hat fachlichen Rat zu Not-Arbeitsvermittlungsdiensten und zur Steigerung der Kapazitäten von öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten auf Tagungen in Lateinamerika, Afrika und Europa und durch die Aktualisierung, Übersetzung und Verbreitung von Leitlinien für vorbildliche Praktiken erteilt.

405. Der Globale Beschäftigungspakt<sup>19</sup> anerkennt die Schlüsselrolle der Ausbildung und der Arbeitsvermittlungsdienste sowohl bei den Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Krise als auch im Rahmen der längerfristigen Entwicklung. Die Führer der G20 in Pittsburgh erweiterten den Horizont der Qualifikationsentwicklung über das Krisenbewältigungsstadium hinaus mit folgender Feststellung: „Es reicht nicht mehr aus, Arbeitnehmer auszubilden, damit sie ihren spezifischen derzeitigen Bedürfnissen gerecht werden; wir sollten für den Zugang zu Ausbildungsprogrammen sorgen, die die lebenslange Qualifikationsentwicklung unterstützen und sich auf künftige Marktbedürfnisse konzentrieren“<sup>20</sup>. Die IAO wurde dann gebeten, in Absprache mit den Sozialpartnern und anderen internationalen Organisationen eine „Ausbildungsstrategie“ auszuarbeiten, die auf der Tagung der G20-Arbeitsminister und auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Jahr 2010 erörtert werden soll. Eine solche Strategie konzentriert sich auf die Vorbereitung der Erwerbstätigen auf die wirtschaftliche Erholung, lebenslanges Lernen und Innovation.

<sup>18</sup> S. Cazes, S. Verick und C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Sector Working Paper Nr. 35 (Genf, IAA, 2009).

<sup>19</sup> IAA: *Erholung von der Krise: Ein globaler Beschäftigungspakt*, angenommen auf der 98. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, 2009.

<sup>20</sup> G20-Gipfel in Pittsburgh: *Leaders' statement* (Pittsburgh, 2009), Abs. 44.

## Ressourcen und Vermögenswerte

406. Die Tätigkeiten im Bereich der Qualifikationen für Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität werden unter Führung von EMP/SKILLS (elf Stellen, von denen zwei Arbeitsvermittlungsdiensten und zwei Behinderten gewidmet sind) und von zehn Spezialisten für Qualifikationsentwicklung in den Außenämtern durchgeführt. Der ordentliche Haushalt stellt 1,3 Millionen US-Dollar pro Zweijahresperiode an Nichtpersonalmitteln für Tätigkeiten zu Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit bereit. Das derzeitige Portfolio der Sondermittel-Unterstützung (Projekte der technischen Zusammenarbeit) beläuft sich auf rund 53 Millionen US-Dollar, von denen 79 Prozent für Projekte bestimmt sind, die an Landesbüros dezentralisiert werden.

407. Das Interamerikanische Zentrum für Wissensentwicklung in der Berufsausbildung (IAO-Cinterfor in Montevideo, Uruguay) ist seit Jahrzehnten aktiv als „eine ständige Einrichtung für Lernen und horizontale Zusammenarbeit unter den für Berufsausbildung zuständigen nationalen Organisationen, die Wissen, Erfahrungen und vorbildliche Praktiken im Bereich der Berufsausbildung und der Entwicklung der Humanressourcen im Hinblick auf die Schaffung von menschenwürdiger und produktiver Arbeit in Lateinamerika und der Karibik verbreitet“<sup>21</sup>. Für Arbeiten, die weitgehend für seine Mitglieder bestimmt sind – die nationalen Ausbildungseinrichtungen –, belaufen sich die Personal- und Nichtpersonalmittel von IAO-Cinterfor aus dem ordentlichen IAO-Haushalt auf rund 1,7 Millionen US-Dollar pro Zweijahresperiode, die durch rund 450.000 US-Dollar an Mitgliederbeiträgen ergänzt werden.

408. Die Tätigkeiten zur Qualifikationsentwicklung in Asien und dem Pazifik haben die wichtige Aufgabe, Ministerien und Ausbildungseinrichtungen in die Lage zu versetzen, aus ihren jeweiligen Erfahrungen zu lernen. Diese Tätigkeiten werden in erster Linie durch das webbasierte Wissensmanagementsystem der Region, die praxisbezogene Gemeinschaft und regionale und subregionale Tagungen sowie durch Unterstützung für die Qualifikationskomponenten der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und die Großprojekte der technischen Zusammenarbeit in der Region durchgeführt<sup>22</sup>.

409. Das Turiner Zentrum bietet Kurse über bestimmte Elemente der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung in mehreren Sprachen an und führt zusammen mit EMP/SKILLS Lehrgänge über Qualifikationsentwicklungspolitik, private und öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste und die Eingliederung von Personen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt durch. Durch die Entwicklung von gemeinsamen Lehrgängen in Zusammenarbeit mit Spezialisten für Qualifikationsentwicklung im Außendienst und in der Zentrale können Forschungserkenntnisse und Programm erfahrungen in Ausbildungsmaterialien umgesetzt werden, die für die unterschiedlichen Gegebenheiten von Ländern geeignet sind.

## Externe Partnerschaften

410. Die Koordinierung mit anderen VN-Organisationen ist wichtig. Viele Organisationen sind unmittelbar mit Fragen der Qualifikationsentwicklung beschäftigt (UNESCO, OECD, die Europäische Stiftung für Berufsbildung, die Entwicklungsbanken); andere benötigen Qualifikationsentwicklung, um anderen Entwicklungszielen gerecht zu werden, z. B. ländliche Entwicklung (FAO) oder Handelsbereitschaft (WTO und UNCTAD).

---

<sup>21</sup> IAO-Cinterfor: *Strategic plan for the future action of ILO-Cinterfor*, gebilligt auf der 38. Fachausschusstagung, Catagena de Indias, Juni 2007 (Montevideo, 2007). Mehr Informationen finden sich unter [www.ilo.org/cinterfor](http://www.ilo.org/cinterfor).

<sup>22</sup> Siehe [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm).

Die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken verfügen über erhebliche Forschungs-, Beratungs- und Darlehensprogramme im Bereich der Bildung und Ausbildung. Die IAO stützt sich auf die Arbeiten dieser Organisationen und umgekehrt.

411. Die Interinstitutionelle Arbeitsgruppe für fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung wurde im Jahr 2009 aufgrund von Bemühungen der UNESCO und der IAO neu belebt. Sie bietet ein Forum für VN-Organisationen, die Entwicklungsbanken und andere multilaterale Organisationen für den Austausch von Forschungserkenntnissen und Landeserfahrungen und für die Erstellung von gemeinsamen Produkten (wie die Verbreitung von vorbildlichen Praktiken und Methoden für die Datenerhebung und -analyse). Neue Initiativen seitens der UNESCO und des Amtes werden zu gemeinsamen Überprüfungen der Landespolitik und Werkzeugen für VN-Landesteams zur Bewertung der Zusammenhänge zwischen Grundbildung, Berufsbildung, Arbeitsvermittlungsdiensten und der Welt der Arbeit führen. Die Interinstitutionelle Arbeitsgruppe bot ein wirksames Forum für Konsultationen zu der G20-Ausbildungsstrategie und wird die Zusammenarbeit im Rahmen ihrer Folgemaßnahmen und ihrer Durchführung fortsetzen.

### Evaluierung der Auswirkungen

412. Die Evaluierung der Tätigkeit des Amtes zu Qualifikationsentwicklung und Beschäftigungsfähigkeit ist im Laufe der Zeit über verschiedene Foren durchgeführt worden. Dazu gehören Hauptabteilungsevaluierungen, die von der Evaluierungsabteilung des IAA durchgeführt wurden (2004); Evaluierungen von Qualifikationsprojekten der technischen Zusammenarbeit und des Einsatzes von Qualifikationsentwicklungswerkzeugen (2000-01); der Auswirkung von Politikberatungsdiensten; eine Evaluierung der Projekte der technischen Zusammenarbeit zur „Einbeziehung von Behinderten“ (2008); und eine interne Evaluierung der Arbeiten zu öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten (2007). Es wurden verschiedene Empfehlungen formuliert, die in Tabelle 5.1 aufgeführt sind.

**Tabelle 5.1. Evaluierungen der Tätigkeit des Amtes im Bereich der Qualifikationen und der Beschäftigungsfähigkeit**

<b>Evaluierung des Programms IFP/SKILLS, 2004</b>	
<b>Hauptempfehlungen</b>	<b>Derzeitige Umsetzung</b>
Fokussierung auf eine begrenzte Anzahl von vorrangigen Themen, bei denen die IAO ein eindeutiges Mandat und einen komparativen Vorteil hat.	Aufbauend auf der Festlegung von Prioritäten seit 2004 und im Einklang mit der Globalen Beschäftigungsagenda ist die Arbeit im Bereich der Qualifikationsentwicklung in drei Hauptbereiche gegliedert worden: Qualifikationspolitiken und -systeme; Qualifikationen zur Verringerung von Armut; und Qualifikationen für Jugendbeschäftigung.
Gesamtziel sollte sein, die Politiken und Entscheidungen von Mitgliedsgruppen, Gebern und regionalen Entwicklungsorganisationen zu beeinflussen.	Die im letzten Jahr eingeleiteten Bemühungen zielen auf die Neubelebung der Zusammenarbeit mit VN- und Forschungsinstitutionen ab, die mit Qualifikationsentwicklung befasst sind, insbesondere UNESCO.
Eine proaktive Strategie zur Einwerbung von Mitteln für die technische Zusammenarbeit durch die Schaffung von strategischen Allianzen mit Gebern entwickeln.	Die Mittelbeschaffung hat sich in allerletzter Zeit auf ehrgeizige nationale Qualifikationsreformprogramme und auf Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten in benachteiligten ländlichen Gebieten konzentriert.

Ergebnisse und Indikatoren des strategischen Rahmens überarbeiten, um die Überwachung und Messung der Leistungen zu verbessern.	Die Ergebniserklärung zu Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit in Bezug auf den Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen (SPF) und Programm und Haushalt (P&B) spiegelt die Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz 2008 ausdrücklich wider. Die für den SPF und P&B 2010-11 entwickelten Indikatoren und Messungsanleitungen sehen klarere Überwachungserwartungen und -kriterien vor.
---	--

**Evaluierung der technischen Zusammenarbeit, 2000-01**

Hauptempfehlungen	Antwort des Amtes
Die Verbindungen zwischen Ausbildung und Arbeitsvermittlungsdiensten stärken, um die Beschäftigungsergebnisse zu verbessern.	Zahlreiche Projekte der technischen Zusammenarbeit haben Komponenten im Bereich der Arbeitsvermittlungsdienste umfasst. Die Kooperationsbemühungen umfassen das Vietnam-Projekt, das darauf abzielt, Arbeitsmarktinformationen in die von Beschäftigungszentren und Ausbildungsprogrammen gebotenen Dienste zu integrieren.
Mehr Werkzeuge entwickeln für Berufsberatung, berufliche Orientierung und Arbeitsmarktinformation.	Überwachungs- und Evaluierungstechniken sind entwickelt und konsequenter eingesetzt worden, insbesondere Tracer-Studien; es wurde Orientierungshilfe zur Durchführung von Evaluierungen geboten.
Dienstleistungen auf Gruppen konzentrieren, die mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind.	Die TREE-Methodik ist im Hinblick auf einen umfassenderen Einsatz angepasst worden: ländliche, informelle Wirtschaft; Jugendliche, Frauen; Personen mit Behinderungen. Es gibt spezifische Module zur Einbeziehung von Behinderten und zu Geschlechterfragen.
Dafür sorgen, dass die Maßnahmen des Amtes und des Turiner Zentrums besser artikuliert sind und sich ergänzen.	Es wird jetzt eine größere Anzahl von koordinierten Ausbildungsprogrammen zur Qualifikationsentwicklung durchgeführt; Zusammenlegung von Sachwissen zur Entwicklung und Durchführung eines neuen Qualifikationsentwicklungslehrgangs im Turiner Zentrum. Es besteht Bedarf an Koordinierung bei der Projektauswahl.

**Auswirkung von Politikberatungsdiensten**

Techniken	Antwort
Auswirkungsabschätzungen	Informelle Überwachung durch Außendienstspezialisten oder Projektmitarbeiter; Mitarbeiter der Zentrale und des Außendienstes arbeiten zusammen, um Methoden festzulegen.
Indikatoren/Zielvorgaben festlegen	Neue oder reformierte Gesetzgebung; Durchführungsverantwortlichkeiten und Budgets.

**Evaluierung der Projekte der technischen Zusammenarbeit zu „Einbeziehung von Behinderten“, 2008**

Empfehlung	Antwort
Zweckmäßige Überwachungs- und Evaluierungstechniken	Es werden Werkzeuge entwickelt, um die Auswirkung von Tätigkeiten in Bezug auf Menschen mit Behinderungen zu messen; Amt stellt Basisdaten über inklusive fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung in Asien-Pazifik zusammen.

**Interne Evaluierung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste, 2007**

Empfehlung	Antwort
Strategische externe Partnerschaften nutzen.	Partnerschaft mit WAPES und der Internationalen Vereinigung der Zeit- arbeitsunternehmen (CIETT), um nationalen Arbeitsvermittlungsdiensten dabei zu helfen, Arbeitsmarktherausforderungen zu meistern; Ausbildungsseminare für Mitarbeiter von öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten.
Die Zusammenarbeit mit anderen Hauptabteilungen und Abteilungen des IAA verstärken.	
Die Beratungsdienste stärken.	

**Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende strategische Ziele**

413. Die maßgebenden Partner für Forschung, Dienstleistungen und Anwaltschaft im Bereich der Qualifikationsentwicklung befinden sich hauptsächlich innerhalb des Sek-

tors Beschäftigung, es sind aber auch Abteilungen in anderen Sektoren wie MIGRANT, SECTOR, INTEGRATION, DIALOGUE, GENDER und IPEC. Die Prioritäten für sich gegenseitig stützende Arbeiten während der derzeitigen und den nachfolgenden Zweijahresperioden zusammen mit Abteilungen in anderen Sektoren umfassen Indikatoren für menschenwürdige Arbeit, die Qualifikationen und Löhne miteinander verknüpfen – mit TRAVAIL, STAT und INTEGRATION -, und die Erleichterung von Tätigkeiten zur Förderung von Qualifikationen durch ACTRAV und ACT/EMP bei ihren Mitgliedsgruppen.

414. Im Mittelpunkt der Prioritäten für eine erweiterte Zusammenarbeit innerhalb des Sektors Beschäftigung stehen Qualifikationen für die Jugendbeschäftigung, Orientierungshilfe zur Verknüpfung der nationalen Qualifikationsentwicklung mit den Beschäftigungspolitiken und die Initiative Grüne Arbeitsplätze.

415. Die Tätigkeiten der IAO im Bereich der Behinderten sind seit vielen Jahren durch einen multisektoralen, kooperativen Ansatz gekennzeichnet, sowohl mit Mitgliedsgruppen und kooperierenden Partnern als auch innerhalb des Amtes. Das für Behindertenfragen verantwortliche Team anerkennt die Notwendigkeit, den sozialen Schutz und die Rechte bei der Arbeit für Personen mit Behinderungen zu fördern und die Einbindung der Sozialpartner zu ermutigen.

416. Im Rahmen seiner aktiven Mitarbeit am Prozess der Ausarbeitung des VN-Übereinkommens über die Rechte von Personen mit Behinderungen ist das Amt bemüht sicherzustellen, dass die durch das Übereinkommen Nr. 159 und andere internationale Arbeitsnormen erzielten Fortschritte gefestigt werden und dass bei der Verankerung der Menschenrechte von Personen mit Behinderungen im Völkerrecht weitere Fortschritte erzielt werden.

417. Wie in einem Diskussionspapier für den Verwaltungsrat neulich berichtet wurde<sup>23</sup>, waren die Tätigkeiten der IAO im Bereich der Arbeitsvermittlungsdienste auch durch die Zusammenarbeit mit einer Vielfalt von Partnern im Amt gekennzeichnet. Innerhalb des Sektors Beschäftigung hat eine Zusammenarbeit mit EMP/TRENDS bei Arbeitsmarkt-Informationstätigkeiten im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit und mit dem Krisenreaktions- und Wiederaufbauprogramm bei Notmaßnahmen der Arbeitsvermittlungsdienste in Afghanistan, Indonesien, Irak, Libanon, Liberia und Sri Lanka stattgefunden.

418. In anderen Sektoren des Amtes war eine aktive Zusammenarbeit in Fragen der Arbeitsvermittlungsdienste mit NORM und SECTOR zu Förderung des Übereinkommens Nr. 181 und mit DECLARATION und MIGRANT zur Förderung einer wirksamen Regulierung der privaten Arbeitsvermittler zu verzeichnen. Unterstützung wird auch DIALOGUE geleistet mit fachlichen Kommentaren zu nationalen Gesetzesentwürfen über öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste oder private Arbeitsvermittler.

## Das mögliche weitere Vorgehen

419. Die Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz 2008 stellen einen erheblichen Gewinn für das dreigliedrige Engagement für praktische Arbeiten im Bereich der Qualifikationsentwicklung dar, indem die Qualifikationsentwicklung an den Produktivitäts- und Beschäftigungszuwachs gekoppelt wird. Diese Schlussfolgerungen,

<sup>23</sup> IAA: *ILO support for the role of public employment services in the labour market*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/ESP/3/2.

die Regional- und Landesprogramme und das Mandat in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit und dem Globalen Beschäftigungspakt markieren die Prioritäten der nächsten Zeit für die Mitgliedstaaten und für die Unterstützung seitens des Amtes.

#### Für die Mitgliedstaaten

- **Qualifikationsentwicklungspolitiken in nationale und sektorale Entwicklungspolitiken** und nationale Strategien als Antwort auf externe Triebkräfte des Wandels integrieren, wie globale Rezessionen, Klimawandel, Handelsmuster und neue Technologien.
- **Institutionen entwickeln** zur Aufrechterhaltung der Kommunikation zwischen Ausbildungsanbietern und Arbeitgebern, um die kurzfristigen Arbeitsmarktauswirkungen von Investitionen in Ausbildung zu verbessern und die langfristige strategische Planung mit Linienministerien, Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufrechtzuerhalten, um Bildung und Qualifizierung an Entwicklungsziele und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie anzupassen. Kapazitätsaufbau von Arbeitsmarktinformationssystemen und Arbeitsvermittlungsdiensten als notwendige Arbeitsmarktinstitutionen.
- **Den Zielen in Bezug auf inklusives Wachstum gerecht werden** durch Erweiterung der Möglichkeiten für Personen mit Behinderungen, in abgelegenen ländlichen Gebieten lebende Personen, junge Menschen, die keine Gelegenheit zum Erwerb einer Grundbildung hatten, und Frauen und andere Gruppen, die mit Diskriminierung im Arbeitsmarkt konfrontiert sind, berufliche Qualifikationen zu erwerben und zu verbessern.

#### Für das Amt

- **Kurz dossiers und Leitlinien entwickeln**, um den Mitgliedsgruppen dabei zu helfen, die Grundsätze der Globalen Beschäftigungsagenda, die qualifikationsbezogenen Normen und die Entschließung über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung (von der IAK im Jahr 2008 angenommen) ihren Gegebenheiten und Prioritäten entsprechend anzuwenden.
- **Instrumente für die Verfolgung der Umsetzung und der Auswirkung** von nationalen Qualifikationsentwicklungspolitiken und gezielten Programmen entwickeln und erproben.
- **Die Forschung auf das Ziel ausrichten** festzustellen, welche Qualifikationspolitiken und -ansätze unter welchen Bedingungen gut funktionieren, in Verbindung mit welchen anderen Politiken – und welche finanziellen und personellen Mittel sie erfordern. Die derzeitigen Forschungsprioritäten umfassen Qualifikationsentwicklungssysteme zur Förderung von Innovationen und grünen Arbeitsplätzen, Methoden zur Früherkennung von Qualifikationen; die Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildungssysteme und Ausbildungsprogramme zur Beschleunigung der Wiederbeschäftigung von freigesetzten Arbeitnehmern.
- **Die Qualifikationsentwicklung und Arbeitsvermittlungsdienste in die Unterstützung des Amtes für nationale Beschäftigungspläne integrieren.** Neue Instrumente und Ansätze einsetzen zur Früherkennung von Qualifikationsbedürfnissen; zur Schaffung von Verbindungen zwischen Arbeitgebern und Ausbildungsanbietern und zur Aufrechterhaltung der interministeriellen Koordinierung.
- **Mitgliedstaaten bei der Schaffung eines nachhaltigen institutionellen Umfelds für die Förderung von Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit unterstüt-**



**zen** durch: die Verbreitung, **Anpassung** und Übersetzung von IAO-Instrumenten zur Ausweitung der Verfügbarkeit von qualitativ guten Ausbildungsangeboten auf unterversorgte Bevölkerungsgruppen (Personen mit Behinderungen, ländliche Gemeinschaften), die Entwicklung neuer Instrumente für Kernqualifikationen, Ausbildung am Arbeitsplatz und Ausbildung in Gesamtarbeitsverträgen; die Anwendung von Werkzeugen, um den besonderen Bedürfnissen von Frauen beim Zugang zur Ausbildung und bei ihrer Nutzung zur Erlangung einer guten Beschäftigung gerecht zu werden; und die Verbesserung der Fähigkeit von Arbeitsvermittlungsdiensten, Arbeitsmarktprogramme durchzuführen, insbesondere als Teil nationaler Reaktionen auf Finanz- und Beschäftigungskrisen.



## Kapitel 6

---

### Handel, internationales Finanzwesen und Arbeitsmärkte

420. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit enthält in ihrem Titel die Worte „faire Globalisierung“. Es dürfte daher angebracht sein, einen Blick auf die Hauptkanäle der Globalisierung zu werfen, wobei der Handel und die Finanzströme hervorstechen.

421. Der Handel und die internationalen Finanzströme haben in den vergangenen 20 bis 30 Jahren erheblich zugenommen. Ihr Wachstum war besonders ausgeprägt in den neunziger Jahren, als es das Wachstum des BIP erheblich überstieg. Als Folge davon stieg die durchschnittliche Außenhandelsquote auf globaler Ebene zwischen 1990 und 2000 von 40 auf 50 Prozent. Die entsprechenden Werte für ausländische Direktinvestitionen (ADI) betragen 0,5 Prozent im Jahr 1990 und 4 Prozent im Jahr 2000 <sup>1</sup>.

422. In den siebziger und achtziger Jahren erfolgte die Handelsliberalisierung in der Regel in Form einer einseitigen oder mehrseitigen Liberalisierung im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Die neunziger Jahre verzeichneten eine starke Zunahme der Zahl der notifizierten regionalen Handelsvereinbarungen, und dieser Trend hält seitdem an. Im gleichen Zeitraum öffneten die Länder zunehmend ihre Kapitalverkehrsbilanzen, und die Zahl der bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) explodierte mit der Unterzeichnung von 1.500 von ihnen im Zeitraum 1995-2005 <sup>2</sup>.

423. Viele haben von der Steigerung des Handels und der verstärkten finanziellen Integration durch höhere Löhne und Haushaltseinkommen profitiert, und dies gilt insbesondere für diejenigen, die im Export tätig sind. Die Fertigwarenausfuhr von Entwicklungsländern war oft in hohem Maß von weiblichen Arbeitskräften abhängig, selbst dort, wo die Erwerbsbeteiligung von Frauen traditionell gering und sozial inakzeptabel ist. Die Koppelung an die Weltwirtschaft ist vielleicht keine Garantie für Wirtschaftswachstum, es gibt aber nur wenige Beispiele – wenn es überhaupt welche gibt – von Ländern, denen es gelungen ist, ihr Wachstum erheblich zu steigern, während sie von den globalen Produktions- und Finanznetzwerken abgekoppelt blieben. Aber die zunehmende Integration hat auch zu neuen Herausforderungen geführt. Einige dieser Herausforderungen haben einen globalen Charakter; andere betreffen nur bestimmte Arten von Ländern oder Regionen.

---

<sup>1</sup> Bei der Berechnung der Außenhandelsquote werden die Handelsströme unter Berücksichtigung des Wertes der Einfuhren und Ausfuhren gemessen, während das BIP auf der Basis der Wertschöpfung berechnet wird. Dies ist einer der Gründe, weshalb diese Quote erheblich höher liegt als das Verhältnis von ADI zu BIP.

<sup>2</sup> R. Adlung und M. Molinuevo: *Bilateralism in services trade: Is there fire behind the (BIT) smoke?*, Staff Working Paper ERSD-2008-01, Economic Research and Statistics Division (Genf, WTO, 2006).

## Unterschiedliche Realitäten und Politiktrends

### Länder mit niedrigem Einkommen

424. Viele Länder mit niedrigem Einkommen sind Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) und haben im Lauf der Jahre im Kontext der multilateralen Liberalisierung den Handel liberalisiert. Gleichzeitig haben sie von nicht gegenseitigen Präferenzregelungen wie dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS), dem Growth and Opportunity Act (AGO) der Vereinigten Staaten oder der Initiative „Alles außer Waffen“ der Europäischen Union profitiert. Obgleich der Nutzen dieser Präferenzsysteme bezweifelt worden ist, sind viele Länder mit niedrigem Einkommen derzeit besorgt, dass der durch solche Systeme gebotene bevorzugte Zugang durch eine weitergehende multilaterale Liberalisierung zunehmend ausgehöhlt werden kann.

425. Die Länder mit niedrigem Einkommen haben sich auch der globalen Tendenz einer verstärkten regionalen Liberalisierung angeschlossen. In Afrika erfolgten diese Bemühungen oft in Form von weitreichenden Integrationsabkommen. Eines der Probleme, mit denen afrikanische Handels-Verhandlungsführer konfrontiert sind, ist die Tatsache, dass sie oft gleichzeitig an verschiedenen Fronten verhandeln müssen: regionale Integration innerhalb Afrikas, regionale Handelsliberalisierung mit der EU (im Kontext von wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (EPAs)) und multilaterale Liberalisierung im Rahmen der WTO. In Anbetracht dessen fällt es Ländern mit eingeschränkter Kapazität nicht leicht, geeignete Verhandlungsstrategien zu entwickeln, insbesondere wenn es um komplexe Angelegenheiten wie die Liberalisierung von Dienstleistungen geht, die oft eine Kenntnis der Zusammenhänge zwischen Regulierung und Liberalisierung erfordert.

426. Wie oben erwähnt, hat der bevorzugte Marktzugang in vielen Fällen nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt. Insbesondere hat er oft nicht die erwarteten Exportsteigerungen zur Folge gehabt. Diese „fehlende Angebotsreaktion“, die häufig auf eine unzureichend entwickelte grundlegende Handelsinfrastruktur zurückzuführen ist, hat zunehmend die Beachtung von Entscheidungsträgern gefunden. So wurde im Jahr 2005 der Aufbau technischer Kapazität – als „Aid for Trade (Handelshilfe)“ bezeichnet – als wesentliche Ergänzung zur Doha-Runde der multilateralen Handelsverhandlungen eingeführt.

427. Ein weiteres Problem, mit dem viele Länder mit niedrigem Einkommen konfrontiert sind, ist ihre starke Abhängigkeit von sehr wenigen Exportgütern, was sie besonders anfällig für Preis- oder Nachfrageschocks bei diesen Gütern macht, die im Allgemeinen erhebliche Nebenwirkungen auf die übrige Volkswirtschaft haben.

### Länder mit mittlerem Einkommen

428. Die Transformationswirtschaften haben in den letzten beiden Jahrzehnten massive strukturelle Veränderungen erfahren. Der Übergang von zentral geplanten zu Marktwirtschaften hatte tiefgreifende und umfassende Anpassungsprozesse zur Folge. Zudem haben viele Transformationswirtschaften ihr Handelsregime liberalisiert, oft mittels des Beitritts zur WTO. Die erwarteten Nutzeffekte des Beitritts waren zwar beträchtlich, damit waren aber auch hohe Kosten verbunden. In vielen Bereichen mussten beitrittswillige Transformationsländer Verpflichtungen eingehen, die über diejenigen von bestehen-

den WTO-Mitgliedern hinausgehen<sup>3</sup>, was die bereits laufenden Anpassungsprozesse einem zusätzlichen Druck ausgesetzt hat.

429. In zahlreichen Transformationsländern waren die Exporte vor den politischen Veränderungen vor 20 Jahren in wenigen Industriezweigen konzentriert und für eine ausgewählte Zahl von Partnern bestimmt. In denjenigen Ländern, die es nicht vermocht haben, ihre Exportstruktur in den letzten beiden Jahrzehnten zu diversifizieren, kann die größere Offenheit zu einer stärkeren Anfälligkeit für externe Erschütterungen geführt haben. Tatsächlich gehören etliche GUS-Länder zu den Ländern, die die derzeitige globale Wirtschafts- und Finanzkrise am stärksten getroffen hat.

430. Die meisten Länder mit mittlerem Einkommen sind bereits seit geraumer Zeit Mitglieder der WTO und stehen nicht vor den schweren Anpassungsproblemen, die oben erwähnt wurden. Zu ihren größten Sorgen zählen die mit der Mitgliedschaft in der WTO verbundenen Einschränkungen ihrer Möglichkeiten, Industriepolitiken aktiv anzuwenden. Die Regeln der WTO schränken nämlich den Einsatz von Politiken ein, die die Exportindustrien aktiv unterstützen, und beschränken auch die Möglichkeit, „Politiken für junge Industriezweige“ anzuwenden, d.h. bestimmte Industriezweige vorübergehend vor der Auslandskonkurrenz zu schützen, um ihnen Wachstum zu ermöglichen.

431. Dennoch sind mehrere aufstrebende Wirtschaften, wie Brasilien, China, Indien und Südafrika, zu sehr erfolgreichen Spielern in den globalen Märkten geworden. Höhere Exporte haben zu neuen Arbeitsplätzen geführt, von denen viele als qualitativ hochwertige Arbeitsplätze angesehen werden. Obgleich die Offenheit für den Handel und ADI zu eindrucksvollen Produktivitätssteigerungen geführt hat, war als Nachteil zu verzeichnen, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Exportsektoren geringer ausfiel, als man hätte erwarten können. China beispielsweise hat in den letzten Jahren eine massive Steigerung der Fertigwarenexporte verzeichnet, mit durchschnittlichen jährlichen Steigerungen von 20 Prozent im Zeitraum 2000-07<sup>4</sup>. Und doch ist in China der Anteil der Beschäftigung im verarbeiteten Gewerbe in den letzten zehn Jahren ziemlich stabil geblieben<sup>5</sup>. Während also die Exporte zum Wachstum beitragen und in den Exportindustrien Arbeitsplätze geschaffen werden, sind diese Effekte möglicherweise nicht groß genug, um dem Arbeitskräfteangebot gerecht zu werden, insbesondere in Ländern mit einem starken Bevölkerungswachstum – z. B. Indien.

## Länder mit hohem Einkommen

432. Aus der Sicht der Industrieländer hat die Handelsliberalisierung in großen Ländern wie Brasilien, China und Indien einen massiven Anstieg des „globalen Arbeitskräfteangebots“ zur Folge gehabt, mit dem sich daraus ergebenden Druck auf die Löhne in den Industrieländern. Auf die Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen entfallen 73 Prozent der Erwerbstätigen der Welt – und diese Zahl beträgt 80 Prozent, wenn man sich auf die jungen Arbeitskräfte der Welt konzentriert<sup>6</sup>. Wenngleich sich dieses Bild angesichts des nachlassenden Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern in

<sup>3</sup> Siehe M. Bacchetta und Z. Drabek: *Effects of WTO accession on policy-making in sovereign States: Preliminary lessons from the recent experience of transition countries*, Staff Working Paper DERD-2002-02, Development and Economic Research Division (Genf, WTO, 2002).

<sup>4</sup> WTO: *International Trade Statistics 2008* (Genf, 2008).

<sup>5</sup> L. Chen und B. Hou: „China: economic transition, employment flexibility and security“, in S. Lee und F. Eyraud (Hrsg.): *Globalization, flexibilization and working conditions in Asia and the Pacific* (Oxford, Chandos, IAA, 2008).

<sup>6</sup> A.K. Ghose, N. Majid und C. Ernst: *The global employment challenge* (Genf, IAA, 2008).

Zukunft ändern kann, dürfte der Druck auf die Löhne in den Industrieländern in den kommenden Jahren wohl nicht nachlassen; in mehreren europäischen Volkswirtschaften werden die Kohorten der Berufsanfänger der letzten Zeit real voraussichtlich niedrigere Einkommen erzielen als ihre Eltern.

433. Die Besorgnisse über die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Löhne und die Beschäftigung sind möglicherweise einer der Gründe, weshalb die Industrieländer in präferentiellen Handelsabkommen zunehmend auf Arbeits- und Sozialfragen Bezug nehmen. Dies ist der Fall sowohl bei einseitigen Präferenzsystemen als auch bei bilateralen oder regionalen Handelsabkommen<sup>7</sup>. Die einschlägigen Abkommen erwähnen mehr und mehr die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Sie beziehen sich oft auch auf die IAO als Überwachungs- oder Durchführungsgremium und enthalten zunehmend Hinweise auf Handelshilfe, die für arbeitsbezogene technische Unterstützung genutzt werden kann<sup>8</sup>.

### Globale Herausforderungen

434. Zwei grundsatzpolitische Herausforderungen, vor die viele Länder gestellt sind, ungeachtet ihres Einkommensniveaus, sind darauf zurückzuführen, dass die Liberalisierungsgewinne weder zeitlich noch unter den einzelnen Menschen gleich verteilt sind. Empirische Untersuchungen zu der ersten Herausforderung ergaben, dass offene Wirtschaften größere Regierungen haben<sup>9</sup>. Betrachtet man die Auswirkungen der derzeitigen Krise, dann lässt sich leicht sehen, warum das so ist: Offenheit erhöht die Exposition gegenüber externen Erschütterungen, und die Sozialschutzsysteme spielen beim Schutz gegen die negativen Auswirkungen solcher Erschütterungen eine entscheidende Rolle. Regierungen überall in der Welt stehen daher vor der Herausforderung, Schutzsysteme zu gestalten, die in einer zunehmend integrierten Welt angemessen sind, und sie müssen die Mittel zu ihrer Finanzierung beschaffen.

435. Die Globalisierungsgewinne können zwar groß sein, ihre Verteilung unter den Menschen ist jedoch in der Regel ungleich. Die Globalisierung dürfte daher eine der Triebkräfte der beobachteten Zunahme der Ungleichheit sein, die in Kapitel 2 beschrieben wurde. Die zweite grundsatzpolitische Herausforderung besteht somit darin, Mittel und Wege zu finden, um sicherzustellen, dass künftige Globalisierungsgewinne so gleichmäßig wie möglich verteilt werden. Es lassen sich zwei mögliche Antworten auf diese Herausforderung ins Auge fassen. Eine besteht darin, verstärkt Anstrengungen zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die Globalisierung inklusiv ist und für alle Menschen unmittelbar Wohlfahrtsgewinne generiert. Eine zweite Antwort besteht in der Umverteilung des Wohlstands von den Gewinnern an die Verlierer. Letzteres wird jedoch dadurch erschwert, dass die Globalisierungsgewinner (in der Regel das Kapital oder hochqualifizierte Arbeitskräfte)<sup>10</sup> mobiler sind als die Verlierer (in der Regel geringqualifizierte Arbeitskräfte). Das Kapital als der mobilste Faktor kann die Umverteilungsbemühungen von Regierungen durch Abwanderung ins Ausland umgehen.

---

<sup>7</sup> IAA: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond*, Internationales Institut für Arbeitsfragen (Genf, IAA, 2009).

<sup>8</sup> Diese Entwicklung ist von der IAO anerkannt worden und kommt in dem Hinweis auf bilaterale und regionale Handelsvereinbarungen in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit zum Ausdruck (Art. II(B) vii)).

<sup>9</sup> D. Rodrik: „Why do more open economies have bigger governments?“, in *Journal of Political Economy*, 106(5), Okt. 1998.

<sup>10</sup> M. Jansen und E. Lee: *Trade and employment: Challenges for policy research*, eine gemeinsame Untersuchung des IAA und des Sekretariats der WTO (Genf, 2007).

436. Der überwiegende Teil des globalen Handels findet im Rahmen von globalen Lieferketten statt. Unternehmen, denen es gelingt, zu einem Teil dieser Lieferketten zu werden, können florieren. Für die anderen aber ist es schwer, in einem zunehmend wettbewerbsgeprägten Umfeld zu überleben. Empirische Beweise aus Industrieländern haben gezeigt, dass die Mehrzahl der aktiven Spieler in den globalen Märkten große oder sehr große Unternehmen sind. Neue theoretische Modelle – die auf der sogenannten *new-new-trade-theory* beruhen – erklären, warum es kleinen Unternehmen, selbst in Exportindustrien, schwer fällt, die Fixkosten zu überwinden, die mit dem Handel oder mit Produktionstätigkeiten in mehreren Märkten verbunden sind. Die Globalisierung als solche stellt viele kleine und mittlere Unternehmen vor große Herausforderungen.

437. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, sind die globalen Akteure stets bemüht, in Umfeldern zu investieren, die das höchstmögliche Produktivitätsniveau ermöglichen. Um globale Akteure anzuziehen (in Form von Auslandsinvestitionen) oder um ihren Wegzug zu vermeiden, besteht daher für lokale Akteure – wie Regierungen, Arbeitnehmer und örtliche Zulieferer – ein Anreiz, attraktivere Rahmenbedingungen zu bieten als ihre Gegenüber in anderen Ländern. Die Globalisierung kann somit bewirken, dass lokale Akteure im Wettbewerb mit lokalen Akteuren im Ausland stehen, die der gleichen IAO-Mitgliedsgruppe angehören. Unter diesen Umständen kann es eine Herausforderung sein, Mittel und Wege zu finden, um zusammen Interessen zu verteidigen, die Ländern gemeinsam sind. Die IAO hat sich schon 1991 mit dieser „Mikrodynamik“ der Globalisierung befasst <sup>11</sup>.

## Das Mandat der IAO im Bereich des Handels und der Beschäftigung

438. Die Förderung von Handel und Investitionen für die produktive Beschäftigung und des Marktzugangs für Entwicklungsländer ist ein Kernelement der Globalen Beschäftigungsagenda. Ein anderes bezieht sich auf die Rolle der makroökonomischen Politik für Wachstum und Beschäftigung und ruft zu Politikintegration auf. Da sich die Globalisierung auf Männer und Frauen unterschiedlich auswirkt, sollten die Bedürfnisse von Frauen und Männern Gegenstand weiterer Überlegungen sein <sup>12</sup>.

439. Die Relevanz des Handels und des internationalen Finanzwesens für die Agenda für menschenwürdige Arbeit wird auch in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit nachdrücklich unterstrichen. Sie erkennt an, dass „andere internationale und regionale Organisationen mit Mandaten in eng verwandten Bereichen einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des integrierten Ansatzes leisten [können]“ (Artikel II(C)). Die Erklärung stellt im gleichen Artikel außerdem Folgendes fest:

Die IAO sollte sie ersuchen, menschenwürdige Arbeit zu fördern, eingedenk dessen, dass jede Organisation uneingeschränkte Kontrolle über ihr Mandat hat. Da die Politik im Bereich des Handels und der Finanzmärkte Auswirkungen auf die Beschäftigung hat, ist es Aufgabe der IAO, diese Auswirkungen auf die Beschäftigung zu evaluieren, um ihr Ziel zu erreichen, die Beschäftigung ins Zentrum der Wirtschaftspolitik zu rücken.

440. Die Arbeiten des Amtes zu der Verknüpfung zwischen Handel, internationalem Finanzwesen und produktiver Beschäftigung sind somit ausdrücklich im Mandat der

<sup>11</sup> D. Campbell: *Globalisation and strategic choices in tripartite perspective: An agenda for research and policy issues*, Internationales Institut für Arbeitsfragen (Genf, IAA, 1991).

<sup>12</sup> IAA: *Schlussfolgerungen über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 7.

IAO verankert<sup>13</sup>. Bisher sind jedoch keine Arbeiten zu diesem Zusammenhang innerhalb eines eindeutig festgelegten Rahmens durchgeführt worden, zum Teil wegen der Komplexität der damit zusammenhängenden Fragen und ihrer sich rasch wandelnden Natur. Als übergreifendes Thema berühren Handel und internationales Finanzwesen die vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit und alle drei Kernelemente der Globalen Beschäftigungsagenda. Dies und die Tatsache, dass andere internationale Organisationen eng damit verwandte Mandate haben, macht die Gestaltung eines wirksamen IAA-Arbeitsprogramms im Bereich Handel, internationales Finanzwesen und Beschäftigung zu einer besonderen Herausforderung.

## Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen

441. Die Bedürfnisse der IAO-Mitgliedsgruppen werden hauptsächlich auf zweierlei Art und Weise zum Ausdruck gebracht: über die Leitungsstruktur der IAO und den Dialog auf Landesebene. Der Zusammenhang zwischen produktiver Beschäftigung einerseits und Handel und internationalem Finanzwesen auf der anderen ist hauptsächlich innerhalb der Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats für die soziale Dimension der Globalisierung und des ESP-Ausschusses erörtert worden, die beide häufig die Notwendigkeit einer größeren Politikkohärenz auf internationaler Ebene unterstrichen haben.

442. Auf Landesebene bemühen sich die Mitgliedsgruppen um die Unterstützung des Amtes bei der Ausarbeitung von Projekten und der Entwicklung von Politik durch die Formulierung und Umsetzung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit. Ein handelsbezogenes Ersuchen, das in diesen Programmen eine wichtige Rolle spielt, betrifft Unterstützung bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors (beispielsweise in Bangladesch, Lesotho und Rumänien). In den einschlägigen Ersuchen wird ausdrücklich auf bestimmte Sektoren Bezug genommen – in erster Linie die Bekleidungsindustrie, aber auch landwirtschaftliche Erzeugnisse oder Leder und Lederwaren.

443. Manche Länder äußern Besorgnis darüber, dass die ADI-Zuflüsse hauptsächlich zur Schaffung von geringqualifizierten Tätigkeiten am unteren Ende der Produktionspalette geführt haben, und in den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit wird um Hilfe bei der Diversifizierung der Exporte gebeten. Manchmal spiegelt sich die Beziehung zwischen Handel und Beschäftigung in den nationalen Beschäftigungspolitiken von Ländern, beispielsweise durch einen Hinweis auf den möglichen Einsatz von Handelshilfe im Hinblick auf die Diversifizierung der Exporte und die Verbesserung der Integration in globale Märkte oder auf die Notwendigkeit einer differenzierteren Evaluierung der Beschäftigungsauswirkungen von regionalen Handelsabkommen.

---

<sup>13</sup> Tatsächlich geht das Mandat der IAO, sich mit den Zusammenhängen zwischen Handel, Finanzwesen und Arbeitsmärkten zu beschäftigen, auf die Verfassung von 1919 zurück, die in ihrer Präambel Folgendes feststellt: „Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen“; und auf die Erklärung von Philadelphia: „Es gehört zu den Aufgaben der Internationalen Arbeitsorganisation, alle internationalen Pläne und Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art unter diesem grundlegenden Gesichtspunkt zu prüfen und in Erwägung zu ziehen“.



## Antwort des Amtes

### Von der Analyse der Zusammenhänge zur Entwicklung von analytischen Werkzeugen

444. In der Vergangenheit reagierte das Amt auf Ersuchen der Mitgliedstaaten häufig mit analytischen Hintergrundpapieren für den Verwaltungsrat, Arbeitspapieren, Zeitschriftenartikeln oder Büchern. Der Schwerpunkt lag dabei im Allgemeinen auf dem internationalen Handel, mit der erwähnenswerten Ausnahme eines dem Verwaltungsrat im November 2005 vorgelegten Papiers über die internationale Finanzdimension von Wachstum, Investitionen und Arbeitsplätzen<sup>14</sup>. Landesersuchen wurde oft mit Untersuchungen auf Landesebene entsprochen, die nationale Politikdebatten stützten. Diese Untersuchungen hatten oft einen sektoralen Fokus, überwiegend Textilien. In einem Großteil der Arbeiten zu Textilien wurde der Beschäftigung von Frauen besondere Beachtung geschenkt, hauptsächlich weil die Beschäftigung in der Textilindustrie überwiegend von Frauen dominiert wird. Als Folge davon spiegelten sich die Höhen und Tiefen dieses Industriezweigs in der Schaffung oder Vernichtung von Arbeitsplätzen von Frauen wider.

445. In letzter Zeit ist der Entwicklung von Werkzeugen zur Bewertung der Beschäftigungseffekte des Handels größere Aufmerksamkeit geschenkt worden, wie folgt:

- Es ist eine Schnelleinschätzung der Beschäftigungsauswirkungen auf Landesebene entwickelt worden, um die Beschäftigungseffekte der globalen und finanziellen Krise zu analysieren, insbesondere die Rolle des Handels und der ADI bei der Übertragung der Krise von einem Land zum anderen. Das Schwergewicht liegt auf der Durchführung von Schnelleinschätzungen innerhalb eines kurzen Zeitrahmens, vor allem wenn nur beschränkt Daten verfügbar sind.
- Es sind ausgefeilte empirische Werkzeuge zur Abschätzung der Beschäftigungseffekte des Handels entwickelt oder für Einschätzungen auf Landesebene genutzt worden. Diese Werkzeuge liefern Meso- und Makro-Informationen und werden angewendet, wenn erstklassige Daten verfügbar sind. Die Entwicklung dieser Werkzeuge ist sehr zeitraubend, wenn sie aber einmal vorhanden sind, können sie in relativ kurzer Zeit auf vielfältige Weise eingesetzt werden.
- Ein von der EU finanziertes Projekt zur Abschätzung und zum Angehen der Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung zielt u.a. ab auf die Entwicklung von Werkzeugen für empirische Analysen, einschließlich Situationen, in denen Daten knapp oder unzuverlässig sind, und für die Analyse der Auswirkungen über jene auf die Löhne und die Zahl der Arbeitsplätze hinaus. Dieses Projekt wird in vier Pilot-Ländern durchgeführt werden (Bangladesch, Benin, Guatemala und Indonesien), die in Absprache mit dem Geber und den Mitgliedsgruppen ausgewählt worden sind.

### Handelsbezogene technische Unterstützung

446. Bisher konzentriert sich die handelsbezogene technische Unterstützung in erster Linie auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen mit Exportpotential, die ihre Produktivität steigern wollen. Mehrere vorhandene Werkzeuge für die technische Unterstützung der IAO zielen auch auf Produktivitätssteigerungen ab, insbesondere das Pro-

<sup>14</sup> IAA: *Growth, investment and jobs: The international financial dimension*, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005, GB.294/WP/SGD/2.

gramm zur Unterstützung von wettbewerbsfähigen und verantwortungsbewussten Unternehmen (SCORE) und das Programm für bessere Arbeit, eine gemeinsame IAO-IFC-Initiative (siehe Kasten 4.2). Es sind Bemühungen im Gang, um diese Programm an handelspezifische Gegebenheiten anzupassen. Insbesondere leistet die IAO zur Zeit Beiträge zur Gestaltung eines Projekts für handelsbezogene technische Unterstützung, das vom VN-/CEB-Interinstitutionellen Cluster für Handel und Produktionskapazität und von der IAO durchgeführt werden soll. Im Rahmen eines anderen Projekts, das mit Unterstützung des Regionalbüros für Europa und Zentralasien durchgeführt wird, sind Werkzeuge für die Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen, Techniken für die Abbildung von Qualifikationen und Methoden zur Evaluierung der potentiellen Export-Wettbewerbsfähigkeit kombiniert worden, um die Diversifizierung der Exporte zu verbessern.

447. Im Rahmen der wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (EPAs), die zur Zeit zwischen der EU und der Afrika-, Karibik- und Pazifik-Staatengruppe (AKP) ausgehandelt werden, unternahm die IAO eine Reihe von Tätigkeiten, darunter Konsultationen mit Stakeholdern und Kapazitätsaufbau<sup>15</sup>. Das Turiner Zentrum arbeitete einen Lehrgang über Handel und Beschäftigung aus, der sich auf die regionale Integration und die EPA-Verhandlungen in Afrika konzentriert<sup>16</sup>. Es schickt sich an, einen offenen Lehrgang über internationalen Handel und Arbeitsmärkte auf den Weg zu bringen, der mit Beiträgen des Amtes ausgearbeitet worden ist.

## Krisenreaktion

448. Im Kontext der Krise sind auf Landesebene zahlreiche Einschätzungen zur Evaluierung der Beschäftigungsauswirkungen von Veränderungen in den Handels- oder ADI-Strömen durchgeführt worden, um Regierungen bei der Gestaltung geeigneter Krisenreaktionen zu helfen. Zur Durchführung dieser Einschätzungen sind unterschiedliche Werkzeuge eingesetzt worden. Pilotuntersuchungen über Schnelleinschätzungen der Beschäftigungsauswirkungen sind für Ägypten, Kambodscha, Liberia, Uganda und die Ukraine sowie für den Textilsektor in Marokko und der Provinz Katanga in der Demokratischen Republik Kongo erstellt worden. Es sind empirische Werkzeuge eingesetzt worden, um die Auswirkung des Handels auf die Beschäftigung während der Krise in Brasilien, Indien und Südafrika abzuschätzen.

## Auswirkung der Arbeiten des Amtes

449. Die Auswirkung der Arbeiten des Amtes zum internationalen Handel und zum internationalen Finanzwesen sind keiner systematischen Evaluierung auf Landesebene unterzogen worden, und es ist noch zu früh, um darüber Bericht zu erstatten. Eine interne Untersuchung über die Stärkung der Forschung und Forschungsnetzwerke der IAO wurde im Jahr 2007 vom Internationalen Institut für Arbeitsfragen der IAO durchgeführt. Sie evaluierte die einschlägige analytische Arbeit des Amtes und kam zu dem Ergebnis, dass die Forschungen des IAA zur Globalisierung trotz ihrer hohen Qualität nicht so umfassend zitiert wurden, wie man hätte erwarten können, und insbesondere

---

<sup>15</sup> Im Anschluss an die 11. Afrikanische Regionaltagung (Addis Abeba, 2007) starteten die Sozialpartner ein Projekt zur Ermittlung der Hauptherausforderungen, die mit EPAs verbunden sind. Im Jahr 2007 wurden zwei Regionalkonferenzen veranstaltet, eine von ACTRAV in Kampala und die andere von ACT/EMP in Dakar. In den beiden Erklärungen, die daraus hervorgingen, wurde die Notwendigkeit einer eingehenderen Analyse der erwarteten Auswirkungen von EPAs auf die nationalen sozioökonomischen Strukturen betont.

<sup>16</sup> Dieser Lehrplan wird im Rahmen des von der EU finanzierten Projekts zur Ermittlung und zum Angehen der Beschäftigungseffekte des Handels, das im Februar 2009 auf den Weg gebracht wurde, vertieft werden.

nicht so umfassend publiziert wurden wie verwandte, von der Weltbank und vom IWF finanzierte Arbeiten<sup>17</sup>.

### Ressourcen und Vermögenswerte

450. Zur Zeit hat das Amt kein integriertes Programm, das speziell Handel, Finanzen und Beschäftigung gewidmet ist. Im Januar 2009 schuf der Beschäftigungssektor eine Vollzeitstelle für einen erfahrenen Wirtschaftswissenschaftler, der für dieses Thema verantwortlich ist; ihm steht ein Volkswirt mit einem Einjahresvertrag zur Seite. Seit Februar 2009 begleitet dieses Team ein auf vier Jahre angelegtes, von der Europäischen Gemeinschaft finanziertes Projekt zur Bewertung und zum Angehen der Beschäftigungseffekte des Handels mit einem Budget von 3,4 Millionen US-Dollar.

451. In der Vergangenheit haben mehrere Mitarbeiter aus verschiedenen Hauptabteilungen an Handelsfragen gearbeitet, die jetzt der vor kurzem geschaffenen internen Gruppe für Handelsforschung angehören. Ihre Tätigkeit ist aus den jeweiligen Hauptabteilungsbudgets finanziert worden.

### Unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende strategische Ziele

452. Die Verflechtungen zwischen Handel und internationalem Finanzwesen und Beschäftigung sind komplex und berühren alle vier Säulen der menschenwürdigen Arbeit. Das vorerwähnte informelle Forschungsteam des Amtes hat bisher hauptsächlich zu Konsultationszwecken und zum Informationsaustausch gedient. Die ersten Schritte in Richtung gemeinsam ausgearbeiteter Forschungsprojekte sind getan worden. Außerdem ist eine Vereinbarung erzielt worden zwischen dem Beschäftigungssektor, NORMES und externen Wissenschaftlern über die Durchführung eines gemeinsamen Forschungsprojekts zu Arbeitsvorschriften in präferentiellen Handelsabkommen. Es sind auch Gespräche im Gang zwischen dem Beschäftigungssektor und der Hauptabteilung Statistik über eine mögliche Zusammenarbeit im Bereich der handels- und beschäftigungsbezogenen Statistiken.

453. Ein konkretes Beispiel für gemeinsame Tätigkeiten im Bereich der strategischen Ziele ist die Zusammenarbeit zwischen dem Beschäftigungssektor und DIALOGUE im Rahmen von EPA-Verhandlungen, wie oben erwähnt. Ein weiteres Beispiel sind die laufenden Bemühungen um die Gestaltung eines handelsbezogenen technischen Unterstützungsprojekts mit dem VN-CEB-Interinstitutionellen Cluster für Handel und Produktionskapazität. Die Verhandlungen sind mit einer engen Zusammenarbeit zwischen Vertretern des Beschäftigungssektors und SECTOR verbunden, was den positiven Beitrag widerspiegelt, der vom sozialen Dialog für die Schaffung von produktiver Beschäftigung durch größere Export-Wettbewerbsfähigkeit erwartet wird.

### Die Notwendigkeit von Politikkohärenz und die Rolle von Partnerschaften

454. Auf der Ebene der Politik sind Bemühungen um die Stärkung der Verbindungen der IAO mit anderen internationalen Institutionen unternommen worden, insbesondere

---

<sup>17</sup> Als Abhilfemaßnahme schlägt der Untersuchungsbericht vor, dass das IAA mehr Untersuchungen in erstklassigen Zeitschriften oder durch anerkannte Verlage veröffentlichen sollte. Er ruft auch dazu auf, verstärkt Untersuchungen auf einschlägigen nationalen, regionalen und internationalen Konferenzen vorzustellen, um ihre Sichtbarkeit zu erhöhen.

über die Initiative für Politikkohärenz (PCI)<sup>18</sup>. Vertreter von internationalen Institutionen, beispielsweise der Weltbank, des IWF, der WTO, der UNCTAD, der UNIDO und des UNDP, trafen sich zweimal pro Jahr zu einem Informations- und Meinungsaustausch. Weitere Tätigkeiten fanden auf regionaler und nationaler Ebene statt.

455. Auf technischer Ebene haben die gemeinsamen Tätigkeiten der IAO und anderer einschlägiger internationaler Institutionen in letzter Zeit zugenommen und u.a. zu zwei gemeinsamen Veröffentlichungen mit der WTO<sup>19</sup>, zwei gemeinsamen Veröffentlichungen mit der Vereinigung südostasiatischer Nationen (ASEAN)<sup>20</sup> und einer gemeinsamen Veröffentlichung mit der Carnegie-Stiftung für internationalen Frieden und dem UNDP<sup>21</sup> geführt. Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen erfolgte auch in Form von gemeinsamen Veranstaltungen. So wurde im Jahr 2009 ein gemeinsames Arbeitsseminar mit dem Weltbankinstitut und ein anderes gemeinsames Arbeitsseminar mit der WTO veranstaltet<sup>22</sup>.

456. Die Anstrengungen des Amtes zur Erweiterung und Vertiefung der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen haben sich auch auf die Personalbeschaffung erstreckt: die drei Mitarbeiter, die sich derzeit mit den Zusammenhängen zwischen Handel und produktiver Beschäftigung befassen, wurden bei der UNCTAD, der Weltbank und der WTO rekrutiert.

## Das mögliche weitere Vorgehen

### Für die Mitgliedstaaten

457. Die Mitgliedstaaten stehen vor zahlreichen Herausforderungen, wenn es darum geht, das Beste aus den Chancen zu machen, die Offenheit im Bereich des Handels und des Finanzwesens bietet. Mit verstärkter Kohärenz zwischen Arbeitsmarktpolitiken einerseits und Handels- und Finanzpolitiken andererseits kann viel gewonnen werden. Dazu können zwei Angelegenheiten von Vorteil sein: eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Ministerien; und die Eröffnung eines Dialogs über die zeitliche Abfolge von arbeits- und handelspolitischen Reformen.

458. Liberale Handelspolitiken führen nicht zwangsläufig zu höheren Ausfuhren und damit zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen. Manchmal müssen die Regierungen eingreifen, um die erwartete Angebotsreaktion auszulösen, insbesondere in Entwicklungsländern. Dies ist von den Mitgliedern der WTO anerkannt worden und hat dazu geführt, dass „Handelshilfe“ für Entwicklungsländer zur Verfügung steht. Präferentielle Handelsabkommen enthalten auch zunehmend eine Komponente der technischen Unterstützung. Die Mitgliedsgruppen der IAO werden vielleicht prüfen wollen, dass die Grundsätze der

---

<sup>18</sup> Die „PCI“ war die erste Empfehlung des Berichts der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung und wurde von der IAO im Jahr 2004 propagiert. Im Jahr 2008 fanden zehn Tagungen auf globaler Ebene statt.

<sup>19</sup> M. Bacchetta, E. Ernst und J.P. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries*, eine gemeinsame Untersuchung des IAA und des Sekretariats der WTO (Genf, 2007).

<sup>20</sup> T. Hidayat und D. Widarti: *ILO-ASEAN joint study on social implications of ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) on labour and employment: The case of Indonesia* (Jakarta, IAO, 2005).

<sup>21</sup> S. Polaski et al.: *Brazil in the global economy: Measuring the gains from trade* (Washington, Carnegie-Stiftung für internationalen Frieden; und Genf, IAA, 2009).

<sup>22</sup> Informationen über beide Veranstaltungen finden sich unter [www.ilo.org/trade](http://www.ilo.org/trade).

menschenwürdigen Arbeit der IAO in einschlägigen Projekten der technischen Unterstützung ein nützliches Element darstellen können.

459. Im Kontext der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich gezeigt, dass Offenheit Verwundbarkeit schaffen kann. Indes sind nicht alle offenen Volkswirtschaften in gleicher Weise betroffen worden. Es scheint allgemeines Einvernehmen darüber zu bestehen, dass finanzielle Offenheit Hand in Hand gehen muss mit entsprechenden Finanzregeln. Es gibt auch Anzeichen dafür, dass durch eine breitere geographische Streuung und Produktdiversifizierung der Exporte die Anfälligkeit für Handelserschütterungen verringert wird. Die Mitgliedstaaten könnten diesen Aspekten vielleicht Rechnung tragen, wenn sie ihre Wirtschaften öffnen.

460. Dennoch dürfte es kein vollkommenes Schutzschild gegen externe Erschütterungen geben, und offene Volkswirtschaften werden regelmäßig von externen Erschütterungen unterschiedlichen Ausmaßes getroffen werden. Man könnte daher argumentieren, dass offene Volkswirtschaften allgemeinere und tiefergehende Sozialschutzsysteme benötigen, um denjenigen zu helfen, die unter negativen externen Erschütterungen leiden. Vor mehr als einem Jahrzehnt durchgeführte Untersuchungen der IAO zeigten, dass Vereinigungsfreiheit und die Abschwächung der sozialen Folgen des Handels Hand in Hand gingen<sup>23</sup>.

## Für das Amt

461. Im Zeitraum 2004-09 hat die IAO umfangreiche Arbeiten zu den Zusammenhängen zwischen Handel, internationalem Finanzwesen und Beschäftigung durchgeführt. Angesichts der jüngsten Fluktuationen auf den Warenmärkten, der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise und der fortgesetzten Ungewissheit über den mittel- bis langfristigen Verlauf der Krise wird weiterhin die Notwendigkeit einer Ausweitung der Arbeiten zum internationalen Finanzwesen diskutiert. Es kann insbesondere wichtig sein, Folgendes besser zu verstehen:

- die Rolle bestimmter Aspekte der finanziellen Offenheit als Triebkräfte wirtschaftlicher Volatilität, zumal es Anzeichen dafür gibt, dass ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Volatilität möglicherweise größer sind als die der Offenheit des Handels;
- die Art und Weise, wie die Verbindung zwischen der Finanzwirtschaft und der „realen“ Wirtschaft gestärkt werden kann, um sicherzustellen, dass freie Finanzmärkte zur Schaffung von „realem“ Wohlstand und Arbeitsplätzen beitragen.

In Anbetracht der beträchtlich gestiegenen Zahl der (bilateralen) Investitionsabkommen kann es auch nützlich sein, zu analysieren, wie diese Abkommen zum Ziel der menschenwürdigen Arbeit in Beziehung stehen.

462. Das Amt hat auch seine technische Zusammenarbeit in Handelsfragen mit anderen einschlägigen internationalen Institutionen oder NGOs beträchtlich erweitert. Es gibt ein solides Fundament für die Aufrechterhaltung und Ausweitung dieser Anstrengungen.

463. Wie bei den Ansätzen im Bereich des Handels könnten auch neue Arbeiten zum internationalen Finanzwesen in Zusammenarbeit mit den einschlägigen internationalen Institutionen durchgeführt werden. Insbesondere gibt es Möglichkeiten für eine verstärkte technische Zusammenarbeit mit dem IWF, der OECD oder der Bank für internationalen Zahlungsausgleich. Weitere Arbeiten könnten aufbauen auf dem bestehenden

<sup>23</sup> R. Torres: *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization*, (Genf, IAA, 2001).

Sachwissen innerhalb des Beschäftigungssektors, der Hauptabteilung Integration und des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen.

464. Im Bereich der handelsbezogenen Forschung wird das Amt seine Anstrengungen zur Erarbeitung von analytischen Werkzeugen verstärken, um die Beschäftigungseffekte des Handels zu evaluieren, in Bezug auf die Gesamteffekte, aber auch in Bezug auf geschlechter-, qualifikations- oder einkommensdifferenzierte Effekte. Solche Werkzeuge werden das Amt in die Lage versetzen, bei Bedarf rasch grundsatzpolitischen Rat auf der Basis gründlicher Analysen zu erteilen. Diese Werkzeuge sollten auch die Fähigkeit des Amtes stärken, analytische Arbeiten in maßgeblichen Zeitschriften zu veröffentlichen, um so das Renommee der Arbeit des Amtes unter Fachkollegen in anderen Organisationen zu erhöhen.

465. Was den Kapazitätsaufbau angeht, so entwickeln das Amt und das Turiner Zentrum zur Zeit Werkzeuge, die eingesetzt werden sollen, um Landesersuchen zu entsprechen. Die ersten Vorstöße des Zentrums in diese Richtung haben ergeben, dass es eine latente Nachfrage nach Kapazitätsaufbau im Bereich des Handels gibt, insbesondere im Kontext der regionalen Handelsliberalisierung.

466. Was die technische Unterstützung angeht, so hat die Entwicklung von Werkzeugen, die im Rahmen der handelsbezogenen technischen Unterstützung eingesetzt werden sollen, gerade erst begonnen, sie kann aber auf vorhandenen Werkzeugen aufbauen, die auf die Entwicklung von Unternehmen zielen. Es ist auch damit begonnen worden, das Sachwissen der IAO im Bereich der Qualifikationsentwicklung auf das Politikziel Wettbewerbsfähigkeit oder Diversifizierung der Exporte anzuwenden. Derartige Bemühungen entsprechen dem Konzept der „Handelshilfe“, in dessen Mittelpunkt die Steigerung der Export-Wettbewerbsfähigkeit steht. Die Notwendigkeit, Ländern dabei zu helfen, „in der Wertschöpfungskette vorzurücken“, könnte einer der Aspekte sein, die bei der Gestaltung der einschlägigen Werkzeuge berücksichtigt werden sollten.

467. In den jüngsten präferentiellen Handelsabkommen wurde auch auf die Verwendung von „Handelshilfe“ zur Unterstützung von Sozial- und Arbeitspolitiken verwiesen. Die IAO könnte proaktive Überlegungen über mögliche Formen dieser Art von handelsbezogener technischer Unterstützung anstellen.

## Kapitel 7

---

### Arbeit in der informellen Wirtschaft und Politiken zur Erleichterung des Übergangs zur Formalität

#### Unterschiedliche Realitäten und Politiktrends

##### Eine globale Herausforderung

468. Die Informalität ist nach wie vor ein ernstes Hindernis für die Realisierung von menschenwürdiger Arbeit für alle. Im Jahr 2010 verdient ein erheblicher Prozentsatz der Welterwerbsbevölkerung, Frauen und Männer, seinen Lebensunterhalt in der „informellen Wirtschaft“. Die im informellen Sektor Tätigen – ob als Lohn- oder Akkordarbeiter oder als selbständige Kleinstunternehmer – haben begrenzten Zugang zum Sozial- und Arbeitnehmerschutz, zu Finanzierung und zu Eigentum (und Eigentumsrechten) und erzielen geringe Arbeitserträge. Ihre fehlende rechtliche Identität bedeutet, dass ihre Verhandlungsstärke, ihre Vertretung und ihr Rechtsschutz begrenzt sind und sie nicht für die Zukunft planen können<sup>1</sup>. Die informelle Wirtschaft zieht die verletzlichsten Gruppen am Arbeitsmarkt an, darunter die Geringqualifizierten, Jugendliche, ältere Menschen, Frauen und Migranten.

469. Zwar ist es einigen Ländern, wie Argentinien und Brasilien, seit einiger Zeit gelungen, das Wachstum der Informalität einzudämmen, der Anteil der informellen Beschäftigung ist aber im Großen und Ganzen nach wie vor hoch – und hat möglicherweise in manchen Ländern und Regionen während des letzten Jahrzehnts weiter zugenommen. Die eigentlichen Ursachen des Fortbestehens und/oder der Zunahme der Informalität sind Gegenstand ausgiebiger Debatten und unterschiedlicher Auffassungen. Fest steht, dass die Informalität und ihre neue Dynamik vielfältige Ursachen haben. Ein Hauptfaktor ist das Unvermögen von Volkswirtschaften, eine ausreichende Anzahl von qualitativ guten Arbeitsplätzen zu schaffen, um alle Arbeitssuchenden absorbieren zu können, wie in Kapitel 2 und 3 gezeigt worden ist. Das Beschäftigungswachstum im formellen Segment der Wirtschaft ist in den meisten Ländern hinter dem Wachstum der Erwerbsbevölkerung zurückgeblieben, und diese Trends dürften sich infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise fortsetzen und verschlimmern. Ein weiteres in vielen Ländern beobachtetes Muster ist die abnehmende Fähigkeit des Industriesektors, Arbeitskräfte aufzunehmen. Die Verlagerung der Beschäftigung von der Landwirtschaft an das untere Ende des Dienstleistungssektors, wo geringe Produktivität und Arbeitsplätze schlechter Qualität überwiegen, ist ein Phänomen, das sich ebenfalls beobachten lässt. Zu weiteren ursächlichen Faktoren gehört der Druck auf örtliche Unternehmen jeder Größe,

---

<sup>1</sup> IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

einschließlich Kleinst- und Kleinunternehmen, ihre Wettbewerbsfähigkeit aufgrund des zunehmenden globalen Wettbewerbs zu steigern, damit sie überleben, sich anpassen und wachsen können. Die Veränderungen in den Produktionsstrategien sowie in den Beschäftigungsmustern und Arbeitsverträgen haben zu neuen Arbeitsregelungen geführt wie Unterauftragsvergabe, Teilzeitbeschäftigung, Zeit- oder Gelegenheitsarbeit, die im Vergleich zu formellen oder regulären Arbeitsverträgen keine oder begrenzte Sicherheit oder keinen oder begrenzten Sozialschutz bieten. Wirtschaftliche Umstrukturierungsprozesse, einschließlich der umfassenden Privatisierung von Staatsbetrieben und öffentlichen Diensten, haben zum Wachstum der informellen Wirtschaft in Transformationsländern beigetragen – sogar jenen, die zuvor ein hohes Wirtschaftswachstum verzeichneten.

470. Die informelle Wirtschaft hat eine antizyklische Funktion. Sie expandiert in konjunkturellen Abschwungphasen wie den Strukturanpassungsprozessen oder in der derzeitigen globalen Wirtschaftskrise, was den Schluss nahelegt, dass Arbeit im informellen Sektor eine Überlebensstrategie ist und nicht auf „freier Wahl“ beruht. Umgekehrt gibt es Anzeichen dafür, dass die Informalität mit höherem Wirtschaftswachstum nicht automatisch schrumpft.

471. Die Realitäten – und infolgedessen die Bedürfnisse – der Mitgliedsgruppen in Ländern mit unterschiedlichen sozioökonomischen Merkmalen und Politikagenden sind zweifellos unterschiedlich, wie im folgenden Abschnitt erörtert wird; sie unterscheiden sich aber auch je nach den spezifischen Triebkräften der Informalität und den verschiedenen Segmenten der Erwerbstätigen und Unternehmer, die in der informellen Wirtschaft tätig sind.

## Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen

472. Die Inzidenz der Informalität reicht von 35 bis 90 Prozent der Gesamtbeschäftigung in Entwicklungsländern<sup>2</sup>. In diesem Kontext ist die Informalität strukturell an den Entwicklungsprozess gebunden.

473. In Afrika südlich der Sahara beschäftigt das formelle Segment der Wirtschaft nicht mehr als 10 Prozent der Erwerbstätigen. Diese Rate hat sich in der jüngeren Vergangenheit nicht geändert, und die extreme Armut hat im Gegensatz zu anderen Regionen zugenommen<sup>3</sup>. Politiken zur Bewältigung der Herausforderung der informellen Wirtschaft und Strategien zur Verringerung von Armut sind daher eng miteinander verwoben.

474. In der asiatisch-pazifischen Region ist der Anteil der arbeitenden Armen trotz eines raschen und starken Wirtschaftswachstums, und eines beträchtlichen Abbaus der Armut in manchen Ländern, immer noch signifikant – innerhalb einer Bandbreite von 47 bis 84 Prozent der Erwerbstätigen in Ost- bzw. Südasiens (die von 2 US-Dollar pro Tag oder weniger leben)<sup>4</sup>. Außerdem hat die Umstrukturierung der asiatischen Volkswirtschaften im Zuge der Anpassung an den globalen Wettbewerb, den Technologiewandel und neue Produktionsstrategien durch Ausweitung der globalen Produktionsketten zur verstärkten Vergabe von Unteraufträgen und zur Auslagerung von Teilen der Produktion geführt.

---

<sup>2</sup> IAA: *Women and men in the informal economy – A statistical picture* (Genf, 2002) und verschiedene seitdem veröffentlichte Landesberichte.

<sup>3</sup> Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika: *Meeting the challenge of employment in Africa: An issues paper*, ausgearbeitet für die 25. Tagung des Sachverständigenausschusses der Konferenz der afrikanischen Minister für Finanzen, Planung und Wirtschaftsentwicklung, Ouagadougou, 10.-13. Mai 2006.

<sup>4</sup> IAA: *Realizing decent work in Asia*, Bericht des Generaldirektors, 14. Asiatische Regionaltagung, Busan, Republik Korea, Aug.-Sept. 2006 (Genf, 2006).



Viele von denjenigen, die am unteren Ende der globalen Lieferketten angesiedelt sind, sind Kleinstunternehmer oder Heimarbeiter, die nicht anerkannt sind, ohne Schutz sind und keinen Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen und Rechten haben <sup>5</sup>.

475. In Lateinamerika wird die informelle Wirtschaft im Wesentlichen als ein städtisches Phänomen wahrgenommen. Es wird geschätzt, dass die informelle Wirtschaft rund 75 Prozent der Erwerbstätigen in Lateinamerika betrifft, rund 40 Prozent zum BIP der Region beiträgt und dass auf sie während der vergangenen 15 Jahre 70 Prozent der Gesamtzahl der geschaffenen Arbeitsplätze entfallen sind <sup>6</sup>. In den letzten zwei Jahrzehnten haben die Konzeptualisierung und die Politikdebatten zur informellen Wirtschaft unvermindert angehalten. Etliche Länder haben eigens Gesetze zur Erleichterung des Übergangs von Kleinstunternehmen zur Formalität und zur Regelung der einheimischen Arbeitskräfte und zur Ausweitung des Sozialschutzes erlassen. Die Gipfel der Organisation der amerikanischen Staaten und aufeinanderfolgende interamerikanische Konferenzen der Arbeitsminister haben der Bewältigung der Informalität besondere Priorität eingeräumt <sup>7</sup>.

476. In allen Regionen ergreifen die Entwicklungsländer Initiativen zur Bewältigung der Herausforderung der informellen Wirtschaft mittels einer oder mehrerer der in Abbildung 7.1 aufgeführten spezifischen Maßnahmen. Diese umfassen: Verbesserung der Produktivität und Beschäftigungsschaffung; Ausweitung des Sozialschutzes; Förderung der Gleichstellung der Geschlechter; Förderung eines günstigen regulatorischen Umfelds und der Arbeitsrechte; Unterstützung im Bereich des Unternehmertums und der Qualifikationen; und Stärkung der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht und des sozialen Dialogs. Es werden auch vorbildliche Praktiken zur Erleichterung des Wechsels zur Formalität entwickelt, häufig aber durch Pilotprojekt-Rahmen mit kurzfristiger Finanzierung <sup>8</sup>.

477. Nur wenige Länder haben einen umfassenden und integrierten Rahmen auf den Weg gebracht, der die Entwicklungsagenda und die Funktionsweise der Arbeitsmarktinstitutionen zusammenführt. Wie bereits erwähnt, haben einige amerikanische Länder (beispielsweise Argentinien und Brasilien) dennoch in letzter Zeit Fortschritte bei der Eindämmung der Informalität durch ein Bündel vielfältiger grundsatzpolitischer Maßnahmen erzielt.

## Länder mit hohem Einkommen

478. Seit den 1990er Jahren ist die Informalität in den EU-Beitrittsländern, neuen EU-Mitgliedsländern und anderen Industrieländern zu einem Thema geworden, das große Besorgnis verursacht, wobei es hauptsächlich um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit

---

<sup>5</sup> IAA: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, gebilligt von der 17. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (Nov.-Dez. 2003); die „Delhi-Gruppe“ ist eine internationale Expertengruppe für Statistiken des informellen Sektors, die von der Regierung Indiens unterstützt wird, die dabei ist, ein Handbuch zu Erhebungen über die informelle Beschäftigung und den informellen Sektor auszuarbeiten.

<sup>6</sup> IAA: *Decent work in the Americas: An agenda for the Hemisphere, 2006-15*, Bericht des Generaldirektors, 16. Amerikanische Regionaltagung, Brasilia, Mai 2006 (Genf, 2006).

<sup>7</sup> Organisation der amerikanischen Staaten: *Declaration of Port-of-Spain: Making decent work central to social and economic development*, 15. Interamerikanische Konferenz der Arbeitsminister, Port-of-Spain, Trinidad und Tobago, 11.-13. Sept. 2007. Die 16. Tagung auf hoher Ebene der Arbeitsministerien Gesamtamerikas, die im Okt. 2009 stattfand, bezeichnete die informelle Wirtschaft als eine der Hauptherausforderungen, die von der Region angegangen werden müssen, und unterstrich die wichtige Rolle der Arbeitsministerien beim Umgang mit der informellen Wirtschaft. Zugänglich unter [www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo\\_trab\\_XVI\\_CIMT.asp](http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_XVI_CIMT.asp).

<sup>8</sup> IAA: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Bericht des dreigliedrigen interregionalen Symposiums über die informelle Wirtschaft: Ermöglichung des Übergangs zur Formalisierung, Genf, Nov. 2007 (Genf, 2008).

geht – obwohl davon ein kleinerer Teil der Erwerbstätigen betroffen ist. In einigen Transformationsländern wird ihr Beitrag zum BIP auf 6 bis 30 Prozent geschätzt. In den OECD-Mitgliedsländern, in denen die informelle Beschäftigung nach wie vor weit verbreitet ist, unterstreicht der *OECD-Beschäftigungsausblick 2006* die überragende Bedeutung von Maßnahmen zur Förderung des Wechsels in die formelle Beschäftigung<sup>9</sup>. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben mit Unterstützung der Sozialpartner neue Politiken zum Abbau der nicht angemeldeten Arbeit formuliert.

479. Die Europäische Kommission geht seit 2001 gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit vor, und im Jahr 2003 veröffentlichte sie beschäftigungspolitische Leitlinien<sup>10</sup>, die einen Rahmen für Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten liefern<sup>11</sup>. Die Ansätze zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in den EU-Mitgliedstaaten schwanken je nach der vorherrschenden Art der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und den am stärksten betroffenen Sektoren – beispielsweise Baugewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe, Hausarbeit und Landwirtschaft. Der Schwerpunkt der Politiken und Programme liegt auf Lieferketten, Anmeldung und Informationskampagnen, Unterstützung von KMUs und aktiven Beschäftigungspolitiken<sup>12</sup>. Sie umfassen auch Maßnahmen und Rechtsvorschriften zu Arbeitsaufsicht, Besteuerung und Sozialer Sicherheit durch die Mitgliedstaaten, die abschreckend wirken (Aufdeckung und Strafen) oder zur Einhaltung der Vorschriften ermutigen, indem sie das Schwergewicht auf Präventiv- und Abhilfemaßnahmen zur Förderung von Engagement (beispielsweise durch die Förderung des Nutzens von angemeldeter Erwerbstätigkeit) oder eine Verbindung von beidem legen<sup>13</sup>.

## Das Mandat der IAO im Bereich der informellen Wirtschaft und seine Weiterentwicklung

480. Die IAO verfügt über eine mehr als 35-jährige Erfahrung mit konzeptioneller und praktischer Arbeit im Zusammenhang mit der informellen Wirtschaft, angefangen mit ihrer beschäftigungsstrategischen Mission nach Kenia im Jahr 1972, die entscheidend dazu beitrug, die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung des „informellen Sektors“ für die Beschäftigung und Entwicklung in Entwicklungsländern zu lenken. Bei der Festlegung der Agenda für menschenwürdige Arbeit im Jahr 1999 wurden ausdrücklich sowohl die formelle als auch die informelle Erwerbstätigkeit aufgenommen<sup>14</sup>. In jüngerer Zeit führte die von der IAK im Jahr 2002 angenommene Entschließung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft grundsatzpolitische Empfehlungen für die Mit-

---

<sup>9</sup> OECD: „Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen: Politikektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie“, *Beschäftigungsausblick 2006* (Paris, 2006).

<sup>10</sup> EU: „Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, 203/578/EC“, in *Amtsblatt der Europäischen Union* (Brüssel), L197, Bd. 13, 5. Aug. 2003.

<sup>11</sup> Europäische Kommission: „Entschließung des Rates zur Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung“, in *Amtsblatt der Europäischen Union* (Brüssel), C260, Bd. 46, 29. Okt. 2003.

<sup>12</sup> J. Heyes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European experience*, Dialogue Paper Nr. 14 (Genf, IAA, 2007).

<sup>13</sup> P. Renooy; S. Ivarsson; O. van der Wusten-Gritsai; R. Meijer: *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, Schlussbericht, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (Brüssel, 2004).

<sup>14</sup> IAA: *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999.

gliedsgruppen der IAO ein und bot Orientierungshilfe für die Tätigkeit des Amtes<sup>15</sup>. Zahlreiche weitere Entschlüsse, die von der IAK seit 2002 angenommen worden sind, sind auf diese Frage eingegangen und enthielten konkrete Empfehlungen in Bezug auf die informelle Wirtschaft; diese Entschlüsse bezogen sich auf nachhaltige Unternehmen (2009), ländliche Beschäftigung (2008), Qualifikationsentwicklung (2008) und die Gleichstellung der Geschlechter (2009). Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Art der Ersuchen der Mitgliedsgruppen und die Reaktionen des Amtes auf diese Ersuchen und schließt mit Vorschlägen für künftige Prioritäten.

481. Die Entschlüsselung von 2002 schlug eine umfassende dreigliedrige Aktionsplattform vor, die die Vielfalt der informellen Arbeit anerkennt. Das Amt wurde speziell aufgefordert, bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Beseitigung von Defiziten im Bereich der menschenwürdigen Arbeit in der informellen Wirtschaft dieser Vielfalt und Heterogenität Rechnung zu tragen.

482. In späteren grundsatzpolitischen Diskussionen, z. B. die Überprüfung des ESP-Ausschusses (März 2007)<sup>16</sup> und das Dreigliedrige interregionale Symposium über die informelle Wirtschaft (November 2007)<sup>17</sup>, wurde das Ziel des „Ausstiegs aus der Informalität“ von den Mitgliedsgruppen der IAO als das optimale Endziel abgestimmt und bekräftigt. Auf dem Symposium prüften Mitgliedsgruppen aus 30 Ländern eine Reihe von Landeserfahrungen und vorbildlichen Praktiken, die das Amt über das gesamte Spektrum der Agenda für menschenwürdige Arbeit dokumentiert hatte. Im Verlauf dieser Diskussionen wurde anerkannt, dass es vielfältige Wege zur Erleichterung des Übergangs zur Formalisierung gibt; und dass die Formalisierung ein schrittweiser Prozess ist, der mehrere Politikbereiche berührt. Das Amt wurde dazu angehalten, weiterhin landesspezifische Erfahrungen zu dokumentieren; den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken zu fördern; und die Kapazitäten der Mitgliedsgruppen in Ansätzen aufzubauen, die diesen Übergang erleichtern.

## Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen

483. Die informelle Wirtschaft ist auch auf vier in letzter Zeit veranstalteten Regionaltagungen der IAO als Schwerpunktgebiet in Erscheinung getreten: der 16. Amerikanischen Regionaltagung (2006), der 11. Afrikanischen Regionaltagung (2007); der 14. Asiatischen Regionaltagung (2007) und der 8. Europäischen Regionaltagung (2009). Die Amerikanische Regionaltagung beispielsweise verpflichtete sich dazu, die gesetzlichen und administrativen Hindernisse für die Formalisierung innerhalb von zehn Jahren zu beseitigen.

484. Die Überprüfung der Prioritäten der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zeigt, dass etwa zehn Länder die Entwicklung von umfassenden Politiken für die informelle Wirtschaft als Schwerpunktgebiet einbezogen haben und fast alle Länder über Ergebnisse und/oder Zielvorgaben in Bezug auf bestimmte Fragen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der informellen Wirtschaft verfügen – wie die Ent-

---

<sup>15</sup> IAA: *Entschlüsselung und Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Internationalen Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, zugänglich unter [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf) (S. 52-61).

<sup>16</sup> IAA: *The informal economy*, Verwaltungsrat, 298. Tagung, Genf, März 2007, GB.298/ESP/4.

<sup>17</sup> IAA: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Bericht des Dreigliedrigen interregionalen Symposiums über die informelle Wirtschaft: Ermöglichung des Übergangs zur Formalisierung, Genf, 27.-29. Nov. 2007, (IAA, 2008), zugänglich unter [www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf).

wicklung von nationalen Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitiken, Qualifikations- und Unternehmensentwicklung, Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht.

## Krise und Informalität

485. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat neue Gegebenheiten und zusätzliche Anforderungen entstehen lassen. Die Antwort auf die Krise hat den Wert der formellen Beschäftigung in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs unter Beweis gestellt, wenn Politiken und Konjunkturpakete in erster Linie auf die regulären und geschützten formellen Erwerbstätigen und Beschäftigten zielen. Informelle Erwerbstätige und Unternehmer sind zweifach getroffen worden: die informelle Wirtschaft musste zusätzliche Arbeitssuchende absorbieren, aber die global und in Schlüsselsektoren schrumpfende Gesamtnachfrage, wie im Baugewerbe, im Textilgewerbe oder in der Spielzeugindustrie, wirkt sich auch auf informelle Tätigkeiten und Betriebe aus, die in irgendeiner Weise an formelle Produktionsketten gekoppelt sind. In einigen Ländern geht von der Auswirkung der Nahrungsmittelkrise – die durch die Folgen der Finanzkrise noch verschlimmert wird – vielfältiger Druck aus, was zu einer weiteren Verschlechterung der Beschäftigungsmöglichkeiten, Verdienste und Arbeitsbedingungen führt und die Verwundbarkeit erhöht.

486. In Indonesien beispielsweise führte die globale Rezession zu einem starken Rückgang des Wachstums der abhängigen Beschäftigung, die zwischen Februar 2008 und Februar 2009 nur um 1,4 Prozent wuchs gegenüber 6,1 Prozent im vorausgegangenen Zeitraum. Gelegenheits- und Zeitarbeitskräfte in exportorientierten Industrien sind besonders getroffen worden. Viele der freigesetzten Arbeitskräfte sind in die informelle Wirtschaft absorbiert worden, deren Umfang, ausgehend von der offiziellen Definition, zwischen 2006 und 2009 um mehr als 4 Millionen zunahm<sup>18</sup>.

487. Der Bericht des Generaldirektors an die IAK im Jahr 2009<sup>19</sup> warnte vor den Auswirkungen der Krise auf die zunehmende Informalität und Arbeitsarmut, durch die das Ziel des Übergangs zur Formalität und die im vorausgegangenen Zeitraum erzielten Fortschritte einen Rückschlag erleiden dürften. Der auf der gleichen Tagung der Konferenz angenommene Globale Beschäftigungspakt zählt die Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft zu denjenigen, die besonders anfällig für die Krise sind, und schlägt grundsatzpolitische Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen und zur Beschleunigung der Erholung vor. Einige der vorgeschlagenen Erholungsmaßnahmen sind für die informelle Wirtschaft besonders relevant, wie beispielsweise: die Verwirklichung von Beschäftigungsgarantieprogrammen; gezielte Beschäftigungsprogramme in ländlichen und städtischen Gebieten; öffentliche Arbeiten; Unterstützung für Kleinst- und Kleinunternehmen; und der Sockel des sozialen Schutzes.

## Antwort des Amtes

488. Die Entschließung von 2002 forderte eine zweifache Antwort des Amtes. Sie befürwortete einen Mainstreaming-Ansatz in der gesamten Organisation, ihren globalen Agenden und Hauptprogrammen; und „ein identifizierbares und stark profiliertes Arbeitsprogramm mit speziell dafür vorgesehenen Ressourcen ... das auf den vorhandenen Fundus an relevantem Fachwissen zurückgreifen kann“. Ferner forderte sie, dass die

---

<sup>18</sup> IAA: *Labour and social trends in Indonesia: Recovery and beyond through decent work* (Jakarta, IAO, 2009) und S. Nazara: *The informal economy in Indonesia: Size, composition and evolution* (Genf, IAA, 2010), demnächst erscheinendes Employment Working Paper.

<sup>19</sup> IAA: *Bekämpfung der globalen Beschäftigungskrise: Aufschwung durch Politiken für menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

Anstrengungen des Amtes „im Programm und ordentlichen Haushalt und bei den Prioritäten der technischen Hilfe berücksichtigt und in ausreichendem Umfang mit Mitteln des ordentlichen Haushalts und Sondermitteln unterstützt werden“<sup>20</sup>.

489. Im Mittelpunkt der Unterstützungsstrategie des Amtes stehen die folgenden Grundsätze: ein profiliertere und systematischerer Ansatz durch die technischen Fachabteilungen im Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit zur Vertiefung ihrer Arbeiten im Zusammenhang mit den Fragen der Informalität; eine integrierte Arbeitsperspektive und -modalität zur Analyse und Unterstützung des Übergangs zur Formalität; Offenheit für die Vielfalt der lokalen Ersuchen; und Kapazitätsaufbau der Mitgliedsgruppen im Bereich der Politik und Organisierung.

490. Zwischen 2002 und 2005 erleichterte ein Wissensaustausch-Projekt, das mit Mitteln des Ministeriums für internationale Entwicklung (Dfid) des Vereinigtes Königreichs finanziert wurde, einen Erfahrungsaustausch zwischen den Außendienstabteilungen und den Abteilungen der Zentrale und schuf eine umfassende Datenbank für menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft<sup>21</sup>. Auf der IAK im Jahr 2005 wurde eine IAO-Wissensmesse für menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft veranstaltet, und im Jahr 2006 wurden vier regionale Unterprojekte in Ostafrika, Ostasien, Zentralasien und Kaukasus und Lateinamerika abgeschlossen, die Lehren und vorbildliche Praktiken zu einem breiten Spektrum von Fragen ergaben.

491. Die Folgemaßnahmen des Amtes wurden im Rahmen der „InFocus-Initiative zur informellen Wirtschaft“ (2006/07) und eines Rahmens für „gemeinsame Ergebnisse“ (2008/09) fortgeführt, die sich auf alle vier strategischen Ziele erstreckten. Die vom Beschäftigungssektor und vom Sozialschutzsektor gemeinsam geleitete integrierte Arbeitsmodalität gab allen Abteilungen in der Zentrale und im Außendienst die Möglichkeit, Arbeitsprioritäten festzulegen und Mittel zuzuweisen. Im Dezember 2007 wurde unter Beteiligung aller vier technischen Sektoren und von Außendienstspezialisten im Anschluss an das Interregionale Symposium über die informelle Wirtschaft eine gemeinsame Planungstagung des Außendienstes und der Zentrale veranstaltet. Sie bot Gelegenheit zur Festlegung von Prioritäten und zum Erkunden von Synergien. Im Programm und Haushalt für 2010-11 umfasst Ergebnis 1 „Mehr Frauen und Männer haben Zugang zu produktiver Beschäftigung, menschenwürdiger Arbeit und Einkommenschancen“ einen Indikator zur Verfolgung von „Initiativen der Mitglieder in Politikbereichen, die die Überführung von informellen Tätigkeiten in die Formalität erleichtern“. Diese Maßnahmen beziehen sich auf den integrierten grundsatzpolitischen Rahmen (Abbildung 7.1).

### Ein integrierter Politik- und Diagnoserahmen für die Ziele der menschenwürdigen Arbeit

492. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit bekräftigt Folgendes: „Die vier strategischen Ziele sind unteilbar, zusammenhängend und stützen sich gegenseitig“. Das Konzept der Informalität und die Aktionsplattform der IAO von 2002 fordern eine interdisziplinäre Analyse und integrierte und interaktive Unterstützungsprozesse im Zusammenhang mit allen vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Erfolgreiche Lan-

---

<sup>20</sup> IAA: *Entschließung und Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, a.a.O., Abs. 36.

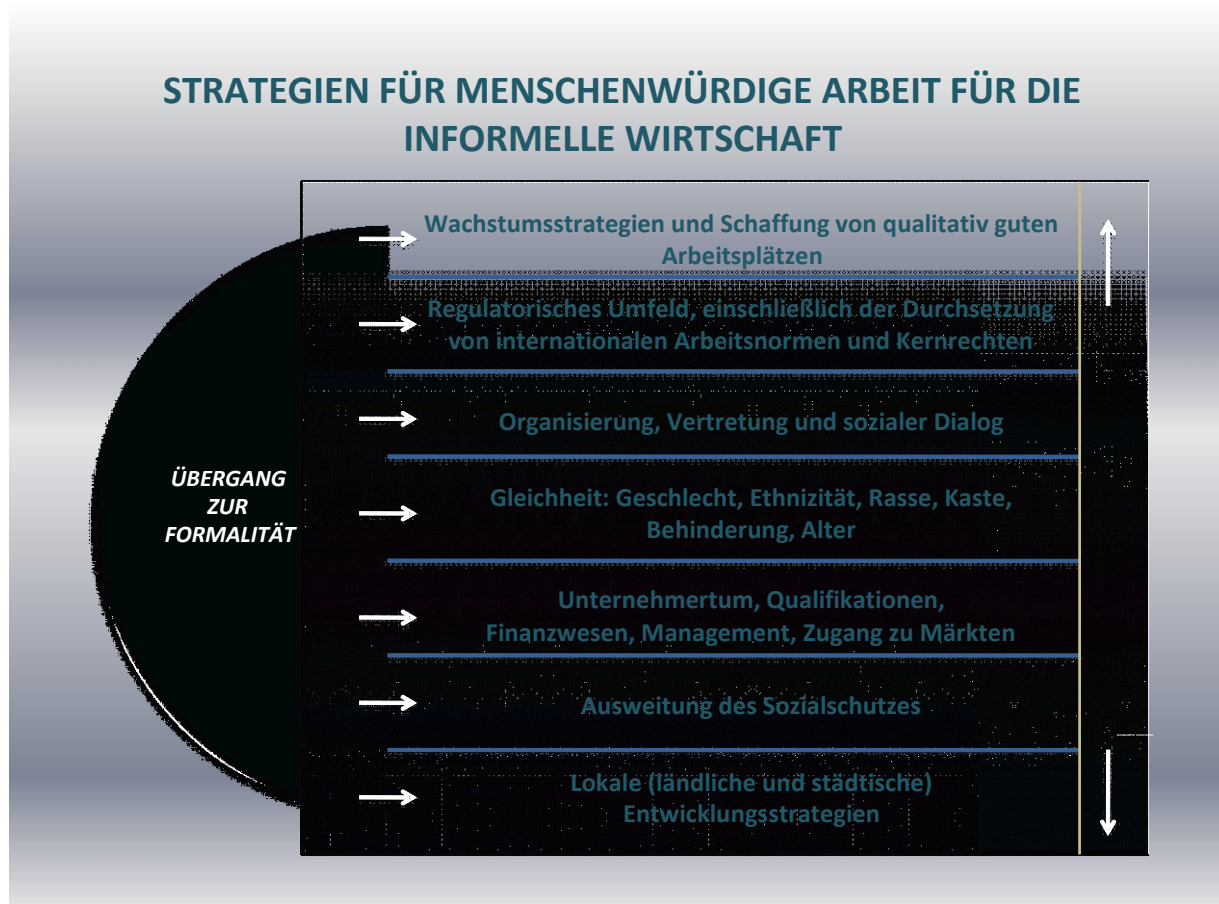
<sup>21</sup> IAA: *Resource database on poverty, local development and decent work*, zugänglich unter <http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home>.

deserfahrungen zeigen, wie wichtig Politikkohärenz ist, um den Übergang zur Formalisierung zu erleichtern.

493. Die Synergien zwischen den Zielen der Beschäftigung und des sozialen Schutzes sind wie folgt zusammengefasst worden: „zur Förderung menschenwürdiger Arbeit bedarf es einer umfassenden und integrierten Strategie, die sich auf eine Reihe von Politikbereichen erstreckt, durch die negativen Aspekte der Informalität beseitigt werden, während gleichzeitig das bedeutende Beschäftigungs- und Einkommensschaffungspotential der informellen Wirtschaft erhalten bleibt, und die den Schutz und die Einbeziehung der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten der informellen Wirtschaft in die normale Wirtschaft fördert“<sup>22</sup>.

494. Gestützt auf analytische und praktische Arbeiten setzte das Amt diese umfassende und integrierte Perspektive in einen Politik- und Diagnoserahmen um, der sieben wesentliche Aktionsbereiche umfasst, wie in Abbildung 7.1 gezeigt. Dieser Rahmen dient mehreren Funktionen. Er wird als *diagnostisches* Werkzeug eingesetzt, um Prozesse und Determinanten der Informalisierung/Formalisierung in einem gegebenen Landeskontext zu analysieren und zu überwachen; um einen breiten dreigliedrigen Dialog zur Bewertung der Auswirkung von Politiken zu fördern; und um in einen Dialog mit anderen globalen Akteuren und internationalen Institutionen einzutreten, die sich zunehmend auf die informelle Wirtschaft konzentrieren und ihre eigenen Perspektiven fördern.

Abbildung 7.1. Integrierter Politik- und Diagnoserahmen



<sup>22</sup> IAA: GB.298/ESP/4, a.a.O.

495. Der Rahmen weist auf die vielen Wege zur Formalität hin, indem die Maßnahmen in jedem der Politikbereiche vertieft werden (aufgeführt in den Reihen in Abbildung 7.1). Er zeigt auch, dass die Gesamtwirkung dieser verschiedenen Politiken ein förderliches/hinderliches Umfeld für die Formalität in einem gegebenen Kontext schaffen kann (Kohärenz zwischen diesen Politikbereichen). Die Gesamtheit der Anreize und/oder Hemmnisse, die jeden der Spieler, Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie die Erwerbstätigen und Unternehmer in der informellen Wirtschaft motivieren, kann infolgedessen besser evaluiert werden<sup>23</sup>. Dieser Rahmen bietet ein konkretes Beispiel für die Anwendung des Grundsatzes der „integrierten, zusammenhängenden und sich gegenseitig stützenden Ziele“.

### Fokus auf Informalität in bestimmten Politikbereichen

496. Das Amt (Fach- und Außendienstabteilungen) hat spezifische Landesprioritäten und die Produktion von Wissen und Werkzeugen in den vorerwähnten Politikbereichen unterstützt. In den folgenden Abschnitten werden kurz Beispiele aufgeführt.

497. Die Arbeiten zur informellen Wirtschaft sind eng mit der Entwicklung der nationalen Beschäftigungspolitik verzahnt, wie in Kapitel 3 dargestellt wird. Sie sind fester Bestandteil des Zusammenhangs zwischen Wachstum, Beschäftigung und Armut und der Analyse von Wachstumsmustern und der Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze. Die Verbesserung der Produktivität, Einkommen und Arbeitsbedingungen sowie die Erleichterung ihrer schrittweisen Überführung in formelle Beschäftigung bilden den Schwerpunkt der grundsatzpolitischen Maßnahmen auf sektoraler, lokaler und Zielgruppenebene, die durch nationale Beschäftigungspolitiken und Armutsbekämpfungsstrategien priorisiert werden. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, wie das Beschäftigungsintensive Infrastrukturprogramm (EIIP), die Arbeit zu Klein- und Kleinstunternehmen und das Programm Sozial gerechter Finanzierung – insbesondere Mikrokredit- und Mikroversicherungsprogramme – zur Aufwertung der Arbeit in der informellen Wirtschaft und zur Unterstützung des Übergangs zur Formalität beitragen.

498. Tabelle 7.1 enthält mehr Beispiele für Forschung, politische Unterstützung und Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit.

**Tabelle 7.1. Einige Beispiele für IAO-Leistungen in wesentlichen Politikbereichen, die die informelle Wirtschaft angehen\***

Politikbereiche	Ausgewählte Leistungen 2006-09
<b>Wachstumsstrategien und Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Analyse des Niveaus und der Merkmale der Unterbeschäftigung, Arbeitsarmut und Verletzlichkeit, Arbeitsbedingungen und generelle Einbeziehung der informellen Wirtschaft in Armutsbekämpfungsstrategien (PRSS) und nationale beschäftigungspolitische Rahmen, wie in Kapitel 4 dargestellt</li> <li>❑ Eingehende beweisgestützte Landesanalyse der Auswirkung von Politiken und Triebkräften der Informalität unter Bezugnahme auf den integrierten Diagnoserahmen (z. B. Argentinien, Brasilien, Chile, Indien, Mexiko)</li> </ul>
<b>Regulatorisches Umfeld, einschließlich der Durchsetzung von internationalen Arbeitsnormen und Kernrechten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Förderung grundlegender Rechte, auch durch Projekte der technischen Zusammenarbeit (TZ), im Umfeld der informellen Wirtschaft (beispielsweise Zwangsarbeit, Kinderarbeit)</li> <li>❑ Vorbereitenden Arbeiten für die Behandlung einer neuen Norm über Hausangestellte für die IAK 2010</li> <li>❑ Überprüfung von arbeitsrechtlichen Vorschriften und mittlere und kleine Unternehmen (KMUs) (Landesberichte)</li> </ul>

<sup>23</sup> Wie seine Anwendung in ausgewählten Landesüberprüfungen zeigt.

Politikbereiche	Ausgewählte Leistungen 2006-09
<b>Organisierung, Vertretung und sozialer Dialog</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Innovative Ansätze der Arbeitsaufsicht zu informellen Erwerbstätigen und Leitlinien für nicht angemeldete Arbeitskräfte</li> <li><input type="checkbox"/> Förderung des Übereinkommens Nr. 150 als das erste IAO-Instrument, das dem Kapazitätsaufbau Vorrang einräumt und Arbeitsministerien auffordert, die Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft anzugehen</li> <li><input type="checkbox"/> EU/IAO-Projekt über sozialen Dialog im Hinblick auf die informelle Wirtschaft</li> <li><input type="checkbox"/> Zusammenarbeit mit dem IGB an einem globalen Aktionsplan für gewerkschaftliche Aktionen</li> </ul>
<b>Gleichheit: Geschlechter, Ethnizität, Rasse, Kaste, Behinderung, Alter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Frauen, Geschlecht und die informelle Wirtschaft (eine Überprüfung von Forschungserkenntnissen und von Außendienstprogrammen)</li> <li><input type="checkbox"/> Grundsatzforschung zu Heimarbeitern und Straßenverkäufern</li> <li><input type="checkbox"/> Leitlinien zu Behinderung</li> <li><input type="checkbox"/> Eine Reihe von Untersuchungen zu Geschlecht und Informalität in verschiedenen Ländern und Regionen</li> <li><input type="checkbox"/> Methodologie für die Unterstützung von Vereinigungen in der informellen Wirtschaft zur Entwicklung von Nichtdiskriminierungsbotschaften zu HIV/Aids</li> </ul>
<b>Unternehmertum, Qualifikationen, Finanzwesen, Management, Zugang zu Märkten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Überprüfung von Lehrlingsausbildungssystemen in der informellen Wirtschaft in Afrika und Durchführbarkeit einer Verschmelzung innerhalb formeller Qualifikationsstrategien</li> <li><input type="checkbox"/> SYNDICOOP und genossenschaftliche Fazilität für Afrika</li> <li><input type="checkbox"/> Programm für die Entwicklung von Clustern von Kleinst- und Kleinunternehmen</li> <li><input type="checkbox"/> Kampagnen für soziale Vermarktung im Hinblick auf eine bessere Arbeitsplatzqualität</li> <li><input type="checkbox"/> Lokale Wirtschaftsentwicklung</li> <li><input type="checkbox"/> Entwicklung des Unternehmertums von Frauen und Gleichstellung der Geschlechter (WEDGE)</li> <li><input type="checkbox"/> Zusammenhang zwischen Recht und Wachstum: Eine Abbildung des Arbeitsrechts und Entwicklung von mittleren und kleinen Unternehmen (MKU)</li> <li><input type="checkbox"/> TREE (Ausbildungsprogramm für die Stärkung der ländlichen Wirtschaftskraft)</li> </ul>
<b>Soziale Sicherheit, Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit (einschließlich eines Sockels des sozialen Schutzes); TZ-Projekte zur Umsetzung solcher Strategien in rund 30 Ländern auf allen Kontinenten</li> <li><input type="checkbox"/> Überprüfung der Konsequenzen von umfangreichen Sozialhilfeprogrammen für die Agenda für menschenwürdige Arbeit</li> <li><input type="checkbox"/> Nationale Systeme für die Verbreitung von Sicherheitshinweisen zu Chemikalien für alle Erwerbstätigen</li> </ul>
<b>Lokale (ländliche und städtische) Entwicklungsstrategien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> IAO-Unterstützung für kommunale Strategien zur Einbeziehung der informellen Wirtschaft</li> </ul>

\* Diese Tätigkeiten und Leistungen werden von zahlreichen Abteilungen im Amt und in etlichen Fällen durch Zusammenarbeit und gemeinsamen Austausch in die Wege geleitet.

## Übergang zur Formalität: Förderung einer integrierten und kohärenten Perspektive

499. Die in Abbildung 7.1 dargestellte integrierte Strategie ist vom Sektor Beschäftigung und vom Sektor Sozialschutz<sup>24</sup> gesteuert und durch eine Vielfalt von Mitteln angewendet worden. Dazu gehörten eingehende Landesüberprüfungen und grundsatzpoliti-

<sup>24</sup> Diese Tätigkeiten werden von der Hauptabteilung Beschäftigungspolitik (EMP/POLICY) im Sektor Beschäftigung und von der Anlaufstelle im Sektor Sozialschutz gesteuert.



scher Dialog, Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau für Arbeitsministerien und Sozialpartner sowie globale Produkte – von denen einige weiter unten herausgestellt werden.

500. **Beweisgestützte Landesüberprüfungen** sind in die Wege geleitet worden, um Folgendes zu analysieren: Die Triebkräfte der Formalität aus einer allgemeinen und integrierten Perspektive, wobei die Wirtschaftsleistung von Ländern und ihre Fähigkeit zur Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen überprüft wurde; und den Politikrahmen für die informelle Wirtschaft, wobei die Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Institutionen bewertet wurde. Die Ergebnisse dieser Landesüberprüfungen führten zu Folgemaßnahmen. So wurde in Brasilien ein von der Interamerikanischen Entwicklungsbank unterstütztes Projekt der technischen Zusammenarbeit auf den Weg gebracht, um verschiedene Ansätze in Bezug auf Formalität, verbesserte Produktivität und Zugang zum Sozialschutz für drei unterschiedliche Zielgruppen zu erkunden. Der Austausch der Ergebnisse von Untersuchungen zwischen Ländern trägt zum Aufbau der unbedingt erforderlichen beweisgestützten Plattform für die Diagnose von Triebkräften der Formalität und von Politiken, die die Formalisierung unterstützen oder behindern, bei.

#### Kasten 7.1

##### Argentinien – Staatliche Politiken zur Umkehr der Informalität

Argentinien ist ein eindeutiges Beispiel für eine konkrete Strategie, die vom Arbeitsministerium mit Unterstützung des Amtes entwickelt wurde, der es gelungen ist, den Trend zu zunehmender Informalität, der auf die Wirtschaftskrise von 2001 folgte, einzudämmen. Vor dem Hintergrund eines starken Beschäftigungszuwachses nahm die nicht angemeldete abhängige Beschäftigung zwischen 2004 und 2007 von 43 Prozent auf 39 Prozent ab. Daraus ergaben sich u.a. folgende Lehren: die Strategie für den Übergang zur Formalität ist in den Kern der von der Regierung und vom Arbeitsministerium verfolgten Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstrategie eingebettet worden und nicht in ein eigenständiges Projekt; die Eindämmung der Informalität wurde als wesentliche Priorität und Herausforderung geplant; die verfolgte Strategie stand im Einklang mit einem staatlichen Politikrahmen und förderte soziale Partnerschaften; und die Umsetzung ist periodisch überwacht und evaluiert worden. Die IAO befürwortete eine integrierte Strategie im Rahmen des Landesprogramms für menschenwürdige Arbeit, die Maßnahmen in sechs Bereichen umfasste: Priorisierung der Beschäftigung in der Wachstumsstrategie; Festlegung eines in sich geschlossenen grundsatzpolitischen und regulatorischen Rahmens; Stärkung der Arbeitsaufsicht und der Arbeitsverwaltung; Förderung der Aufklärung über Formalisierungsfragen und des Bewusstseins dafür; Ausweitung des Sozialschutzes auf die informelle Wirtschaft; und Förderung von Sozialakteuren und öffentlich-privaten Partnerschaften.

501. Es wurden **Politikdialoge und der Austausch von vorbildlichen Praktiken** organisiert. Das *Interregionale dreigliedrige Symposium über die informelle Wirtschaft: Ermöglichung des Übergangs zur Formalisierung* (Genf, November 2007) führte Experten und Praktiker im Außendienst sowie Vertreter von Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden aus rund 30 Ländern zusammen, um ihre effektiven Erfahrungen und Politikreaktionen auszutauschen. Es prüfte vorbildliche Praktiken, die der Formalisierung nutzen, vor allem in Bezug auf: Arbeitsgesetzgebung, Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht; Organisation und Vertretung; das regulatorische Umfeld; Soziale Sicherheit; Gleichstellung der Geschlechter; Produktivität und Arbeitsbedingungen; und integrierte Strategien auf lokaler Ebene<sup>25</sup>. Das Symposium rief nachdrücklich zur Prüfung einer neuen normensetzenden Tätigkeit für Hausangestellte auf. Diesem Aufruf ist das Amt gefolgt, und eine erste Beratung wird auf der IAK 2010 stattfinden. Es forderte

---

<sup>25</sup> IAA: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, a.a.O.

das Amt auch auf, diese Art von Kapazitätsaufbau zu erweitern, um sicherzustellen, dass die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen intensiver mit Überprüfungen über vorbildliche Praktiken in Berührung kommen. Diese Forderung stellt eine eindeutige Priorität für Folgetätigkeiten dar.

502. Zwei regionale Politikdialoge gingen Fragen der Informalität an. Das Asiatische Regionale Beschäftigungsforum (Beijing, 2007), das als Teil der Folgemaßnahmen zur 14. Asiatischen Regionaltagung in Busan veranstaltet wurde, erörterte „die Zurückführung der Informalität“ als eine der vier vorrangigen Grundsatzfragen<sup>26</sup>. Im September 2008 veranstaltete die IAO in Partnerschaft mit der Afrikanischen Union die regionale *Arbeitstagung über die informelle Wirtschaft in Afrika*<sup>27</sup>. Andere dreigliedrige nationale Dialoge untersuchten Politiken zur Erleichterung des Übergangs zur Formalität – Beispiele sind Argentinien, Brasilien und Ungarn. Die IAO hat einen Erfahrungsaustausch zwischen Ländern und Regionen erleichtert.

503. **Messung und Datenerhebung** entsprechend der erweiterten Definition der informellen Wirtschaft von 2002 war ein weiteres Tätigkeitsfeld. Die Hauptabteilung Statistik, die die Aufgabe hat, den Mitgliedstaaten bei der Erhebung, Analyse und Verbreitung von Statistiken über die informelle Wirtschaft zu helfen, erarbeitete einen neuen Messrahmen und erprobte ihn erfolgreich in mehreren Pilotländern. Dieser Rahmen wurde von der 17. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS) im Jahr 2003 als internationaler statistischer Standard gebilligt. Später begann das Amt in Zusammenarbeit mit der „Delhi-Gruppe“<sup>28</sup> mit der Ausarbeitung eines *Manual on surveys of informal employment and the informal sector*, die im April 2010 abgeschlossen wurde. Das Handbuch bietet internationale Leitlinien für die Messung der informellen Beschäftigung und des informellen Sektors und wird Ländern bei der Durchführung von Erhebungen über die informelle Wirtschaft und bei der Entwicklung von abgestimmten Indikatoren zur Überwachung von Trends und als Grundlage für politische Entscheidungen helfen. Außerdem werden zur Zeit Leitlinien entwickelt, um die Einbeziehung von Fragen im Zusammenhang mit Sozialer Sicherheit, Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und HIV/AIDS am Arbeitsplatz in der informellen Wirtschaft in regelmäßige Haushaltserhebungen zu erleichtern.

504. Vor Kurzem haben sich das Amt<sup>29</sup> und das Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO)-Netzwerk auf ein gemeinsames Projekt geeinigt mit dem Ziel, nicht verarbeitete Daten zur informellen Wirtschaft in rund 60 Ländern zu ermitteln und zu analysieren, um die statistische Veröffentlichung über Frauen und Männer in der informellen Wirtschaft zu aktualisieren<sup>30</sup>. Neue Initiativen wurden auch in einigen afrikanischen Ländern ergriffen, um die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft durch ein in Zusammenarbeit mit der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen neu entwickeltes Erhebungsinstrument zu bewerten.

---

<sup>26</sup> IAA: *Rolling back informality*, Issues paper discussed at the Asian Employment Forum: Growth, Employment and Decent Work, Beijing, 13.-15. Aug. 2007.

<sup>27</sup> IAA: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Genf, 2009).

<sup>28</sup> Eine Gruppe von Experten und Statistikern, die sich mit der informellen Wirtschaft beschäftigen.

<sup>29</sup> Gemeinsame Initiative der Hauptabteilung Beschäftigungspolitik, der Hauptabteilung Statistik und ausgewählter Außendienstabteilungen.

<sup>30</sup> IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genf, IAA, 2002).

505. **Ein umfassender Leitfaden** mit Kurzdossiers und Werkzeugen zur Erleichterung des Übergangs zur Formalität wurde im April 2010 veröffentlicht, um eine integrierte Perspektive und aktuelles Wissen zu wesentlichen Grundsatzfragen bereitzustellen<sup>31</sup>. Der Leitfaden soll auch das Navigieren zwischen zahlreichen technischen und spezifischen Werkzeugen des IAA erleichtern. Im Jahr 2004 wurde eine Datenbank, die die neuesten und relevantesten Veröffentlichungen nach den strategischen Zielen der Agenda für menschenwürdige Arbeit organisiert, mit mehr als 300 Einträgen eingerichtet<sup>32</sup>. Zur Zeit werden gemeinsame Arbeiten unter Mitwirkung mehrerer Fachabteilungen zur Erarbeitung von Leitlinien für die Arbeitsaufsicht und die Arbeitsverwaltung zum Umgang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit durchgeführt<sup>33</sup>.

506. **Der Dialog und Partnerschaften mit regionalen und internationalen Institutionen** werden im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit Gedanken und Thesen<sup>34</sup> und die Bewertung von neuen Informationen und Analysen aktiv vorangetrieben.

507. Das Amt veranstaltete in Partnerschaft mit der Europäischen Union und der Afrikanischen Union nationale und regionale Dialoge über die informelle Wirtschaft. Es wirkte auch in Zusammenarbeit mit dem Entwicklungszentrum der OECD an einer neuen Untersuchung über Informalität mit<sup>35</sup>. Es arbeitet auch aktiv mit im Netz Armutsbekämpfung (POVNET) des OECD-Entwicklungshilfesausschusses (DAC) im Hinblick auf die Festlegung von Grundsatzaussagen und politischen Leitlinien zur Förderung eines armenfreundlichen Wachstums durch Beschäftigung und sozialen Schutz<sup>36</sup>. Eine Forschungsstudie über Handel und Informalität wurde gemeinsam von der IAO und der WTO durchgeführt und veröffentlicht<sup>37</sup>.

508. Besonders bemerkenswert war die Mitwirkung der IAO in der Commission on Legal Empowerment of the Poor (Ausschuss für die rechtliche Stärkung der Armen)<sup>38</sup> während des gesamten Zeitraums von 2006 bis 2008. Die Kommission, der unabhängige hochrangige Experten, einschließlich ehemaliger Staats- und Regierungschefs und internationaler Institutionen, sowie Vertreter des privaten Sektors angehörten, konzentrierte ihre Arbeiten auf die Frage der bestehenden Rechtsrahmen im Verhältnis zur informellen Wirtschaft. Das Amt führte eine starke Beschäftigungs- und Arbeitsagenda in die Empfehlungen der Kommission ein, die bei den Vereinten Nationen großen Widerhall fand. Die Kommission empfahl eine Prüfung der Angemessenheit der regulatorischen Rahmen auf lokaler Ebene im Hinblick auf die Stärkung ihrer Ermächtigungsrolle für die

---

<sup>31</sup> Zugänglich unter [www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm).

<sup>32</sup> Zugänglich unter [www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm) und [www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm).

<sup>33</sup> Zugänglich unter [www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS\\_112341/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_112341/index.htm).

<sup>34</sup> Siehe beispielsweise D. Kucera und L. Roncolato: „Informal employment: Two contested policy issues“, in *International Labour Review* (Genf, IAA), Bd. 147, Dez. 2008, S. 321-348; und einige der Forschungsergebnisse der Weltbank in N. Loayza, A.M. Oviedo und I. Serven: *The impact of regulation on growth and informality: Cross-country evidence* (Washington, Weltbank, 2005); N. Loayza und J. Regolini: *Informality trends and cycles*, World Bank Policy Research Working Paper Series 4078 (Washington, Weltbank, 2006); und W. Maloney: *Informality revisited*, World Bank Policy Research Working Paper Series 2965 (Washington, Weltbank, 2003).

<sup>35</sup> OECD: *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries* (Paris, 2009).

<sup>36</sup> OECD: *Promoting pro-poor growth: Employment and social protection* (Paris, 2009).

<sup>37</sup> M. Bacchetta, E. Erust, J. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Genf, IAA-WTO, 2009).

<sup>38</sup> Die Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP) wurde im Jahr 2006 gegründet und schloss ihre Arbeiten im Jahr 2008 ab. Siehe CLEP-UNDP: *Making the law work for everyone*, Bd. 1, Final report of the Commission, und Bd. 2, Technical reports presented by five working groups (New York, 2008).

in der informellen Wirtschaft Tätigen. Sie empfahl auch die Entwicklung und wirksame Durchsetzung eines Mindestpakets an Rechten, das die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einschließt und darüber hinausgeht.

509. Der Hochrangige Ausschuss der VN für Programmfragen entwickelt zur Zeit ein gemeinsames („Einheit in der Aktion“) Konzept eines Sockels des sozialen Schutzes, das ursprünglich im Rahmen der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung eingeführt worden war. Unter Führung der IAO und der WHO und mit Unterstützung von UNDESA und UNICEF wird eine Koalition internationaler Organisationen und Geber geschaffen, um Länder in die Lage zu versetzen, auf der Grundlage des Konzepts des Sozialschutzsockels nachhaltige soziale Transfer-Programme zu planen und umzusetzen.

**510. Die Krisenreaktion und die Folgemaßnahmen zum Globalen Beschäftigungspakt** auf Landesebene umfassen eine Beurteilung der Auswirkung auf die informelle Wirtschaft und sprechen sich für den Einsatz von gezielten Beschäftigungsprogrammen und Cash-Transfer-Strategien in den Erholungsprogrammen aus.

## Das mögliche weitere Vorgehen

511. Dieser Überblick hat auf zahlreiche politische Fragen und Initiativen hingewiesen, um der Herausforderung der Informalität zu begegnen und für die Mehrzahl der Erwerbstätigen menschenwürdige Arbeit zu fördern. Nachstehend werden einige Bereiche für das weitere Vorgehen vorgeschlagen.

### Für Mitgliedstaaten

512. Der Übergang zur Formalität taucht wieder als vorrangige Frage in Wachstums- und Beschäftigungsagenden und als ein auf Rechten basierender Ansatz zur Entwicklung und zu einer fairen Globalisierung auf. In Anbetracht der unterschiedlichen Gegebenheiten kommt Forschungsanstrengungen im Hinblick auf ein besseres Verständnis der Informalität nach wie vor große Bedeutung zu. Gute Daten und Indikatoren durch vergleichbare Definitionen müssen beschafft, analysiert und in nationale Überwachungssysteme für Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und sozialen Schutz einbezogen werden. Die Politiken zur Förderung der Formalisierung müssen in nationalen Beschäftigungspolitiken, Sozialschutzstrategien, in den Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter und in Maßnahmen zur Verhinderung der Prekarisierung und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen eine herausragende Rolle spielen. Der Stärkung der Organisation und Vertretung von Arbeitnehmern und Unternehmern in der informellen Wirtschaft kommt eindeutig Priorität zu.

513. Es bedarf einer integrierten Sichtweise der politischen Initiativen, die allen Partnern im Hinblick auf den Übergang zur Formalität die richtigen Anreize bieten und Politikkohärenz und -integration fördern können.

514. Der Übergang zur Formalität ist ein langfristiges Ziel, das einen nachhaltigen politischen Fokus, Mittel und breite Partnerschaften innerhalb der Länder erfordert – und extern seitens der internationalen Gemeinschaft.

### Für das Amt

515. Die Arbeiten des Amtes konzentrieren sich auf die Forschungsagenda, eine Strategie für die Zusammenstellung von Statistiken und eine Plattform für dreigliedrigen Dialog und Kapazitätsaufbau zum Übergang zur Formalisierung. Es sind zwei Lücken und Prioritäten für die künftige Arbeit ermittelt worden: eine starke Strategie zur Einwerbung

von Mitteln und ein wirksamer Managementmechanismus, der den umfassenden und integrierten Aktionsrahmen umsetzen und seine Wirkung überwachen kann.

516. Mittelbeschränkungen (personelle und finanzielle) waren das Haupthindernis für die Erfüllung der Forderung der IAK 2002 nach einem mit entsprechenden Mitteln ausgestatteten sichtbaren Programm. Die oben beschriebenen Tätigkeiten wurden durch die gemeinsame Inanspruchnahme von – personellen und finanziellen – Mitteln des ordentlichen Haushalts durchgeführt, die anderen Programm- und Haushaltsergebnissen im Zuständigkeitsbereich jeder Abteilung zugeteilt waren<sup>39</sup>. Die Mobilisierung von Sondermitteln und internationalen Partnerschaften zur Unterstützung des integrierten Ansatzes und zur Ausweitung der Landesunterstützung dürfte ein vorrangiges Ziel sein.

517. In der Annahme, dass ausreichende Mittel zur Verfügung stehen und ein verbessertes Management – und Rechenschaftssystem zur Wahrung einer kohärenten und integrierten Vision vorhanden ist, könnten die Arbeitsprioritäten folgendes umfassen:

- **Erweiterung und Vertiefung der Forschungs- und Wissensentwicklung**, insbesondere durch Landesstudien, die Tendenzen und Auswirkung von Politiken analysieren; Überwachung der Krisenauswirkung auf spezifische Sektoren und Zielgruppen; und Prüfung der Wechselwirkung zwischen regulatorischen Rahmen und Informalität. Die Aufrechterhaltung und Stärkung regelmäßiger Wechselwirkungen mit externen Forschungsnetzwerken, die sich mit Fragen der Informalität beschäftigen, ist für die Beeinflussung von grundsatzpolitischen Debatten besonders wichtig.
- **Intensivierung des Dialogs und der Partnerschaften für Politikkohärenz** mit externen Partnern, die sich aktiv mit der informellen Wirtschaft beschäftigen, darunter die Weltbank, OECD, EU, UNDP, UNCTAD, FAO, WTO und regionale Organisationen, zu Forschung und praktischen Tätigkeiten.
- **Verstärkung der Anstrengungen zur Erhebung von statistischen Daten**, zur Schaffung von Kohärenz in Bezug auf Indikatoren und zur Förderung ihrer Einbeziehung in nationale Überwachungssysteme.
- **Ausweitung der Unterstützung für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit**, um die im Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen der IAO 2010-15 festgelegten Ziele zu erreichen (Ergebnis 1 Indikator 6 und andere relevante Indikatoren) und um regelmäßige Gelegenheiten für den Austausch von vorbildlichen Praktiken zu bieten.
- **Durchführung von systematischen Initiativen zum Kapazitätsaufbau** für Mitgliedsgruppen auf Landes-, regionaler und interregionaler Ebene und mit jeder der Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen, um Ansätze zur Erleichterung des Übergangs zur Formalisierung zu überprüfen. Dies könnte die Gestaltung eines neuen Lehrgangs für das Turiner Zentrum umfassen.

---

<sup>39</sup> Beispielsweise konnte es sich kein Programm oder keine Abteilung leisten, dafür eigens und ausschließlich Personal abzustellen.



## Kapitel 8

---

### Abschließende Bemerkungen und das mögliche weitere Vorgehen für die Organisation

518. In den vorausgegangenen Kapiteln ist der Versuch unternommen worden, eine Analyse der Rolle der IAO im Kontext der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts in Bezug auf soziale Gerechtigkeit, faire Globalisierung und menschenwürdige Arbeit aus der speziellen Perspektive des strategischen Ziels Beschäftigung bereitzustellen. Im Einklang mit der Erklärung über soziale Gerechtigkeit wurden drei Bereiche für Ordnungspolitik und Kapazitätsaufbau ermittelt: verbesserte multilaterale Partnerschaften und verbesserter Dialog für eine effektivere globale Ordnungspolitik im Bereich der Beschäftigungsfragen; verbesserte Formulierung, Durchführung und Koordinierung der Beschäftigungspolitik auf nationaler Ebene; und die Rolle des Amtes zur Sicherstellung der Effektivität und Effizienz in allen seinen Aktionsmitteln, um die Ziele der Mitgliedstaaten im Bereich der Schaffung von Arbeitsplätzen und der menschenwürdigen Arbeit zu unterstützen.

519. Dieses Schlusskapitel stellt keine Zusammenfassung der vorausgegangenen Kapitel des Berichts dar; es ist vielmehr ein Destillat entscheidender Fragen – ein Bestreben, acht Schlüsselpunkte im Hinblick auf eine mögliche Strategie vorzuschlagen, wie sowohl das Amt als auch die Mitgliedsgruppen zusammen an das Ziel der vollen Umsetzung der Verpflichtungen aus der Erklärung über soziale Gerechtigkeit in Verfolgung des strategischen Ziels Beschäftigung der IAO herangehen könnten. Eine Strategie bedeutet nicht nur eine Vision, sondern auch vorrangiges Handeln, und diese vorgeschlagenen Punkte sollen dem gleichen Zweck dienen. Der Bericht als solcher schließt nicht mit einer erneuten Darlegung der Hauptstärken, sondern es werden die Hauptdefizite und -probleme im Zusammenhang mit den Arbeiten zur Beschäftigungspolitik aufgeführt; und es geht nicht, wie in den vorausgegangenen Kapiteln, um die Unterscheidung zwischen Herausforderungen für das Amt und Herausforderungen für die Mitglieder; jetzt geht es um die Herausforderungen für die Organisation.

- i) *Förderung und Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts auf internationaler und nationaler Ebene:* Der Globale Beschäftigungspakt ist das Hauptmittel für die Umsetzung der Grundsätze der Erklärung über soziale Gerechtigkeit im Kontext der Wirtschaftskrise von 2008 und ihrer unmittelbaren Nachwirkungen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Arbeitsmärkte sich erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung von einer Krise erholen. Die Gefahr einer langsamen Erholung wird durch das Ausmaß der jüngsten Krise und die schweren Schäden, die sie auf den Arbeitsmärkten rund um die Welt angerichtet hat, eindeutig verstärkt. Ein wesentliches Ziel des Globalen Beschäftigungspakts ist die Suche nach Lösungen zur Verringerung der zeitlichen Verzögerung, mit der die Arbeitsmärkte sich erholen. Seine Relevanz geht aber über die unmittelbare Krisenreaktion weit hinaus. Die wirtschaftliche Erholung sollte keine Rückkehr zu „business as usual“ bedeu-

ten, d.h. dass weitergemacht wird wie bisher. Die globalen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte, die mit „business as usual“ einhergingen, waren nämlich für die Auslösung der Krise maßgeblich verantwortlich. Der Globale Beschäftigungspakt bietet somit auf längere Sicht Gelegenheit, den neu entdeckten Fokus auf der zentralen Bedeutung der Beschäftigung und des sozialen Schutzes in der Makropolitik, den die Krise offenbart hat, nachhaltig zu unterstützen.

- ii) *Förderung und Unterstützung der Durchführung der internationalen Arbeitsnormen im Bereich der Beschäftigung:* Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit bezeichnet das Übereinkommen Nr. 122 als wichtiges Instrument, um den Mitgliedsgruppen die Bedeutung der Quantität und Qualität der Beschäftigung vor Augen zu führen. Der Bericht stellt fest, dass zum Übereinkommen Nr. 122, das ein echtes Fundament darstellt, eine Reihe weiterer beschäftigungsbezogener Normen hinzukommen. Für das Amt und für die Mitgliedsgruppen der Organisation geht es darum, die Ratifizierung aller beschäftigungsbezogenen Normen zu fördern. Die Organisation muss aber noch einen Schritt weitergehen – von der Ratifizierung, einer politischen Errungenschaft, zur Umsetzung, einer praktischen Errungenschaft.
- iii) *Einsatz des grundsatzpolitischen Rahmens, Evaluierung seiner Wirkung und Stärkung der Überprüfungsprozesse der Beschäftigungspolitik:* Die Globale Beschäftigungsagenda ist eine umfassende Charta dessen, was bei der Förderung der Beschäftigung wichtig ist. Der Verwaltungsrat engagiert sich seit 2003 für die Globale Beschäftigungsagenda, und sie ist im ESP-Ausschuss ausgiebig erörtert worden. Es gibt aber drei Hauptschwächen, und diese betreffen das Amt und die Mitgliedsgruppen: erstens, die Globale Beschäftigungsagenda wird beispielsweise bei der Ausarbeitung von nationalen Beschäftigungspolitiken auf nationaler Ebene unzureichend beachtet; zweitens, die verhaltene Orientierungshilfe, die sie mit Billigung der Organisation gibt, muss verstärkt werden. Allgemeine Orientierungshilfe ist eins, konkrete Leitlinien für Länder mit unterschiedlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand sind etwas anderes, und an diesen fehlt es. Desgleichen besteht eine Notwendigkeit, Beschäftigungsziele (sowohl quantitative als auch qualitative) systematisch in nationale Politik- und Entwicklungsrahmen zu integrieren. Ein drittes Defizit ist das Fehlen eines starken Prozesses zur Überprüfung der Beschäftigungspolitiken, auch durch Peer Reviews. Andere internationale Organisationen verfügen über unterschiedliche Modelle für eine systematische Überprüfung von Politiken, die in ihr Kernmandat fallen. Was die Beschäftigung angeht, so gibt es diese in reichen Ländern, entweder durch den OECD-Prozess oder durch den EU-Prozess der Peer Reviews. Das gleiche gibt es nicht für Entwicklungsländer, sollte es aber geben, und zwar unter der Schirmherrschaft der Globalen Beschäftigungsagenda und der Verantwortung der Organisation für dieses Instrument.
- iv) *Aufbau der Kapazität der Mitgliedsgruppen:* Die Mitgliedsgruppen der IAO müssen die Ökonomie von Beschäftigungsergebnissen angehen. Nach den Erfahrungen des Amtes erfordert dies oft Ausbildung. Dieser Bericht hat überdeutlich gemacht, dass wichtige makroökonomische Variablen das Mandat der IAO und ihre Fähigkeit, dieses Mandat zu verfolgen, beeinflussen. Daher sind entsprechende Sachkenntnisse von grundlegender Bedeutung. Die Mitgliedsgruppen müssen in der Lage sein, im Kontext der derzeitigen Krise beispielsweise die (beschäftigungspolitische) Qualität von in Frage kommenden fiskalischen Anreizinstrumenten zu evaluieren. Diese Notwendigkeit wird, ungeachtet der derzeitigen Krise, in der Erklärung von Philadelphia von 1944 klar zum Ausdruck gebracht: Sie wird in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit wiederholt. Wo soll man daher ansetzen? Die



Arbeitsmarktinformationen, anhand deren Politiken gestaltet und bewertet werden können, sind nicht vorhanden. Der Aufbau der institutionellen Kapazität der Länder zur Erhebung, Analyse und Verbreitung von Arbeitsmarktinformationen ist ein Eckpfeil der Tätigkeit des Amtes. Diese Tätigkeit hinkt jedoch den Anforderungen hinterher. Die Unterweisung in der Analyse von Ergebnissen und darin, welche Schlussfolgerung daraus für die Politik gezogen werden sollen, ist nach wie vor eine Herausforderung, der nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Man kann im einschlägigen Politikdiskurs nicht mitreden, wenn man nicht über die entsprechenden Informationen verfügt.

- v) *Evaluierung von Auswirkungen:* Was haben das Amt und die Mitgliedsgruppen mit den verschiedenen Programmen, der Politikberatung und sonstigen Maßnahmen bewirkt? Die Antwort bietet ein ziemlich gemischtes Bild. Das Amt kann und muss die Verfolgung der Ergebnisse seiner Maßnahmen verbessern. Es ist leichter, Ergebnisse im Rahmen von Demonstrationsprojekten der technischen Zusammenarbeit zu quantifizieren, beispielsweise „wie viele Arbeitsplätze wurden geschaffen?“, „wie hoch war die Entlohnung?“, „wie sah die geschlechtliche Zusammensetzung des Projekts aus?“. Wie sieht es aber mit bedeutenden IAO-Beiträgen zur Politik aus: Wurden sie übernommen? Haben sich die Prioritäten der Regierung geändert? Wurde der Rat der IAO befolgt? Und, was am wichtigsten ist, wurden spätere politische Entscheidungen umgesetzt? Wie sieht es mit den „Kapazitätsaufbau“-Initiativen aus, mit denen wir so oft befasst sind? Wurde Kapazität tatsächlich aufgebaut? Wie (und wo) ist diese Kapazität genutzt worden? Es besteht ein eindeutiges Bewusstsein, das vom Amt und auch von den Mitgliedsgruppen zum Ausdruck gebracht wird, dass die Evaluierung von Auswirkungen eine grundlegende Angelegenheit ist, an der sowohl das Amt als auch die Mitgliedsgruppen arbeiten müssen. Die Ergebnisse des Handelns der IAO entziehen sich oft einer Messung. Die derzeitigen Prioritäten sehen die Schaffung einer fundierteren diagnostischen Basis für Beschäftigungsergebnisse als Folge der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit vor, darunter die Verfeinerung von Indikatoren, die Festlegung von Basislinien und das Verständnis der Kausalzusammenhänge von Wechselwirkungen.
- vi) *Wahrung und Verbesserung des Sachwissens des Amtes in Beschäftigungsfragen:* Ein Bedarf zur Stärkung des Talente-Reservoirs des Amtes ist in etlichen Bereichen festgestellt worden. Ein Bereich ist hochkarätiges Sachwissen auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik, eine Voraussetzung für die Sicherstellung der zentralen Bedeutung der Beschäftigung in der allgemeineren Wirtschaftspolitik, insbesondere mit Blick darauf, was im Bereich des Wettbewerbs geschieht: zunehmender Wettbewerb unter Entwicklungspartnern, ihr eigenes Sachwissen beizusteuern; der wachsende Einfluss der internationalen Finanzinstitute bei Finanz- und Planungsbehörden; und die Volatilität der politischen Institutionen der Länder und die sich daraus ergebenden Ersuchen um sachverständigen Rat in Arbeitsfragen. Ferner müssen die Kompetenzen der IAO im Bereich der allgemeinen Beschäftigungspolitik sowie in spezifischen Bereichen wie Arbeitsmarktanalyse und -politik, Arbeitsvermittlungsdienste, Informalität, Qualifikationsentwicklungspolitiken und grüne Arbeitsplätze besser bekannt gemacht werden. Die Kompetenzen in diesen und anderen Bereichen sind entweder unzureichend oder zersplittert.
- vii) *Wie können wir größere Politikkohärenz erreichen, intern und extern?* Hier geht es um zwei „Kohärenzen“. Die erste ist die externe. Es ist der Organisation bemerkenswert gut gelungen, die Botschaft der menschenwürdigen Arbeit den Organisationen im multilateralen System auf globaler und regionaler Ebene nahezubrin-

gen. Dies zwingt nach und nach Organisationen, für die menschenwürdige Arbeit nicht Teil ihres eigentlichen Mandats ist, darüber nachzudenken, wie ihr Mandat der mit menschenwürdiger Arbeit verbundenen Herausforderung gerecht werden kann. Ein zweiter Punkt führt zur Wiederholung einer früheren Feststellung: Das Amt und die Mitgliedsgruppen müssen sich zunehmend dessen bewusst sein, wie die Wirtschaftsministerien auf nationaler Ebene den Erfolg oder Misserfolg des Kernmandats der IAO beeinflussen. Eine bessere interministerielle Koordinierung im Bereich des Beschäftigungsziels ist etwas, das das Amt und die Mitgliedsgruppen auf jeden Fall anstreben sollten. Interne Politikkohärenz? Dies ist das Mandat, das die Erklärung über soziale Gerechtigkeit dem Amt und der Organisation erteilt hat. Der Prozess des Durchdenkens, inwiefern die strategischen Ziele „integriert und unteilbar sind und sich gegenseitig stützen“ läuft weiter, aber zwei Schlussfolgerungen sind eindeutig: Es gibt eine Fülle an integrierten konzeptionellen und praktischen Arbeiten, wie in diesem Bericht gezeigt wird -, es gibt aber auch bedeutende Chancen und Möglichkeiten zur Stärkung dieser Integration.

- viii) *Wie kann die Wissensbasis verbessert werden?* Das Amt hat außer dem Wissen seiner Bediensteten wenig zu bieten. Rein rechnermäßig spiegelt sich diese Tatsache im Haushalt. Wie die Veröffentlichungen des IAA gezeigt haben, leben wir in einer Welt, in der die Informationen, die in Wissen umgesetzt werden können, exponentiell zunehmen. Wenn die „Produktpalette“ des Amtes aus Wissensprodukten besteht, dann ziemt es sich natürlich für die Organisation, dass sie der Qualität des im Amt verfügbaren Fachwissens sowie dessen produktivster Nutzung besondere Beachtung schenkt. Zollen wir zunächst der Erfolgsbilanz Anerkennung: Die IAO hat das Konzept der informellen Wirtschaft erfunden; die IAO ist die zentrale Anlaufstelle für Informationen über Kinder- und Zwangsarbeit; die IAO hat den Begriff der arbeitenden Armen erfunden und quantifiziert; die internationalen Finanzinstitute verlassen sich auf die Bewertung der globalen Beschäftigungstrends durch die IAO. Die Schaffung internationaler Arbeitsnormen ist vielleicht die Arbeit, für die wir am bekanntesten sind, dieser Bericht hat jedoch klar darauf hingewiesen, in welchen Bereichen wir sehr viel mehr wissen müssen. Das Problem des Amtes ist nicht der Mangel an intellektuellen Fähigkeiten der amtierenden Bediensteten; es ist der Mangel an amtierenden Bediensteten. Dies ist natürlich eine bindende Beschränkung, und wahrscheinlich eine Beschränkung, die nicht gelöst werden kann. Der Sektor Beschäftigung hat ein System von Forschungsthemen und Forschungsteams eingerichtet, was eine praktische Form von „unteilbarer, zusammenhängender und sich gegenseitig stützender“ Arbeit ist: amtsweite Forschergruppen, die mit der Erforschung von vielen der in diesem Bericht hervorgehobenen Themen befasst sind, bei denen die Anhäufung von Wissen als klarer Vorteil angesehen wurde. Die Überprüfung der Forschungskapazität der IAO, die für die Ausarbeitung dieses Berichts durchgeführt wurde, ließ erhebliche Lücken im vorhandenen Wissensfundus erkennen, die geschlossen werden müssen, wie in den thematischen Kapiteln und in Anhang III dargelegt wird.

# Anhang I

---

## **Von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommene Instrumente, die für die Tätigkeit des strategischen Ziels der Beschäftigung von besonderer Bedeutung sind**

### **I. Wirtschaftspolitische Maßnahmen für Marktexpansion und höhere Nachfrage nach Arbeitskräften**

- Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, und Empfehlung (Nr. 122) betreffend die Beschäftigungspolitik, 1964.
- Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984.
- Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, und Empfehlung (Nr. 176) betreffend Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988.

### **II. Qualifikationen, Technologie und Beschäftigungsfähigkeit**

- Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, und Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004.
- Empfehlung (Nr. 99) betreffend die berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung der Behinderten, 1955, Übereinkommen (Nr. 159) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983, und Empfehlung (Nr. 168) betreffend die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983.
- IAA-Richtliniensammlung über den Umgang mit Behinderungen am Arbeitsplatz, 2002.
- Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, und Empfehlung (Nr. 83) betreffend die Arbeitsmarktverwaltung, 1948.
- Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997

### **III. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen**

- Die beschäftigungspolitischen Normen, einschließlich berufliche Rehabilitation und die Beschäftigungssicherheit (oben aufgeführt).
- Normen zum Arbeitsmarktzugang für traditionell diskriminierte Gruppen:
  - Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, und Empfehlung (Nr. 111) betreffend die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958;

- Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980<sup>1</sup>;
- Empfehlung (Nr. 136) betreffend Sonderprogramme für Jugendliche, 1970;
- Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, und Empfehlung (Nr. 104) betreffend eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen, 1957;
- Praxisorientierter Leitfaden der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit, 2001;
- Normen zur Lohngleichheit:
  - Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und Empfehlung (Nr. 90) betreffend die Gleichheit des Entgelts, 1951.
- Urkunden zu Migrationspolitiken:
  - Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und Empfehlung (Nr. 86) betreffend Wanderarbeiter (Neufassung), 1949;
  - Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975;
  - Empfehlung (Nr. 151) betreffend Wanderarbeitnehmer, 1975.

#### IV. Unternehmens- und Genossenschaftsentwicklung

- Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998.
- Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002.

#### V. Verbesserte staatliche Lenkung

- Urkunden bezüglich der Schaffung von Institutionen zur Beschäftigungsförderung umfassen folgende:
  - Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948<sup>1</sup> und Empfehlung (Nr. 83) betreffend die Arbeitsmarktverwaltung, 1948<sup>1</sup>;
  - Übereinkommen (Nr. 181) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1997, und Übereinkommen (Nr. 188) über private Arbeitsvermittler, 1997.
- Instrumente mit Leitlinien zu ordnungspolitischen Fragen im Zusammenhang mit multinationalen Unternehmen und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind z. B.:
  - Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, 1977 (2000 abgeändert).

#### VI. Grundlegend für alle fünf Bereiche sind die Urkunden, die in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen enthalten sind

- Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948.

---

<sup>1</sup> Der Urkunde wurde vom Verwaltungsrat ein Interimsstatus zuerkannt.

- Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949.
- Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930.
- Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957.
- Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973.
- Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.
- Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951.
- Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958.

## Anhang II

### Aufteilung der Tätigkeit des Amtes zum Thema der Beschäftigung

	P/D-Stellen*	
	Zwischensumme Programm oder Amt	Summe Hauptabteilung oder Region
<b>Beschäftigungssektor (EMP)</b>		<b>2</b>
<i>Hauptabteilungen</i>		
Hauptabteilung Wirtschafts- und Arbeitsmarktanalyse (EMP/ALP)	1	13
Beschäftigungsanalyse und -forschung (EMP/ANALYSIS)	5	
Beschäftigungstendenzen (EMP/TRENDS)	7	
Hauptabteilung Beschäftigungspolitik (EMP/POLICY)	2	12
Länder-Beschäftigungspolitik (CEPOL)	7	
Beschäftigungsintensive Investitionen (EMP/INVEST)	3	
Hauptabteilung Arbeitsplatzschaffung und Unternehmensentwicklung (EMP/ENTERPRISE)	3	18
Beschäftigungsförderung durch die Entwicklung von Kleinbetrieben (EMP/SEED)	6	
Genossenschaften (EMP/COOP)	3	
Multinationale Unternehmen (EMP/MULTI)	4	
Lokale Wirtschaftsentwicklung (LED)	1	
Programm für grüne Arbeitsplätze	1	
Hauptabteilung Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit (EMP/SKILLS)	7	11
Integration Behinderter	2	
Beschäftigungsdienste	2	
<i>Programme</i>		<b>7</b>
Programm Krisenreaktion und Wiederaufbau	3	
Programm Sozialorientierte Finanzdienstleistungen	2	
Jugendbeschäftigungsprogramm	2	
<b>Beschäftigungssektor in der der Zentrale insgesamt</b>		<b>63</b>
<b>Regionen **</b>		
Regionalamt für Afrika (Addis Abeba)	1	16
Addis Abeba (ehemaliges Subregionalamt)	3	

	P/D-Stellen*	
	Zwischensumme Programm oder Amt	Summe Hauptabteilung oder Region
Kairo (Nordafrika)	3	
Dakar (Westafrika)	3	
Harare (Simbabwe)	2	
Pretoria (Süd- und Ostafrika)	2	
Jaunde (Zentralafrika)	2	
Regionalamt für Lateinamerika und die Karibik (Lima)		15
Brasilia (Brasilien)	1	
Buenos Aires (Argentinien)	1	
Lima (Anden-Länder)	2	
Mexiko City (Mexiko und Kuba)	1	
Montevideo (Cinterfor)	2	
Port of Spain (Karibik)	3	
San Jose (Zentralamerika, Panama und Dominikanische Republik)	2	
Santiago (Chile, Paraguay und Uruguay)	3	
Regionalamt für arabische Staaten (Beirut)	3	3
Regionalamt für Asien und den Pazifik (Bangkok)	3	14
Bangkok (Ostasien, Südostasien und Pazifikinseln)	5	
Beijing (China und Mongolei)	1	
Jakarta (Indonesien und Timor-Leste)	1	
Neu Delhi (Südasien)	4	
Regionalamt für Europa und Zentralasien (Genf)		2
Budapest (Zentral- und Osteuropa)	1	
Moskau (Osteuropa und Zentralasien)	1	
<b>Insgesamt in den Regionen</b>		<b>50</b>
<b>Insgesamt Zentrale und Außendienst</b>		<b>113</b>
<b>Sonstige Dienststellen der Zentrale</b>		<b>9</b>
Geschätzte 154 Arbeitsmonate werden von Dienststellen in anderen Sektoren der Zentrale für die Förderung der Beschäftigung aufgewandt; dies entspricht in einer Zweijahresperiode etwa 6 Stellen plus 3 Stellen in der Hauptabteilung Statistik ***		
<b>Stellen in der Zentrale und im Außendienst insgesamt plus Arbeitsmonat-Entsprechungen anderer Dienststellen der Zentrale</b>		<b>122</b>

\* Aus dem ordentlichen Haushalt finanzierte Stellen für Beschäftigungsspezialisten auf der höheren Dienst- bis Direktorebene Ende 2009. \*\* Aufgeführt werden Außenämter und Länder, die Ende 2009 über mindestens eine aus dem ordentlichen Haushalt finanzierte Stelle für einen Beschäftigungsspezialisten verfügten. \*\*\* Schätzung aufgrund von Informationen von Dienststellen außerhalb des Beschäftigungssektors über die für das strategische Ziel der IAO der Beschäftigung aufgewandte Arbeitszeit (gemessen in Arbeitsmonaten) für in der Zentrale oder im Außendienst in der Zweijahresperiode 2008/09 durchgeführte Arbeit. Drei dieser Stellen befinden sich in der Hauptabteilung Statistik.

## Anhang III

---

### Befunde zu übergreifenden Fragen

In der Einleitung zu diesem Bericht wurde festgestellt, dass die Ausarbeitung des Berichts eine Reihe von eingehenden Überprüfungen in den strategischen Orientierungen der Erklärung von 2008 entsprechenden Bereichen umfasste: 1) Bedürfnisse und Prioritäten der Mitgliedsgruppen; 2) Koordinierung zwischen Außendienst und Zentrale und gemeinsame Durchführung; 3) der „unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende“ Charakter der strategischen Ziele; 4) aus Auswirkungsevaluierungen gezogene Lehren; und 5) beschäftigungsbezogene Forschung. Diese Bereiche wurden auch ausdrücklich in den zu 13 Beschäftigungsthemen und -programmen ausgearbeiteten „Think Pieces“ und von den fünf Regionalbüros (siehe Abbildung in der Einleitung) bewertet. In diesem Anhang werden einige der Hauptschlussfolgerungen und -lücken, die in diesen fünf Bereichen festgestellt wurden, herausgestellt.

### Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen in ihren unterschiedlichen Realitäten besser verstehen

#### Umfang und Methode der Untersuchung

Das Amt führte eine unabhängige Überprüfung durch, die sich auf 36 Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und die im internen Qualitätsbeurteilungsprozess vorgebrachten Bemerkungen erstreckte; die die Beschäftigung betreffenden Abschnitte für die letzten fünf Regionaltagungen; drei neuere technische Berichte an die Internationale Arbeitskonferenz; die für den Verwaltungsratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (ESP-Ausschuss) während der letzten drei Jahre ausgearbeiteten Papiere; thematische Selbstbewertungen durch die jeweiligen Linienmanager; und Gespräche mit Bediensteten.

#### Lehren und Lücken

Die Festsetzung von Prioritäten für die Arbeit im Bereich der Beschäftigung ist ein komplizierter Balanceakt, der folgendes berücksichtigen muss: Landesbedürfnisse, die im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit ermittelt werden; regionale Prioritäten, die auf wiederkehrenden dreigliedrigen Regionaltagungen beschlossen werden; und globale Prioritäten, die aus der Internationalen Arbeitskonferenz und dem Verwaltungsrat hervorgehen. Dieser Prozess erfordert auch „proaktives“ Handeln, indem sich abzeichnende neue Tendenzen und neue Herausforderungen ermittelt werden, denen durch neue Untersuchungen und aktuelle Politikberatung entsprochen wird. Das „Arbeitsprogramm“ des Amtes stellt eine Anhäufung der Aufgaben dar, die von der Organisation auf allen diesen Ebenen und im Rahmen des Programms und Haushalts und des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens beschlossen worden sind. Die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen werden in allen diesen unterschiedlichen Fällen zum Ausdruck gebracht, was die Priorisierung seiner Antworten für das Amt zu einem komplizierten Prozess macht.

Diese Komplexität wirft die Frage der Kohärenz der Bedürfnisse und Prioritäten auf. Von den überprüften Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit nannten 72 Prozent die Jugendbeschäftigung als eine Priorität, gefolgt von Qualifikationsentwicklung und Entwicklung des Unternehmertums (jeweils 64 Prozent) und der nationalen Beschäftigungsplanung (55 Pro-



zent). In den Schlussfolgerungen von Regionaltagungen werden oft ähnliche Prioritäten genannt, was die gemeinsamen Anliegen der Länder in ihren Regionen widerspiegelt. Die Globale Beschäftigungsagenda ist zwar Gegenstand vieler Diskussionen im ESP-Ausschuss gewesen, in den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit wurden jedoch nur sehr wenige Hinweise auf diese Agenda gefunden. Dieser Befund muss eingeschränkt werden, da sehr häufig Teile der Globalen Beschäftigungsagenda auftauchten. Es zeigt aber, dass stärker fokussierte Leitlinien für Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand ein Weg sein können, um die Agenda in einen wirklich operativen Rahmen zu verwandeln, der ein umfassendes und kohärentes Beschäftigungsprogramm fördert.

Außerdem ist es nützlich, das Ausmaß zu bewerten, in dem die Nachfrage „fundiert“ ist – nämlich dass sie auf einer soliden Diagnose beruht – und in dem sie „effektiv“ ist – nämlich dass sie durch eine breite und dreigliedrige Verpflichtung zur Befolgung von grundsatzpolitischem Rat und die entsprechende Handlungsfähigkeit getragen wird.

Eine nachhaltige Kommunikation und Partnerschaft zwischen dem Amt und der Organisation auf nationaler Ebene ist von größter Bedeutung. Das Wissen über die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen, das das Amt anhäuft, ihre Fähigkeit zur Durchführung, die Geschichte der erprobten Maßnahmen, das politische Umfeld, der Kontext der Geber – wie der VN-Gemeinschaften –, all dies hilft sowohl dem Amt als auch den Mitgliedsgruppen, die Qualität der Bedürfnisse und die Möglichkeit ihrer Erfüllung zu evaluieren.

Außerdem wird durch das Fehlen ausreichender Arbeitsmarktinformationen, worauf in diesem Bericht durchweg hingewiesen worden ist, das Verständnis der Realitäten und Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen erschwert.

## Bewertung der Effektivität der Durchführung und der Koordinierung zwischen der Zentrale und dem Außendienst

### Methodologie und Umfang

Im Verlauf des dritten Quartals von 2009 wurde von unabhängigen Beratern eine internetgestützte Erhebung durchgeführt, um die Effektivität der Koordinierung zwischen der Zentrale und dem Außendienst zu bewerten. Befragt wurden 101 Spezialisten im Sektor Beschäftigung sowohl in der Zentrale als auch in den Außenbüros, wobei die Rücklaufquote 50 Prozent betrug. Diese Erhebung ergänzte eine umfassendere Datenerhebungsaktion, die einen halbstrukturierten Fragebogen für persönliche oder Skype-Interviews mit wichtigen Mitarbeitern aus der Zentrale und den Außenbüros verwendete. Die Regionalbüros wurden gebeten, in ihren „Think Pieces“ Stärken und Schwächen in der Zusammenarbeit zwischen Zentrale und Außendienst zu nennen.

### Lehren und ermittelte Lücken

Die Abteilungen haben unterschiedliche „Geschäftsmodelle“ für die Zusammenarbeit zwischen dem Außendienst und der Zentrale aufgestellt, die Merkmale wie den Umfang der Projekte der technischen Zusammenarbeit und das Niveau des Sachverstands in den Außenbüros widerspiegeln. Die Überprüfung von fünf solchen Modellen<sup>1</sup> zeigte, dass die Mechanismen für die Interaktion zwischen Mitarbeitern der Zentrale und des Außendienstes, wenn ihre Funktionsweise eindeutig war, nach allgemeiner Auffassung die Koordinierung und Zusammenarbeit verbesserten. Die verwendeten Methoden reichten vom Einsatz von Anlaufstellen, IT-gestützten Interaktionsforen und virtueller Vernetzung bis zu regelmäßigen persönlichen Treffen. Diese Mechanismen trugen dazu bei, das globale Wissen und den globalen Sachverstand der Zentrale

<sup>1</sup> Programm Sozialorientierte Finanzdienstleistungen, Globaler Teamansatz EMP/ENTERPRISE, Globales beschäftigungsintensives Investitionsprogramm; ILO/CRISIS; und Fokus-Länder mit federführenden Koordinatoren.

mit den Realitäten und Erfahrungen der Kollegen im Außendienst zu verbinden. Einige Aspekte vorbildlicher Praktiken umfassten regelmäßige Mitteilungen zu laufenden Arbeiten; jährliche Planungstagungen; gemeinsame Programmplanung; und den Einsatz von moderner Kommunikationstechnologie. Die Zusammenarbeit zwischen dem Außendienst und der Zentrale erreichte ihren Höhepunkt während der Planungsphasen der Arbeiten und flaute dann während der Durchführungsphase ab.

Die Erhebung beschäftigte sich auch mit dem Zeitaufwand in Bezug auf die Aktionsmittel. Am häufigsten wurde die Forschung genannt, die mehr Zeit benötigt und auch verdient, da sie die Basis für guten Politikrat und Kapazitätsaufbau bildet. Die Mitarbeiter der Zentrale wie des Außendienstes wendeten den größten Teil ihrer Zeit für die Erfüllung von Bedürfnissen auf Landesebene auf, u.a. durch die Entwicklung oder Begleitung von Projekten der technischen Zusammenarbeit.

Aus einer Feldperspektive wurde die Mitwirkung der IAO an einem einheitlichen Vorgehen der Vereinten Nationen – bekannt als „Einheit in der Aktion“ –, obwohl wichtig, als äußerst anspruchsvoll bezeichnet, mit hohen Transaktionskosten. Die Verbindung dieser Anstrengungen mit der Koordinierung zwischen Außendienst und Zentrale wurde als eine zusätzliche Belastung empfunden, da die damit verbundenen Anforderungen und ihr Zeitaufwand schwer zu vereinbaren seien.

Es gibt aber auch Erfolgsmeldungen. Die Führerschaft in multiinstitutionellen Bemühungen, die in den „Think Pieces“ der Regionen dokumentiert wird, zeigt, dass der Ansatz der IAO, der einen auf Existenzgrundlagen und einen auf Rechten beruhenden Ansatz miteinander verbindet, eine Quelle komparativer Vorteile ist. Das Amt leitet thematische Gruppen zur Schaffung von Kohärenz in Bereichen, in denen sich die Mandate vieler Organisationen überschneiden. Dies hat sich aus der dokumentierten sichtbaren Wirkung von IAO-Instrumenten und dem Engagement der die IAO im Land vertretenden Mitarbeiter ergeben, Zeit in umfangreiche Planungs- und Koordinierungsbemühungen zu investieren, wie die folgenden Beispiele zeigen.

- **Arabische Staaten.** Die Bemühungen um eine gemeinsame Programmplanung haben dazu geführt, dass mehrere Programme im Rahmen der spanischen Fonds der MEZ finanziert wurden: „Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Stellung der Frau im besetzten palästinensischen Gebiet“; Arbeitsmarktinformation und Geschlechterfragen im Jemen; Arbeiten mit UNDP zum Welpakt in der Arabischen Republik Syrien; und „Konfliktvermeidung und Friedensschaffung“ im Libanon.
- **Bangladesch.** Eine IAO-Bewertung der Erwerbsaussichten für Flüchtlinge führte dazu, dass die VN einen lokalen wirtschaftlichen Entwicklungsrahmen für gemeinsame Tätigkeiten im Land annahmen.
- **Europa.** Gemeinsame Tätigkeiten der IAO/VN-Organisationen unterstützen die Durchführung von Projekten im Bereich der Jugendbeschäftigung, der Ausbildung von Unternehmern und der Gleichstellung der Geschlechter in vielen Ländern (z. B. Albanien, Aserbaidschan, Kirgistan, Serbien, Ukraine und Usbekistan).
- **Irak.** Das Engagement der IAO im CCA/UNDAF-Prozess führte dazu, dass die Beschäftigung als übergreifendes Thema identifiziert wurde und inklusives Wirtschaftswachstum und Fragen der guten Regierungsführung miteinander verknüpft wurden.
- **Liberia.** Gemeinsame Untersuchungen der IAO und der FAO über Technologie und Qualifikationen zur Aufwertung der Tätigkeiten in der Landwirtschaft sind in neue Projektarbeiten zur gemeinwesengestützten Ausbildung eingeflossen, die jetzt mit Gebermitteln zur Unterstützung multiinstitutioneller Anstrengungen in die Wege geleitet werden.
- **Vereinigte Republik Tansania.** Die IAO verwaltet das gemeinsame VN-Programm „Schaffung von Wohlstand, Beschäftigung und Stärkung der Wirtschaftskraft“, das an die nationalen Anstrengungen in den Bereichen Wachstum, Einkommen und Armutsbekämpfung gekoppelt ist.

- **Vietnam.** Beschäftigung und die Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen ist als einer der vorrangigen strategischen Bereiche der „Einheit in der Aktion“ angenommen worden.

Die Erhebung forderte eine klarere Festlegung der Art und Weise der Zusammenarbeit der Zentrale und des Außendienstes, um Effizienz und Durchführung zu verbessern. Der intelligente und effiziente Einsatz der verfügbaren personellen Ressourcen ist zunehmend wichtig geworden, da die Anzahl der Personen, die sich mit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsfragen befassen – und somit die kritische Masse –, abgenommen hat, während die Bedürfnisse und Anforderungen gestiegen sind. Es wurde die Auffassung geäußert, dass diese Kürzungen den Spielraum für Untersuchungen, Politikberatung und Kapazitätsaufbau für die Mitgliedsgruppen einengen und außerdem die Arbeitszufriedenheit, die Gesundheit und das Wohl des Personals aufs Spiel setzen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Zentrale und dem Außendienst funktioniert dann am besten, wenn sie auf einer komplementären Arbeitsteilung aufbaut. In der Zentrale bilden die fachliche Kompetenz und die Kenntnis internationaler vorbildlicher Praktiken den mutmaßlichen Mehrwert. Im Außendienst ist es die fachliche Kompetenz der Bediensteten im Verein mit einem Verständnis der Prioritäten und politischen Prozesse der Länder und lokalen Partnerschaften mit anderen Organisationen. Der komparative Vorteil im Außendienst besteht darin, zu wissen, nicht nur, was getan werden muss, sondern auch, wie es – politisch und institutionell – getan werden kann.

Eine gute Kommunikation zwischen den Parteien wurde als unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung und für den effizienten Einsatz von Ressourcen bezeichnet. Sie erleichtert den Wissenstransfer. Informelle Kontakte sind zwar wichtig, die Beziehung zwischen dem Außendienst und der Zentrale verlässt sich nach allgemeiner Auffassung aber zu sehr auf diese, und von den meisten Befragten wurde eine Kommunikationslücke wahrgenommen. Die Befragten äußerten Besorgnis über den Mangel an Anreizen zur Anregung und Förderung von gemeinsamen Tätigkeiten. Erfolge würden selten gefeiert und oft nicht dokumentiert.

## Der „unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende“ Charakter der strategischen Ziele

### Methodologie und Umfang

Alle Manager wurden gebeten, in ihren „Think Pieces“ über den „unteilbaren, zusammenhängenden und sich gegenseitig stützenden“ Charakter der Programme nachzudenken. Die Regionalbüros wurden auch gebeten, Beispiele für integrierte Arbeiten im Bereich der Beschäftigung anzuführen.

### Lehren und Lücken

Zwar sind die Zwänge real vorhanden, es gibt aber auch Möglichkeiten für das Amt und die Organisation, die Integration im Rahmen der einzelnen strategischen Ziele und damit der einzelnen Säulen menschenwürdiger Arbeit zu stärken.

Eine solche Integration stützt sich im wesentlichen auf zwei Mechanismen oder Prozesse, von denen der erste der soziale Dialog ist. Seit 1919 ist keine internationale Arbeitsnorm ohne den prismatischen Fokus verkündet worden, den die Dreigliedrigkeit bewirkt. Was auch immer der Gegenstand der Norm ist, es gibt spezifische Perspektiven und Interessen der verschiedenen Sozialpartner und der Regierung. Aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet und auf der Grundlage unterschiedlicher Interessen geprüft, spiegelt das „Endprodukt“ einer Arbeitsnorm Integration wider.

Es gibt einen zweiten Mechanismus, bei dem das Amt und die Organisation über Erfolge berichten können und der gleichzeitig in Zukunft weiterentwickelt werden kann. Dies steht im Zusammenhang mit der Erkundung der „sich gegenseitig stützenden“ Verknüpfungen zwischen den strategischen Zielen der IAO. Ein einfaches konzeptionelles Beispiel veranschaulicht diese

Feststellung: Die Auswirkung des „sozialen Schutzes“ auf „die Beschäftigung“ geht dahin, dass die Menschen, wenn sie über einen gewissen sozialen Schutz verfügen, bereit sind, Risiken einzugehen, zu denen sie anderenfalls nicht bereit wären, womit sie ihre Erwerbsfähigkeit verbessern. Man könnte auch umgekehrt argumentieren. Ohne produktive Beschäftigung werden die Sozialschutzsysteme geschwächt mit dem Ergebnis, dass sie unterfinanziert sind. Beide Argumente werden durch Theorie und Fakten gestützt.

In der Zentrale muss mehr getan werden, um konzeptionelle und empirische Arbeiten zu diesen Wechselbeziehungen zu fördern. Eine Neuausrichtung der amtsweiten Forschungsagenda, die vom Verwaltungsrat im November 2009 beschlossen wurde, ist ein vielversprechender Schritt nach vorn.

Integrierte Arbeiten werden jedoch die ganze Zeit auf Landesebene durchgeführt. Außerdem sind Programme, die auf Zielbevölkerungsgruppen ausgerichtet sind, mit einem holistischen Ansatz verbunden, um Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit bei Rechten und Existenzgrundlagen anzugehen. Der Bericht hat viele Interventionen, gemeinsame Produkte und Wissensaustausch dokumentiert, die die Beschäftigung mit anderen strategischen Zielen integrieren. Die folgenden Beispiele veranschaulichen einige der häufigsten Anwendungen des IIMS-Ansatzes.

- Projekte in den Bereichen arbeitsintensive Investitionen, Unternehmertum und genossenschaftliche Entwicklung in Afrika haben Arbeitsschutznormen und vorbildliche Praktiken, die Einhaltung von Mindestlöhnen, HIV/Aids-Bewusstsein, die Gleichstellung der Geschlechter in Bezug auf Beschäftigungschancen und Löhne und die Rechte von Menschen mit Behinderungen und indigenen Völkern gefördert.
- In Amerika erfolgte die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit durch öffentliche Investitionen nicht nur unter Einsatz arbeitsintensiver Produktionsmethoden, sondern auch mit Hilfe ergänzender Maßnahmen, um eine angemessene Entlohnung und einen angemessenen sozialen Schutz sicherzustellen. Die Maßnahmen der IAO reichten in die Sphäre der innerstaatlichen Gesetzgebung hinein in Bereichen wie die rechtliche Stellung von Kleinunternehmen, Mindestlöhne und Sozialschutz.
- In den arabischen Staaten hat sich die Unterstützung der Mitgliedsgruppen in Nachkrisensituationen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentriert, und dies hat als Plattform für den Austausch von Informationen über internationale Arbeitsnormen, Arbeitsrecht und den entscheidenden Wert des sozialen Dialogs gedient.
- In Asien und dem Pazifik hat das Amt dazu beigetragen, einen nationalen Dialog zwischen den Mitgliedsgruppen und den Schlüsselministerien, die sich mit grünen Arbeitsplätzen beschäftigen, in Gang zu setzen und die Aufmerksamkeit in der nationalen Umwelt-/Klimawandelsdebatte auf Beschäftigungsfragen zu lenken.

## Evaluierung der Auswirkung der Arbeit des Amtes zu Beschäftigungsfragen

### Methodologie und Umfang

Ein unabhängiger Berater überprüfte, inwieweit die Arbeit der IAO zu Beschäftigungsfragen objektiv evaluiert worden ist und wie die Ergebnisse in Verbesserungen umgesetzt worden sind. Ziel dieser Überprüfung war eine Verbesserung des ergebnisorientierten Managements durch den strategischeren Einsatz von Evaluierungsergebnissen. Es wurde eine Bestandsaufnahme von 87 Evaluierungen erstellt, die 66 seit 2005 abgeschlossene Evaluierungen von Projekten der technischen Zusammenarbeit, neun seit 2001 abgeschlossene thematische Evaluierungen und 12 Überprüfungen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit umfassten. Das Amt hat einen Plan zur Beseitigung der Defizite aufgestellt, die festgestellt wurden, und eine zweite Phase zur Überprüfung anderer organisatorischer Ansätze zur Auswirkungsabschätzung und zur weiteren Stärkung der Arbeiten in diesem Bereich eingeleitet.

## Lehren und Defizite

Der Bericht verwies auf die zunehmende Tendenz zur Evaluierung von Projekten und Programmen. Er kam zu dem Ergebnis, dass die Evaluierungsfunktion einen festen Platz habe und dass die Unabhängigkeit der Evaluierungen konsequent sichergestellt werde – er äußert aber Bedenken hinsichtlich der Dokumentierung der verwendeten Methoden.

Obgleich die Stichprobe der Evaluierungen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit klein war (12), lautete eine allgemeine Schlussfolgerung, dass bisher keine Anzeichen dafür vorhanden seien, dass größere Projekte und Pilotprojekte auf kohärente und sich gegenseitig verstärkende Weise innerhalb eines koordinierten Rahmens von intensivierten Arbeiten zu Beschäftigungsfragen zusammenarbeiteten. Die Evaluierungen ergaben auch, dass viele Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit nicht lange genug aktiv gewesen waren, um eine Auswirkungsabschätzung zu ermöglichen; einiges deutete jedoch schon darauf hin, dass eine breitere Wirkung auf der Ebene der nationalen Beschäftigungsprioritäten ein höheres Maß an Integration und Zusammenarbeit erforderlich machen würde – eher auf Sektor- als auf Projektebene.

Da sich das Amt mehr auf Politikreform und weniger auf Projektinterventionen konzentriert, wird es aufgrund von Kontroll- und Zuständigkeitsfragen zunehmend schwieriger, die der Arbeit der IAO zugeschriebenen Ergebnisse zu messen. Am besten wendet man eine Methodik für die Evaluierungen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit an, bei der Veränderungen im größeren Rahmen überwacht werden – also verfolgt wird, wie das Amt zu diesen Veränderungen beigetragen hat. Derzeit sind die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit nur zum Teil finanziert, was die Planung und Durchführung von glaubwürdigen Evaluierungen erschwert, und sie verfügen in der Regel nicht über die Mittel, die für kostspielige umfassende Evaluierungen erforderlich sind. Das Ergänzungskonto des ordentlichen Haushalts (RBSA) könnte in Zukunft diese Lücke füllen.

Der Übergang zu einem ergebnisorientierten Management erfordert immer noch erhebliche Investitionen in die Entwicklung von Kapazitäten. Bei nahezu allen Evaluierungen waren die Beschäftigungsergebnisse unscharf und spärlich auf viele spezifische Arbeitsbereiche verteilt, und im allgemeinen waren sie eindeutig nicht auf die Erzielung einer einheitlichen Wirkung ausgerichtet. Die Indikatoren zur Bewertung dieser Ergebnisse sowie die Basismaße wurden als schwach empfunden.

Die Mehrheit der Evaluierungen (62 Prozent) berücksichtigten nicht die Kostenwirksamkeit und enthielten keine Informationen über den „Gegenwert“. Nur 7 Prozent der Berichte enthielten eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse mit Informationen über die verwendeten Methoden. Die Überprüfung führt zwar eine Reihe von guten Gründen an, weshalb diese Informationen fehlen, sie weist aber auch darauf hin, dass dies ein großes Hindernis für eine Ausweitung der Projekte und der nationalen Eigenverantwortung ist.

Beweise für starke grundsatzpolitische Verknüpfungen ließen sich leicht in Fällen erkennen, in denen die Mitgliedsgruppen anerkannten, dass die IAO über einen eindeutigen komparativen Vorteil in einem spezifischen Arbeitsbereich verfügt. Beschäftigungsintensive Investitionen, die Entwicklung des Unternehmertums, integrierte Ausbildungsansätze für die Stärkung der ländlichen Wirtschaftskraft und die Einbeziehung der Agenda für menschenwürdige Arbeit in die Armutsbekämpfungsstrategien der zweiten Generation wurden als gute Praktiken bezeichnet, da es ihnen gelungen sei, eine eindeutige Beziehung zur Politikentwicklung herzustellen. Die Projekte führten mit größerer Wahrscheinlichkeit zu politischen Veränderungen, wenn der Demonstrationseffekt groß genug war, um einen nachhaltigen Eindruck zu erzielen, oder wenn den Entwicklungsplanern Werkzeuge zur Schaffung von Arbeitsplätzen unmittelbar zur Verfügung gestellt wurden. Die Evaluierer waren nicht überzeugt davon, dass die meisten Projekte nachweislich Auswirkungen auf die Beschäftigung oder die Armut gehabt hatten. Dies dürfte überwiegend auf die kurze Dauer der Projekte – mehr als die Hälfte der überprüften Evaluierungen hatte ein Projektdauer von zwei Jahren oder weniger – zurückzuführen sein.

Die Einbeziehung der institutionellen Entwicklung in Projekte scheint die Norm zu sein und stellt eine wichtige Voraussetzung dafür dar, nationale Institutionen zur Erfüllung von

Beschäftigungszielen zu befähigen und die Abhängigkeit von der Unterstützung durch externe Geber zu verringern.

Die Überprüfung kam zu dem Ergebnis, dass Auswirkungsabschätzungen auf soliden Methoden beruht hatten, wenn sie routinemäßig durchgeführt worden waren, wie bei Programmen für beschäftigungsintensive Investitionen und die Entwicklung von Unternehmen. Neuere Projekte integrieren die Auswirkungsabschätzung in ihre Planungsstadien. Häufiger aber fehlten überprüfbare Indikatoren und bewährte Methoden zur Bewertung von Fortschritten, daher bestand eine erhöhte Gefahr von subjektiven (und voreingenommenen) Analysen.

Dem Amt fällt bei der Unterstützung der Planungs-, Überwachungs- und Evaluierungsprozesse der Mitgliedsgruppen eine potentiell wichtige Rolle zu. Außerdem ergab die Überprüfung eine Liste von Handbüchern, Leitfäden, praxisbezogenen Gemeinschaften und anderen Plattformen für den Wissensaustausch, die für diesen Zweck verwendet wurden.

Die Evaluierer äußerten Besorgnis über die Wirksamkeit von „integrierten Programmen“ – zumindest in ihrer derzeitigen Form. Nahezu ein Drittel der evaluierten Projekte ging vielfältige und „chronische“ Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit durch integrierte Ansätze an, und dies wurde als zu ehrgeizig und schwerfällig bezeichnet. Dieses Konzept trägt zwar der Komplexität der Schaffung von Arbeitsplätzen Rechnung, es kann aber unrealistische Erwartungen hinsichtlich der möglichen „Outputs“ von Projekten schaffen. Allgemeinere Entwicklungsziele gehen über den Umfang und den Zeithorizont dieser „Projekte“ hinaus. Die Evaluierer empfahlen eine Konzentration auf wenige – strategischere – Interventionen, die dann politische Entscheidungen beeinflussen könnten. Gleichzeitig empfahlen die Evaluierer eine stärkere Beachtung der Koordinierung zwischen verschiedenen Komponenten der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und Bemühungen um konkrete Wege zur Förderung von gemeinsamen Tätigkeiten in Bereichen, in denen breite umfassende Programme erforderlich sind.

Die Evaluierer stellten auch fest, dass die IAO erheblich mehr für die Vernetzung und Partnerschaft mit anderen in der Entwicklungsgemeinschaft tun muss, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen. In manchen Fällen sind Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit gut in breitere Rahmen integriert; in anderen nicht. Breit angelegte Partnerschaften wurden als wesentlich angesehen, um die Beschäftigungsagenda auf nationaler Ebene voranzubringen.

## Beschäftigungsbezogene Forschungsagenda

Die Überprüfung der Forschungskapazität der IAO, die für die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts durchgeführt wurde, ergab erhebliche Lücken im derzeitigen Wissensfundus, die geschlossen werden müssen.

Ein neues Forschungsthema ergibt sich aus der herausragenden Rolle, die die Erklärung über soziale Gerechtigkeit der Politikintegration zuweist. Dies bedeutet, dass das Amt seine Wissensbasis zur Gestaltung der wirksamsten integrierten Maßnahmenbündel verbreitern muss. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit fordert die IAO ausdrücklich auf, Maßnahmen zu ergreifen, um: „ihre Forschungskapazität, ihr empirisches Wissen und ihr Verständnis der Frage zu fördern, wie die strategischen Ziele ineinandergreifen und zu sozialem Fortschritt, nachhaltigen Unternehmen, nachhaltiger Entwicklung und der Beseitigung von Armut in der globalen Wirtschaft beitragen“.

### Einige Beispiele für Forschungsbedürfnisse

Die Formulierung eines integrierten Bündels von Politiken zur Erreichung von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in der globalen Wirtschaft erfordert eine Erweiterung und Vertiefung des Forschungsprogramms des Amtes zur Beschäftigungspolitik. Ein wesentliches Beispiel dafür ist der Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitiken, die bedeutende Auswirkungen auf die Beschäftigungsergebnisse haben. Wie die Beschäftigungsauswirkungen der derzeitigen Krise so anschaulich gezeigt haben, besteht eine starke wechselseitige Abhängigkeit

zwischen Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitiken. Das Ziel, Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle sicherzustellen, kann ohne gebührende Berücksichtigung der Wirtschafts- und Finanzpolitiken nicht realisiert werden. Dieses Ziel, das seit der Annahme der Erklärung von Philadelphia im Jahr 1944 präsent ist, ist in der Präambel zur Erklärung über soziale Gerechtigkeit bekräftigt worden, wonach der IAO „die Verantwortung übertragen wird, alle internationalen Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art im Licht des grundlegenden Ziels der sozialen Gerechtigkeit zu prüfen und in Erwägung zu ziehen“.

Trotz der beiden oben erwähnten Erklärungen ist die Frage aufgeworfen worden, ob neuere Tätigkeiten des Amtes zu einigen wichtigen Wirtschafts- und Finanzpolitiken, die sich auf die Beschäftigung und die soziale Gerechtigkeit auswirken, nicht außerhalb des Mandats der IAO liegen. Darüber hinaus ist argumentiert worden, dass solche Tätigkeiten eine unnütze Einmischung der IAO in die Aufgaben anderer internationaler Organisationen darstellen würden. Im Rahmen dieser Mandate stellt sich nicht die Frage, ob die IAO Arbeiten zu Wirtschafts- und Finanzpolitiken durchführen sollte, sondern es geht darum, welche Art von Arbeiten zu diesen Fragen durchgeführt werden sollten.

Im Kontext der Erklärung über soziale Gerechtigkeit wäre es im Interesse der IAO, Forschungskapazität und Fachwissen in einigen Bereichen der Wirtschafts- und Finanzpolitik aufzubauen. Die Auswahl dieser Bereiche sollte sich an den Anforderungen zur Verwirklichung von Vollbeschäftigung und sozialer Gerechtigkeit orientieren. Beispielsweise muss die IAO über ein besseres Verständnis dessen verfügen, wie unterschiedliche Ausprägungen von makroökonomischen Politiken sich auf die Beschäftigung auswirken. Auf nationaler Ebene würde dies die Qualität der Politikberatung verbessern, die den Mitgliedsgruppen geboten wird. Die Beschäftigungspolitiken würden mit einem besseren Verständnis der vorherrschenden makroökonomischen Zwänge und der alternativen Politiken formuliert werden, die das Beschäftigungsziel besser erreichen könnten, ohne die makroökonomische Stabilität zu opfern.

Ähnliche Nutzeffekte würden auf internationaler Ebene erzielt werden. Die IAO würde über bessere Voraussetzungen verfügen, um auf die Beschäftigungsauswirkungen von internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken hinzuweisen und damit sicherzustellen, dass diese wichtige Erwägung bei der Formulierung dieser Politiken stärker berücksichtigt wird. Die Organisation würde zu einem fachlich versierteren und damit überzeugenderen Gesprächspartner in diesen Fragen innerhalb des multilateralen Systems werden.

Die Unterstützung neuer Arbeiten zu der Beziehung zwischen Beschäftigung und makroökonomischer Politik würde die laufenden Arbeiten stärken, die von den Mitgliedsgruppen geschätzt worden sind. Ein herausragendes Beispiel sind die Arbeiten zu den Zusammenhängen zwischen Handelspolitik und Beschäftigung. Die beiden gemeinsamen IAA-WTO-Studien über diese Frage sind begrüßt worden, desgleichen die eigenen Arbeiten des Amtes auf Landesebene zum gleichen Thema. Auch die Arbeiten der IAO zu Sozialschutzpolitiken haben zwangsläufig eine Beschäftigung mit wichtigen fiskalpolitischen Aspekten erforderlich gemacht, die die Finanzierbarkeit solcher Politiken betreffen. Ein weiteres Beispiel ist die Tatsache, dass die Arbeit des Amtes zur Förderung von nachhaltigen Unternehmen Arbeiten zu Aspekten des Finanzsystems (beispielsweise wie der Zugang von Klein- und Kleinstunternehmen zu Kreditmärkten verbessert werden kann), des Steuersystems (beispielsweise Anreize und Hemmnisse, mit denen KMUs konfrontiert sind) und des regulatorischen Umfelds umfasst. In jüngerer Zeit hat das Amt auf Wunsch der G20-Länder die Beschäftigungskonsequenzen von fiskalischen Konjunkturprogrammen evaluiert.

Die IAO hat von Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 an die Botschaft verkündet, dass die Krise größeres Bewusstsein für die Notwendigkeit der grundlegenden Veränderungen geschaffen hat, die in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit gefordert werden, wie die Neubewertung der Entwicklungsstrategien, die in der Zeit vor der Krise verfolgt wurden, und die Bewältigung der Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik, die die rasche Globalisierung während der letzten beiden Jahrzehnte mit sich gebracht hat. Viele Besorgnisse im Zusammenhang mit dieser Frage erfordern empirische Untersuchungen und Analysen, um festzustellen:

- ob ein exportinduziertes Wachstum für große Entwicklungsländer in der globalen Wirtschaft nach der Krise möglicherweise eine weniger attraktive Option ist wegen des erwarteten Rückgangs der effektiven Nachfrage aus Industrieländern, womit unterstellt wird, dass große aufstrebende Volkswirtschaften sich stärker auf inländische Wachstumsquellen konzentrieren sollten;
- ob Entwicklungsländer mehr „Politikfreiraum“ beanspruchen müssen: die Autonomie, eigene Wirtschafts- und Sozialpolitiken formulieren zu können, um neue Entwicklungsstrategien umzusetzen, was eine Neubewertung der Bedingungen erfordert, unter denen Entwicklungsländer in die globale Wirtschaft integriert worden sind;
- die Rolle des Staates bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des strukturellen Wandels, ausgehend von der Auffassung, dass die neoliberale Entwicklungsstrategie, die vor der Krise verfolgt wurde, es nicht vermocht hat, für ausgewogenes und stabiles Wachstum, eine rasche Industrialisierung und menschenwürdige Arbeit für alle zu sorgen;
- ob die Beschäftigungsintensität des Wachstums in vielen Entwicklungsländern abgenommen hat, und wenn ja, warum; und ob dies eine fundamentale Ursache für die wachsende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung ist; und wie dies durch die Globalisierung aufgrund des Einsatzes von kapitalintensiveren Technologien und der Erfordernisse, ADI anzuziehen und wettbewerbsfähig zu bleiben, beeinflusst worden ist.

Zu vielen dieser Fragen liegen nur schwache Daten vor, und die Analysen haben sich auf eine Handvoll von Ländern konzentriert. Diese Fragen zeigen wichtige Themen auf, auf die die Forschung nutzbringend ausgerichtet werden könnte. Auch andere Forschungsbereiche des Amtes sind zum Nutzen der Mitgliedsgruppen ausgerichtet.



# Anhang IV

## Zusammenfassung: Das mögliche weitere Vorgehen

	Für die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner	Für das Amt
Tendenzen und Herausforderungen im Bereich der Beschäftigung – Kapitel 2	<p>Die Frage der Spärlichkeit der Arbeitsmarktinformationen angehen. Um die grundsatzpolitischen Herausforderungen auf nationaler Ebene anzugehen, werden Informationen benötigt, anhand deren Entscheidungen getroffen und Fortschritte überwacht werden können.</p>	<p>Die IAA-Aufgaben der Zusammenstellung, Verbreitung und Auswertung der von den Mitgliedstaaten übermittelten statistischen Daten erfuhren 2009 eine umfassende Überarbeitung, und 2010 werden neue Vorgehensweisen festgelegt.</p> <p>Ein Projekt zur Entwicklung eines umfassenden Bündels von Indikatoren für menschenwürdige Arbeit ist im Gang.</p> <p>Mehrere beschäftigungspolitikbezogene Datenbanken werden zur Zeit gestärkt, und neue werden aufgebaut, auch im Zusammenhang mit den Reaktionen auf die Krise.</p> <p>Das Amt hat einen Ausschuss für Forschung und Veröffentlichungen (RPC) eingerichtet, der als zentrale Anlaufstelle fungiert und Forschungsbedürfnisse ermittelt. Im Jahr 2009 wurde eine Forschungsstrategie gebilligt. Es sind zwölf Forschungsthemen in der Beschäftigung ermittelt und entsprechende amtsweite Teams eingerichtet worden. Es ist notwendig, die Forschung zu stärken und zu intensivieren und die Verbreitung der Forschungsergebnisse und ihrer Sichtbarkeit zu verbessern.</p>
	<p>Die Verpflichtung zur Durchführung des Globalen Beschäftigungspakts umsetzen.</p> <p>Das Bewusstsein für den Pakt und seine Anwendung auf nationaler Ebene verstärken.</p>	<p>Die Mitgliedsgruppen sollten bei ihren Erholungsmaßnahmen und bei der Durchführung des Globalen Beschäftigungspakts unterstützt werden. Es ist notwendig:</p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> weiterhin Ersuchen der G20 zu entsprechen;</li><li><input type="checkbox"/> weiterhin Mittel einzuwerben;</li><li><input type="checkbox"/> weiterhin einschlägige Forschungs- und Politikbewertungen zu erstellen;</li><li><input type="checkbox"/> die vom Generaldirektor am 6. November 2009 verkündeten Sonderaufgaben wahrzunehmen.</li></ul>

	Für die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner	Für das Amt
<p>Maßnahmen zur Förderung von voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle – Kapitel 3</p>	<p>Eine wesentliche Stoßrichtung des IAO-Ansatzes zur Beschäftigungspolitik ist die Notwendigkeit, den Beschäftigungsinhalt des Wachstums zu erhöhen, d.h. das Wachstum inklusiver und beschäftigungsintensiver zu gestalten. Um in dieser Richtung voranzuschreiten, sind u.a. folgende Hauptlücken anzugehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Eine häufig enge Konzeptualisierung der Beschäftigungspolitik.</li> <li><input type="checkbox"/> Die Notwendigkeit, systematisch Beschäftigungszielvorgaben (sowohl quantitative als qualitative) und -politiken in nationale Wirtschafts- und Entwicklungsrahmen, sektorale Ansätze und Arbeitsmarktpolitiken für spezifische verletzte Gruppen einzubeziehen.</li> <li><input type="checkbox"/> Die Notwendigkeit eines erneuerten Bekenntnisses zur Rolle der makroökonomischen Politiken bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung, wie in den jüngsten G20-Erklärungen betont wurde, im Rahmen eines starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstums.</li> <li><input type="checkbox"/> Fiskalische und politische Zwänge können große Hindernisse für die Umsetzung von effektiven Beschäftigungspolitiken sein. Soweit sie bindend sind, sollte die Überwindung dieser Zwänge ein Hauptanliegen der Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitiken sein, um den fiskalischen Freiraum für die notwendigen Investitionen und Politiken im Rahmen makroökonomischer Stabilität zu schaffen.</li> <li><input type="checkbox"/> Eine erneute Bekräftigung der Bedeutung von proaktiveren Wettbewerbs-, Innovations- und Sektorpolitiken bei gleichzeitiger Vermeidung von unwirksamen Anreizen und Verzerrungen.</li> <li><input type="checkbox"/> Strategien für die ländliche und informelle Wirtschaft sind entscheidende Elemente nationaler Beschäftigungsstrategien in Ländern, in denen große Teile der Erwerbsbevölkerung in diesen Sektoren beschäftigt sind.</li> <li><input type="checkbox"/> Den Arbeitsbedingungen, der Lohnpolitik und den Arbeitsbeziehungen muss im Rahmen von Beschäftigungsstrategien größere Beachtung geschenkt werden.</li> </ul>	<p>Politikrahmen, Verwaltungsführung und Peer Review. Eine wesentliche Lücke ist das Fehlen eines benutzerfreundlichen Bündels von Leitlinien für Entwicklungsländer mit mittlerem und niedrigem Einkommen, die eine gezieltere Orientierungshilfe für Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand bieten können. Diese Leitlinien könnten auch als Schwerpunkte zur Stärkung der Überprüfungsprozesse der Beschäftigungspolitik dienen. Es gibt erheblichen Spielraum für eine bessere Nutzung der vorhandenen Mechanismen sowie für die Erkundung weiterer Modalitäten für Peer Review und verstärkte Verwaltungsführung.</p> <p>Kapazitätsaufbau der Mitgliedsgruppen. Die Qualität und Wirksamkeit von Politiken auf nationaler Ebene dürften erheblich verbessert werden, wenn sie sich auf die kollektiven Energien, Sachkenntnisse und Erfahrungen von entsprechend befähigten Mitgliedsgruppen stützen. Die Rolle der Arbeitsministerien im Zusammenhang mit der Koordinierung von Maßnahmen muss unterstützt werden, und die Kapazitäten der Finanz- und Wirtschaftsministerien im Hinblick auf gezielte Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung müssen gestärkt werden.</p> <p>Eine gestärkte Evaluierung der Auswirkungen. Eingedenk der bestehenden Kontroll-, Zuordnungs- und Kostenfaktoren sollte das Amt seine Arbeiten zu Auswirkungsevaluierungen erweitern und klare und konkrete Überwachungsrahmen, Kapazitätsaufbau und Werkzeuge vorsehen und seine eigenen Arbeitsmethoden ändern.</p> <p>Notwendig ist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> eine erneuerte und erweiterte Forschungsagenda, die insbesondere auf makroökonomische Rahmen, „reale“ Ziele und eine integrierte Analyse der Qualität und Quantität der Beschäftigung ausgerichtet ist;</li> <li><input type="checkbox"/> eine verstärkte Ratifizierung und Unterstützung der effektiven Umsetzung des Übereinkommens Nr. 122.</li> </ul>

	Für die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner	Für das Amt
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="564 277 1240 421">❑ Der Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Sozialschutz und Ungleichheit sollte Teil eines integrierten Ansatzes zur Bewältigung der Herausforderungen der wachsenden Ungleichheit in vielen Ländern sein, einschließlich fundamentaler Determinanten wie Lohnpolitik und Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.</li> <li data-bbox="564 453 1240 596">❑ Zwar sind in die meisten nationalen Beschäftigungspolitiken, die in den letzten Jahren angenommen worden sind, systematisch Belange der Nichtdiskriminierung und der Geschlechtergleichstellung einbezogen worden, oft muss aber größeres Gewicht auf eine wirksame Durchführung und Überwachung gelegt werden.</li> <li data-bbox="564 628 1240 804">❑ Der integrierte Ansatz zur Beschäftigungspolitik kann nur dann wirksam sein, wenn eine effektive Koordinierung zwischen Wirtschafts-, Finanz-, Linieministerien und dem Arbeitsministerium besteht. Dies erfordert sowohl politisches Engagement auf höchster Ebene als auch ein geeignetes institutionelles Umfeld. Diese Voraussetzungen sind oft nicht gegeben.</li> <li data-bbox="564 836 1240 916">❑ Verstärkung der Dreigliedrigkeit und wirksame dreigliedrige Institutionen für einen beschäftigungspolitischen Dialog und Verstärkung der Kapazitäten der Sozialpartner.</li> </ul> <p data-bbox="564 948 1240 995">Die Schließung dieser gegebenenfalls bestehenden Lücken erfordert eine Stärkung der Rolle der öffentlichen Politik und der Sozialpartner.</p>	
<p data-bbox="188 1031 501 1118">Schaffung nachhaltiger Unternehmen und Arbeitsplätze – Kapitel 4</p>	<p data-bbox="564 1031 1240 1206">Schaffung besserer unternehmensfreundlicher Umfeld, die die Interessen von Unternehmen mit dem Streben der Gesellschaften nach menschenwürdiger Arbeit in Einklang bringen (Herrschaft des Rechts, Institutionen, Führung). In den am wenigsten entwickelten Ländern stellen die grundlegenden Infrastrukturbeschränkungen und Mängel im Bereich der Humanressourcen besondere Herausforderungen dar.</p> <p data-bbox="564 1238 1240 1318">Förderung von sozial und ökologisch nachhaltigen Unternehmen durch Politiken, Gesetze, Vorschriften und Anreize, die Unternehmen zu Innovation und verstärkter Produktivität am Arbeitsplatz antreiben.</p> <p data-bbox="564 1350 1240 1406">Inklusive und ausgewogene Märkte auf der Grundlage der Chancengleichheit durch die Schaffung von gleichen Startbedingungen für Unter-</p>	<p data-bbox="1281 1031 2069 1086">Den Ansatz umsetzen, der in den Schlussfolgerungen über die Förderung von nachhaltigen Unternehmen zum Ausdruck gebracht wird, insbesondere:</p> <p data-bbox="1281 1118 2069 1262">Größeres Gewicht auf die Reform vorgelagerter Politiken und Arbeiten zur Schaffung eines förderlichen Umfelds legen. Dies erfordert eine bessere Verknüpfung mit allgemeineren Arbeiten zur Beschäftigungspolitik und die Anwendung der MNU-Erklärung entlang Wertschöpfungsketten, um ADI anzuziehen und die lokale Beschäftigung zu maximieren; und Förderung der grünen Wirtschaft.</p> <p data-bbox="1281 1294 2069 1406">Die Annahme von verantwortungsvollen und nachhaltigen Arbeitsstättenpraktiken fördern, die die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit verbessern und gleichzeitig zu nachhaltiger und ausgewogener Entwicklung beitragen – einschließlich Arbeiten zu grünen Arbeitsplätzen.</p>

	Für die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner	Für das Amt
	<p>nehmertum, die Menschen, die ein Unternehmen gründen wollen, dazu ermutigen, dies zu tun, einschließlich Frauen und Jugendlichen. Wichtig ist auch die Förderung von wirtschaftlichen Chancen auf lokaler Ebene.</p>	<p>Die Unterstützung des Unternehmertums stärken mit dem Schwergewicht auf: zwei thematischen Gruppen – Frauen und Jugendlichen; verstärkter Beachtung von Auswirkungsevaluierungen; wichtigen Elemente der Krisenreaktion; Mittelbeschränkungen, die anzugehen sind.</p>
<p>Qualifikationen für Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität – Kapitel 5</p>	<p>Qualifikationsentwicklungspolitiken in nationale und sektorale Entwicklungspolitiken und nationale Strategien als Antwort auf externe Triebkräfte des Wandels integrieren, wie globale Rezessionen, Klimawandel, Handelsmuster und neue Technologien.</p> <p>Einrichtungen entwickeln zur Aufrechterhaltung der Kommunikation unter Ausbildungsanbietern und Arbeitgebern zur Verbesserung der kurzfristigen Arbeitsmarktauswirkungen von Investitionen in die Ausbildung und zur Aufrechterhaltung der langfristigen strategischen Planung mit Linienministerien, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, um Bildung und Qualifizierung auf die Entwicklungsziele und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zuzuschneiden. Kapazitätsaufbau im Bereich der Arbeitsmarktinformationen und -analyse und der Arbeitsvermittlungsdienste.</p> <p>Das Schwergewicht auf die Umsetzung von Politiken durch Kapazitätsaufbau der Arbeitsvermittlungsdienste, der Arbeitsmarktinformationssysteme und anderer Arbeitsmarktinstitutionen und kostenwirksame Überwachung und Evaluierung legen.</p> <p>Den Zielen des inklusiven Wachstums entsprechen durch Erweiterung der Chancen für Personen mit Behinderungen, in abgelegenen ländlichen Gebieten lebende Personen, junge Menschen, die keine Möglichkeit haben, eine Grundbildung zu erwerben, und Frauen und andere Gruppen, die mit Diskriminierung am Arbeitsmarkt konfrontiert sind, berufliche Qualifikationen zu erlernen und zu verbessern.</p>	<p>Kurzdossiers und Leitlinien ausarbeiten, um den Mitgliedsgruppen bei der Anwendung der Grundsätze der Globalen Beschäftigungsagenda, der qualifikationsbezogenen Normen und der Entschließung der IAK 2008 über die Qualifikationsentwicklung entsprechend ihren Gegebenheiten und Prioritäten zu helfen.</p> <p>Instrumente entwickeln und erproben zur Verfolgung der Umsetzung und Auswirkung von nationalen Qualifikationsentwicklungspolitiken und gezielten Programmen.</p> <p>Forschung auf Erkenntnisse darüber ausrichten, welche Qualifikationspolitiken und -ansätze unter welchen Bedingungen funktionieren, in Verbindung mit welchen anderen Politiken, und welche finanziellen und personellen Ressourcen erforderlich sind, insbesondere über: Ausbildungssysteme zur Förderung der Innovation; Methoden zur frühzeitigen Erkennung von Qualifikationsbedürfnissen; und Arbeitsvermittlungsdienste und Ausbildungsprogramme zur Beschleunigung der Wiederbeschäftigung von freigesetzten Personen.</p> <p>Qualifikationsentwicklung und Arbeitsvermittlungsdienste in die Unterstützung des Amtes für nationale Beschäftigungspläne integrieren: neue Instrumente und Ansätze einsetzen für: frühzeitige Erkennung von Qualifikationsbedürfnissen; Verbindungen zwischen Arbeitgebern und Ausbildungsanbietern; und nachhaltige interministerielle Koordinierung.</p> <p>Den Mitgliedstaaten der IAO dabei helfen, IAO-Instrumente zur Ausdehnung von qualitativ guten Ausbildungsangeboten auf unterversorgte Bevölkerungsgruppen (Personen mit Behinderungen, ländliche Gemeinwesen) anzupassen. Neue Werkzeuge für Kernqualifikationen, betriebliches Lernen und die Einbeziehung der Ausbildung in Gesamtarbeitsverträge entwickeln. Werkzeuge anwenden, um den speziellen Bedürfnissen von Frauen beim Zugang zur Ausbildung und bei ihrer Nutzung, um eine gute Beschäftigung zu erhalten, gerecht zu werden.</p> <p>Die Kapazität der nationalen Arbeitsvermittlungsdienste verbessern: dafür sorgen, dass die Arbeitsvermittlungsdienste nahtlose Übergänge von Bildung über Ausbildung zu Beschäftigung schaffen; die Fähigkeit zur Durchführung von Arbeitsmarktprogrammen verbessern, insbesondere als Teil nationaler Reaktionen auf Finanz- und Beschäftigungskrisen.</p>

	<b>Für die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner</b>	<b>Für das Amt</b>
Handel, internationales Finanzwesen und Arbeitsmärkte – Kapitel 6	<p>Wichtig ist, die Handelsagenden mit den nationalen Beschäftigungsrahmen zu koordinieren, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu optimieren und mögliche negative Auswirkungen abzuschwächen.</p> <p>Grundsätze der menschenwürdigen Arbeit in Projekte der technischen Unterstützung integrieren, die auf die Stimulierung der Angebotsreaktion abzielen.</p> <p>Tiefere Sozialschutzsysteme, um dazu beizutragen, mit Übergangsprozessen verbundene externe Erschütterungen abzuschwächen.</p>	<p>Im Bereich des Handels: die Wissensgrundlagen weiter entwickeln und als nächsten Schritt den Kapazitätsaufbau und die handelsbezogene technische Unterstützung verstärken.</p> <p>Im Bereich des Finanzwesens: die Möglichkeiten für eine Ausweitung der Arbeiten im Bereich des internationalen Finanzwesens bewerten; eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Organisationen erkunden.</p>
Arbeit in der informellen Wirtschaft und Politiken zur Erleichterung des Übergangs zur Formalität – Kapitel 7	<p>Es bedarf klarer Überwachungsrahmen, die auf einvernehmlichen Vorstellungen darüber, wann der Übergang von informell zu formell vollzogen ist, und spezifischen Erfolgsindikatoren beruhen.</p> <p>Politiken zur Förderung der Formalisierung sollten in nationalen Beschäftigungspolitiken, Sozialschutzstrategien, der Geschlechtergleichstellung und den Arbeitsbedingungen breiten Raum einnehmen.</p> <p>Es bedarf einer integrierten Perspektive, nachhaltiger politischer Fokussierung und breiter Partnerschaften (interner und externer), um den Übergang zur Formalität zu erleichtern.</p> <p>Es bedarf eines umfassenden und kohärenten Bündels von Politikinitiativen.</p>	<p>Um auf Ergebnissen aufzubauen und eine sichtbarere und wirkungsvollere Antwort sicherzustellen, bedarf es eines mit ausreichenden Mitteln ausgestatteten Programms, das durch einen wirksamen Managementmechanismus geleitet wird.</p> <p>Mittelbeschränkungen sind Haupthindernisse, die durch die Einwerbung von Sondermitteln beseitigt werden sollten.</p> <p>Die Forschung über verschiedene Triebkräfte der Informalität und Politiken, die funktionieren, sollte intensiviert und das entsprechende Wissen erweitert werden.</p> <p>Die Partnerschaften und der Dialog mit anderen Institutionen sollten im Hinblick auf Politikkohärenz intensiviert werden.</p> <p>Die statistischen Analysen sollten gestärkt werden, und es sollte für eine stärkere Kohärenz der Indikatoren der informellen Wirtschaft gesorgt werden.</p> <p>Die Formalisierung sollte im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit unterstützt werden.</p> <p>Es sollte ein erneuerter, systematischer Kapazitätsaufbau für die Sozialpartner vorgesehen werden, auch durch Zusammenarbeit mit dem Turiner Zentrum.</p>

