



# ► Niemanden zurücklassen: Aufbau eines inklusiven Arbeitsschutzes in einer sich wandelnden Arbeitswelt

Internationale Arbeitskonferenz  
111. Tagung, 2023

## Bericht V

# ► Niemanden zurücklassen: Aufbau eines inklusiven Arbeitsschutzes in einer sich wandelnden Arbeitswelt

Zweite wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz) im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, in der geänderten Fassung von 2022

Fünfter Punkt der Tagesordnung

Copyright © Internationale Arbeitsorganisation 2023

Erste Auflage 2023

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

Bibliotheken, Institutionen und andere Nutzer, die bei einer Urheberrechtsorganisation registriert sind, können gemäß den ihnen für diesen Zweck ausgestellten Lizenzen Vervielfältigungen anfertigen. Siehe [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) für die Urheberrechtsorganisation in Ihrem Land.

---

*Niemanden zurücklassen: Aufbau eines inklusiven Arbeitsschutzes in einer sich wandelnden Arbeitswelt.* Genf: Internationales Arbeitsamt, 2023

ISBN 978-92-2-037849-6 (Print)

ISBN 978-92-2-037850-2 (Web PDF)

ISSN 0251-4095 (Print)

Auch verfügbar in:

Arabisch: ISBN 978-92-2-037847-2 (Print), ISBN 978-92-2-037848-9 (Web PDF);

Chinesisch: ISBN 978-92-2-037845-8 (Print), ISBN 978-92-2-037846-5 (Web PDF);

Englisch: ISBN 978-92-2-037837-3 (Print), ISBN 978-92-2-037838-0 (Web PDF);

Französisch: ISBN 978-92-2-037839-7 (Print), ISBN 978-92-2-037840-3 (Web PDF);

Russisch: ISBN 978-92-2-037843-4 (Print), ISBN 978-92-2-037844-1 (Web PDF);

Spanisch: ISBN 978-92-2-037841-0 (Print), ISBN 978-92-2-037842-7 (Web PDF).

---

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

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

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

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte der IAO finden sich unter: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

## ► Inhaltsverzeichnis

---

|   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Abkürzungsverzeichnis.....  | 7            |
| Einleitung.....   | 9            |
| Warum angemessener Arbeitnehmerschutz wichtig ist.....  | 9            |
| Arbeitnehmerschutz als Kernelement von sozialer Gerechtigkeit und<br>menschenwürdiger Arbeit..... | 9            |
| Arbeitnehmerschutz in einer Zeit vielfältiger Krisen.....   | 10           |
| Auf dem Weg zu einem inklusiven, angemessenen und wirksamen Arbeitnehmerschutz ..                 | 13           |
| Worum es in diesem Bericht geht.....  | 15           |
| Kapitel 1.    Tendenzen beim Arbeitnehmerschutz.....  | 17           |
| 1.1. Die wichtigsten Arbeitsmarkttrends der letzten Jahrzehnte.....                               | 17           |
| 1.1.1. Beschäftigungsstatus.....  | 17           |
| 1.1.2. Informalität.....  | 21           |
| 1.2. Besondere Beschäftigungsformen und Arbeitsregelungen.....                                    | 22           |
| 1.2.1. Befristete Beschäftigung.....  | 22           |
| 1.2.2. Plattformarbeit.....   | 23           |
| 1.2.3. Telearbeit.....  | 25           |
| 1.3. Gruppen, die tendenziell stärker von unzureichendem Sozialschutz betroffen sind.....         | 27           |
| 1.3.1. Migranten.....   | 27           |
| 1.3.2. Arbeitnehmer mit Behinderungen.....  | 27           |
| 1.3.3. Hausangestellte.....   | 28           |
| 1.3.4. Heimarbeiter.....  | 29           |
| 1.4. Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes.....  | 30           |
| 1.4.1. Lohnpolitiken.....   | 30           |
| 1.4.2. Arbeitszeiten und Arbeitsorganisation.....   | 35           |
| 1.4.3. Mutterschutz.....  | 40           |
| 1.4.4. Arbeitsschutz.....   | 41           |
| 1.5. Schlussfolgerungen, die sich aus diesem Kapitel ziehen lassen.....                           | 44           |

|   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Kapitel 2. Erfassungsbereich und Wirksamkeit des Arbeitnehmerschutzes: Anpassung .....<br>politischer Konzepte, Innovationen und anstehende Herausforderungen ..... | 45           |
| 2.1. Lohnpolitik.....   | 45           |
| 2.1.1. Mindestlöhne und existenzsichernde Löhne .....   | 45           |
| 2.1.2. Lohnverhandlungen.....   | 46           |
| 2.1.3. Lohnschutz .....   | 47           |
| 2.1.4. Maßnahmen zur Entgeltgleichheit .....  | 48           |
| 2.1.5. Abschließende Bemerkungen zur Lohnpolitik.....   | 49           |
| 2.2. Arbeitszeit und Arbeitsorganisation.....   | 50           |
| 2.2.1. Arbeitsstunden und Ruhezeiten.....   | 50           |
| 2.2.2. Arbeitszeitregelungen .....  | 50           |
| 2.2.3. Hochwertige Teilzeitarbeit .....   | 51           |
| 2.2.4. Telearbeit und hybride Arbeitsformen.....  | 51           |
| 2.2.5. Schutz der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben in einer Welt<br>mit wachsender IKT-Vernetzung.....   | 51           |
| 2.2.6. Abschließende Bemerkungen zu Arbeitszeit und Arbeitsorganisation .....   | 52           |
| 2.3. Mutterschutz.....  | 52           |
| 2.3.1. Abschließende Bemerkungen zum Mutterschutz .....   | 54           |
| 2.4. Arbeitsschutz.....   | 54           |
| 2.4.1. Allgemeine politische Trends.....  | 54           |
| 2.4.2. Prävention von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt .....   | 55           |
| 2.4.3. Abschließende Bemerkungen zum Arbeitsschutz.....   | 57           |
| 2.5. Schutz personenbezogener Arbeitnehmerdaten und Recht auf Privatsphäre .....  | 58           |
| 2.6. Beschäftigungsschutz.....  | 59           |
| 2.6.1. Individuelle und kollektive Entlassungen .....   | 59           |
| 2.6.2. Konzepte für den Erhalt von Arbeitsplätzen während der COVID-19-Pandemie .   | 60           |
| 2.6.3. Die Regulierung von Zeitarbeit .....   | 61           |
| 2.6.4. Abschließende Bemerkungen zum Beschäftigungsschutz.....  | 62           |
| 2.7. Inklusiver Arbeitnehmerschutz .....  | 62           |
| 2.7.1. Arbeitnehmerschutz: Das Arbeitsverhältnis und darüber hinaus .....   | 62           |
| 2.7.2. Arbeitnehmerschutz in der informellen Wirtschaft .....   | 64           |
| 2.8. Institutionen und Strategien für die Einhaltung und Durchsetzung von Vorschriften .  | 65           |
| 2.8.1. Präventivmaßnahmen und Anreize .....   | 65           |
| 2.8.2. Arbeitsaufsicht .....  | 65           |

|   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| 2.8.3. Zugang zur Arbeitsgerichtsbarkeit: Prävention und Beilegung von<br>Arbeitsstreitigkeiten.....  | 66           |
| 2.8.4. Gleichstellungsstellen .....   | 67           |
| 2.8.5. Nutzung des technologischen Fortschritts für die Verbesserung<br>der Einhaltung von Vorschriften .....   | 68           |
| 2.8.6. Abschließende Bemerkungen zu den Institutionen und Strategien<br>für die Einhaltung und Durchsetzung von Vorschriften.....   | 68           |
| 2.9. Schlussfolgerungen, die sich aus diesem Kapitel ziehen lassen.....   | 69           |
| <b>Kapitel 3. Die Maßnahmen der IAO zur Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes und des<br/>Lebens der Arbeitnehmer und ihrer Familien .....</b>  | <b>71</b>    |
| 3.1. Eine bedarfsgerechtere und wirksamere Ausgestaltung der Dimensionen des<br>Arbeitnehmerschutzes angesichts sich wandelnder Rahmenbedingungen .....   | 73           |
| 3.1.1. Festlegung angemessener Löhne.....   | 73           |
| 3.1.2. Förderung von Arbeitszeiten und einer Organisation der Arbeit, die mit<br>menschwürdiger Arbeit in Einklang stehen.....  | 75           |
| 3.1.3. Förderung von Kollektivverhandlungen zur Festlegung von Löhnen,<br>Arbeitszeit und angemessenen Arbeitsbedingungen .....   | 76           |
| 3.1.4. Förderung sichererer, besser geschützter Arbeitsplätze, die frei von<br>jeder Form von Gewalt und Belästigung sind.....  | 77           |
| 3.1.5. Ausdehnung des Mutterschutzes und Bereitstellung von Betreuungsdiensten..  | 80           |
| 3.1.6. Stärkung der Mechanismen zur Sicherung der Einhaltung der Vorschriften .....   | 81           |
| 3.2. Gezielte Maßnahmen für Gruppen von Beschäftigten, die in hohem Maße der<br>Gefahr des Ausschlusses von einem angemessenen Schutz ausgesetzt sind,<br>namentlich aufgrund von Diskriminierung und Informalität..... | 82           |
| 3.2.1. Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, einschließlich Hausangestellte .....   | 83           |
| 3.2.2. Arbeitsmigranten und Flüchtlinge .....   | 85           |
| 3.2.3. Menschen mit Behinderungen.....  | 87           |
| 3.2.4. Menschen mit HIV und Aids.....   | 87           |
| 3.2.5. Erwerbstätige in spezifischen Beschäftigungsformen .....   | 87           |
| 3.3. Schlussfolgerungen, die sich aus diesem Kapitel ziehen lassen.....   | 89           |
| Schlussfolgerungen und das weitere Vorgehen .....   | 91           |

## Verzeichnis der Abbildungen

|  |    |
|--|----|
| Abbildung 1. Arbeitnehmer ab 15 Jahren weltweit, nach Geschlecht, 1990–2022 .....  | 18 |
| Abbildung 2. Verteilung der Arbeitnehmer nach Beschäftigungsstatus, 1990–2021<br>(in Prozent der weltweiten Beschäftigung) ..... | 18 |

|   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Abbildung 3. Verteilung der Arbeitnehmer nach Einkommensgruppen der Länder, 1990– 2022 (in Prozent) .....   | 19           |
| Abbildung 4. Beteiligung von Frauen an der weltweiten Beschäftigung, nach Beschäftigungsstatus, 1990–2022 (in Prozent).....   | 20           |
| Abbildung 5. Jährliche Wachstumsraten der formellen und informellen Beschäftigung weltweit, 2005–22 (in Prozent).....   | 21           |
| Abbildung 6. Anteil der Beschäftigten in befristeter Beschäftigung, nach Jahrgängen .....   | 22           |
| Abbildung 7. Beschäftigte, die von zu Hause aus arbeiten, nach Geschlecht, 2018–22 (in Prozent) .....   | 26           |
| Abbildung 8. Anteil der Arbeitsmigranten an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer, 2010–22...   | 27           |
| Abbildung 9. Gesamtzahl der Hausangestellten und Anteil der informellen Beschäftigung bei den Hausangestellten und anderen Arbeitnehmern, nach Region, 2019 (in Prozent) .....                            | 29           |
| Abbildung 10. Anteil der Heimarbeiter an der informellen Beschäftigung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen (ohne China), nach Region, 2019 (in Prozent) .....                                | 30           |
| Abbildung 11. Anzahl der Lohnempfänger, die weniger als den Mindestlohn pro Stunde erhalten, weltweit und nach Region, 2019 .....   | 31           |
| Abbildung 12. Geschlechtsspezifisches Lohngefälle, 1994–2022 (in Prozent).....  | 33           |
| Abbildung 13. Entwicklung der durchschnittlichen Reallöhne und der Arbeitsproduktivität in 52 Ländern mit hohem Einkommen, 1999–2022 .....  | 34           |
| Abbildung 14. Kollektivvertragliche Abdeckung weltweit (in Prozent) .....   | 35           |
| Abbildung 15. Längsschnitttrends bei der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit in ausgewählten Industrieländern.....   | 36           |
| Abbildung 16. Arbeitnehmer, die mehr als 48 Stunden pro Woche arbeiten, nach Geschlecht, geografischer Hauptregion und Entwicklungsstand, 2019 (in Prozent der Gesamtbeschäftigung) .....                 | 37           |
| Abbildung 17. Arbeitnehmer, die weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten, nach Geschlecht, geografischer Hauptregion und Entwicklungsstand, 2019 (in Prozent der Gesamtbeschäftigung) .....              | 38           |
| Abbildung 18. Tägliche Ruhezeiten in der innerstaatlichen Arbeitsgesetzgebung, nach Region (prozentualer Anteil der Länder).....  | 39           |
| Abbildung 19. Gesetzliche Dauer von Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub in 33 OECD-Ländern, 1970–2022 (ungewichteter Durchschnitt).....  | 40           |
| Abbildung 20. Arbeitsbedingte Krankheits- und Verletzungslast: Todesfälle pro 100.000 und behinderungsbereinigte Lebensjahre pro Person .....   | 42           |
| Abbildung 21. Anteil der Erwerbstätigen weltweit, die physische, psychische oder sexuelle Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz erlebt haben, und jüngste Fälle, nach Geschlecht, 2021 (in Prozent)..... | 43           |

## ▶ Abkürzungsverzeichnis

---

|          |   |
|----------|---|
| ASEAN    | Verband Südostasiatischer Nationen                              |
| COVID-19 | Coronavirus-Krankheit   |
| IKT      | Informations- und Kommunikationstechnologien                    |
| IOM      | Internationale Organisation für Migration                       |
| OECD     | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| UN       | Vereinte Nationen   |
| UNHCR    | Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen      |
| UN-Women | Vereinten Nationen für Gleichstellung und Stärkung der Frauen   |
| WHO      | Weltgesundheitsorganisation                                     |



## ► Einleitung

---

### Warum angemessener Arbeitnehmerschutz wichtig ist

#### Arbeitnehmerschutz als Kernelement von sozialer Gerechtigkeit und menschenwürdiger Arbeit

- 1. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) hat sich von Beginn an entschlossen für den Arbeitnehmerschutz eingesetzt.** Die erste wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz) fand auf der 104. Tagung (2015) der Internationalen Arbeitskonferenz statt. Als Ergebnis der Diskussion wurden Schlussfolgerungen angenommen, in denen unter anderem hervorgehoben wurde, dass der Arbeitnehmerschutz zentraler Bestandteil des Mandats der IAO ist.<sup>1</sup> Der Arbeitnehmerschutz ist in der Verfassung der IAO von 1919 und in den Grundprinzipien der Organisation verankert, unter anderem in den Grundsätzen, dass Arbeit keine Ware ist und dass die Einführung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in allen Ländern von zentraler Bedeutung für soziale Gerechtigkeit und für dauerhaften Frieden auf der ganzen Welt ist. In der Erklärung von Philadelphia von 1944, die 1946 zu einem festen Bestandteil der Verfassung wurde, wird die feierliche Verpflichtung der IAO anerkannt, bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zur „Gewährleistung eines gerechten Anteils aller an den Früchten des Fortschritts hinsichtlich der Löhne und des Einkommens, der Arbeitszeit und anderer Arbeitsbedingungen sowie eines lebensnotwendigen Mindestlohnes für alle Arbeitnehmer, die eines solchen Schutzes bedürfen,“ zu fördern. Sowohl in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) in der geänderten Fassung von 2022 als auch in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008) in der geänderten Fassung von 2022 (Erklärung über soziale Gerechtigkeit) wird das Engagement zur Entwicklung eines angemessenen Arbeitnehmerschutzes bekräftigt und ausdrücklich auf das Recht auf gesunde und sichere Arbeitsbedingungen hingewiesen.
- 2.** Wie in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit klar festgehalten wurde, beinhaltet sozialer Schutz sowohl soziale Sicherheit als auch Arbeitnehmerschutz. Diese beiden Säulen des sozialen Schutzes ergänzen einander, und zusammengenommen bieten sie den Arbeitnehmern und ihren Familien den Schutz, dessen sie bedürfen.<sup>2</sup> Soziale Sicherheit umfasst ein breites Spektrum grundsatzpolitischer Instrumente, darunter Sozialversicherung, Sozialhilfe, universelle Leistungen und andere Formen von Geldtransfer, sowie Maßnahmen zur Gewährleistung eines effektiven Zugangs zur Gesundheitsversorgung und andere Sachleistungen zur Sicherung des sozialen Schutzes.<sup>3</sup> Arbeitnehmerschutz ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass die menschliche Würde und die Rechte bei der Arbeit geachtet werden, ein gerechter Anteil der Arbeitnehmer an den Produktivitätsgewinnen sichergestellt ist und einem Wettlauf um die niedrigsten Standards innerhalb und zwischen den Ländern entgegengewirkt wird. Er trägt auch zu gesteigerter Produktivität und nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung bei, da mit ihm gleiche Wettbewerbsbedingungen gefördert werden und ein vorhersehbares Umfeld geschaffen wird, in dem die

---

<sup>1</sup> IAO, [Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Schutz \(Arbeitnehmerschutz\)](#), Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, 2015.

<sup>2</sup> IAO, [Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Schutz \(Arbeitnehmerschutz\)](#), 2015.

<sup>3</sup> IAO, [Building social protection systems: International standards and human rights instruments](#), 2019.

Arbeitgeber und die Unternehmen ihre Tätigkeit entfalten können. Wirksame Systeme des sozialen Dialogs und Kollektivverhandlungen leisten einen Beitrag zu inklusivem Arbeitnehmerschutz.

## Arbeitnehmerschutz in einer Zeit vielfältiger Krisen

3. **Der Arbeitnehmerschutz muss sich entsprechend dem Wandel in der Arbeitswelt fortentwickeln.** In den Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz) von 2015 wird hervorgehoben, dass die Regelung der Arbeitsbedingungen in Bereichen wie Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsschutz und Mutterschutz für einen effektiven und inklusiven Arbeitnehmerschutz von zentraler Bedeutung ist. Eine Stärkung des Arbeitnehmerschutzes in einem Bereich habe positive Auswirkungen auf die anderen Dimensionen und führe zu sich gegenseitig stärkenden Ergebnissen; dabei gelte es auch, die Gleichstellungsdimension zu stärken. Der sich vollziehende Wandel bringe indes sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich, was die Gewährung eines effektiven Arbeitnehmerschutzes für Arbeitnehmer, und insbesondere für die am stärksten gefährdeten Gruppen, angeht. So wird in den Schlussfolgerungen gefordert, dass bestimmten Punkten wie etwa den folgenden besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird: Regelung der Arbeitszeit und bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Berufsleben sowie Gewährleistung, dass alle Unternehmen, auch die kleinen und mittleren Unternehmen in der formellen und der informellen Wirtschaft, und alle Beschäftigten, auch die Erwerbstätigen in atypischen Beschäftigungsformen, durch die Gesetze und Regelungen zum Arbeitnehmerschutz angemessen erfasst werden.<sup>4</sup>
4. In der Erklärung für die Zukunft der Arbeit (Jahrhunderterklärung), die die Konferenz auf ihrer 108. Tagung (2019) aus Anlass des hundertjährigen Bestehens der IAO verabschiedet hat, wird festgehalten, dass die IAO ihr hundertjähriges Jubiläum in einer Zeit transformativer Veränderungen in der Arbeitswelt begeht, hervorgerufen durch technologische Innovationen, demografischen Wandel, Umwelt- und Klimaveränderungen und Globalisierung sowie anhaltende Ungleichheiten, die tiefgreifende Auswirkungen auf die Art und Zukunft der Arbeit und auf die Stellung und Würde der betroffenen Menschen haben. In der Erklärung wird die anhaltende Bedeutung des Arbeitsverhältnisses als Mittel bekräftigt, den Arbeitnehmern Gewissheit und Rechtsschutz zu bieten, und zugleich das Ausmaß der Informalität sowie die Notwendigkeit anerkennt, effektive Maßnahmen zur Verwirklichung des Übergangs zur Formalität zu gewährleisten; ferner wird unterstrichen, dass alle Arbeitnehmer einen angemessenen Schutz im Einklang mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit genießen sollten. Des Weiteren wird die IAO aufgefordert, ihre Bemühungen unter anderem darauf zu richten, die Rechte der Arbeitnehmer als wesentliches Element für die Verwirklichung eines inklusiven und nachhaltigen Wachstums zu fördern, durch eine transformative Agenda für Geschlechtergleichstellung bei der Arbeit Sorge zu tragen und Chancengleichheit und Gleichbehandlung für alle zu gewährleisten, den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft zu fördern und in Bezug auf menschenwürdige Arbeit im Rahmen der Arbeitsmigration eine Führungsrolle zu übernehmen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Zu den atypischen Beschäftigungsformen zählen namentlich befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit und Arbeit auf Abruf, Leiharbeit und sonstige mehrere Parteien einschließende Beschäftigungsverhältnisse sowie verschleierte Beschäftigungsverhältnisse und abhängige selbstständige Erwerbstätigkeit.

<sup>5</sup> In der Jahrhunderterklärung wird anerkannt, dass sichere und gesunde Arbeitsbedingungen von grundlegender Bedeutung für menschenwürdige Arbeit sind. In der Entschließung zur Jahrhunderterklärung der IAO für die Zukunft der Arbeit ersuchte die Konferenz den Verwaltungsrat der IAO, „möglichst bald Vorschläge zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu prüfen“. Auf ihrer 110. Tagung (2022) verabschiedete die Konferenz sodann die Entschließung zur Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. In dieser Entschließung wird das Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit anerkannt und erklärt, dass das Übereinkommen (Nr. 155) über

5. **Arbeitnehmerschutz ist von entscheidender Bedeutung dafür, Krisen vorzubeugen, eine Erholung zu ermöglichen und Widerstandsfähigkeit aufzubauen.** Rund ein Jahrzehnt nach der weltweiten Finanzkrise wurde die Welt von der Coronavirus-Pandemie (COVID-19) getroffen. Zum gegenwärtigen Stand belaufen sich die bestätigten Fälle von COVID-19-Erkrankungen weltweit auf rund 700 Millionen und die Zahl der damit zusammenhängenden Todesfälle auf rund 7 Millionen. Die Fälle von gesundheitlichen Langzeitfolgen von COVID-19 („Long COVID“) werden auf über 100 Millionen geschätzt.<sup>6</sup> Die Pandemie hat verheerende Auswirkungen auf die Arbeitswelt gezeitigt, darunter Verluste bei den Arbeits- und Unternehmenseinkommen, und in ihrem Gefolge kam es zu Betriebsschließungen und Insolvenzen (insbesondere unter den Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen) sowie zu Störungen in den Lieferketten. Das hat zu erhöhter Arbeitsplatz- und Einkommensunsicherheit, zu neuen Herausforderungen für die Gesundheit, die Sicherheit und die Rechte bei der Arbeit und zu verschärfter Armut und wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit geführt. Dabei fielen die Auswirkungen auf die Arbeitswelt in den verschiedenen Ländern, Sektoren und Unternehmen sowie unter den Arbeitnehmern unterschiedlich aus; zu den am stärksten Betroffenen zählen hier unter anderem Frauen, Migranten, junge Menschen, Menschen mit Behinderungen und in der informellen Wirtschaft Beschäftigte. Die Pandemie hat indes deutlich gemacht, dass alle Mitglieder der Gesellschaft und alle Länder aufeinander angewiesen sind.<sup>7</sup>
6. Die Welt ist weiterhin mit anderen Krisen konfrontiert, wie etwa der globalen Erwärmung sowie den zunehmenden geopolitischen Spannungen und Konflikten, die auch zu Rückschlägen bei wichtigen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes geführt haben. Zusammen mit einer ungleichmäßigen Erholung von der Pandemie und andauernden Engpässen in den Lieferketten haben diese Krisen die Bedingungen für eine Stagflation geschaffen; erstmals seit den 1970er-Jahren ist nun wieder hohe Inflation gekoppelt mit einem niedrigen Wachstum gegeben.<sup>8</sup> Auf ihrer 109. Tagung (2021) verabschiedete die Konferenz den Globalen Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist; darin wies sie warnend darauf hin, dass die Auswirkungen der COVID-19-Krise bereits bestehende Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit verschärft, Armut vergrößert, Ungleichheit verstärkt und digitale Gräben innerhalb und zwischen den Ländern zum Vorschein gebracht haben. Sie bekräftigte ihr Engagement, allen Arbeitnehmern angemessenen Schutz zu gewähren, unter anderem was Löhne, Arbeitszeit sowie Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz betrifft. Sie unterstrich erneut auch das Erfordernis, Telearbeitsregelungen und andere neue Beschäftigungsformen einzuführen, zu nutzen und anzupassen, um Arbeitsplätze zu erhalten und

---

den Arbeitsschutz, 1981, und das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, grundlegende Übereinkommen im Sinne der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit darstellen. Ferner wurden entsprechende Folgeänderungen an der Erklärung über soziale Gerechtigkeit und am Globalen Beschäftigungspakt (2009) in der geänderten Fassung von 2022 vorgenommen. Siehe IAO, *A safe and healthy working environment is a fundamental principle and right at work*, 2022.

<sup>6</sup> Die globalen Statistiken zu den Krankheits- und Todesfällen stammen aus dem [COVID-19-Datensatz](#) von „Our World in Data“, und die Schätzung der Fälle mit Langzeitfolgen von COVID-19 beruht auf der Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dass rund 10 bis 20 Prozent der mit SARS-CoV-2 infizierten Menschen Symptome entwickeln könnten, die als Corona-Langzeitfolgen diagnostiziert werden können. Siehe WHO, [„Post COVID-19 condition \(Long COVID\)“](#).

<sup>7</sup> IAO, [„COVID-19 and the world of work: Ensuring no one is left behind in the response and recovery“](#), Kurzdossier, Juni 2020; IAO, [„An uneven and gender-unequal COVID-19 recovery: Update on gender and employment trends 2021“](#), Kurzdossier, Oktober 2021; Katharine Jones, Sanushka Mudaliar und Nicola Piper, [Locked down and in limbo: The global impact of COVID-19 on migrant worker rights and recruitment](#) (IAO, 2021); IAO, [Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people](#), 2022; IAO, [„COVID-19 and the World of Work: Ensuring the inclusion of persons with disabilities at all stages of the response“](#), Kurzdossier, Juni 2020, und IAO, [Impact of the Covid-19 pandemic on informality: Has informal employment increased or decreased? A review of country data](#), 2022.

<sup>8</sup> IAO, [World Employment and Social Outlook: Trends 2023](#), 2023.

die Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit auszuweiten, und zwar unter anderem durch Regelungen, sozialen Dialog, Kollektivverhandlungen, betriebliche Zusammenarbeit und Bemühungen um die Verringerung von Disparitäten beim digitalen Zugang, unter Achtung der internationalen Arbeitsnormen und der Privatsphäre sowie unter Förderung des Datenschutzes und der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Sie hielt fest, dass es für effektive Maßnahmen zur Verwirklichung des Übergangs zu Formalität und menschenwürdiger Arbeit Sorge zu tragen gilt und dass eine transformative Agenda für die Gleichstellung der Geschlechter zur Durchführung gebracht und zudem im gesamten öffentlichen und privaten Sektor eine transformative Agenda für Gleichstellung, Vielfalt und Inklusion umgesetzt werden muss, die darauf abzielt, Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt und Diskriminierung aus allen Gründen zu beseitigen.

7. Die Verpflichtung, für einen angemessenen Arbeitnehmerschutz und für die Achtung der Rechte der Arbeitnehmer Sorge zu tragen, wurde ferner von der Konferenz 2021 in ihren Schlussfolgerungen über Ungleichheit und die Welt der Arbeit bekräftigt und 2022 in ihren Schlussfolgerungen zur dritten wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung unter die Leitgrundsätze für eine kohärente, umfassende und integrierte Beschäftigungspolitik in einer sich rasch verändernden Arbeitswelt aufgenommen.<sup>9</sup>
8. Die verschiedenen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes sind einander ergänzende und miteinander verknüpfte Elemente der Strategien für eine auf den Menschen ausgerichtete Erholung hin zu einer inklusiven, nachhaltigen und widerstandsfähigen Entwicklung mit menschenwürdiger Arbeit für alle. Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), die 2015 von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UN) verabschiedet wurde, wurde auf internationaler Ebene noch verstärkt unterstrichen, wie wichtig es ist, zu gemeinsamem Wohlstand und menschenwürdiger Arbeit für alle zu gelangen. Zu den Zielen, die entsprechend der Agenda bis 2030 verwirklicht werden sollen, zählt unter anderem Folgendes: produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer, einschließlich junger Menschen und Menschen mit Behinderungen, sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erreichen; Arbeitsrechte schützen und sichere Arbeitsumgebungen für alle Arbeitnehmer, einschließlich der Arbeitsmigranten, insbesondere der Arbeitsmigrantinnen, und der Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, fördern; politische Maßnahmen beschließen, insbesondere fiskalische, lohnpolitische und den Sozialschutz betreffende Maßnahmen, und schrittweise größere Gleichheit erzielen.<sup>10</sup> Im Anschluss an die COVID-19-Krise hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen warnend festgestellt, dass die Welt stark auseinanderdriftet; werde dem nicht gegen-gesteuert, so habe dies die Aufgabe der Ziele der Agenda 2030 zur Folge. Er schlug einen Weg nach vorn vor, der sich auf eine Erneuerung des Gesellschaftsvertrags, auf größere Solidarität mit den jungen Menschen und den künftigen Generationen und auf eine neue globale Abmachung gründet.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> IAO, [Schlussfolgerungen über Ungleichheit und die Welt der Arbeit](#), Internationale Arbeitskonferenz, 109. Tagung, 2021; und IAO, [Schlussfolgerungen zur dritten wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung](#), Internationale Arbeitskonferenz, 110. Tagung, 2022.

<sup>10</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 70/1, [Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung](#), A/RES/70/1 (2015).

<sup>11</sup> Vereinte Nationen, [Unsere gemeinsame Agenda](#), Bericht des Generalsekretärs, 2021.

## Auf dem Weg zu einem inklusiven, angemessenen und wirksamen Arbeitnehmerschutz

9. **Arbeitnehmerschutz ist heute ebenso grundlegend wie zu Zeiten der Gründung der IAO.** Der Arbeitnehmerschutz wurde in erster Linie mit Blick auf Lohnarbeiter entwickelt. Traditionell sind jedoch bestimmte Gruppen von Lohnarbeitern und bestimmte Wirtschaftsbereiche und Berufe, wie etwa Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und Hausangestellte, vom Schutz des Arbeitsrechts ausgeschlossen. Zudem fordern die Unternehmen seit den 1980er-Jahren unter dem Druck des Wettbewerbs erhöhte Flexibilität in Bezug auf Produktion und Organisation.<sup>12</sup> Das hat zu einer Diversifizierung der Beschäftigungsverhältnisse geführt, wobei mitunter nicht ganz klar ist, wo die Grenzen des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses verlaufen. Es wurden wichtige Schritte unternommen, um Arbeitnehmerschutz für alle Beschäftigten, unabhängig von ihrer vertraglichen Stellung oder ihren persönlichen Merkmalen, zu gewährleisten. Doch allzu vielen Beschäftigten kommen die hier erreichten Fortschritte nach wie vor nicht zugute, sei es weil sie vom Geltungsbereich der Rechtsvorschriften ausgeschlossen sind, sei es weil sie in der informellen Wirtschaft oder in Bereichen, Berufen oder Beschäftigungsverhältnissen ohne angemessenen Arbeitnehmerschutz tätig sind. Oftmals handelt es sich dabei um Frauen, junge Menschen, aus Gründen der Rasse diskriminierte Personen, Arbeitsmigranten und Menschen mit Behinderungen. Arbeitnehmerschutz muss sowohl eine Antwort auf die überkommenen Problemstellungen bieten als auch den neuen Herausforderungen gerecht werden, die durch die Triebkräfte des Wandels in der Arbeitswelt geschaffen werden, unter anderem durch den demografischen und den technologischen Wandel und die Umweltveränderungen. So gilt es beispielsweise angesichts der heutigen, immer stärker von Technologie geprägten Arbeitswelt, die Arbeitnehmer vor dem Missbrauch der technologischen Instrumente zu schützen, etwa vor der Sammlung und Nutzung ihrer personenbezogenen Daten ohne ihre Zustimmung, Eingriffen in ihr Privatleben, zudringlichen Leistungskontrollen oder der Reproduktion von auf Geschlechts- oder Rassenzugehörigkeit gegründeten oder sonstigen Vorurteilen durch algorithmisches Management.
10. **Arbeitnehmerschutz muss inklusiv, angemessen und wirksam sein.** Wie die Erfahrung zeigt, muss Arbeitnehmerschutz mit dem Wandel in der Arbeitswelt Schritt halten, wobei insbesondere die drei nachstehend dargelegten Grundsätze zu beachten sind, die gestützt auf einen dreigliedrigen Konsens über den Arbeitnehmerschutz zu fördern wären.<sup>13</sup>
- **Inklusivität:** Im Interesse der Arbeitnehmer, nachhaltiger Unternehmen und der Gesellschaft als Ganzes müssen allen Beschäftigten, ohne Unterscheidung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und ein geeigneter Schutz gewährt werden. Die Diskriminierung bestimmter Gruppen bringt die Gefahr mit sich, dass die Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer unter Druck geraten, und kann zu einem unfairen Wettbewerb zwischen Unternehmen führen und so wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Gerechtigkeit untergraben. Inklusivität erfordert daher eine transformative Agenda für Gleichstellung, Vielfalt und Inklusion, die darauf abzielt, Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt und Diskriminierung aus allen Gründen zu beseitigen. Sie erfordert außerdem, der Vielgestaltigkeit der Arbeitswelt Rechnung zu tragen, darunter den unterschiedlichen Formen von vertraglichen Vereinbarungen und den Herausforderungen und

<sup>12</sup> IAO, *Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel: Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz)*, ILC.104/VI, 2015.

<sup>13</sup> Die drei Grundsätze sind den Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz) aus dem Jahr 2015 entlehnt, insbesondere deren Absatz 5; außerdem wurden auch Formulierungen aufgegriffen, die in der Verfassung der IAO, der Erklärung über soziale Gerechtigkeit, der Jahrhunderterklärung und dem Globalen Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist, zu finden sind.



Chancen, die sich durch den digitalen Wandel in der Arbeitswelt, etwa durch Tele- oder Plattformarbeit, ergeben.

- *Angemessenheit*: Alle Beschäftigten sollten im Einklang mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit einen angemessenen Schutz genießen, und dies unter Ausrichtung an den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit, wie sie in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) in der geänderten Fassung von 2022 niedergelegt sind, und an den Grundsätzen und Bestimmungen der internationalen Arbeitsnormen sowie unter Berücksichtigung der unterschiedlichen innerstaatlichen Bedingungen und Umstände. Unzureichende und unangemessene Schutzniveaus können das Wohlergehen der Arbeitnehmer gefährden, zu einem unfairen Wettbewerb zwischen Ländern und Unternehmen führen und den wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Gerechtigkeit untergraben. Umgekehrt können unrealistisch hohe Schutzniveaus einer wirksamen Umsetzung schaden, zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen und einen Anreiz für Informalität darstellen.
- *Wirksamkeit*: Strategien zur Gewährleistung der Einhaltung der einschlägigen Regelungen sind fester Bestandteil jeder Diskussion über den Arbeitnehmerschutz. Die mangelnde Einhaltung von Rechtsvorschriften und Kollektivvereinbarungen untergräbt wirksamen Arbeitnehmerschutz und wirkt sich nachteilig auf die Arbeitnehmer, die gesetzestreuen Unternehmen und die Gemeinschaften und Volkswirtschaften insgesamt aus. Im Interesse einer wirksamen Umsetzung müssen die Vorschriften der Vielfältigkeit der Arbeitswelt Rechnung tragen, darunter auch den besonderen Herausforderungen, mit denen kleine und mittlere Unternehmen konfrontiert sein können. So liegen einige Firmen möglicherweise unter den Schwellenwerten der bestehenden Rechtsvorschriften, oder sie sind in der informellen Wirtschaft aktiv, wo die Einhaltung der Rechtsvorschriften schwach ist. Die Hauptverantwortung für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften tragen die Regierungen, doch auch den Arbeitgebern, den Arbeitnehmern und ihren Verbänden kommt eine Rolle dabei zu, die Einhaltung der Vorschriften zu fördern und zu gewährleisten.

11. **Wirksame Systeme des sozialen Dialogs tragen zu einem inklusiven, angemessenen und wirksamen Arbeitnehmerschutz bei.**<sup>14</sup> Sozialer Dialog, einschließlich Kollektivverhandlungen, dreigliedriger Konsultationen und betrieblicher Zusammenarbeit, stellt eine wesentliche Grundlage für die fortlaufende Entwicklung des Arbeitnehmerschutzes dar. Er kann helfen, den legitimen Bedürfnissen sowohl der Arbeitnehmer wie auch der Unternehmen in ausgewogener Weise Rechnung zu tragen. Kollektivverhandlungen sind ein wichtiger Regelungsmechanismus, der die Rechtsvorschriften ergänzt und zu einem angemesseneren und inklusiveren Arbeitnehmerschutz beiträgt. Damit rückt in den Blickpunkt, wie wichtig rechtliche und grundsatzpolitische Rahmen sind, mit denen die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivvereinbarungen gesichert und die Gründung und die Arbeit freier, unabhängiger, starker und repräsentativer Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gefördert werden. In der heutigen Arbeitswelt ist es für die Relevanz und Legitimität des Arbeitnehmerschutzes unerlässlich, dass die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerverbände fähig sind, auf die Interessen und Bedürfnisse eines ganzen Spektrums von Arbeitnehmern und Unternehmen, auch in der informellen Wirtschaft, einzugehen und sie zu vertreten.

---

<sup>14</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*, 2022.

## Worum es in diesem Bericht geht

- 12.** Im vorliegenden Bericht wird untersucht, welche Fortschritte seit der ersten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz) im Jahr 2015 erzielt wurden, was die Gewährleistung eines inklusiven, angemessenen und wirksamen Arbeitnehmerschutzes anbelangt. Die zweite wiederkehrende Diskussion über dieses Thema kommt nun zur rechten Zeit, um die Relevanz und Wirksamkeit der Maßnahmen zu bewerten, die zur Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes im Anschluss an die beispiellosen Krisen getroffen wurden.
- 13.** In dem Bericht wird der Arbeitnehmerschutz in Bezug auf die drei Dimensionen überprüft, die in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit hervorgehoben wurden, nämlich Löhne, Arbeitszeit und Arbeitsschutz, einschließlich des Rechts, weder Gewalt noch Belästigung ausgesetzt zu sein. Außerdem werden zwei andere traditionelle Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes geprüft, nämlich Mutterschutz und Beschäftigungsschutz, neben einer weiteren Dimension, die mit der Digitalisierung der Wirtschaft an Bedeutung gewinnt, nämlich dem Schutz der personenbezogenen Daten der Arbeitnehmer.
- 14.** In den verschiedenen Kapiteln des Berichts wird die Lage der Arbeitskräfte untersucht, die in heutzutage besonders relevanten Formen von Beschäftigung tätig sind, insbesondere in befristeter Beschäftigung sowie in Tele- und Plattformarbeit. Ohne Anspruch auf eine erschöpfende Behandlung des Themas zu erheben, wird auch die Lage von zwei Gruppen von Arbeitnehmern in den Blick gefasst, die häufig einer Diskriminierung ausgesetzt sind, nämlich Arbeitsmigranten und Arbeitnehmer mit Behinderungen, sowie die Lage von zwei Berufsgruppen, die in einem hohen Maß informell beschäftigt sind, nämlich Hausangestellte und Heimarbeiter.
- 15.** In Kapitel 1 wird eine kurze Übersicht über die verfügbaren Daten zu den verschiedenen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes gegeben, Kapitel 2 konzentriert sich auf die Maßnahmen, die die Regierungen und die Sozialpartner ergriffen haben, um zu einem inklusiven, angemessenen und wirksamen Arbeitsschutz für alle zu gelangen, und in Kapitel 3 wird untersucht, welche Fortschritte die IAO seit 2015 erzielt und welche Maßnahmen sie seit diesem Zeitpunkt getroffen hat, um ihre Mitgliedsgruppen bei diesen Bemühungen zu unterstützen. In den Schlussfolgerungen am Ende des Berichts werden die wichtigsten Befunde und Lehren festgehalten, die sich aus den Untersuchungen in den vorhergehenden Kapiteln ergeben, zudem wird ein Überblick über die Bereiche gegeben, denen in Zukunft verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

## ► Kapitel 1

---

### Tendenzen beim Arbeitnehmerschutz

16. In diesem Kapitel werden einige Daten und Trends vorgestellt, die für die Diskussion über den Arbeitnehmerschutz von Bedeutung sind. Zunächst werden Daten zum Beschäftigungsstatus und zur Prävalenz der Informalität präsentiert. Diese sind insofern relevant, als bei der Entwicklung des Arbeitnehmerschutzes in erster Linie die formell bezahlten Arbeitnehmer im Blickpunkt standen, während diejenigen, die nicht im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses tätig sind oder in der informellen Wirtschaft arbeiten, häufig nicht geschützt sind, entweder weil sie nicht den einschlägigen Gesetzen und Vorschriften unterliegen oder weil sie zwar gesetzlich, aber nicht in der Praxis geschützt sind.
17. Im Anschluss werden Daten zu bestimmten Beschäftigungsformen und Arbeitsregelungen präsentiert, die Fragen zu verschiedenen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes aufwerfen, und es werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige Gruppen hervorgehoben, die tendenziell besonders stark von unzureichendem Arbeitnehmerschutz betroffen sind. Im weiteren Verlauf des Kapitels werden im Rahmen der verfügbaren Daten die verschiedenen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes erörtert.

### 1.1. Die wichtigsten Arbeitsmarkttrends der letzten Jahrzehnte

#### 1.1.1. Beschäftigungsstatus

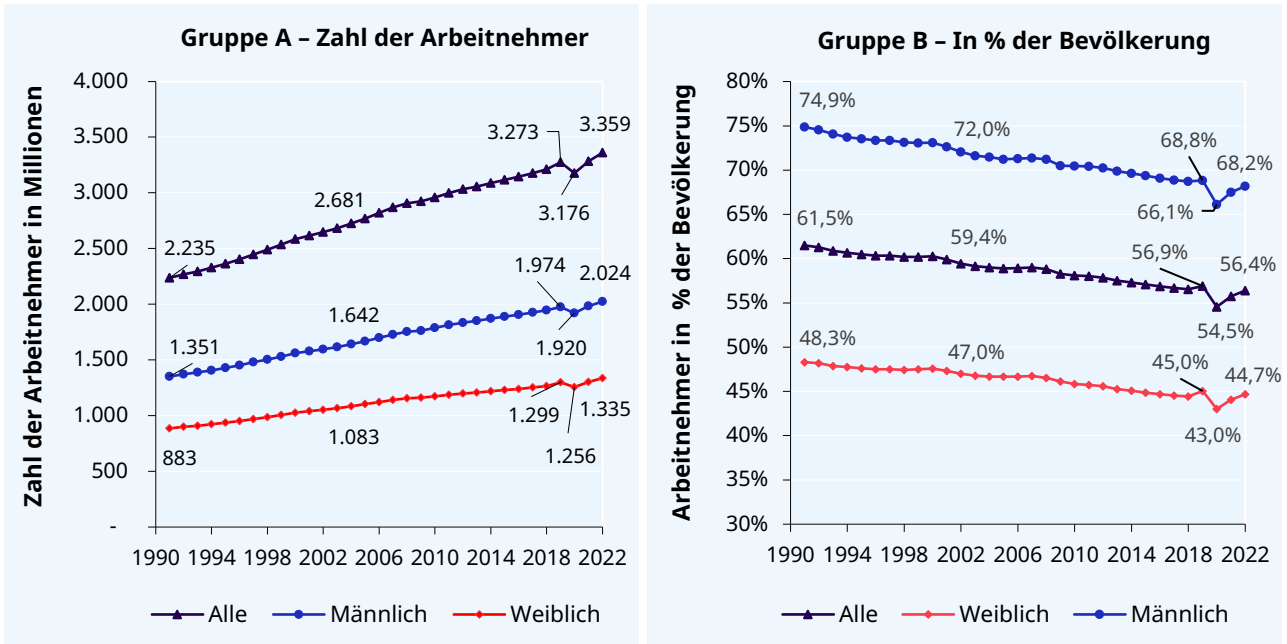
18. 2022 gab es weltweit mehr Arbeitnehmer als in jedem anderen Jahr zuvor (Abbildung 1). Voraussichtlich wird die weltweite Beschäftigung weiter zunehmen, allerdings mit einer sich verlangsamenden Zuwachsrates, bis sie irgendwann nach der Jahrhundertmitte ihren Höhepunkt erreicht. 2019 gab es weltweit fast 3,3 Milliarden Arbeitnehmer. Während die Zahl der Arbeitnehmer im Jahr 2020 aufgrund der COVID-19-Krise auf unter 3,2 Milliarden sank, fiel sie im Jahr 2022 höher aus als im Jahr 2019. Der Anteil der Arbeitnehmer ab 15 Jahren an der Bevölkerung ist rückläufig, da die Menschen immer länger leben, wodurch der Anteil derjenigen außerhalb der Erwerbsbevölkerung insbesondere in Ländern mit hohem Einkommen und Ländern der mittleren Einkommensgruppe (oberer Bereich) steigt. Längere Bildungswege haben die gleichen Auswirkungen in Ländern mit niedrigem Einkommen. Dieser Trend dürfte sich zumindest bis 2030 und womöglich darüber hinaus fortsetzen.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> IAO, *Labour Force Estimates and Projections (LFEP) 2018: Key Trends*, ILOSTAT, 2018.



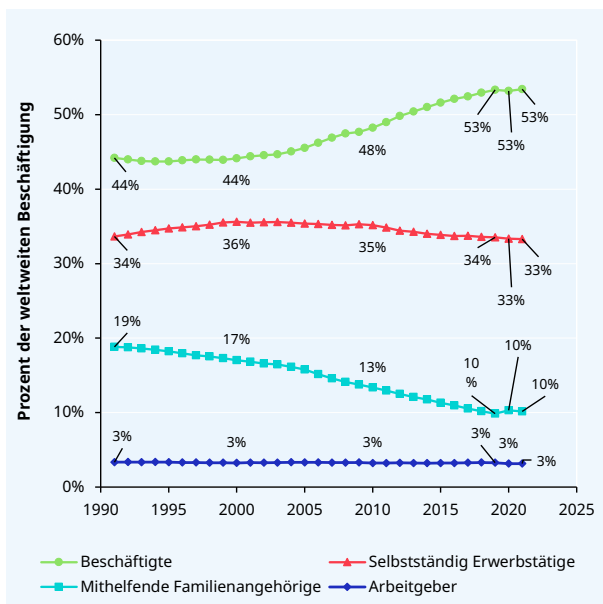
► **Abbildung 1. Arbeitnehmer ab 15 Jahren weltweit, nach Geschlecht, 1990–2022**



Quelle: ILOSTAT, modellierte Schätzungen, November 2021.

19. Abbildung 2 zeigt, dass der Anteil der Arbeitnehmer, die angestellt sind, in den letzten drei Jahrzehnten zugenommen hat, während sich der Anteil der Arbeitgeber kaum verändert hat. Aufgrund der COVID-19-Krise ging der Anteil der Lohnarbeit im Jahr 2020 leicht zurück, 2021 stieg der Anteil der Beschäftigten an der Gesamtzahl von Arbeitnehmern jedoch wieder an. Abbildung 2 zeigt zudem, dass im Jahr 2021 rund 47 Prozent der Arbeitnehmer nicht abhängig beschäftigt waren (d.h. sie waren selbstständig Erwerbstätige, Arbeitgeber oder mithelfende Familienangehörige) und dass die Lohnarbeit 53 Prozent der weltweiten Beschäftigung ausmachte.

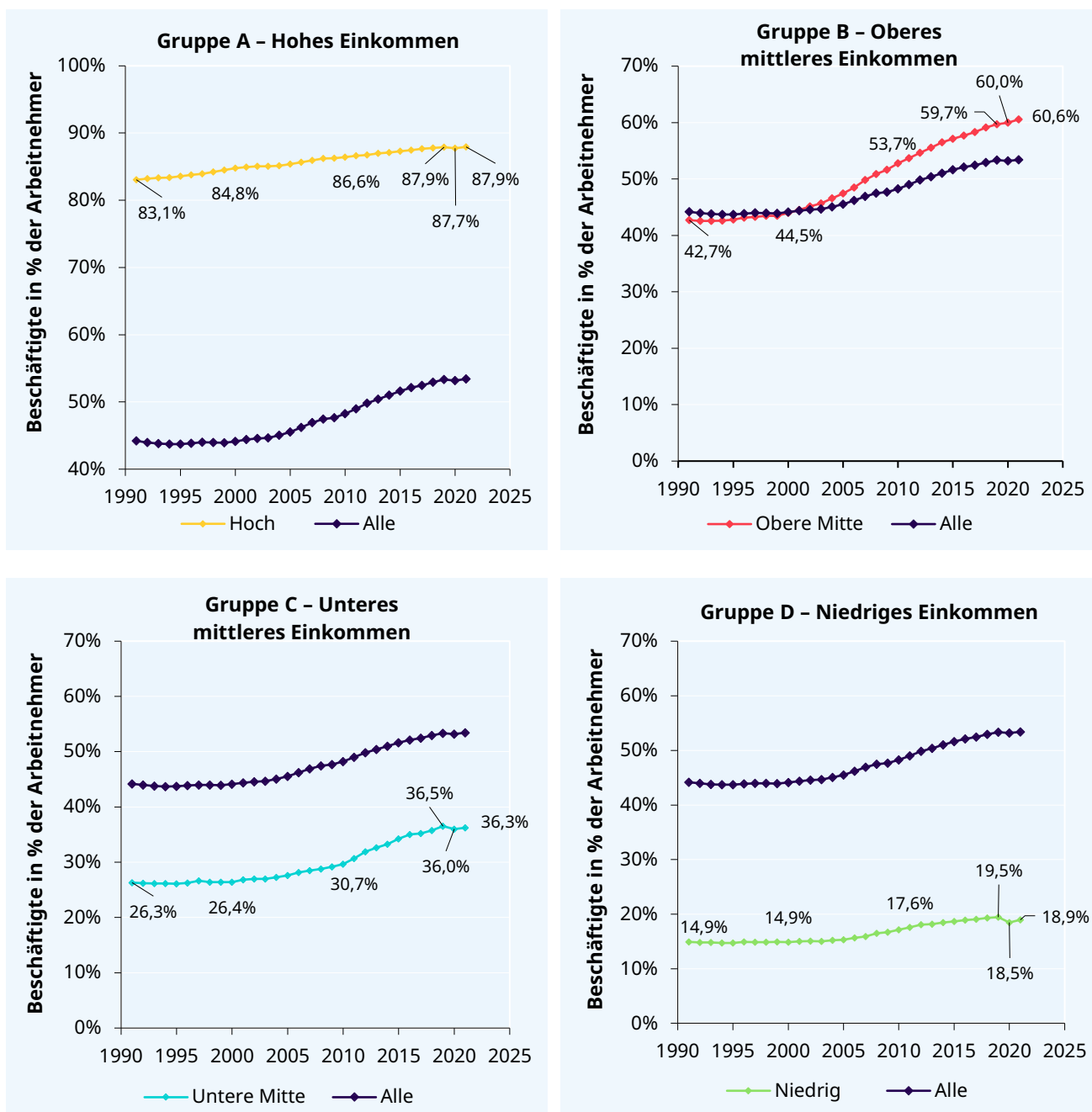
► **Abbildung 2. Verteilung der Arbeitnehmer nach Beschäftigungsstatus, 1990–2021 (in Prozent der weltweiten Beschäftigung)**



Quelle: ILOSTAT, modellierte Schätzungen, November 2021.

20. Der Anstieg der Lohnarbeit ist weitgehend den Ländern mit mittlerem Einkommen zu verdanken, wobei festzustellen ist, dass der Anteil der Beschäftigten in den Ländern mit mittlerem Einkommen im oberen und unteren niedrigen Bereich in den letzten zehn Jahren um 7 bzw. 6 Prozentpunkte zugenommen hat. Dennoch ist die Lohnarbeit in allen Länder-Einkommensgruppen in den letzten drei Jahrzehnten gestiegen (Abbildung 3).

► **Abbildung 3. Verteilung der Arbeitnehmer nach Einkommensgruppen der Länder, 1990–2022 (in Prozent)**

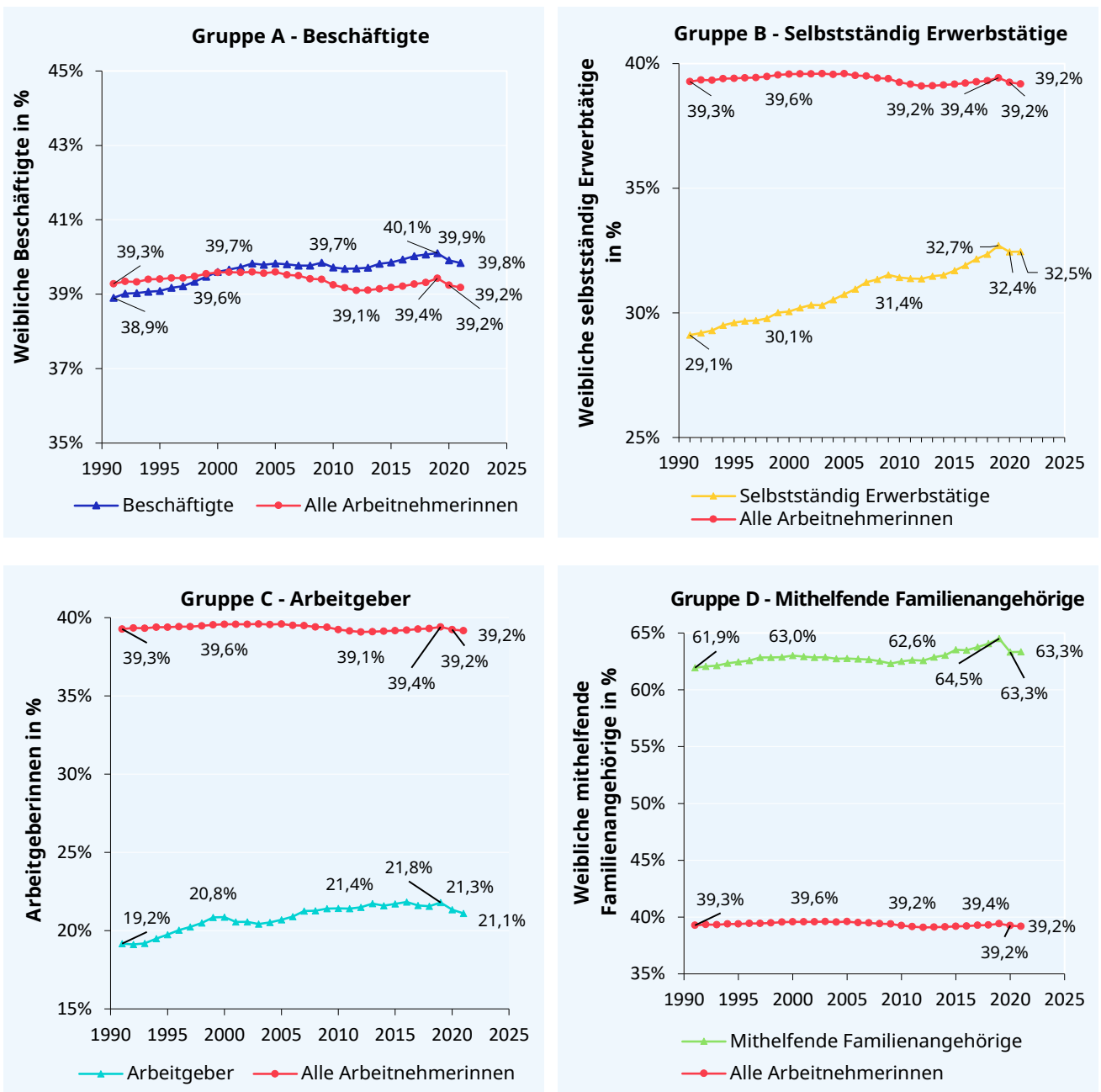


Quelle: ILOSTAT, modellierte Schätzungen, November 2021.

21. Abbildung 4 zeigt, dass der prozentuale Anteil der Frauen an den Arbeitnehmern weltweit in den letzten drei Jahrzehnten zwar mehr oder weniger konstant geblieben ist, bei Berücksichtigung

des Beschäftigungsstatus jedoch unterschiedliche Trends zu beobachten sind. Der Anteil der Frauen an den Beschäftigten ist seit 1991 langsam gestiegen, obwohl die COVID-19-Krise einige der in den letzten Jahren verzeichneten Fortschritte zunichte gemacht hat, sodass ihr Anteil im Jahr 2021 genauso hoch ausfiel wie im Jahr 2014. Bei den Arbeitgebern ist ein ähnlicher Trend langsamen Wachstums zu beobachten, wobei ein Teil der Fortschritte durch die COVID-19-Krise wieder zunichte gemacht wurde. Der Anteil der selbstständig erwerbstätigen Frauen ist stärker gestiegen, und die Auswirkungen der COVID-19-Krise waren in dieser Arbeitnehmerkategorie weniger ausgeprägt. Bei den unbezahlten mithelfenden Familienangehörigen gab es kaum Unterschiede.

► **Abbildung 4. Beteiligung von Frauen an der weltweiten Beschäftigung, nach Beschäftigungsstatus, 1990–2022 (in Prozent)**



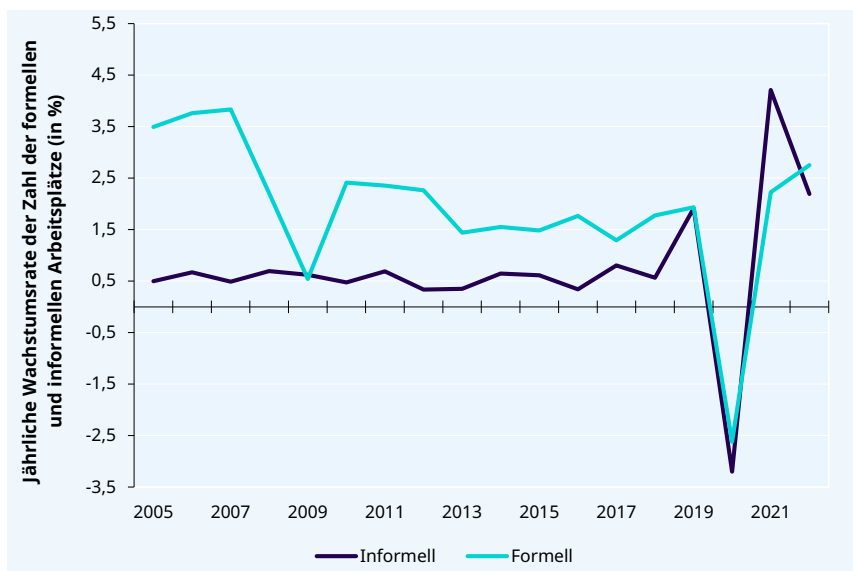
Quelle: ILOSTAT modellierte Schätzungen, November 2021.

22. Junge Frauen sind von der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Beschäftigungskrise besonders betroffen, was Anlass zur Sorge über die intergenerationellen geschlechtsspezifischen Ungleichheiten gibt.<sup>16</sup>

### 1.1.2. Informalität

23. Den modellierten Daten der IAO zufolge nahm die formelle Beschäftigung zwischen 2005 und 2019 schneller zu als die informelle Beschäftigung, was einen schrittweisen Rückgang der informellen Beschäftigungsquote bis 2020 zur Folge hatte (Abbildung 5). Derweil lässt sich aus den für 2016 und 2019 verfügbaren Daten zum Anteil der informellen Beschäftigung bei den Beschäftigten bzw. Nicht-Beschäftigten kein Trend hin zur Formalisierung bei den Beschäftigten, sondern ein Trend hin zur informellen Beschäftigung bei den nicht abhängig Beschäftigten ableiten.<sup>17</sup> Dies deutet darauf hin, dass der leichte Rückgang des Anteils der informellen Beschäftigung in diesem Zeitraum hauptsächlich auf einen Zusammensetzungseffekt zurückzuführen ist. Grund hierfür ist ein Anstieg des Anteils der Arbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigung, bei denen die Wahrscheinlichkeit, dass sie in der informellen Wirtschaft tätig sind, geringer ist als bei anderen Arbeitnehmerkategorien. Die unverhältnismäßigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die informelle Wirtschaft führten im zweiten Quartal 2020 in zahlreichen Ländern zu einer einmaligen „Formalisierung“ des Arbeitsmarkts, die de facto vielmehr mit der Vernichtung informeller Arbeitsplätze als mit deren Formalisierung einherging. Nach den anfänglichen Verlusten kehrte sich dieser Trend 2021 um und die informelle Beschäftigung nahm wieder zu, wodurch die im Jahr 2020 erlittenen Verluste wettgemacht wurden. Bei der formellen Beschäftigung war dies hingegen nicht der Fall.

► **Abbildung 5. Jährliche Wachstumsraten der formellen und informellen Beschäftigung weltweit, 2005–22 (in Prozent)**



Quelle: ILOSTAT, modellierte Schätzungen, November 2021.

<sup>16</sup> IAO, „An uneven and gender-unequal COVID-19 recovery: Update on gender and employment trends 2021“, Kurzdossier, Oktober 2021.

<sup>17</sup> Der Anteil der informellen Lohnarbeit blieb stabil; 39,7 bzw. 39,8 Prozent der Beschäftigten gingen 2016 bzw. 2019 einer informellen Beschäftigung nach, während der Anteil der informellen Beschäftigung bei den Nicht-Beschäftigten im gleichen Zeitraum von 83,1 auf 83,8 Prozent anstieg. IAO, *Women and men in the informal economy: A statistical update*, erscheint demnächst.

## 1.2. Besondere Beschäftigungsformen und Arbeitsregelungen

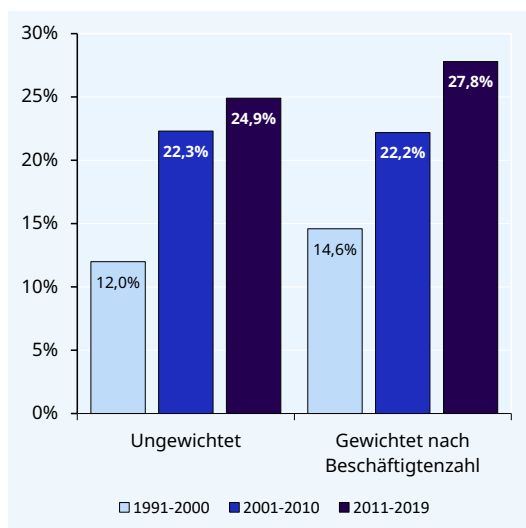
24. Ein wichtiger Trend ist die wachsende Zahl von Arbeitnehmern, die im Rahmen besonderer Beschäftigungsformen und Arbeitsregelungen tätig sind. Das Wachstum ist jedoch bei den verschiedenen Beschäftigungsformen und Arbeitsregelungen sehr ungleichmäßig; so ist etwa bei der befristeten Beschäftigung ein langsamer, stetiger Anstieg zu beobachten, während bei der Plattformarbeit (deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung nach wie vor relativ moderat ist) ein starkes Wachstum verzeichnet wurde und die Telearbeit aufgrund der COVID-19-Pandemie explosionsartig zugenommen hat.

### 1.2.1. Befristete Beschäftigung

25. Befristete Beschäftigung umfasst befristete Arbeit und Gelegenheitsarbeit. Befristete Arbeitsverträge haben ein festgelegtes Vertragsende, während Gelegenheitsarbeit innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums oder gelegentlich und mit Unterbrechungen verrichtet wird und nur einen begrenzten Arbeitnehmerschutz bietet, insbesondere im Hinblick auf die Wirksamkeit.<sup>18</sup> Die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitnehmer in befristeten Arbeitsverhältnissen einer informellen Tätigkeit nachgehen, ist fünfmal höher als bei Arbeitnehmern mit unbefristeter Vollzeitbeschäftigung.<sup>19</sup>

26. Obwohl sich die befristete Beschäftigung je nach Land unterschiedlich entwickelt hat, geht der Trend weltweit in Richtung mehr befristetes Beschäftigungsverhältnis. Abbildung 6 zeigt, dass der Anteil der Beschäftigten in befristeter Beschäftigung, der um die Jahrhundertwende bei rund 15 Prozent aller Beschäftigten lag, zwei Jahrzehnte später auf nahezu das Doppelte anstieg.

#### ► Abbildung 6. Anteil der Beschäftigten in befristeter Beschäftigung, nach Jahrgängen



Anmerkung: Basierend auf den neusten Daten für alle Länder, zu denen für den jeweiligen Zeitraum jährliche Daten vorliegen. Die nach Beschäftigtenzahl gewichteten Daten berücksichtigen die Größe der Arbeitnehmerpopulation, während der ungewichtete Durchschnitt dem Durchschnitt der Quote der befristeten Beschäftigung pro Land entspricht. Weder die gewichteten noch die ungewichteten Werte sind für die gesamte Weltbevölkerung repräsentativ; sie repräsentieren nur die Länder, zu denen Daten vorliegen, und basieren auf Daten für verschiedene Jahre. Die Zeiträume sind aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung der Stichproben nicht 1:1 vergleichbar, und die hier präsentierten Daten dienen lediglich als Anhaltspunkte.

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

<sup>18</sup> IAO, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016.

<sup>19</sup> IAO, *Women and men in the informal economy: A statistical update*, erscheint demnächst.

27. Befristet Beschäftigte sind im Durchschnitt jünger als Festangestellte. Zudem waren nach den jüngsten verfügbaren Daten vor der COVID-19-Pandemie weltweit rund 20 Prozent der weiblichen Beschäftigten befristet angestellt, während sich dieser Anteil bei den männlichen Beschäftigten auf 23 Prozent belief.<sup>20</sup>
28. Darüber hinaus unterliegen befristet Beschäftigte einer sehr geringen Arbeitsplatzstabilität – diese Situation hat sich durch die Pandemie zusätzlich verschärft. Während der Pandemie blieb der gesamte Anteil der befristeten Beschäftigung an der Lohnarbeit mit nahezu 25 Prozent zwar relativ stabil, doch hinter dieser scheinbaren Stabilität verbarg sich eine hohe Rotation der Arbeitnehmer. Eine von der IAO durchgeführte Analyse dieser Arbeitnehmergruppe im Zeitverlauf hat ergeben, dass in Ländern mit verfügbaren Daten nahezu ein Drittel der befristet Beschäftigten zwischen dem ersten und dem zweiten Quartal 2020 den Arbeitsplatz verlor, gegenüber 12 Prozent der Beschäftigten mit unbefristeten Verträgen.<sup>21</sup> Dieser Verlust von Arbeitsplätzen beschränkte sich nicht auf die Frühphase der Pandemie, und zwischen dem zweiten und dritten Quartal 2020 war die Fluktuationsrate bei den befristet Beschäftigten unverändert hoch. Der Anteil der befristeten Beschäftigung ging nicht zurück, weil neue befristete Arbeitsplätze geschaffen wurden, mit denen der Verlust von befristeten Arbeitsplätzen kompensiert wurde, und diese neuen befristeten Arbeitsplätze möglicherweise mit Personen besetzt wurden, die zuvor arbeitslos waren oder einen unbefristeten Vertrag hatten.

### 1.2.2. Plattformarbeit

29. Plattformarbeit ist eine Arbeitsform, die in den letzten Jahren starke Beachtung fand. Leider gibt es noch keine genauen globalen Schätzungen über die Zahl der Plattformarbeiter, da nur wenige Arbeitskräfteerhebungen zu diesem Thema entsprechende Fragen beinhalten. Dennoch gibt es einige Punktschätzungen. In der nachfolgenden Tabelle werden die Ergebnisse der amtlichen Erhebungen zu diesem Thema ausgewiesen.

#### ► Ergebnisse der amtlichen Erhebungen über die Plattformarbeit

| Land oder Ländergruppe | Bezugszeit                   | Erhebungsdatum                          | Titel der Erhebung                        | Art der Plattformarbeit                                | Anteil der Plattformarbeiter an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer |
|------------------------|------------------------------|---|---|--|---|
| Kanada                 | November 2015 – Oktober 2016 | Vorangegangene 12 Monate                | Arbeitskräfteerhebung im Schnellverfahren | Erbringung von Transportdienstleistungen               | 0,3%  |
| Dänemark               | Januar–März 2017             | Vorangegangene 12 Monate                | Dänische Arbeitskräfteerhebung            | Arbeiten via Web oder mobile App                       | 1%  |
| Europäische Union      | April 2018                   | Regelmäßig (mindestens einmal im Monat) | Flash-Eurobarometer                       | Bereitstellung von plattformbasierten Dienstleistungen | 1%  |

<sup>20</sup> IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

<sup>21</sup> IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*.

|                                |                        |                          |   |   |   |
|--------------------------------|------------------------|--------------------------|---|---|---|
| Finnland                       | 2017                   | Vorangegangene 12 Monate | Finnische Arbeitskräfteerhebung 2017  | Erzielung von Einkommen über Arbeits- oder Kapitalplattformen   | 7%  |
| Frankreich                     | 2017                   | Referenzwoche            | Ad-hoc-Modul der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (Stichprobe der 6. Welle)                 | Selbstständig Erwerbstätige, deren Hauptaufgabe darin besteht, über Plattformen oder ein Drittunternehmen mit Kunden in Kontakt zu treten | 0,8% der erwerbstätigen Personen                        |
| Schweiz                        | 2019                   | Vorangegangene 12 Monate | Schweizerische Arbeitskräfteerhebung  | Bereitstellung von Taxi- und anderen Dienstleistungen über eine Plattform oder mobile App   | 0,4%  |
| Vereinigte Staaten von Amerika | Mai 2017               | Referenzwoche            | Ergänzung zur Arbeitskräfteerhebung über Gelegenheitsarbeiter, Agentur für Arbeitsstatistiken | Nutzung einer Plattform, um Aufgaben physisch oder online zu erledigen  | 1%  |
| Vereinigte Staaten von Amerika | November 2017          | Vorangegangene 6 Monate  | Ergänzung zur aktuellen Bevölkerungsumfrage: Computer- und Internetnutzung                    | Anbieten von Kapitaldienstleistungen oder Arbeiten über das Internet  | 6%  |
| Vereinigte Staaten von Amerika | November–Dezember 2017 | Vorangegangener Monat    | Erhebung zu Wirtschaftsdaten und Entscheidungsfindung in Haushalten                           | Erzielung eines zweiten Einkommens durch Online-Aufgaben oder Transportdienste  | 4% (Online-Aufgaben) und 2% (Transportdienstleistungen) |

Quelle: IAO, *Decent work in the platform economy*, MEDWPE/2022.

- 30.** Auch wenn die Ergebnisse der amtlichen Erhebungen aufgrund unterschiedlicher Definitionen zwischen den Ländern nicht vollständig vergleichbar sind, zeigen sie, dass der Anteil der Plattformarbeiter an der Gesamtzahl der Beschäftigten in den meisten Ländern im niedrigen einstelligen Bereich liegt. Das heißt nicht, dass die Plattformarbeit nicht zunehmen wird, zurzeit ist sie jedoch quantitativ gesehen noch recht marginal.<sup>22</sup>
- 31.** Ein relativ hoher Anteil der Plattformarbeiter sind Migranten. Schätzungen zufolge sind weltweit 17 Prozent der freiberuflichen Plattformarbeiter und 15 Prozent der Beschäftigten von Lieferdiensten Migranten.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> IAO, *Decent work in the platform economy*, 2022.

<sup>23</sup> IAO, *World Employment and Social Outlook: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, 2021.

32. Plattformarbeiter sind weltweit im Durchschnitt jünger als andere Arbeitnehmer. Ihr Durchschnittsalter lag 2018 in Europa bei 33,9 Jahren<sup>24</sup> und 2017 weltweit bei 33,2 Jahren<sup>25</sup>. Demgegenüber liegt das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in den europäischen Ländern bei 42,4 Jahren und weltweit bei 40,4 Jahren.<sup>26</sup>
33. Darüber hinaus wird die Plattformarbeit häufiger von Männern als von Frauen ausgeübt. Während in der Europäischen Union (EU) 54 Prozent der Arbeitskräfte Männer sind<sup>27</sup>, waren im Jahr 2020 zwischen 55 Prozent<sup>28</sup> und 65 Prozent<sup>29</sup> der Plattformarbeitskräfte Männer. Gemäß von der IAO im Jahr 2019 durchgeführten Erhebungen sind 63 Prozent der weltweit online tätigen Plattformbeschäftigten Männer.<sup>30</sup>

### 1.2.3. Telearbeit

34. Das Arbeiten von zu Hause aus ist zwar kein neues Phänomen, doch in den letzten Jahrzehnten haben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) es vielen Büroangestellten ermöglicht, von zu Hause aus oder von einem anderen Ort ihrer Wahl aus zu arbeiten.<sup>31</sup> Seit 2020 hat die Telearbeit infolge der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie explosionsartig zugenommen. Es zeigt sich immer deutlicher, dass es hinsichtlich Telearbeit kein Zurück zur Situation vor der Pandemie geben wird. Es liegen nach wie vor wenige Daten zur Telearbeit nach den Ausgangsbeschränkungen vor, da zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts nur wenige Länder Arbeitskräftedaten zum Jahr 2022 veröffentlicht hatten. Abbildung 7 enthält jedoch aktuelle Daten zur Arbeit von zu Hause aus für vier Länder in Europa und Amerika. Die Zahlen sind nicht vergleichbar, da die Erhebungsfragen auf unterschiedliche Weise gestellt wurden, doch alle Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Telearbeit nicht auf das Niveau vor der Pandemie zurückgegangen ist, sondern sich vielmehr auf einem höheren Niveau zu stabilisieren scheint.

---

<sup>24</sup> M.C. Urzi Brancati, A. Pesole und E. Fernández-Macías, *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey* (Amt für Veröffentlichungen der EU, 2020).

<sup>25</sup> Janine Berg et al., *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world* (IAO, 2018).

<sup>26</sup> ILOSTAT.

<sup>27</sup> ILOSTAT.

<sup>28</sup> Eurobarometer, 2018.

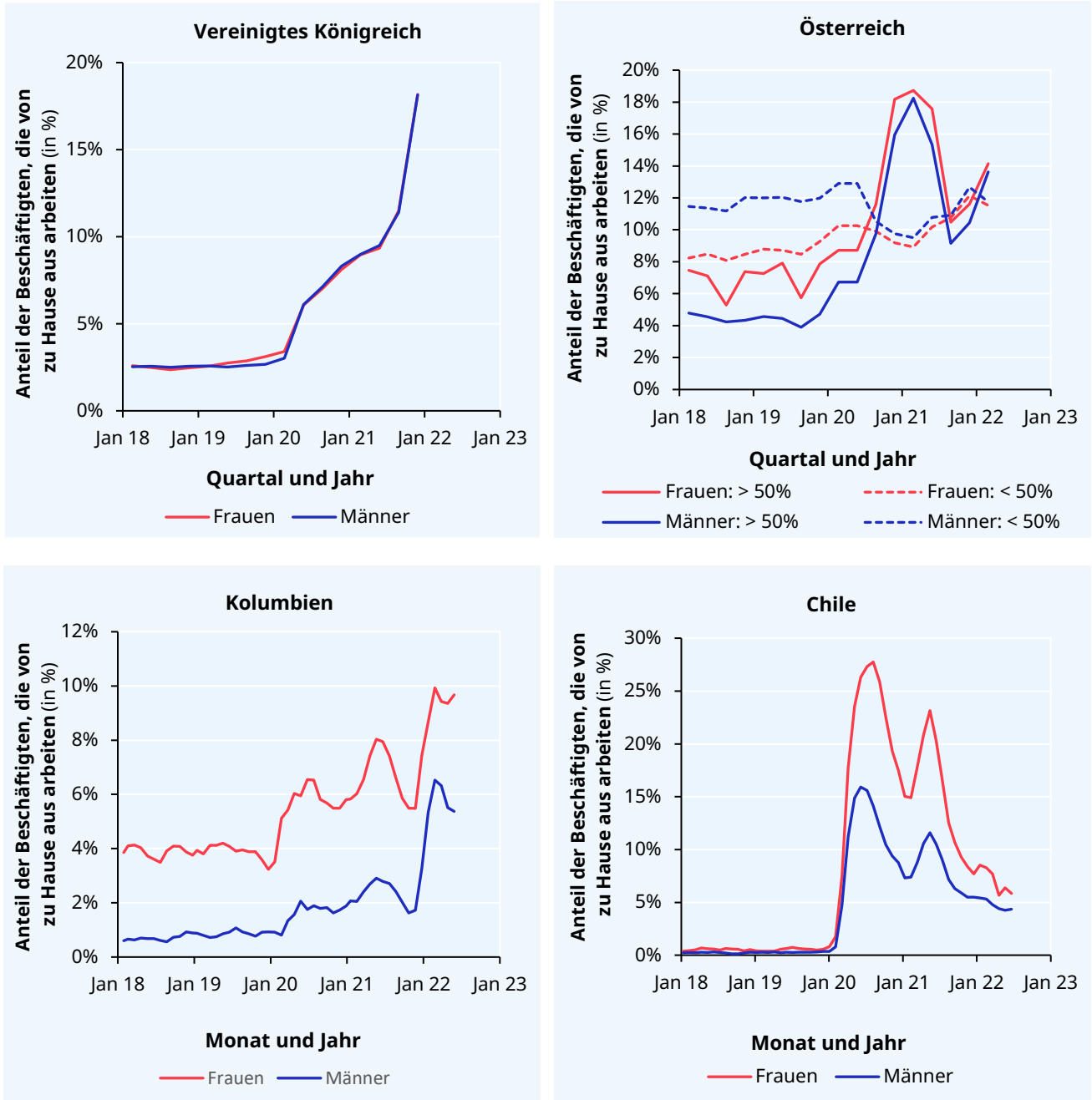
<sup>29</sup> Eurobarometer, 2018.

<sup>30</sup> Janine Berg et al., *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*.

<sup>31</sup> Jon Messenger, ed. *Telework in the 21st Century: An evolutionary perspective* (IAO, 2019).



► **Abbildung 7. Beschäftigte, die von zu Hause aus arbeiten, nach Geschlecht, 2018–22**  
(in Prozent)



Anmerkung: Für Österreich bezieht sich > 50% auf diejenigen, die mehr als 50 Prozent der Zeit von zu Hause aus arbeiten, und < 50% auf diejenigen, die weniger als 50 Prozent der Zeit (aber mindestens eine Stunde pro Woche) von zu Hause aus arbeiten.

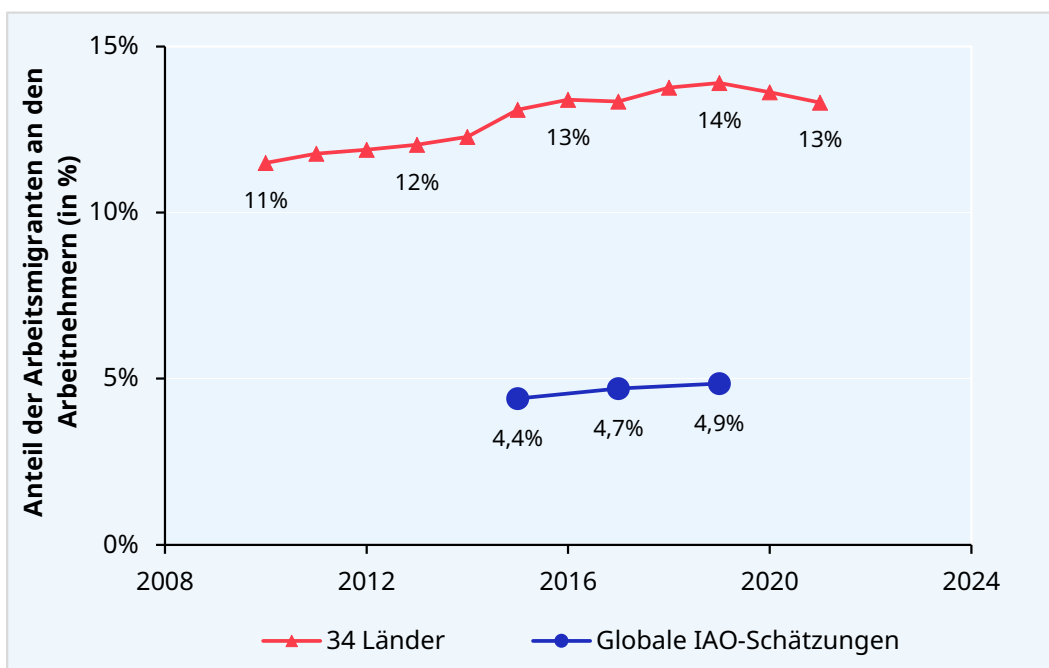
Quelle: Britische Arbeitskräfteerhebung, österreichische Arbeitskräfteerhebung, Colombia Great Integrated Household Survey (GEIH), Chile National Employment Survey (ENE). Mikrodaten.

## 1.3. Gruppen, die tendenziell stärker von unzureichendem Sozialschutz betroffen sind

### 1.3.1. Migranten

35. Weltweite Schätzungen der IAO zeigen, dass der Anteil der Arbeitsmigranten an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer von 4,4 Prozent im Jahr 2015 auf 4,9 Prozent im Jahr 2019 gestiegen ist (Abbildung 8). Die Zahl der Arbeitsmigranten hat sich somit von 150 Millionen im Jahr 2015 auf 169 Millionen im Jahr 2019 erhöht. In den 34 Ländern, in denen die Arbeitskräfteerhebungen regelmäßig nach dem Migrationsstatus fragen, ist der Anstieg des Anteils der Migranten an der Beschäftigung viel stärker, jedoch ist diese Stichprobe verzerrt, da sie sich auf Länder in Europa und Amerika bezieht.
36. Die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Arbeitsmigranten weltweit hat sich ebenfalls leicht verändert: Der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Arbeitsmigranten ist von 44 Prozent im Jahr 2015 auf 41 Prozent im Jahr 2019 gesunken.

#### ► Abbildung 8. Anteil der Arbeitsmigranten an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer, 2010–22



Quelle: IAA-Berechnungen auf der Grundlage von ILOSTAT-Daten für 34 Länder und IAO, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology – Third edition*, 2021.

### 1.3.2. Arbeitnehmer mit Behinderungen

37. Gemäß den verfügbaren Statistiken über Arbeitnehmer mit Behinderungen ist die Beschäftigungsquote bei Menschen mit Behinderungen deutlich niedriger (36 Prozent gegenüber 60 Prozent bei Menschen ohne Behinderungen). Dies ist auf die mangelnde Anpassung der Arbeitsplätze, Diskriminierung, Rechtsvorschriften und Politiken oder deren Fehlen zurückzuführen. Zudem ist festzustellen, dass Arbeitnehmer mit Behinderungen in Spanien, den Vereinigten Staaten von Amerika und Chile 12 Prozent, 14 Prozent bzw. 16 Prozent weniger verdienen als Arbeit-

nehmer ohne Behinderungen.<sup>32</sup> Arbeitnehmer mit Behinderungen sind häufiger selbstständig erwerbstätig als Arbeitnehmer ohne Behinderungen (47 Prozent gegenüber 40 Prozent) und sie sind eher in der informellen Beschäftigung tätig (70 Prozent gegenüber 58 Prozent).<sup>33</sup> Während in den Ländern mit hohem Einkommen 21 Prozent der Arbeitnehmer mit Behinderungen und 12 Prozent der Arbeitnehmer ohne Behinderungen einer informellen Beschäftigung nachgehen, liegen die entsprechenden Anteile in den Entwicklungsländern bei 91 Prozent bzw. 80 Prozent.<sup>34</sup>

### 1.3.3. Hausangestellte

- 38.** Von den 75,6 Millionen Hausangestellten weltweit sind 61,4 Millionen – bzw. 81,2 Prozent – informell beschäftigt. Dies ist ein aussagekräftiger Indikator dafür, wie wenig Rechte und Schutz Hausangestellte in der Praxis genießen (Abbildung 9). Der Anteil der informellen Beschäftigung ist bei den Hausangestellten doppelt so hoch wie bei anderen Arbeitnehmern (39,7 Prozent) und wesentlich höher als der Gesamtanteil der informellen Beschäftigung unter den anderen Arbeitnehmern, unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus (60,1 Prozent). Informell beschäftigte Hausangestellte haben im Vergleich zu formell beschäftigten Hausangestellten häufiger sowohl kurze als auch lange Arbeitszeiten und verdienen im Durchschnitt 37,6 Prozent des Monatslohns von formell Beschäftigten.<sup>35</sup>

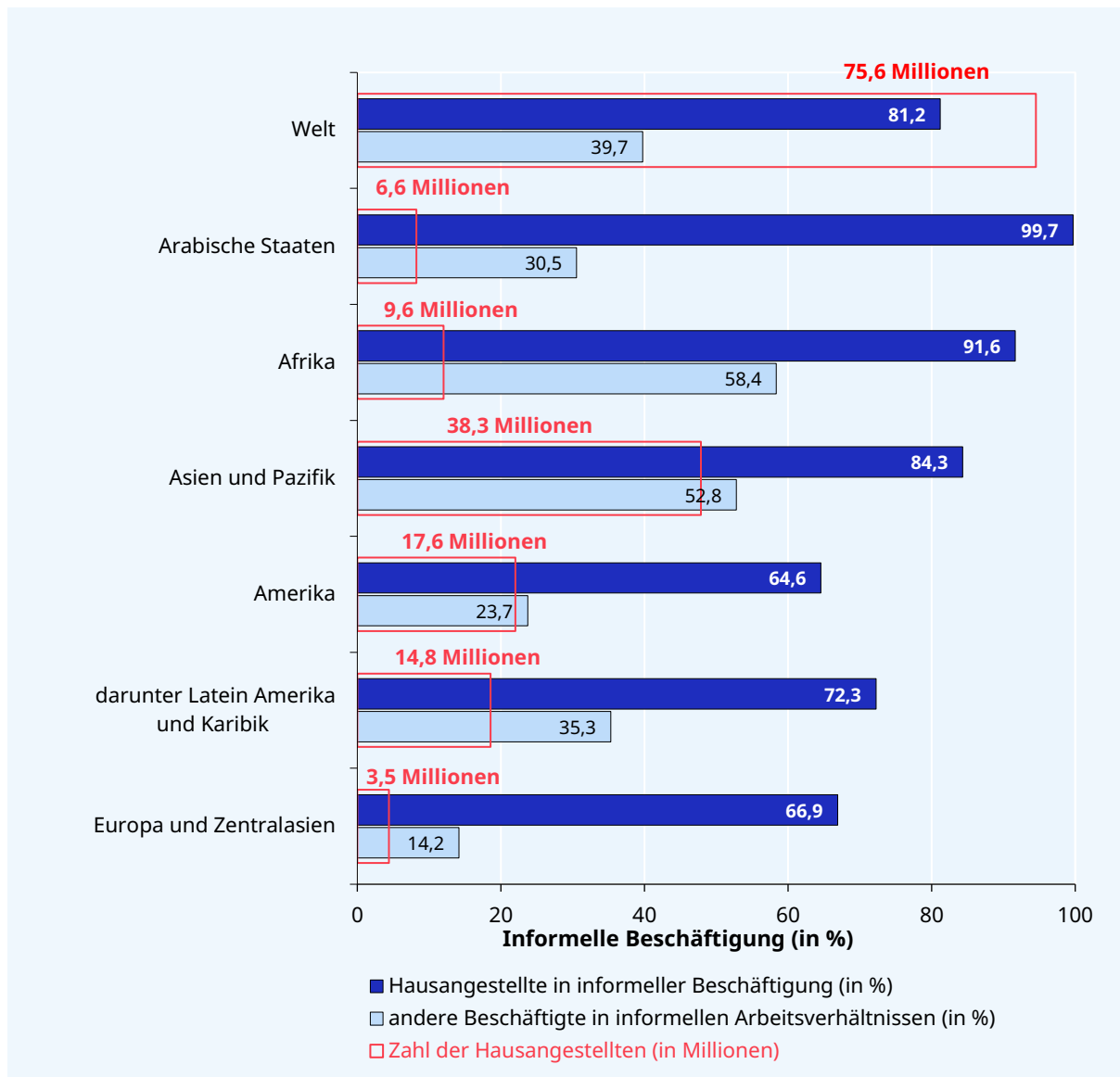
<sup>32</sup> UN, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities*, 2018, 2019. Einkommensunterschiede werden nicht betreffend Alter, Bildung oder andere Variablen kontrolliert.

<sup>33</sup> ILOSTAT. Diese Zahlen stammen aus 90 Ländern, die rund 29 Prozent der weltweiten Beschäftigung ausmachen und deren Arbeitskräfteerhebungen über minimal vergleichbare Daten zu Behinderungen verfügen.

<sup>34</sup> ILOSTAT. Diese Zahlen stammen aus 29 Ländern, die 19 Prozent der weltweiten Beschäftigung ausmachen, d.h. aus Ländern, deren Arbeitskräfteerhebungen über minimal vergleichbare Arbeitskräfteerhebungsdaten verfügen.

<sup>35</sup> IAO, *Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*, 2021. Das Lohngefälle bei Hausangestellten ist unkontrolliert.

► **Abbildung 9. Gesamtzahl der Hausangestellten und Anteil der informellen Beschäftigung bei den Hausangestellten und anderen Arbeitnehmern, nach Region, 2019 (in Prozent)**



Quelle: IAO, *Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers' Convention, 2011 (Nr. 189)*, 2021.

### 1.3.4. Heimarbeiter

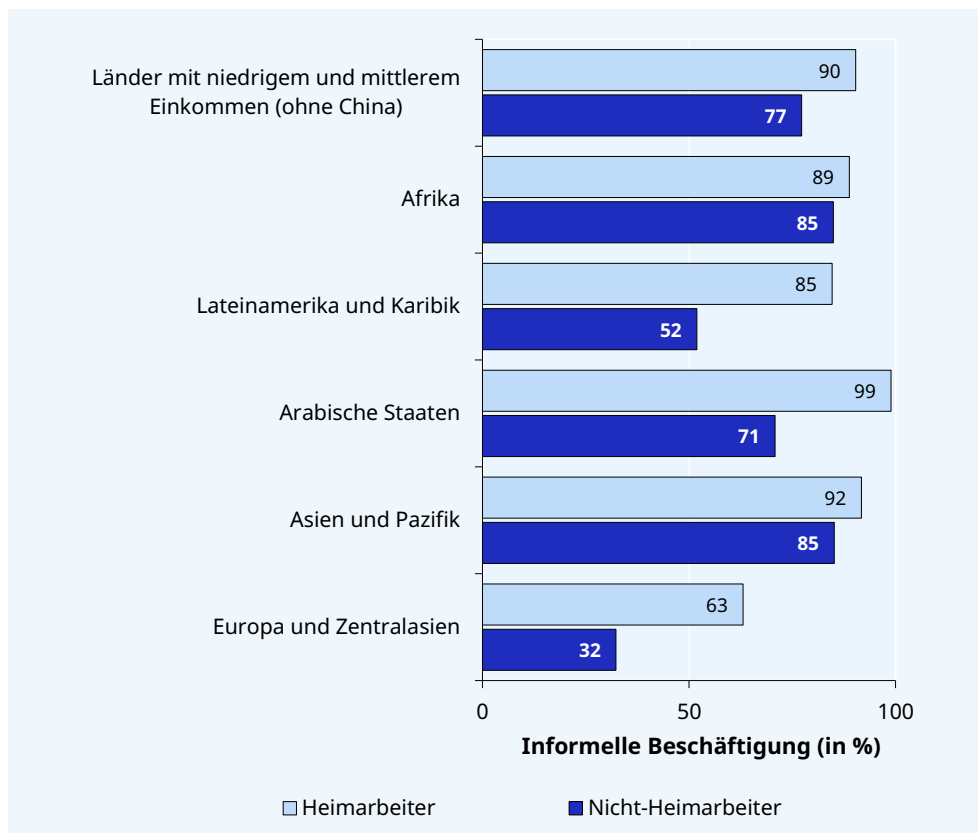
39. Heimarbeit ist bereits seit Langem ein wichtiger Bestandteil der Arbeitswelt. Industrielle Heimarbeiter, die einen Lohn auf Akkordlohngrundlage erhalten, sind sehr schlecht bezahlt. Industrielle Heimarbeiter sind bei der Entlohnung benachteiligt, selbst wenn die Verdienstunterschiede statistisch analysiert werden, um Merkmale wie Bildung, Alter und Beruf zu berücksichtigen.<sup>36</sup> Auf Tage mit wenig oder gar keiner Arbeit können arbeitsintensive Zeiten folgen. Darüber hinaus sind Heimarbeiter erheblichen Herausforderungen im Bereich Arbeitsschutz ausgesetzt, die

<sup>36</sup> Von zu Hause aus Arbeitende sind eine Untergruppe der Heimarbeiter. Siehe IAO, *Working from home: From invisibility to decent work*, 2021.

häufig darauf zurückzuführen sind, dass der Arbeitsplatz nicht an die dort ausgeübten Tätigkeiten angepasst ist.<sup>37</sup>

40. 2019 waren die meisten der 260 Millionen Heimarbeiter Frauen (56 Prozent). In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen gingen bis zu 90 Prozent der Heimarbeiter einer informellen Tätigkeit nach, wobei Heimarbeiterinnen im Durchschnitt und in allen Regionen häufiger in der informellen Wirtschaft tätig waren als ihre männlichen Kollegen (88 Prozent) (Abbildung 10).

► **Abbildung 10. Anteil der Heimarbeiter an der informellen Beschäftigung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen (ohne China), nach Region, 2019 (in Prozent)**



Quelle: IAO, *Working from home: From invisibility to decent work*, 2021.

## 1.4. Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes

### 1.4.1. Lohnpolitiken

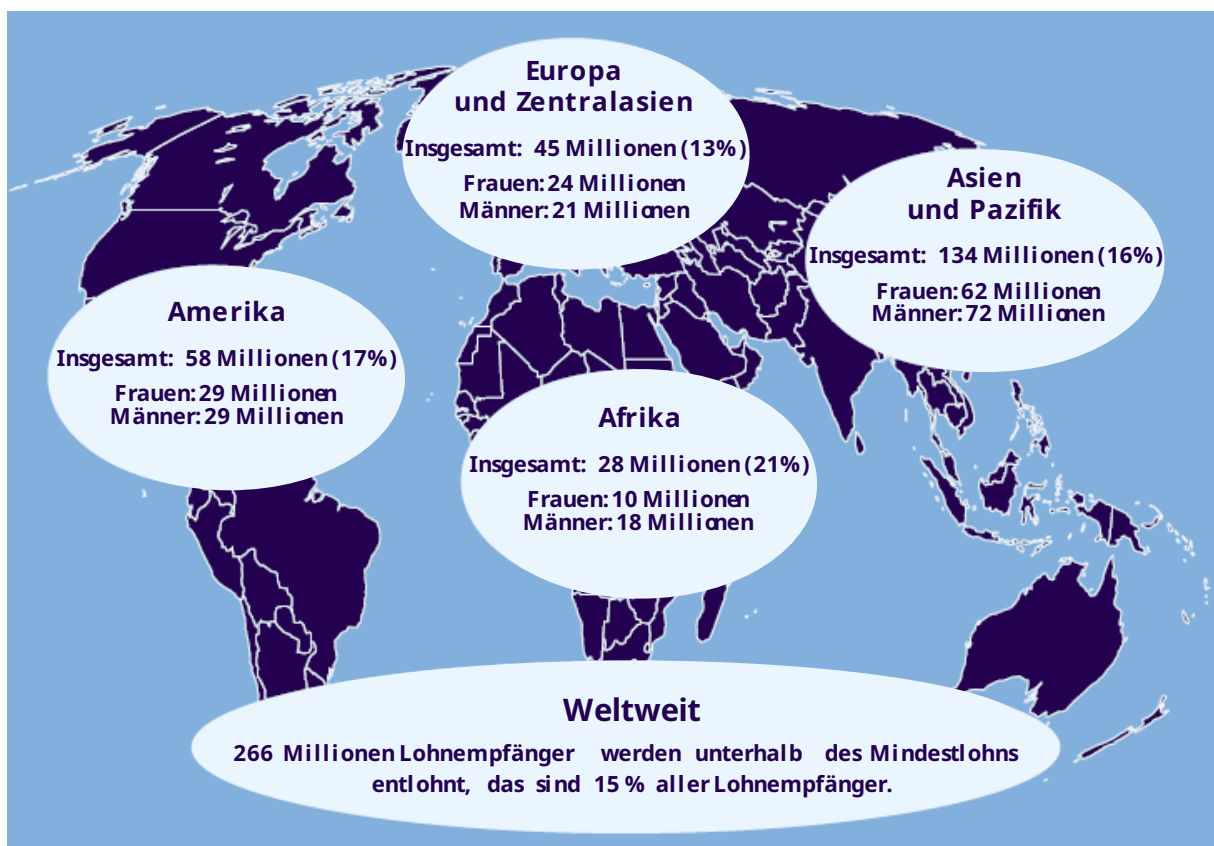
#### Mindestlöhne

41. Mindestlöhne gibt es seit 1894, als in Neuseeland der erste landesweite Mindestlohn eingeführt wurde. Gesetzlich festgelegte oder ausgehandelte Mindestlöhne werden von den Regierungen und den Sozialpartnern festgelegt, um die Lohnempfänger vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen, und bilden eines der Elemente einer Politik, die dazu bestimmt ist, die Armut zu überwinden. In den letzten Jahren haben verschiedene Länder Mindestlöhne eingeführt, und die

<sup>37</sup> IAO, *Working from home: From invisibility to decent work*, 2021.

große Mehrheit der Länder verfügt heute über ein Mindestlohnsystem. Gemäß Schätzungen der IAO gibt es in 90 Prozent aller Länder weltweit Mindestlohnpolitiken, darunter in allen europäischen und zentralasiatischen Ländern, in den meisten Ländern Amerikas und in der großen Mehrheit der Länder Afrikas und Asiens (Abbildung 11). Die Mindestlohnsysteme sind von Land zu Land sehr unterschiedlich: Weltweit hat etwa die Hälfte der Länder, in denen es einen gesetzlichen Mindestlohn gibt, einen einzigen nationalen Mindestlohnsatz; die andere Hälfte hat komplexere Systeme mit mehreren Mindestlohnsätzen, die je nach Wirtschaftszweig, Beruf, Alter des Arbeitnehmers oder geografischer Region festgelegt sind.<sup>38</sup>

► **Abbildung 11. Anzahl der Lohnempfänger, die weniger als den Mindestlohn pro Stunde erhalten, weltweit und nach Region, 2019**



Anmerkung: Der Prozentsatz in Klammern gibt den Anteil der Lohnempfänger in jeder Region an, die weniger als den Mindestlohn verdienen. Die globalen Schätzungen enthalten auch Ergebnisse für die arabischen Staaten, in denen schätzungsweise etwa 1 Million Lohnempfänger weniger als den Mindestlohn erhalten. Die Ergebnisse für die arabischen Staaten werden jedoch nicht ausgewiesen, da nicht genügend Daten vorliegen, um zuverlässige Schätzungen zu erstellen.

Quelle: IAO, *Global Wage Report 2020–21*.

42. Gleichzeitig sind nicht alle Lohnempfänger wirksam vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt. Erstens gibt es in etwa 10 Prozent der Länder überhaupt keinen Mindestlohn, sodass 57 Millionen Lohnempfänger keinen Schutz genießen.<sup>39</sup> Zweitens schließen viele Länder bestimmte Arbeitnehmerkategorien vom gesetzlichen Mindestlohn aus. So sind praktisch in einem von fünf Ländern, in denen es gesetzliche Mindestlöhne gibt, entweder Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, Hausangestellte oder beide Gruppen von den Mindestlohnregelungen ausge-

<sup>38</sup> IAO, *Global Wage Report 2020–21: Löhne und Mindestlöhne in Zeiten von COVID-19*, 2020.

<sup>39</sup> Dies ist zum Beispiel in Äthiopien, Bahrain, Jemen, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten der Fall.

schlossen.<sup>40</sup> Drittens werden die Mindestlöhne unter Umständen auf einem unangemessenen Niveau festgelegt, was beispielsweise der Fall ist, wenn die Mindestlohnsätze über viele Jahre hinweg nicht angepasst werden. Laut Schätzungen der IAO haben nur 54 Prozent der Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen ihre Mindestlöhne im Zeitraum 2010–19 mindestens alle zwei Jahre angepasst. Und schließlich ist die Nichteinhaltung der Gesetzgebung – insbesondere in der informellen Wirtschaft – nach wie vor ein großes Problem. Weltweit verdienen schätzungsweise 266 Millionen Lohnempfänger (15 Prozent aller Lohnempfänger) weniger als die geltenden Mindestlöhne, zumeist aufgrund deren Nichteinhaltung

### Geschlechtsspezifisches Lohngefälle

43. Überall auf der Welt verdienen Frauen im Durchschnitt immer noch weniger als Männer. Abbildung 12 zeigt, dass sich das Lohngefälle in den Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten zwar langsam verringert hat, Frauen aber immer noch rund 12 Prozent weniger verdienen als Männer. Es liegen keine Zeitreihendaten zu diesem Thema vor, globale Schätzungen deuten jedoch darauf hin, dass das weltweite geschlechtsspezifische Lohngefälle mit nahezu 22 Prozent deutlich höher ist als jenes in den OECD-Ländern, wobei es große Unterschiede zwischen den Ländern gibt.<sup>41</sup> Bei den Ländern mit hohem Einkommen ist das geschlechtsspezifische Lohngefälle am oberen Ende der Lohnverteilung am größten. Hingegen ist in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen das geschlechtsspezifische Lohngefälle am unteren Ende der Lohnverteilung (wo Frauen proportional überrepräsentiert sind) am stärksten ausgeprägt. Auch zwischen den verschiedenen Arbeitnehmergruppen bestehen Lohnunterschiede, z.B. zwischen Arbeitsmigranten und einheimischen Arbeitnehmern sowie zwischen indigenen Völkern und anderen Arbeitnehmern. So wird beispielsweise geschätzt, dass in Ländern mit hohem Einkommen Migranten im Durchschnitt 12,6 Prozent weniger verdienen als einheimische Arbeitnehmer des Beschäftigungslandes.<sup>42</sup>

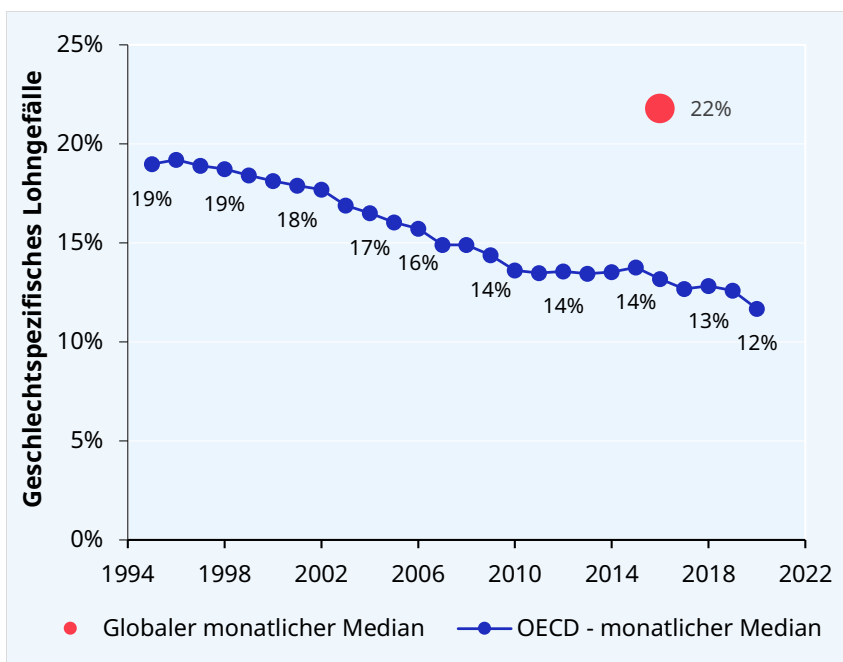
---

<sup>40</sup> IAO, *Global Wage Report 2020–21*.

<sup>41</sup> IAO, *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018, und OECD, „Gender wage gap“.

<sup>42</sup> Silas Amo-Agyei, *The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals*, (IAO, 2020).

► **Abbildung 12. Geschlechtsspezifisches Lohngefälle, 1994–2022 (in Prozent)**



Quelle: IAO, *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018; und OECD, „Gender wage gap“.

44. Zwar geben viele Faktoren Aufschluss über das Lohngefälle – darunter Unterschiede im Bildungsniveau und andere persönliche und arbeitsmarktbezogene Merkmale –, doch in den meisten Ländern ist das Lohngefälle zum Teil auf die anhaltende Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Ein wichtiger Aspekt ist die fehlende Chancengleichheit von Männern und Frauen beim Zugang zu besser bezahlten Arbeitsplätzen. Hinzu kommt die Tatsache, dass Frauen für gleichwertige Arbeit weniger Lohn erhalten als Männer.

### Lohnverhandlungen

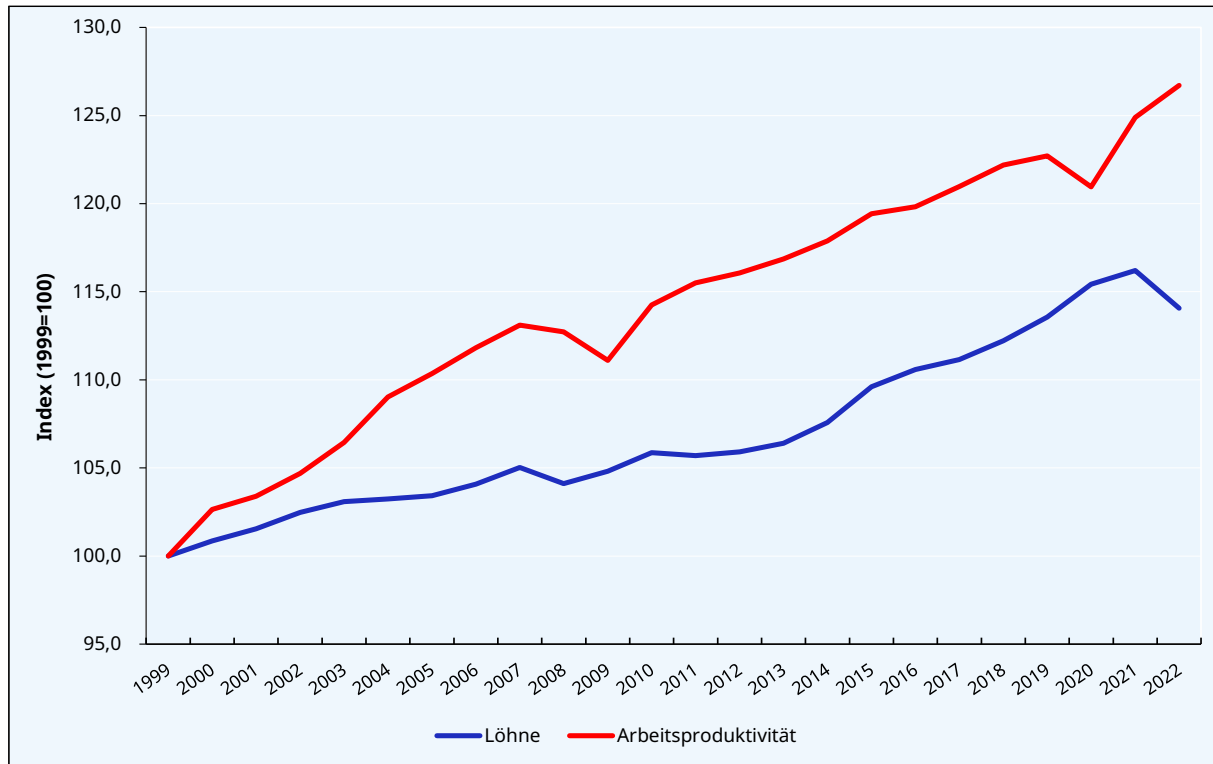
45. Löhne sind eines der wichtigsten Themen bei Kollektivverhandlungen.<sup>43</sup> Bei Kollektivverhandlungen können sowohl Lohnuntergrenzen als auch Löhne oberhalb dieser Untergrenzen festgelegt werden, sofern die wirtschaftlichen Faktoren dies zulassen, sowie Lohnerhöhungen beschlossen werden, die sicherstellen, dass die Arbeitnehmer einen angemessenen Anteil an den Produktivitätszuwächsen erhalten, ohne dass die Fähigkeit der Arbeitgeber, rentabel zu arbeiten, beeinträchtigt wird. Dies ist insofern besonders wichtig, als das durchschnittliche Lohnwachstum in den Ländern mit hohem Einkommen seit der Jahrhundertwende nicht mit dem Produktivitätswachstum Schritt hielt (siehe Abbildung 13), was zu einem Rückgang des Anteils der Arbeitsentgelte am Volkseinkommen führte. Kollektivverhandlungen können auch dazu beitragen, gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit zu erreichen, die Lohntransparenz zu steigern sowie Qualifikationen, Ausbildung und lebenslanges Lernen in guter Qualität zu gewährleisten.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Die meisten (95 Prozent) der für die Erstellung des *Social Dialogue Report 2022* analysierten Kollektivvereinbarungen enthielten Bestimmungen über Löhne.

<sup>44</sup> Siehe IAO, *Schlussfolgerungen über Ungleichheit und die Welt der Arbeit*, 2021.



► **Abbildung 13. Entwicklung der durchschnittlichen Reallöhne und der Arbeitsproduktivität in 52 Ländern mit hohem Einkommen, 1999–2022**



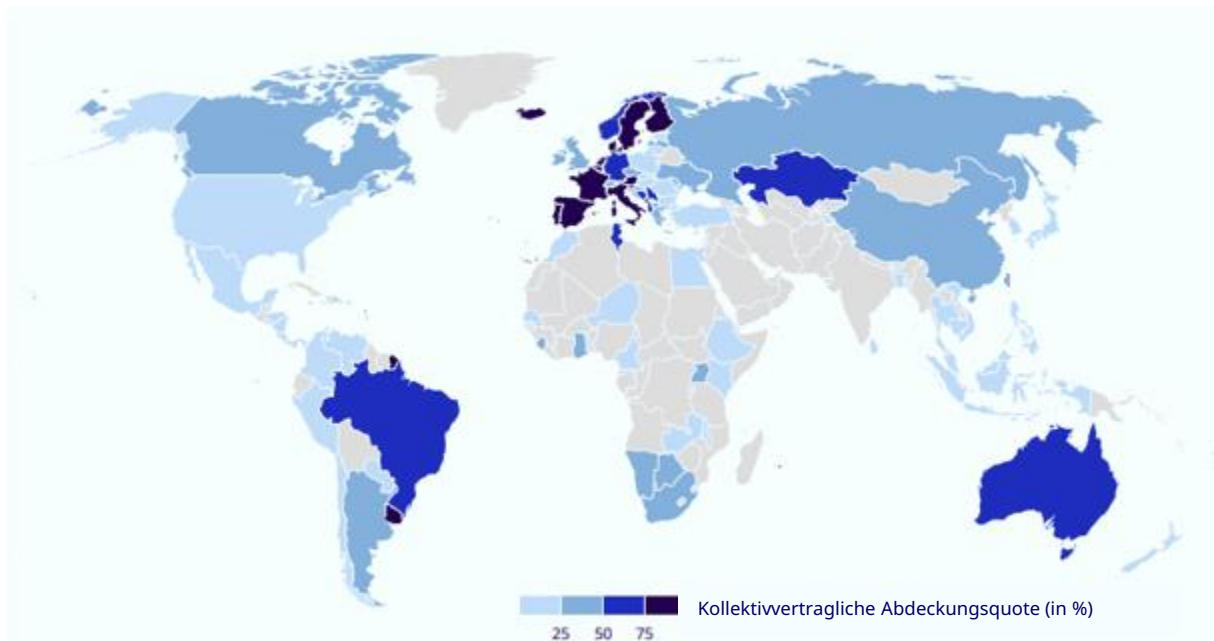
Anmerkung: Die Arbeitsproduktivität wird als Bruttoinlandsprodukt pro Arbeitnehmer gemessen. Sowohl die Reallohn- als auch die Produktivitätsindizes werden als gewichtete Durchschnitte berechnet, wobei die Bevölkerungszahlen der Länder als Gewichte dienen, sodass größere Länder bei jeder Punktschätzung einen größeren Einfluss haben. Die Daten für 2022 beziehen sich auf das erste und das zweite Quartal des Jahres.

Quelle: IAO, *Global Wage Report 2020–21*.

46. Es liegen keine globalen Zeitreihendaten speziell zu Lohnverhandlungen vor, doch Abbildung 14 bietet einen Überblick über die Anteilswerte bei den Kollektivvereinbarungen weltweit. Die kollektivvertragliche Abdeckungsquote entspricht dem Anteil der Beschäftigten, deren Lohn- und Arbeitsbedingungen durch eine oder mehrere Kollektivvereinbarungen festgelegt sind. Gemäß Schätzungen der IAO werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen von mehr als einem Drittel (35,2 Prozent) der Beschäftigten in 98 Ländern durch einen oder mehrere Kollektivvereinbarungen geregelt.<sup>45</sup> Darüber hinaus hat die IAO erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern der Stichprobe, für die Daten bis 2020 vorliegen, festgestellt: Die kollektivvertragliche Abdeckungsquote reichte von über 75 Prozent in 14 Ländern mit hohem Einkommen, darunter viele europäische Länder und Uruguay, bis zu unter 25 Prozent in 48 anderen Ländern. Auch zwischen den Regionen und zwischen Ländern mit unterschiedlichem Einkommensniveau wurden deutliche Unterschiede bei der kollektivvertraglichen Abdeckungsquote beobachtet.

<sup>45</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*.

► **Abbildung 14. Kollektivvertragliche Abdeckung weltweit (in Prozent)**



Anmerkung: Der *Social Dialogue Report 2022* der IAO ermittelte einen gewichteten Durchschnitt der kollektivvertraglichen Abdeckungsquote für eine Reihe von 98 Ländern, für die Daten über die kollektivvertragliche Abdeckung bis 2020 verfügbar waren. Im Bericht steht: „Dabei wird die Gesamtzahl der Beschäftigten in verschiedenen Ländern berücksichtigt, um die Größe des Landes zu widerspiegeln. Der unbereinigte, nach Beschäftigten gewichtete globale Durchschnitt zum Zeitpunkt  $t$  wurde ermittelt, indem die Summe der Zahl der im Land  $j$  erfassten Beschäftigten durch die Summe der Zahl der Beschäftigten im Land  $j$  zum Zeitpunkt  $t$  geteilt wurde“. Im Bericht heißt es weiter: „Obwohl inzwischen für mehr als die Hälfte der IAO-Mitgliedstaaten einschlägige Daten vorliegen, sind solche Informationen für eine Reihe von Ländern in Afrika und Asien nicht verfügbar.“

Quelle: IAO, *Social Dialogue Report 2022*.

### 1.4.2. Arbeitszeiten und Arbeitsorganisation

47. Seit 1919 betrachtet die IAO die Arbeitszeit als ein zentrales Element des Arbeitsschutzes.<sup>46</sup> Die Begrenzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit wurde als so wichtig angesehen, dass das allererste IAO-Übereinkommen, das Übereinkommen (Nr. 1) über die Arbeitszeit (Gewerbe), 1919, sich mit diesem Thema befasste. In den darauf folgenden Jahrzehnten gingen die Arbeitszeiten aus verschiedenen Gründen zurück, doch in den letzten Jahren ließen die Daten darauf schließen, dass bestimmte Trends bei den Arbeitszeiten möglicherweise weitere Aufmerksamkeit seitens der sozialen Akteure erfordern.
48. Die Arbeitszeit kann nicht losgelöst von der ihr zugrunde liegenden Kultur und den jeweiligen Institutionen betrachtet werden. Arbeitsmärkte, die sich am Modell des männlichen Ernährers orientieren, und die Aufteilung unbezahlter Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern scheinen zur Entwicklung der beiden jüngsten Arbeitszeittrends beigetragen zu haben: lange Arbeitszeiten und kurze Arbeitszeiten oder Teilzeitarbeit.

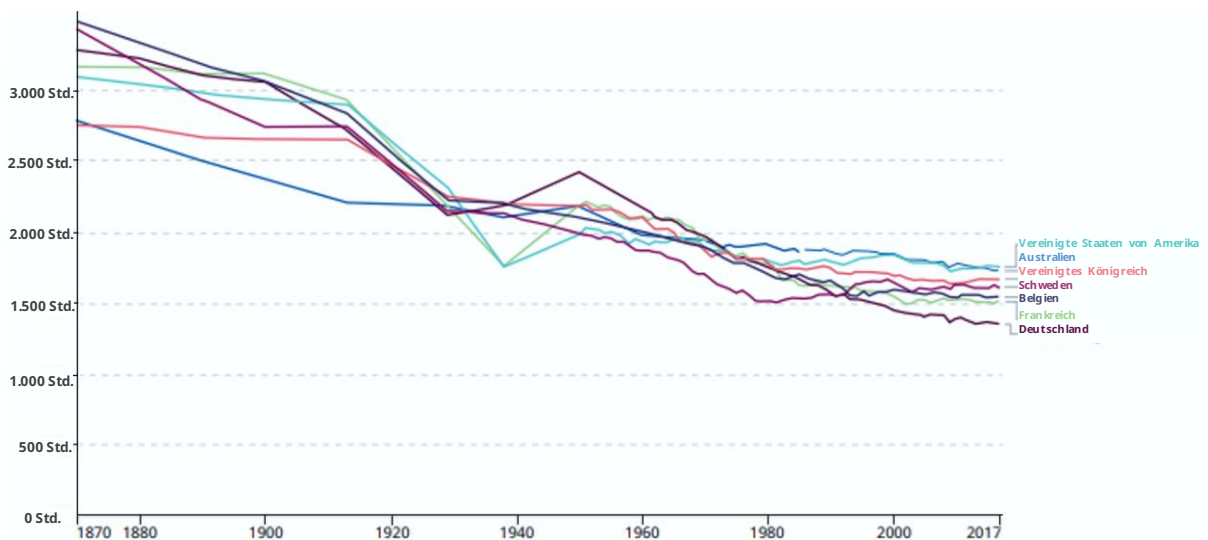
#### Lange Arbeitszeiten und Teilzeitbeschäftigung

49. Die Analyse historischer Trends bei den Arbeitszeiten gestaltet sich als schwierig, da bei den Arbeitskräfteerhebungen in einigen Ländern im Laufe der Jahre Unstimmigkeiten festzustellen sind. Abbildung 15 zeigt die durchschnittlichen Arbeitszeiten in sieben Industrieländern im Längs-

<sup>46</sup> Ein Großteil der in diesem Abschnitt dargelegten Informationen stammt aus IAO, *Working Time and Work-Life Balance Around the World*, 2022.

schnitt, wobei ein allmählicher und deutlicher Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit zu beobachten ist. 2019 lag die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bei 43,9 Stunden (Männer: 46,2 Stunden und Frauen: 40,5 Stunden).

► **Abbildung 15. Längsschnittrrends bei der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit in ausgewählten Industrieländern**



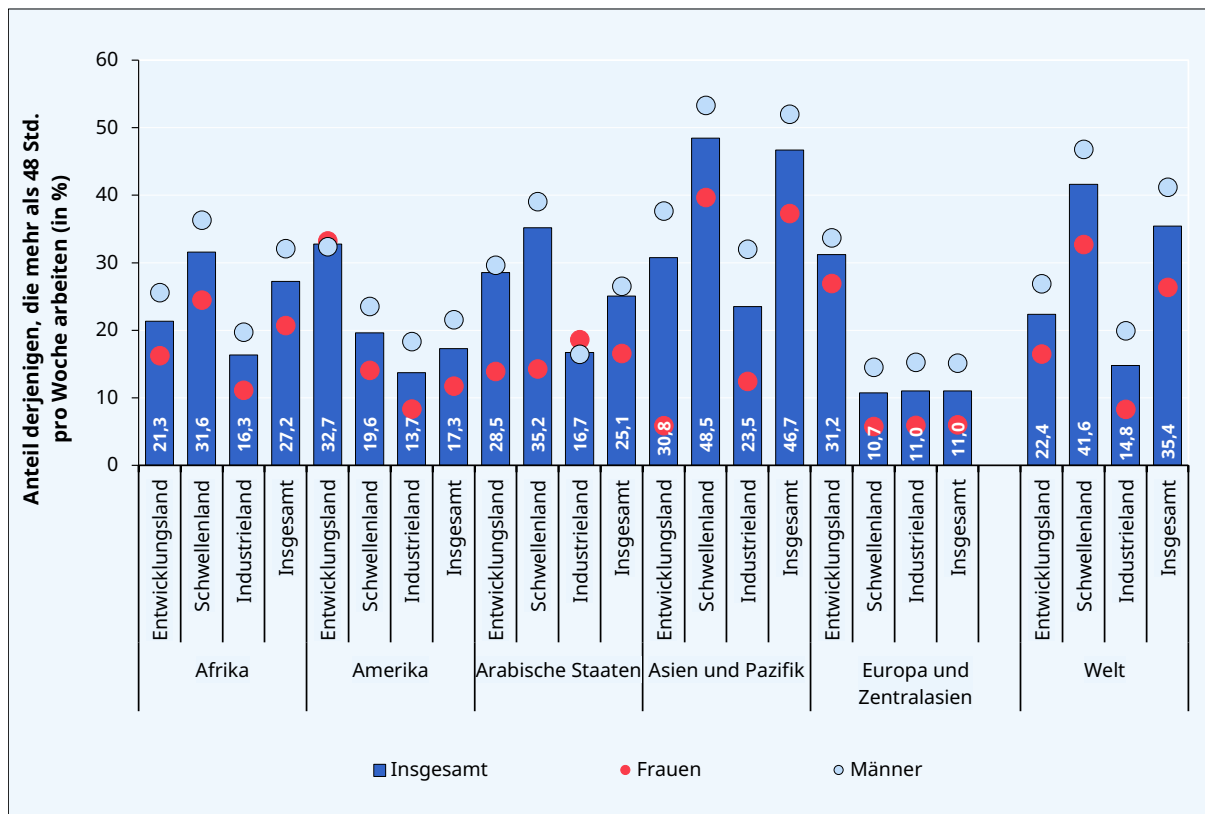
Anmerkung: Die Daten zeigen die durchschnittlichen Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer für ein ganzes Jahr. Vor 1950 beziehen sich die Daten nur auf Vollzeitbeschäftigte in der Produktion (nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten). Ab 1950 beziehen sich die Schätzungen auf die Gesamtzahl der in der Wirtschaft gearbeiteten Stunden, die in erster Linie auf den Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beruhen. Die Daten basieren auf Michael Huberman und Chris Minns, „The times they are not changin': Days and hours of work in Old and New Worlds, 1870-2000“, *Explorations in Economic History* 44, Ausgabe Nr. 4 (2007), mit erweiterter Abdeckung auf Basis der auf derselben Quelle beruhenden Penn World Table, Version 9.1 (2019). Länderübergreifende Vergleiche sind aufgrund von Unterschieden bei der Messung nur begrenzt möglich.

Quelle: IAO, *Working Time and Work-Life Balance Around the World*, 2022.

50. Lange Arbeitszeiten können definiert werden als regelmäßige Arbeitszeiten von mehr als 48 Stunden pro Woche.<sup>47</sup> Die Analyse der IAO zeigt, dass etwa ein Drittel der Arbeitnehmer weltweit (35,4 Prozent) im Jahr 2019 mehr als 48 Stunden pro Woche gearbeitet hat (Abbildung 16). Der Anteil an Arbeitnehmern mit langen Arbeitszeiten ist in der Region Europa und Zentralasien am geringsten (2019: 11 Prozent der Arbeitnehmer) und in der Region Asien und Pazifik am höchsten (2019: 40 Prozent der Arbeitnehmer).

<sup>47</sup> Diese Definition steht im Einklang mit den einschlägigen internationalen Arbeitsnormen (Übereinkommen Nr. 1 und Übereinkommen (Nr. 30) über die Arbeitszeit (Handel und Büros), 1930), die die normale Arbeitszeit auf 48 Stunden pro Woche begrenzen. Sie entspricht zudem der einschlägigen Literatur über die negativen Auswirkungen langer Arbeitszeiten auf den Arbeitsschutz, auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sowie auf die Produktivität und die Leistung.

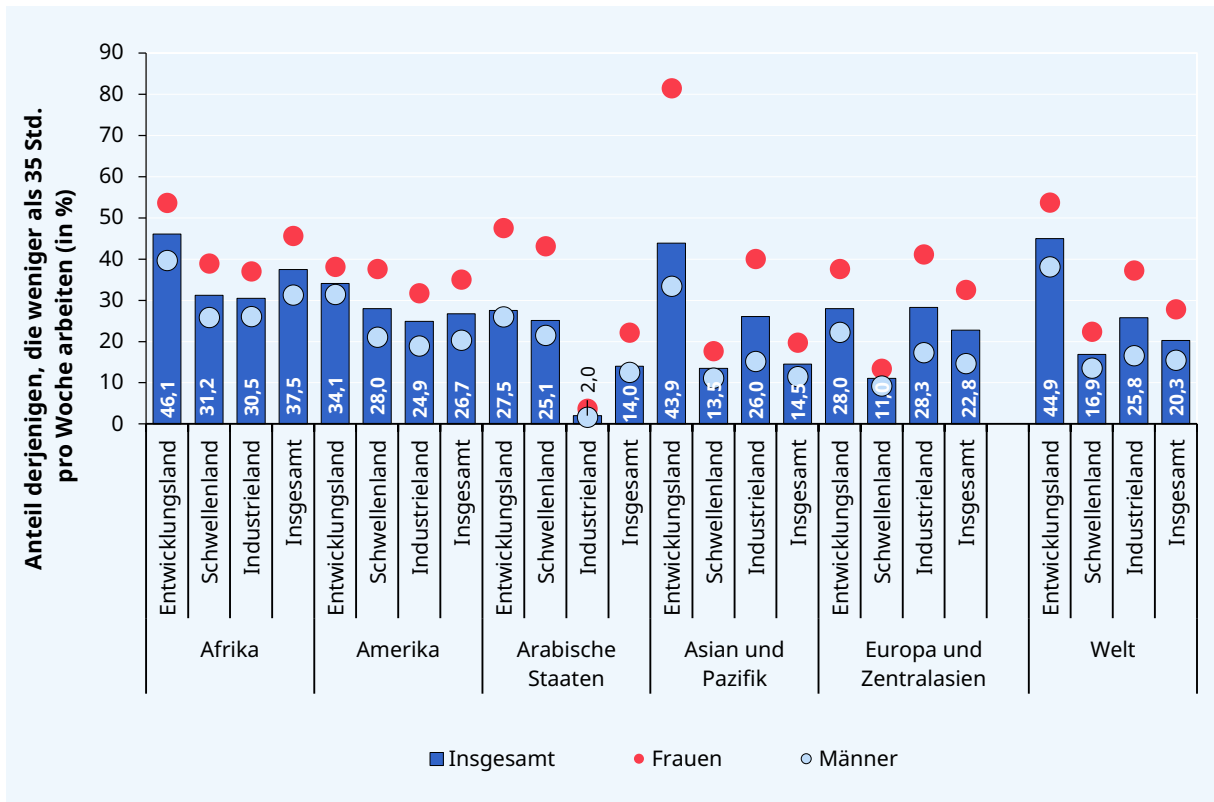
► **Abbildung 16. Arbeitnehmer, die mehr als 48 Stunden pro Woche arbeiten, nach Geschlecht, geografischer Hauptregion und Entwicklungsstand, 2019**  
(in Prozent der Gesamtbeschäftigung)



Quelle: IAO, *Working Time and Work-Life Balance Around the World*, 2022

51. Teilzeitarbeit wurde als Möglichkeit für einige Arbeitnehmer, einschließlich jüngerer Arbeitnehmer, älterer Arbeitnehmer und Frauen mit familiären Verpflichtungen, betrachtet, Zugang zu bezahlter Arbeit zu erhalten. Gemäß einer statistischen Definition der IAO bedeutet Teilzeitbeschäftigung, weniger als 35 Stunden pro Woche zu arbeiten. Aus einer Analyse der IAO geht hervor, dass 44,9 Prozent der Arbeitnehmer in den Entwicklungsländern Teilzeit arbeiten, während dieser Anteil in den Schwellenländern bei 16,9 Prozent liegt. Wie Abbildung 17 zeigt, ist bei den Frauen die Wahrscheinlichkeit, dass sie weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten, nahezu doppelt so hoch wie bei den Männern.

► **Abbildung 17. Arbeitnehmer, die weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten, nach Geschlecht, geografischer Hauptregion und Entwicklungsstand, 2019**  
(in Prozent der Gesamtbeschäftigung)



Quelle: IAO, *Working Time and Work-Life Balance Around the World*, 2022.

### Missverhältnis bei den Arbeitszeiten und Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

52. Ein Missverhältnis bei den Arbeitszeiten liegt vor, wenn jemand nicht die von ihm gewünschte Stundenzahl arbeitet. Sie kann zwei Formen annehmen: Überbeschäftigung (die tatsächliche Arbeitszeit übersteigt die vom Arbeitnehmer gewünschte Arbeitszeit) und Unterbeschäftigung (die tatsächliche Arbeitszeit liegt unter der vom Arbeitnehmer gewünschten Arbeitszeit). Eine Datenanalyse der IAO zu 37 Ländern hat ergeben, dass die weltweite Überbeschäftigungsquote bei 19 Prozent und die globale Unterbeschäftigungsquote bei 9 Prozent liegt.<sup>48</sup> Die Analyse zeigt zudem, dass dem Missverhältnis bei den Arbeitszeiten geschlechtsspezifische Unterschiede zugrunde liegen. Die Erwerbsquote wie auch die Zahl der Wochenarbeitsstunden sind bei den Männern in der Regel höher als bei den Frauen, während bei den Frauen eine höhere Überbeschäftigungs- wie auch eine höhere Unterbeschäftigungsquote als bei den Männern zu beobachten ist. Bei den Frauen beläuft sich die durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote auf rund 11 Prozent und die durchschnittliche Überbeschäftigungsquote auf rund 22,6 Prozent. Bei den Männern liegen die entsprechenden Quoten bei 6 Prozent bzw. knapp 16 Prozent.

### Ruhezeiten (einschließlich Urlaub)

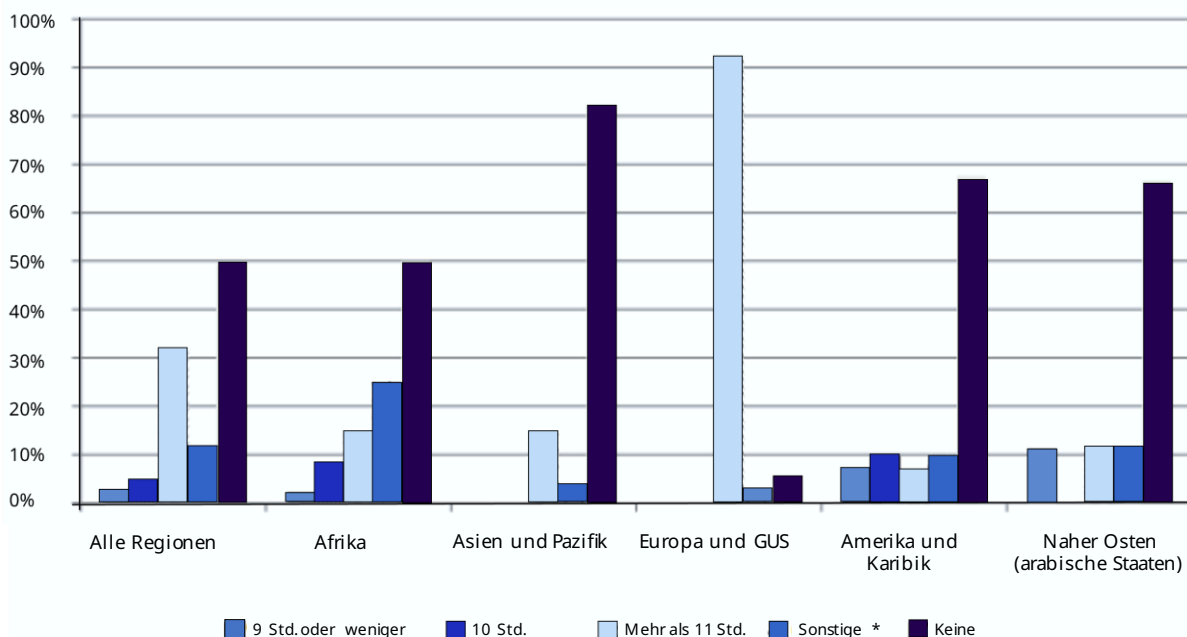
53. Ruhezeiten ermöglichen es den Arbeitnehmern, sich von der geistigen und körperlichen Beanspruchung zu erholen. Wenn sie angemessen strukturiert sind, können Ruhezeiten den Arbeits-

<sup>48</sup> Bei der Analyse wurden die statistischen Definitionen der IAO für Vollzeit- und Teilzeitarbeit verwendet.

schutz und die Produktivität des Unternehmens verbessern.<sup>49</sup> Es gibt vier Arten von Ruhepausen: i) Arbeitspausen, die während des Arbeitstages eingelegt werden, um zu essen oder sich auszuruhen, ii) die tägliche Ruhezeit als ununterbrochene Ruhezeit zwischen zwei Arbeitstagen, iii) die wöchentliche Ruhezeit, die einen Tag oder mehrere aufeinanderfolgende Tage außerhalb der Arbeit innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen umfasst, iv) und den Jahresurlaub, der aus pro Jahr bezogenen aufeinanderfolgenden arbeitsfreien Tagen oder Wochen besteht.<sup>50</sup>

54. Die Verfügbarkeit von Ruhezeiten hängt von Vorschriften, Kollektivvereinbarungen und betrieblichen Regelungen ab. Bestimmte Arten von Ruhezeiten (z.B. wöchentliche Ruhezeiten und der Jahresurlaub) sind in der Regel in den Vorschriften geregelt, andere Arten sind hingegen nicht vollständig geregelt (z.B. Arbeitspausen und tägliche Ruhezeiten). Wenn sie nicht in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften, Kollektivvereinbarungen oder betrieblichen Regelungen enthalten sind, können Ruhezeiten möglicherweise nur eingeschränkt genutzt werden. Abbildung 18 zeigt, dass in etwas weniger als der Hälfte aller Länder keine tägliche Ruhezeit gesetzlich festgelegt ist. Fehlende Ruhezeiten können sich insgesamt negativ auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Arbeitnehmer auswirken und zu Produktivitätseinbußen für die Unternehmen führen. In diesem Zusammenhang ist die Gewährleistung angemessener Ruhezeiten ein wichtiger Aspekt des Arbeitnehmerschutzes, der von den sozialen Akteuren angegangen werden muss.

► **Abbildung 18. Tägliche Ruhezeiten in der innerstaatlichen Arbeitsgesetzgebung, nach Region (prozentualer Anteil der Länder)**



\* „Sonstige“ bedeutet, dass der Schutz nicht universell ist, sondern sich auf bestimmte Gruppen (wie Schichtarbeiter, Frauen und junge Menschen) erstreckt.

Quelle: Naj Ghosheh, „Remembering rest periods in law: Another tool to limit excessive working hours“, Conditions of Work and Employment Series No. 78 (IAO, 2016).

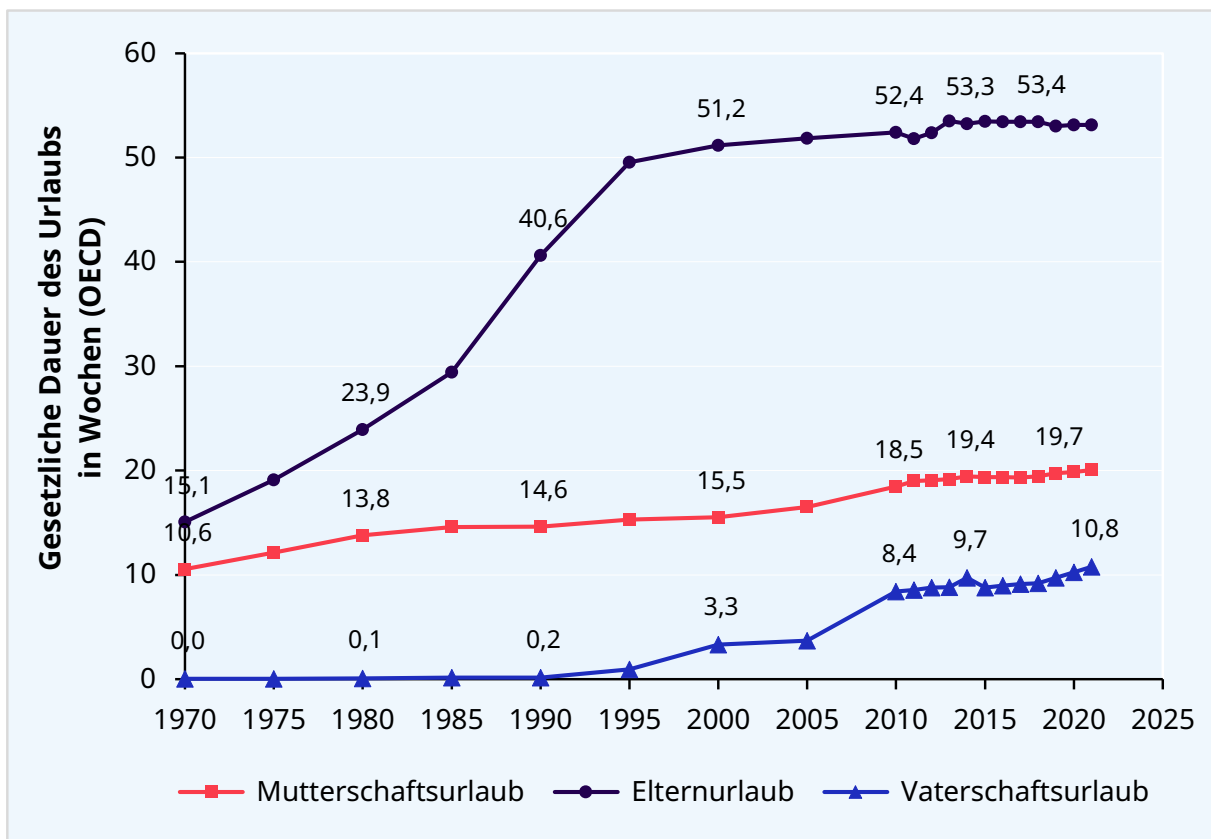
<sup>49</sup> Naj Ghosheh, „Remembering rest periods in law: Another tool to limit excessive working hours“, Conditions of Work and Employment Series No. 78 (IAO, 2016).

<sup>50</sup> IAO, „Rest periods: Definitions and dimensions“, INWORK Fact Sheet, 2016.

### 1.4.3. Mutterschutz

55. Bezahlter Mutterschaftsurlaub mit angemessener Gesundheitsfürsorge für Mütter und Kinder bildet das Kernstück des Arbeitnehmerschutzes im Zusammenhang mit Mutterschaft, familiären Verpflichtungen und der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und kann unter dem Begriff Pflegepolitik zusammengefasst werden. Die verschiedenen pflegepolitischen Maßnahmen gehen natürlich weit über den Mutterschutz hinaus und umfassen auch den Beschäftigungsschutz, Garantien für die Rückkehr an denselben Arbeitsplatz mit demselben Entgelt, den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für schwangere und stillende Frauen, den Vaterschaftsurlaub, den Elternurlaub nach Ausschöpfung des Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs, damit die Eltern sich weiterhin um die Kinder kümmern können, angemessene Kinderbetreuungsdienste und Vorkehrungen zur Gewährleistung der Langzeitpflege für gebrechliche ältere Menschen und Personen, die sich nicht selbst versorgen können.<sup>51</sup>
56. Es liegen keine globalen Daten über das Ausmaß des Ausschlusses vom Zugang zu Pflegeleistungen vor. Fakt ist, dass sich die Pflegepolitik in ständiger Entwicklung befindet. Was heute noch erstrebenswert ist, könnte morgen schon Realität sein. Abbildung 19 zeigt die Entwicklung der Dauer des Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaubs in den OECD-Ländern in den letzten rund 50 Jahren.

► **Abbildung 19. Gesetzliche Dauer von Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub in 33 OECD-Ländern, 1970–2022** (ungewichteter Durchschnitt)



Source: OECD. Stat.

<sup>51</sup> IAO, *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*, 2022.

57. Abbildung 19 deckt zwar nur 33 OECD-Länder ab, liefert aber drei Erkenntnisse: Erstens hat sich die Dauer des bezahlten Mutterschaftsurlaubs, der zwar in fast allen OECD-Ländern ein fest verankertes Recht ist, seit den 1970er-Jahren (mit Ausnahme des letzten Jahrzehnts) erheblich verlängert. Zweitens hat sich die Dauer des Elternurlaubs nach Beendigung des Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs von den 1970er- bis zu den 1990er-Jahren mehr als verdreifacht. Drittens gab es vor den 1990er-Jahren praktisch keinen Vaterschaftsurlaub, seitdem hat sich dieser in den OECD-Ländern weitgehend ausgeweitet.

#### 1.4.4. Arbeitsschutz

##### Arbeitsbedingte Krankheits- und Verletzungslast

58. Es ist zwar schwierig, genau zu wissen, wie viele Menschen aufgrund von Risikofaktoren am Arbeitsplatz sterben, doch die modellierten Schätzungen der IAO und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gehen davon aus, dass es jedes Jahr etwa 1,9 Millionen Arbeitnehmer sind.<sup>52</sup> Berücksichtigt man das Alter des Arbeitnehmers und seine Lebenserwartung, so entspricht dies sechs verlorenen gesunden Lebenstagen pro erwachsene Person. Abbildung 20 zeigt die geschätzten Todesfälle pro 100.000 Arbeitnehmer und die verlorenen Lebenstage pro erwachsene Person im erwerbsfähigen Alter. Die Sterblichkeitsrate liegt je nach Jahr zwischen 39,9 und 34,3 pro 100.000 erwachsene Person im erwerbsfähigen Alter. Dennoch ist der Trend rückläufig. Auch die Krankheitslast ist zwischen 2000 und 2016 zurückgegangen, wenn auch nur geringfügig.

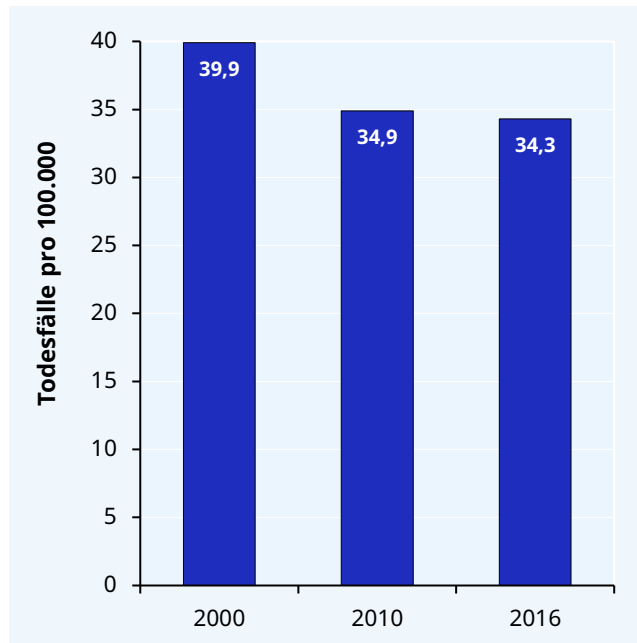
---

<sup>52</sup> IAO und WHO, *WHO/ILO joint estimates of the work-related burden of disease and injury, 2000–2016: Global monitoring report*, 2021.

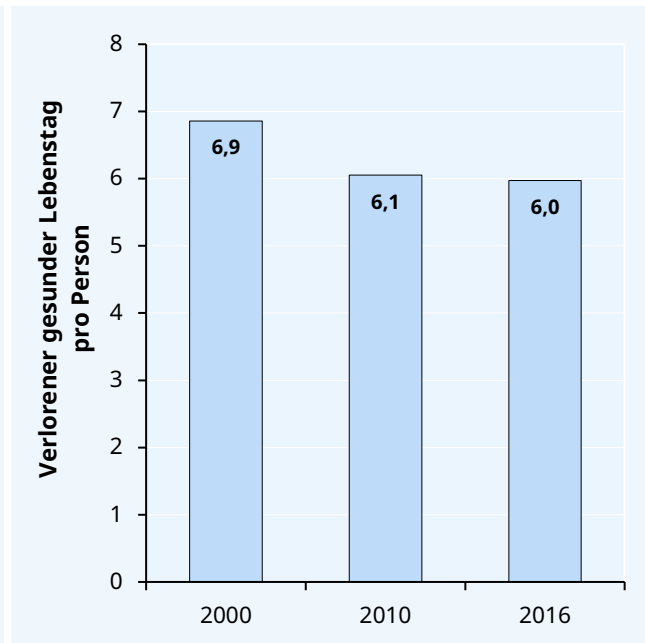


► **Abbildung 20. Arbeitsbedingte Krankheits- und Verletzungslast: Todesfälle pro 100.000 und behinderungsbereinigte Lebensjahre pro Person**

Todesfälle pro 100.000 erwachsene Person im erwerbsfähigen Alter



Behinderungsbereinigte Lebensjahre pro erwachsene Person im erwerbsfähigen Alter



Anmerkung: Behinderungsbereinigte Lebensjahre für einen Gesundheitszustand sind die Summe der durch vorzeitigen Tod verlorenen Lebensjahre und der durch den Gesundheitszustand bedingten Lebensjahre mit einer Behinderung in einer Bevölkerung.

Bei den obigen Schätzungen handelt es sich um die Mortalität und Morbidität, die auf die Aussetzung gegenüber berufsbedingten Risikofaktoren zurückzuführen sind, und nicht um das Ergebnis direkter Messungen auf der Grundlage von Bevölkerungs- oder Gesundheitsstatistiken.

Quelle: IAO und WHO, *WHO/IAO joint estimates of the work-related burden of disease and injury, 2000–2016: Global Monitoring Report, 2021.*

**59.** Diese arbeitsbedingten Todesfälle sind ungleichmäßig verteilt. Die Sterblichkeitsrate der Männer (51,4 pro 100.000 Erwachsene im erwerbsfähigen Alter) ist viel höher als jene der Frauen (17,2 pro 100.000 Erwachsene im erwerbsfähigen Alter). Darüber hinaus ist die arbeitsbedingte Krankheitslast bei den älteren Altersgruppen wesentlich höher als bei den jüngeren: In der Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen belief sich die Quote auf 4,3 Todesfälle pro 100.000 Arbeitnehmer, während sie bei den 65- bis 69-Jährigen bei 100 Todesfällen pro 100.000 Arbeitnehmer lag. In vielen Fällen sterben ältere Arbeitnehmer, nachdem sie ein Leben lang schädlichen Stoffen ausgesetzt waren. Es gibt auch geografische Ungleichheiten: In Ländern mit höherer Arbeitsproduktivität ist die arbeitsbedingte Sterblichkeit etwas niedriger.<sup>53</sup> Ein wesentlicher Aspekt der Sicherheit am Arbeitsplatz ist schließlich der Schutz vor Gewalt und Belästigung.

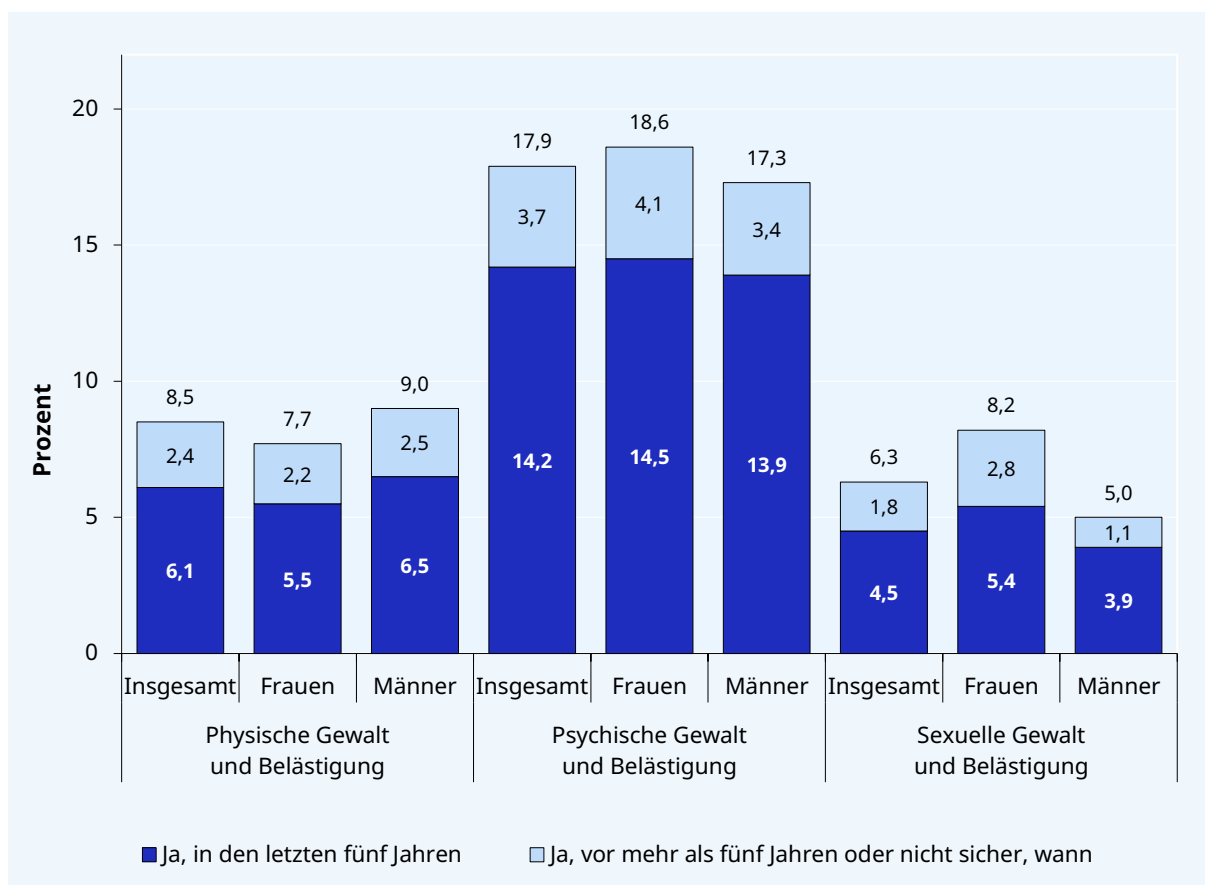
### Recht auf Freiheit von Gewalt und Belästigung, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt und Belästigung

**60.** Eine neuere durchgeführte Erhebung ergab, dass im Jahr 2021 mehr als jeder fünfte Erwerbstätige (22,8 Prozent, d.h. 743 Millionen Personen) im Laufe seines Arbeitslebens mindestens eine Form von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz erlebt hat, sei es physisch, psychisch oder

<sup>53</sup> IAO und WHO, *WHO/ILO joint estimates of the work-related burden of disease and injury, 2000–2016.*

sexuell (Abbildung 21). Von den davon betroffenen Personen gab etwa ein Drittel (31,8 Prozent) an, mehr als eine Form erlebt zu haben, wobei 6,3 Prozent in ihrem Arbeitsleben mit allen drei Formen konfrontiert waren. Psychische Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz war die häufigste Form von Gewalt und Belästigung, die sowohl von Männern als auch von Frauen genannt wurde. Rund 8,5 Prozent der Erwerbstätigen (277 Millionen Menschen) hatten in ihrem Arbeitsleben physische Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz erlebt, wobei Männer häufiger betroffen waren als Frauen. Zudem hatten 6,3 Prozent der Erwerbstätigen (205 Millionen Menschen) in ihrem Arbeitsleben sexuelle Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz erlebt, wobei Frauen besonders häufig betroffen waren. Die Daten zu sexueller Gewalt und Belästigung zeigen den mit Abstand größten geschlechtsspezifischen Unterschied unter den drei Formen von Gewalt und Belästigung. Den Daten zufolge gaben mehr als drei von fünf Opfern von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz an, dass sie mehrfach davon betroffen waren. Bei den meisten von ihnen ereignete sich der letzte Vorfall innerhalb der letzten fünf Jahre.

► **Abbildung 21. Anteil der Erwerbstätigen weltweit, die physische, psychische oder sexuelle Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz erlebt haben, und jüngste Fälle, nach Geschlecht, 2021 (in Prozent)**



Quelle: IAO, Lloyd's Register Foundation and Gallup: *Experiences of violence and harassment at work: A global first survey*, 2022.

61. Die Erhebung hat zudem gezeigt, dass das Risiko, Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz zu erleben, nicht gleichmäßig auf die verschiedenen demografischen Gruppen verteilt ist und dass bestimmte Gruppen, darunter junge Menschen, Arbeitsmigranten sowie abhängig Beschäftigte und Angestellte beiderlei Geschlechts, am ehesten von verschiedenen Arten von Gewalt und Belästigung betroffen sind. Darüber hinaus wiesen bestimmte Personen, insbesondere diejenigen, die mehrfachen und sich überschneidenden Formen von Diskriminierung ausgesetzt waren,

höhere Prävalenzraten auf. Interessanterweise war die Wahrscheinlichkeit, dass Personen, die zu irgendeinem Zeitpunkt in ihrem Leben aufgrund ihres Geschlechts, einer Behinderung, ihrer Nationalität oder ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Hautfarbe oder Religion diskriminiert wurden, am Arbeitsplatz Gewalt und Belästigung erlebt haben, höher als bei Personen, die keine derartige Diskriminierung erfahren haben. Die Erhebung bestätigte, dass es schwierig ist, über persönliche Erfahrungen mit Gewalt und Belästigung zu sprechen. Lediglich etwas mehr als die Hälfte (54,4 Prozent) der Opfer hatte sich mit jemandem darüber ausgetauscht – häufig erst, nachdem sie mehrere Formen von Gewalt und Belästigung erlebt hatten.

## 1.5. Schlussfolgerungen, die sich aus diesem Kapitel ziehen lassen

62. Die in diesem Kapitel dargelegten Daten zeigen, dass die abhängige Beschäftigung – die historisch gesehen am engsten mit dem Arbeitnehmerschutz verbunden ist – einen zunehmenden Anteil der Erwerbstätigen und inzwischen 53 Prozent aller Erwerbstätigen weltweit ausmacht. Zudem wird ersichtlich, dass bestimmte Beschäftigungsformen und Arbeitsregelungen wie befristete Arbeit, Plattformarbeit und Telearbeit – die Gegenstand von Diskussionen über den Arbeitnehmerschutz sind – ebenfalls an Bedeutung gewonnen haben. Ferner zeigt dieses Kapitel, dass trotz der Fortschritte, die betreffend die verschiedenen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes, einschließlich Lohnpolitik, Arbeitszeit, Mutterschutz und Arbeitsschutz, erzielt wurden, nach wie vor große Herausforderungen in Bezug auf die Informalität und die für Diskriminierung anfälligen Gruppen, darunter Arbeitsmigranten und Arbeitnehmer mit Behinderungen, bzw. bestimmte Berufsgruppen wie Hausangestellte und Heimarbeiter bestehen.

## ► Kapitel 2

---

### Erfassungsbereich und Wirksamkeit des Arbeitnehmerschutzes: Anpassung politischer Konzepte, Innovationen und anstehende Herausforderungen

**63.** Seit der wiederkehrenden Diskussion über den Arbeitnehmerschutz im Jahr 2015 haben die IAO-Mitgliedstaaten ihre politischen Konzepte angepasst, um den Schutz auch jenen Arbeitnehmern zugute kommen zu lassen, die zuvor von seinem Geltungsbereich ausgeschlossen waren, oder um das Schutzniveau zu erhöhen. Zudem haben sie die Mechanismen zur Einhaltung von Vorschriften weiter angepasst, um eine höhere Wirksamkeit zu gewährleisten. Darüber hinaus haben die Sozialpartner Kollektivverhandlungen genutzt, um Fortschritte in bestimmten Bereichen zu erzielen, insbesondere was die Löhne anbelangt. Dieses Kapitel enthält einen Überblick über die in den verschiedenen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes vollzogenen Entwicklungen, einschließlich der Formen von Arbeitsorganisation und Arbeitsgestaltung, die in der gegenwärtigen Arbeitswelt besondere Beachtung verdienen. Des Weiteren wird auf Entwicklungen in Bezug auf jene Arbeitnehmergruppen eingegangen, für die die Gewährleistung eines angemessenen Arbeitnehmerschutzes eine besondere Herausforderung darstellt, etwa Arbeitsmigranten und Hausangestellte. Die erzielten Fortschritte sind allerdings uneinheitlich: Einige Arbeitnehmer sind weiterhin vom Geltungsbereich entsprechender Regelungen ausgeschlossen, es bestehen nach wie vor Mängel bei der Einhaltung von Vorschriften, und das Schutzniveau ist häufig unzureichend.

#### 2.1. Lohnpolitik

##### 2.1.1. Mindestlöhne und existenzsichernde Löhne

- 64.** Die Mitgliedstaaten setzen verstärkt auf Mindestlöhne, seien sie gesetzlich vorgeschrieben oder ausgehandelt, um Lohnarbeiter vor unzulässig niedriger Bezahlung zu schützen. Gut konzipierte Mindestlohnsysteme mit einem umfassenden rechtlichen Geltungsbereich und angemessenen Tarifen, die den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familien sowie den wirtschaftlichen Faktoren entsprechen, tragen zu einer Verringerung der Erwerbsarmut und der Einkommensungleichheit bei.
- 65.** In der EU verpflichtet eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne aus dem Jahr 2022 die Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen, die für die Festlegung und Aktualisierung dieser Mindestlöhne erforderlichen Verfahren auf der Grundlage klar definierter Kriterien und unter Beteiligung der Sozialpartner zu schaffen. Zudem müssen EU-Mitgliedstaaten, in denen die kollektivvertragliche Abdeckung unter 80 Prozent liegt, einen Aktionsplan zur Förderung von Kollektivverhandlungen aufstellen. Ferner zielt die Richtlinie darauf ab, den effektiven Zugang der Arbeitnehmer zum Recht auf Mindestlohnschutz zu verbessern.<sup>54</sup>
- 66.** Gesetzliche Mindestlöhne sind in den letzten Jahren in einer Reihe von Ländern eingeführt worden, etwa in Ägypten, Deutschland, den Malediven, Südafrika und Zypern. Andere Länder, wie

---

<sup>54</sup> EU, *Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union*, 2022

beispielsweise Indien, haben den Erfassungsbereich ihres Mindestlohnsystems ausgedehnt. Einige Länder, darunter Bangladesch und Vietnam, haben die Datengrundlage für die Festlegung von Mindestlöhnen verbessert. Obwohl in den meisten Ländern die Mindestlohnsätze in den letzten zehn Jahren zumindest nominal gestiegen sind, bleibt ihre Umsetzung in vielen Ländern – insbesondere in Ländern mit einer ausgedehnten informellen Wirtschaft – nach wie vor eine große Herausforderung.<sup>55</sup>

- 67.** Einige Schutzlücken hängen mit dem Geltungsbereich zusammen. So gilt etwa die Mindestlohnverordnung Malaysias von 2022 nicht für Hausangestellte. Zudem gelten in einigen Fällen niedrigere Mindestlohnsätze für Arbeitsmigranten, weil Sachleistungen in die Berechnung einbezogen werden. Wie der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen betont, sollte in solchen Fällen gewährleistet werden, dass der den Sachleistungen zugewiesene Wert fair und angemessen ist.<sup>56</sup>
- 68.** Der Ruf nach angemessenen, existenzsichernden Löhnen, die Arbeitnehmern und ihren Familien einen menschenwürdigen Lebensstandard ermöglichen, ist in den letzten Jahren lauter geworden. Im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland wurde der gesetzliche Mindestlohn 2015 in „nationaler existenzsichernder Lohn“ umbenannt und schrittweise erhöht. Immer mehr multinationale Unternehmen haben die Absicht geäußert, sich für die Zahlung angemessener existenzsichernder Löhne über die gesamten Lieferketten hinweg einzusetzen, oder sie haben sich Multi-Akteur-Initiativen angeschlossen, die die freiwillige Zahlung existenzsichernder Löhne fördern.<sup>57</sup>

## 2.1.2. Lohnverhandlungen

- 69.** Die Festlegung von Mindestlöhnen auf dem Wege der Kollektivverhandlungen ist vereinbar mit dem IAO-Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, sofern die daraus resultierenden Kollektivvereinbarungen rechtlich bindend sind. Einige Länder, darunter Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden, verfolgen diesen Ansatz für die Festlegung der Mindestlöhne. In anderen Ländern ergänzen gesetzliche Mindestlöhne und Kollektivverhandlungen einander, indem Löhne, die über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen, in Kollektivverhandlungen ausgehandelt werden. Bestimmungen zur Regulierung von Löhnen fanden sich in 95 Prozent der kürzlich von der IAO untersuchten Kollektivvereinbarungen.<sup>58</sup>
- 70.** Kollektivverhandlungen können auf verschiedenen Ebenen geführt werden und unterschiedliche Aspekte umfassen. So erlaubt in Belgien ein Kollektivvertrag von 2019 für die Reinigungsbranche Akkordlöhne, vorausgesetzt, dass die Arbeitgeber sich verpflichten, den Arbeitnehmern ein ausreichendes Arbeitsvolumen zuzuteilen. In Namibia wurde 2021 erfolgreich eine Erhöhung des Mindestlohns für den Agrarsektor ausgehandelt. In Senegal traten 2020 neue Lohnskalen für den Privatsektor in Kraft. In Spanien wurde mit dem Kollektivvertrag von 2017 für den Bausektor ein zweigliedriger Ausschuss gegründet, der die Festlegung und Bewilligung der Lohnskalen überwacht.
- 71.** Lohnverhandlungen tragen auch dazu bei, die Auswirkungen von Krisen wie beispielsweise der COVID-19-Pandemie abzufedern. Im Verlauf der Jahre 2020 und 2021 wurden in verschiedenen Ländern Kollektivvereinbarungen in den Bereichen Gesundheitswesen, Transport, Lebensmittel-

<sup>55</sup> IAO, *Global Wage Report 2020–21*.

<sup>56</sup> IAO, *Promoting fair migration: General Survey concerning the migrant workers instruments*, Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, 2016.

<sup>57</sup> IAO, „Setting adequate wages: The question of living wages“, IAO-Kurzdossier, Oktober 2022.

<sup>58</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*.

einzelhandel und Altenpflege geschlossen, die Bonuszahlungen und Lohnerhöhungen als Anerkennung für jene Arbeitnehmer vorsahen, die an vorderster Front im Kampf gegen COVID-19 tätig waren.<sup>59</sup> In Deutschland, Frankreich und Österreich wurden Bestimmungen über Lohnkostenzuschüsse oder Kurzarbeitergeld in Kollektivvereinbarungen aufgenommen.<sup>60</sup> In Südafrika sicherte ein 2020 vom nationalen Verhandlungsrat für die Bekleidungsindustrie geschlossener Kollektivvertrag den Arbeitnehmern die volle Bezahlung während der Lockdown-Phase zu. In Tunesien ermöglichte eine Vereinbarung zwischen den wichtigsten Sozialpartnern und dem Ministerium für Soziales die Lohnfortzahlung bei durch COVID-19 verursachten Betriebschließungen in verschiedenen Sektoren.<sup>61</sup>

- 72.** Ferner wurden Anstrengungen unternommen, den Arbeitnehmerschutz auf jene Gruppen auszuweiten, die – wie insbesondere Frauen und Arbeitsmigranten – in Niedriglohnbeschäftigungen überrepräsentiert sind. So setzt in Argentinien der 2018 gegründete dreigliedrige nationale Ausschuss für Beschäftigte in Privathaushalten die Arbeitsbedingungen einschließlich der Stunden- und Monatslöhne für Hausangestellte auf der Grundlage des Prinzips der gleichen Bezahlung für Männer und Frauen fest. In Jordanien sind die in der Bekleidungsindustrie tätigen Arbeitsmigranten durch den Kollektivvertrag für diesen Industriezweig geschützt; was allerdings ihr aktives und passives Wahlrecht bei Gewerkschaftswahlen und die Wertfestlegung der im Mindestlohn enthaltenen Sachleistungskomponenten anbelangt, sind noch Fragen offen.<sup>62</sup>

### 2.1.3. Lohnschutz

- 73.** Das Übereinkommen (Nr. 95) und die Empfehlung (Nr. 85) über den Lohnschutz, 1949, sowie das Übereinkommen (Nr. 173) und die Empfehlung (Nr. 180) über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers, 1992, enthalten Bestimmungen, die ein breites Spektrum an Fragen zum Lohnschutz behandeln und unter anderem Folgendes gewährleisten sollen: die volle und fristgerechte Bezahlung in gesetzlicher Währung, die gerechte und angemessene Berechnung der teilweisen Abgeltung durch Sachleistungen, die Verfügungsfreiheit der Arbeitnehmer über ihren Lohn, das Verbot unrechtmäßiger und missbräuchlicher Lohnabzüge, die Informationspflicht und den Schutz der Lohnforderungen im Falle einer Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.
- 74.** Zu den jüngsten Gesetzesinitiativen zur Erweiterung des Lohnschutzes zählt eine 2019 in China erlassene Verordnung, die Lohnzahlungen für Arbeitsmigranten im ländlichen Raum garantiert. Mehrere Länder des Kooperationsrats der Arabischen Staaten des Golfes haben ein Lohnschutzkonzept mit einem elektronischen Lohnüberweisungssystem eingeführt, das die Arbeitgeber verpflichtet, Löhne über Finanzinstitute auszuzahlen. Als Hausangestellte tätige Arbeitsmigranten sind jedoch von diesem System ausgenommen.<sup>63</sup> 2022 wurde in Irland ein Gesetz verabschiedet, das es Arbeitgebern verbietet, Trinkgelder als Ausgleich für den Grundlohn eines Arbeitnehmers zu verwenden. Zu den Ländern, die Lohnschutzregelungen für Arbeitsmigranten in bilaterale Arbeitskräfteabkommen aufgenommen haben, zählen Äthiopien, Indien, Kambodscha, Mauritius, Nepal und Uganda. Ebenso wurden Lohnschutzregelungen für als Hausangestellte tätige Arbeits-

<sup>59</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*.

<sup>60</sup> IAO, „Country policy responses“.

<sup>61</sup> IAO, „Labour relations and COVID-19: Negotiated income support and job security in Tunisia“, Hintergrundpapier, Oktober 2020.

<sup>62</sup> IAO, *Industrial relations in the ready-made garment sector in Jordan*, 2022.

<sup>63</sup> IAO, „Minimum wages and wage protection in the Arab States: Ensuring a just system for national and migrant workers“, Mitteilung für politische Entscheidungsträger.

migranten in Indonesien, Jordanien, Kuwait, Malaysia, Philippinen und Sri Lanka in Arbeitskräfteabkommen einbezogen.

- 75.** Mehrere Länder haben in den vergangenen Jahren Gesetze verabschiedet oder abgeändert, um zu verhindern, dass Arbeitgeber ihrer Verpflichtung zur Zahlung von Löhnen und damit verbundenen Leistungen nicht nachkommen. In Norwegen wurde 2022 ein neues Gesetz zur Bekämpfung arbeitsbezogener Kriminalität verabschiedet, dem zufolge die Nichteinhaltung von Zahlungsverpflichtungen durch Arbeitgeber als Straftat gilt. In den Vereinigten Staaten von Amerika wurde 2021 im Bundesstaat Illinois ein Gesetz erlassen, das ein höheres Strafmaß im Falle von Lohnunterzahlung vorsieht.
- 76.** Eine Reihe von Rechtsvorschriften wurde in jüngerer Zeit zum Schutz der Lohnforderungen von Arbeitnehmern erlassen. So gilt beispielsweise in Belgien das einem Arbeitnehmer aufgrund der Beendigung seines Arbeitsverhältnisses geschuldete Entgelt in Zukunft als bevorrechtigter Anspruch, unabhängig davon, ob das Beschäftigungsverhältnis vor oder nach einer Konkurserklärung beendet wurde.<sup>64</sup> In Indien räumt das Insolvenz- und Konkursrecht von 2016 Lohnforderungen eine sehr hohe Priorität ein.<sup>65</sup>
- 77.** Die Förderung digitaler Lohnzahlungen war in zahlreichen Ländern ein vorrangiges Anliegen, insbesondere als Antwort auf die COVID-19-Pandemie. In den Philippinen hält das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung Privatunternehmen an, die Löhne digital und fristgerecht zu zahlen. Die rapide Ausbreitung von Lohnzugriffsprogrammen in zahlreichen Regionen der IAO, die es Arbeitnehmern ermöglichen, bereits vor dem Zahltag auf den bis dahin angesammelten Lohn zuzugreifen, geht allerdings auch mit regulatorischen Herausforderungen einher, insbesondere was den Schutz von Niedriglohnbeziehern vor wucherischen Geldverleihern anbelangt. In den Vereinigten Staaten von Amerika hat die Behörde für finanziellen Verbraucherschutz 2020 eine gutachterliche Stellungnahme herausgegeben, der zufolge die Anbieter solcher Programme einen Vertrag mit dem Arbeitgeber abschließen müssen und von den Arbeitnehmern keinerlei Gebühren verlangen oder einziehen dürfen.

#### 2.1.4. Maßnahmen zur Entgeltgleichheit

- 78.** Zur Überwindung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles verfolgen die Länder vielfältige Strategien. Dazu zählen Bemühungen um eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, um insbesondere den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen für gleichwertige Arbeit rechtlich zu verankern, wie etwa in der Mongolei, Sambia und Thailand. Andere Länder haben gesetzliche Bestimmungen und Leitlinien dazu erlassen, wie Arbeit zu bewerten ist. In Peru hat die Regierung 2018 offizielle Leitlinien für die Bewertung von Tätigkeiten und die Umsetzung des Index der Kategorien und Aufgaben herausgegeben. Zudem hat sie 2021 neue Verordnungen erlassen, die die Lohndiskriminierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Landwirtschaft verbieten und die Arbeitgeber verpflichten, die Tätigkeiten nach objektiven Kriterien zu bewerten und sie nach Kategorien und Aufgaben in einem Index zu gruppieren. In Portugal wurde kürzlich eine Gesetzesänderung eingeführt, mit der der Begriff der „gleichwertigen Arbeit“ näher erläutert und damit die praktische Umsetzung des Gesetzes erleichtert wird. Mehrere Länder, darunter Deutschland, Spanien und das Vereinigte Königreich, haben Lohngefälle-Audits für mittlere und große Unternehmen eingeführt. Überdies enthalten einige Gesetze Bestimmungen zur Entgeltgleichheit auf der Grundlage von Kriterien, die über Geschlecht und geschlechtliche Identität

<sup>64</sup> IAO, *Direct request of the CEACR: Belgium*, 2019.

<sup>65</sup> IAO, „*Protection of workers' wage claims in enterprise insolvency*“, Merkblatt, Mai 2020.



hinausgehen. So besteht beispielsweise in Brasilien ein gesetzlich garantiertes Recht auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, der Nationalität oder des Alters.

- 79.** Zu den weiteren Maßnahmen zählen verschärfte Auflagen für Arbeitgeber. Diese beinhalten, wie etwa in Schweden, die Pflicht, Lohnerhebungen durchzuführen und Aktionspläne zu erstellen. Einige Länder haben speziell auf Entgeltgleichheit ausgerichtete Arbeitsaufsichtskampagnen eingeführt (Spanien) oder fördern die öffentliche Auftragsvergabe an Akteure, die die Lohnungleichheit respektieren (Schweiz). In Deutschland, Irland, Island, Israel, Kanada und dem Vereinigten Königreich sehen jüngste gesetzliche Regelungen zur Entgelttransparenz unter anderem die regelmäßige Offenlegung der Entgelte, regelmäßige Berichte oder Audits in Bezug auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle und den Anspruch der Arbeitnehmer auf Zugang zu Entgeltdaten vor.<sup>66</sup> 2022 wurde eine politische Einigung über die vorgeschlagene Richtlinie über Maßnahmen zur Lohntransparenz in der EU erzielt.<sup>67</sup>
- 80.** Kollektivvereinbarungen haben sich auch als Katalysator für den Abbau geschlechtsspezifischer Entgeltungleichheit herausgestellt, wenngleich die Aufnahme diesbezüglicher Regelungen in die Kollektivvereinbarungen je nach Land sehr unterschiedlich ausfällt.<sup>68</sup> So hat beispielsweise in Neuseeland die Vereinbarung von 2017 über Lohngerechtigkeit im Pflegesektor bewirkt, dass 55.000 Pflege- und Betreuungskräfte – vornehmlich Frauen – Lohnerhöhungen zwischen 15 und 50 Prozent erhielten.<sup>69</sup>

### 2.1.5. Abschließende Bemerkungen zur Lohnpolitik

- 81.** Angemessene Mindestlohn- und Lohnverhandlungssysteme sind wesentliche politische Instrumente zur Bekämpfung von Erwerbsarmut und Ungleichheit. Zudem können sie dazu beitragen, die Auswirkungen von Krisen zu mildern. Da die beitragsabhängigen Leistungen der sozialen Sicherheit unmittelbar von der Entgelthöhe abhängen, können höhere Löhne darüber hinaus einen angemesseneren Sozialschutz gewährleisten. Dennoch gibt es weiterhin einige Schutzdefizite, insbesondere dort, wo einschlägige Bestimmungen für besonders stark von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit betroffene Arbeitnehmergruppen wie Hausangestellte oder wie Arbeitsmigranten, die dem Risiko niedrigerer Mindestlohnsätze besonders ausgesetzt sind, vom Geltungsbereich ausgenommen sind. Die Inklusivität der Kollektivverhandlungen zu verbessern, ist von zentraler Bedeutung, um den Arbeitnehmerschutz auf jene Gruppen auszuweiten, die – wie vor allem Frauen und Arbeitsmigranten – in Niedriglohntätigkeiten überrepräsentiert sind. Insgesamt sind die in den letzten Jahren erzielten Fortschritte bei der Überwindung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles dürftig. Die Lohnunterschiede sind auf eine Kombination mehrerer Faktoren zurückzuführen. Dazu zählen die horizontale und vertikale gewerbliche und berufliche Segmentierung, die Unterbewertung von Tätigkeiten in Sektoren und Berufen mit einem hohen Frauenanteil sowie Diskriminierung in Form von Stereotypen, Vorurteilen, ungleicher Verteilung unbezahlter Pflegearbeit und nachteiliger finanzieller Auswirkungen der Pflegetätigkeit.<sup>70</sup> Dieses geschlechtsspezifische Lohngefälle wird weiter verschärft, wenn sich verschiedene Diskriminierungsgründe überlappen. Aufmerksamkeit sollte darüber hinaus jenen Maßnah-

<sup>66</sup> IAO, *Pay transparency legislation: Implications for employers' and workers' organizations*, 2022.

<sup>67</sup> Europäische Kommission, *EU-Kommission begrüßt politische Einigung auf neue Vorschriften über Lohntransparenz*, Pressemitteilung, 15. Dezember 2022.

<sup>68</sup> IAO, *Pay transparency legislation: Implications for employers' and workers' organizations*, 2021.

<sup>69</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*.

<sup>70</sup> IAO, *A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all*, 2019.



men gewidmet werden, die eine effektive Zahlung von Löhnen im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 95 gewährleisten. So haben sich in einigen Ländern Fragen hinsichtlich der Zahlung von Arbeitsentgelt in Cryptowährung ergeben.<sup>71</sup> Auch der Ausschluss von migrantischen Hausangestellten aus den Lohnschutzsystemen gibt Anlass zu Sorge.

## 2.2. Arbeitszeit und Arbeitsorganisation

### 2.2.1. Arbeitsstunden und Ruhezeiten

- 82.** In den letzten Jahren ist das Interesse an einer Verringerung der Arbeitszeit erneut gestiegen. Kürzere Arbeitszeiten wirken sich nicht nur positiv auf das Wohlbefinden der Arbeitnehmer aus; sie können auch dank geringerer Ermüdung und einer positiveren Einstellung und Arbeitsmoral der Arbeitnehmer zu Produktivitätssteigerungen führen.<sup>72</sup> Aufgrund der positiven Ergebnisse zweier breit angelegter Studien zu verkürzten Arbeitswochen von 35 bis 36 Stunden in Island wurden Kollektivvereinbarungen abgeschlossen, die für 86 Prozent der isländischen Arbeitnehmer eine verkürzte Arbeitswoche oder das Recht auf eine geringere Stundenzahl vorsehen. In Malaysia wurde 2022 die maximale wöchentliche Arbeitszeit von 48 auf 45 Stunden gesenkt. In Spanien und dem Vereinigten Königreich wurden kürzere Arbeitswochen in Pilotstudien getestet.
- 83.** Die Gewährleistung von Mindestruhezeiten ist ein weiteres Anliegen, insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen im Kontext der Telearbeit, die zur Einführung eines „Rechts auf Nichterreichbarkeit“ geführt haben.

### 2.2.2. Arbeitszeitregelungen

- 84.** Flexible Arbeitszeitregelungen können sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer von Vorteil sein. In Belgien wurde 2022 ein Gesetz verabschiedet, das es Vollzeitbeschäftigten ermöglicht, den Umstieg auf eine komprimierte Vier-Tage-Arbeitswoche zu beantragen. Eine Ablehnung durch den Arbeitgeber muss schriftlich begründet werden.
- 85.** Nachtarbeit ist ein weiterer wichtiger Aspekt der Arbeitszeit. In Indien hat die Regierung von Uttar Pradesh 2022 eine neue Anordnung erlassen, der zufolge Arbeitnehmerinnen nicht zu Nachtarbeit in Fabriken gezwungen werden dürfen. Sie dürfen diese Arbeit nur freiwillig und unter bestimmten Voraussetzungen leisten. Dazu zählen die Bereitstellung einer kostenlosen Transportmöglichkeit und Maßnahmen zur Verhinderung sexueller Belästigung.
- 86.** Bei der Arbeit auf Abruf ist die Arbeitszeit so gestaltet, dass die Anzahl der zu arbeitenden Stunden oder Tage je nach Erfordernis des Arbeitgebers variieren kann, häufig ohne garantierte Stundenzahl und mit unvorhersehbaren Zeitplänen. Eine EU-Richtlinie von 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen soll den Missbrauch von Null-Stunden-Verträgen verhindern; sie räumt Arbeitnehmern mit einem gänzlich oder weitgehend unvorhersehbaren Arbeitsplan gewisse Rechte ein. So sollen Arbeitnehmer nach einer Beschäftigungsdauer von 26 Wochen vorhersehbarere Arbeitspläne und -bedingungen fordern können, und die Arbeitgeber müssen diese Forderung schriftlich innerhalb einer festgelegten Frist beantworten.<sup>73</sup> In Ontario, Kanada, kön-

<sup>71</sup> Laut Internationalem Währungsfonds (IWF) ist die Einführung von Cryptowährung als gesetzlicher Währung, wie 2021 in El Salvador geschehen, mit „großen Risiken für die Finanz- und Marktintegrität, für finanzielle Stabilität und Verbraucherschutz“ behaftet und „kann Eventualschulden verursachen“. IWF, „[IMF Executive Board Concludes 2021 Article IV Consultation with El Salvador](#)“, Pressemitteilung Nr. 22/13, 25. Januar 2022.

<sup>72</sup> IAO, *Decent working time: New trends, new issues*, 2006.

<sup>73</sup> EU, *Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union*, 2019.

nen sich Arbeitnehmer (mit gewissen Ausnahmen) weigern, eine Schicht zu übernehmen, wenn diese nicht mindestens 96 Stunden vorher angekündigt wurde. Zudem haben sie, wenn sie regelmäßig mehr als drei Stunden am Tag arbeiten, Anrecht auf drei bezahlte Arbeitsstunden, sollte ihre Schicht gekürzt werden. In den Niederlanden haben auf Abruf tätige Arbeitnehmer jetzt mehr Rechte im Hinblick auf die Vorankündigungsfrist von Arbeitsplänen und Zahlungen im Falle gestrichener Arbeitsschichten, und sie haben nach einer Beschäftigungsdauer von zwölf Monaten Anrecht auf eine feste Anzahl Arbeitsstunden. In Norwegen sind Null-Stunden-Verträge mittlerweile verboten.

### 2.2.3. Hochwertige Teilzeitarbeit

87. Teilzeitarbeit gilt als Mittel für bestimmte Arbeitnehmergruppen, darunter Studenten, ältere Arbeitnehmer und Frauen mit familiären Verpflichtungen, um am Erwerbsleben teilzunehmen. Die Entwicklung hochwertiger Teilzeitbeschäftigung setzt voraus, dass den Teilzeitbeschäftigten die gleiche Behandlung gewährt wird wie den vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten, so wie es das Übereinkommen (Nr. 175) über die Teilzeitarbeit, 1994, festlegt. Zudem muss der Zugang zu produktiver und frei gewählter Teilzeitarbeit erleichtert werden, und es ist sicherzustellen, dass der Umstieg von Vollzeit- auf Teilzeitarbeit oder umgekehrt freiwillig erfolgt.
88. In Deutschland haben Arbeitnehmer das Recht, vorübergehend in Teilzeit zu wechseln, um später wieder in die Vollzeitbeschäftigung zurückzukehren. In einigen Ländern, darunter Malaysia und die Niederlande, wurde ein gesetzlicher Anspruch auf die Beantragung flexibler Arbeitszeitregelungen eingeführt. In Norwegen haben Teilzeitarbeitnehmer unter bestimmten Bedingungen das Recht, die Anzahl ihrer Arbeitsstunden zu erhöhen, wenn der Arbeitgeber andernfalls eine zusätzliche Arbeitskraft einstellen würde. Auch Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate haben kürzlich Bestimmungen zu Teilzeitarbeit erlassen.

### 2.2.4. Telearbeit und hybride Arbeitsformen

89. Bis zum Jahr 2020 ging man angesichts sinkender Kosten der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und der Breitbandkommunikation zwar von einer wachsenden Verbreitung der Telearbeit aus, ihre regelmäßige Nutzung war jedoch hauptsächlich auf bestimmte Berufe und Sektoren beschränkt. Durch die COVID-19-Pandemie hat sich die Situation jedoch geändert: Um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, die Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten und die Arbeitnehmer in Beschäftigung zu halten, haben politische Entscheidungsträger und Arbeitgeber massiv auf Telearbeit gesetzt. Sehr wahrscheinlich wird der Anteil der Telearbeit auch weiterhin weit über dem Niveau von vor der Pandemie liegen. Voraussichtlich wird es sich dabei um eine hybride Form der Telearbeit handeln – nur während eines Teils der Zeit wird ortsunabhängig gearbeitet. Zahlreiche Länder haben in der letzten Zeit gesetzliche Bestimmungen oder politische Konzepte zur Telearbeit eingeführt oder abgeändert, darunter Angola, Chile, China, Côte d'Ivoire, El Salvador, Mauritius, Mexiko, die Philippinen und Spanien. In Luxemburg wurde die branchenübergreifende Vereinbarung zur Telearbeit 2020 aktualisiert; sie ist seitdem für sämtliche Unternehmen des Privatsektors rechtlich bindend. In Singapur wurde 2022 eine dreigliedrige Erklärung herausgegeben, in der die Unternehmen angehalten wurden, flexible Arbeitsformen als festen Bestandteil der Arbeitsstätten zu fördern.

### 2.2.5. Schutz der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben in einer Welt mit zunehmender IKT-Vernetzung

90. Arbeitsstunden und Arbeitspläne entscheiden in hohem Maße darüber, wie gut Arbeitnehmer ihre bezahlte Arbeit mit ihrem Privatleben einschließlich ihrer familiären Verpflichtungen vereinbaren können. In einigen wenigen Ländern wurden Initiativen eingeführt, die einen neuen politi-

schen Ansatz widerspiegeln, bekannt als „Recht auf Nichterreichbarkeit“, als Antwort auf die infolge der voranschreitenden Nutzung der IKT verschwimmenden Grenzen zwischen bezahlter Arbeitszeit und der Zeit, die normalerweise dem Privatleben vorbehalten ist.<sup>74</sup> Frankreich war Vorreiter in dieser Hinsicht; dort wurden 2017 die Arbeitgeber sämtlicher Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten verpflichtet, Verhandlungen über die Nutzung der IKT aufzunehmen, um sicherzustellen, dass die Ruhezeiten sowie das Privat- und Familienleben der Arbeitnehmer respektiert werden. In Argentinien verbietet ein Gesetz von 2020 über Telearbeit den Arbeitgebern, ihren Beschäftigten außerhalb der Arbeitszeiten Nachrichten zu schicken, und es sieht vor, dass Arbeitnehmer, die in ihrer Freizeit oder während ihres Urlaubs für betriebliche Mitteilungen nicht erreichbar sind, dafür nicht mit Sanktionen belegt werden dürfen. In Ontario, Kanada, müssen Arbeitgeber mit mehr als 25 Beschäftigten schriftlich festlegen, dass ihre Beschäftigten das Recht haben, die Verbindung zu ihrer Arbeitsstätte zu trennen. In Portugal dürfen Arbeitgeber mit zehn oder mehr Beschäftigten diese während ihrer Ruhezeiten nicht kontaktieren, es sei denn, es handele sich um höhere Gewalt. Gesetzliche Bestimmungen zur Nichterreichbarkeit bestehen auch in Belgien und Spanien, und in Kenia ist diesbezüglich ein Gesetzesentwurf in Arbeit.

### 2.2.6. Abschließende Bemerkungen zu Arbeitszeit und Arbeitsorganisation

91. Während der Regulierung der maximalen Anzahl an Arbeitsstunden und der Mindestdauer der Ruhezeiten in allen Ländern unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Entwicklung eine hohe Bedeutung zugemessen wird, bedürfen die Auswirkungen bestimmter Arbeitsregelungen, beispielsweise der Arbeit auf Abruf, auf die Qualität der Arbeit einer stärkeren Beachtung. Innovative Konzepte wie eine garantierte Mindeststundenzahl oder eine Mindestankündigungsfrist sind vielversprechende Ansätze zur Überwindung der potenziell mit diesen Arbeitsregelungen einhergehenden Einkommensunsicherheit und Unvorhersehbarkeit von Arbeitsplänen.
92. Dank der technologischen Entwicklung, insbesondere der IKT, können Arbeitnehmer zu jeder Zeit an jedem Ort arbeiten.<sup>75</sup> Dadurch wurde die enorme Ausbreitung der Telearbeit während der COVID-19-Pandemie möglich, die dazu beigetragen hat, dass die Geschäfte fortgeführt und gleichzeitig das Einkommen und die Gesundheit der Arbeitnehmer geschützt werden konnten. Allerdings bestätigen erste Erkenntnisse, dass bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten und Herausforderungen, mit denen Frauen konfrontiert sind, durch obligatorische Vollzeit-Telearbeit verschlimmert werden, insbesondere im Kontext geschlossener Schulen und Kinderbetreuungsstätten, denn nach wie vor tragen Frauen den Löwenanteil der häuslichen und familiären Pflichten. In den nächsten Jahren muss geprüft werden, wie menschenwürdige und produktive hybride Telearbeitsformen für einen sehr viel größeren Teil der Erwerbsbevölkerung als vor der Pandemie gefördert werden können. Darüber hinaus muss unabhängig vom Arbeitsort auch das Problem der durch die IKT-Vernetzung möglich gewordenen konstanten Erreichbarkeit für betriebliche Angelegenheiten angegangen werden, beispielsweise mithilfe des sogenannten „Rechts auf Nichterreichbarkeit“.

## 2.3. Mutterschutz

93. Mutterschutz beinhaltet grundlegende Rechte der sozialen Sicherheit, insbesondere finanzielle und medizinische Leistungen, wie auch Elemente des Arbeitnehmerschutzes wie Beschäftigungsschutz und Nichtdiskriminierung, Arbeitsschutz, Maßnahmen zur Erleichterung des Stillens,

<sup>74</sup> IAO, *Teleworking arrangements during the COVID-19 crisis and beyond*, 2021.

<sup>75</sup> IAO und Eurofound, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, 2017.

Adoptionsurlaub und andere mit der Mutterschaft verbundene Freistellungen sowie das Recht, nach dem Mutterschaftsurlaub an den Arbeitsplatz zurückzukehren.<sup>76</sup> Aus einer Erhebung der IAO von 2021 geht hervor, dass in den letzten Jahren Fortschritte bei der Einhaltung der Vorgaben des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, und der dazugehörigen Empfehlung (Nr. 191) erzielt wurden. Gleichwohl ist die Absicherung bestimmter Gruppen von Arbeitnehmerinnen durch Mutterschutzregelungen immer noch außerordentlich gering. Zu diesen Gruppen zählen Hausangestellte, Arbeitsmigrantinnen und Beschäftigte im informellen Sektor. Im Falle der Arbeitsmigrantinnen sind Vereinbarungen über soziale Sicherheit und die Zahlung des Mutterschaftsgelds im Ausland besonders wichtig, da einige Länder Arbeitsmigrantinnen, die schwanger oder nicht mehr beschäftigt sind, zum Verlassen des Landes auffordern.

94. 2021 betrug der Mutterschaftsurlaub in 120 Ländern mindestens 14 Wochen, entsprechend dem Übereinkommen Nr. 183, und in 52 Ländern mindestens 18 Wochen, entsprechend der Entschließung Nr. 191. In einigen Ländern wurden in jüngster Zeit Reformen eingeführt, um die Dauer des Mutterschaftsurlaubs zu erhöhen, darunter in Äthiopien (von 13 auf 17 Wochen), Irak (von 9 auf 14 Wochen), Paraguay (von 12 auf 18 Wochen) und den Philippinen (von 9 auf 19 Wochen). Weltweit besteht in 123 Ländern das Recht auf voll bezahlten Mutterschaftsurlaub in der einen oder anderen Form; nur in 52 Ländern wird das gleiche Recht auf Mutterschaftsurlaub auch Adoptiveltern gewährt.
95. In einigen Ländern wurde das Recht auf Freistellung auch auf andere besondere Umstände ausgeweitet, beispielsweise für Fälle von In-Vitro-Fertilisation oder anderen assistierten Reproduktionstherapien, Leihmutterschaft, Tot- oder Fehlgeburten. In mehreren Ländern ist durch den Wortlaut der Rechtsvorschriften, Kollektivvereinbarungen und betrieblichen Richtlinien gewährleistet, dass die Leistungen bei Elternurlaub für alle Familien gelten.<sup>77</sup> Neuseeland hat einen Trauerurlaub von drei bezahlten Tagen für Mütter und ihre Partner im Falle einer Fehlgeburt eingeführt. In Südafrika haben Beschäftigte im Falle einer Fehlgeburt im dritten Schwangerschafts- quartal oder im Falle einer Totgeburt Anrecht auf einen sechswöchigen Mutterschaftsurlaub.
96. Verbesserungen gab es insofern, als die Rolle der Männer bei der Betreuung durch Vaterschafts- und Elternurlaub anerkannt wurde. 2021 bestand in 115 der 185 befragten Länder ein Recht auf Vaterschaftsurlaub; allerdings ist dieser überall in der Welt nach wie vor von geringer Dauer: neun Tage im weltweiten Durchschnitt, mit erheblichen regionalen Schwankungen.
97. Beschäftigungsschutz und Nichtdiskriminierung sind unverzichtbare Voraussetzungen, um das Recht auf Mutterschaftsurlaub überall in der Welt zu verwirklichen. 2021 bestand in den meisten Ländern ein mutterschaftsbezogener Kündigungsschutz, wenn auch nicht immer über den gesamten Zeitraum des Mutterschutzes. In 89 Ländern gab es 2021 den garantierten Anspruch, nach dem Mutterschaftsurlaub auf denselben oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz zurückkehren zu dürfen. Nach wie vor wird von der diskriminierenden Praktik berichtet, für die Einstellung und den Erhalt eines Arbeitsplatzes obligatorische Schwangerschaftstests zu fordern. Diese betreffen vornehmlich bestimmte Kategorien von Arbeitnehmerinnen, darunter Arbeitsmigrantinnen, Hausangestellte und Beschäftigte im Bekleidungssektor. Seit 2011 haben 24 Länder, wie beispielsweise die Demokratische Volksrepublik Laos, Norwegen und Panama, ein ausdrückliches Verbot dieser Schwangerschaftstest in ihre Gesetzgebung aufgenommen.
98. Herausforderungen ergeben sich im Zusammenhang mit der Finanzierungsquelle des Mutterschaftsurlaubs. Wenn der Arbeitgeber allein für die Zahlung der Mutterschutzleistungen ver-

<sup>76</sup> Dieser Abschnitt stützt sich auf IAO, *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*, 2022.

<sup>77</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*.

antwortlich ist, kann dies dem Anreiz, Frauen einzustellen, weiter zu beschäftigen und zu fördern, deutlich entgegenwirken. In den letzten Jahren sind mehrere Länder, darunter Ägypten, die Demokratische Republik Kongo, die Dominikanische Republik, Haiti, Pakistan und Thailand, von einer alleinigen Verpflichtung des Arbeitgebers oder einem Mischsystem auf eine Regelung übergegangen, bei der die Geldleistungen für den Mutterschaftsurlaub ausschließlich aus der Sozialversicherung finanziert werden.

- 99.** Es gibt nur 40 Länder, in denen Arbeitgeber verpflichtet sind, schwangere oder stillende Arbeitnehmerinnen vor gefährlicher oder ungesunder Arbeit zu schützen. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts haben nur elf Länder, darunter Kongo, Niger und Sambia, neue gesetzliche Beschränkungen für die Ausübung gefährlicher oder ungesunder Arbeit durch schwangere oder stillende Frauen erlassen, während 21 Länder, darunter Albanien, Deutschland und São Tomé und Príncipe, neue Schutzmaßnahmen für diese Arbeitnehmerinnen eingeführt haben.
- 100.** In Bezug auf Erleichterungen für das Stillen oder Füttern bestand 2021 in 138 Ländern ein Anspruch auf Stillpausen mit gesichertem Einkommen. Seit 2011 haben sieben Länder, darunter die Republik Moldau und Sambia, das Recht auf bezahlte Stillpausen eingeführt.

### 2.3.1. Abschließende Bemerkungen zum Mutterschutz

- 101.** Trotz der Einführung neuer politischer Maßnahmen zum Mutterschutz in verschiedenen Ländern bestehen immer noch Defizite in Bezug auf die Verfügbarkeit, Angemessenheit und den Zugang zu diesen Maßnahmen. Zudem ist die Absicherung bestimmter Kategorien von Arbeitnehmerinnen durch Mutterschutzregelungen besonders gering. Für die Zukunft sollte in transformative Pflege- und Betreuungskonzepte mit einem garantierten Recht auf Mutterschutz für alle Frauen investiert werden. Sozialer Dialog, einschließlich Kollektivverhandlungen, sowie betriebliche Maßnahmen können eine entscheidende Rolle für einen besseren Mutterschutz spielen. Dazu gehören Urlaubsregelungen ohne geschlechtsspezifische Diskriminierung, auch im Falle besonderer Umstände.

## 2.4. Arbeitsschutz

### 2.4.1. Allgemeine politische Trends

- 102.** Die COVID-19-Krise hat das Bewusstsein für die Notwendigkeit geschärft, Rechtsvorschriften und Leitlinien zu entwickeln, um biologischen Gefahren zu begegnen.<sup>78</sup> Sie hat auch den dreigliedrigen sozialen Dialog gestärkt, beispielsweise durch die Einrichtung spezieller dreigliedriger Arbeitsgruppen in Australien und dreigliedriger sektorspezifischer Teams in Kenia bzw. durch die Entscheidung, die nationalen dreigliedrigen Gremien zur Hauptplattform für die Entwicklung von COVID-19-Protokollen zu machen, wie in Frankreich und Italien. Über Kollektivverhandlungen und in Zusammenarbeit mit den Arbeitsschutzausschüssen haben die Sozialpartner auch dazu beigetragen, die Verbreitung von COVID-19 einzudämmen, indem sie Gesundheits- und Sicherheitsprotokolle sowie Grundlagen des Abstandhaltens und der Hygieneregeln vereinbart und Telearbeit, Schichtarbeit und gestaffelte Arbeitszeiten ausgehandelt und gefördert haben.<sup>79</sup> In dem Maße, in dem sich Telearbeit und hybride Arbeitsformen in vielen Branchen immer mehr durchsetzen,

<sup>78</sup> Im März 2021 hat der IAO-Verwaltungsrat technische Leitlinien für biologische Gefahren angenommen. Siehe: IAO, *Report of the Director-General: Third supplementary report: Report of the Meeting of Experts for the tripartite validation of the technical guidelines on biological hazards*, GB.346/INS/17/3, 2022.

<sup>79</sup> IAO, „Employers and workers negotiating measures to prevent the spread of COVID-19, protect livelihoods and support recovery: A review of practice“ IAO-Kurzossier, Juli 2020.



wurden Konzepte zu Fragen der Ergonomie, der physischen Umgebung und der psychosozialen Risiken sowie geeignete Strategien für ihre Bewältigung entwickelt.

- 103.** Auch der Klimawandel hat tiefgreifende Auswirkungen auf den Arbeitsschutz, unter anderem als Ursache für Hitzestress und Exposition gegenüber Chemikalien. Am stärksten betroffen hiervon sind schutzbedürftige Arbeitnehmer wie Arbeitsmigranten in der Landwirtschaft und im Baugewerbe. In Katar und anderen Golfstaaten wurden beispielsweise politische Konzepte zur Festlegung von Temperaturobergrenzen entwickelt, denen Arbeitnehmer maximal ausgesetzt werden dürfen. Auch in Australien, China, Deutschland, Spanien und den Vereinigten Staaten von Amerika wurden Vorschriften und Richtlinien diesbezüglich entwickelt.
- 104.** Das Aufkommen neuer Technologien hat die Arbeitnehmer von einigen gefährlichen Tätigkeiten entlastet und in vielen Fällen den Schutz vor Gefahren verbessert (zum Beispiel dank tragbarer intelligenter Kleinstsysteme). Im Gegenzug schafft der Einsatz von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz auch Herausforderungen und kann sich nachteilig auf den Arbeitsschutz auswirken. Die Rahmenvereinbarung zwischen den europäischen Sozialpartnern zum Thema Digitalisierung von 2020 enthält die Verpflichtung zu einer bestmöglichen Nutzung der Chancen und Bewältigung der Herausforderungen der Digitalisierung in der Welt der Arbeit. Dies setzt voraus, dass die Kontrolle des Menschen über die Maschinen und die künstliche Intelligenz am Arbeitsplatz gewährleistet ist. Über 60 Länder haben politische Konzepte und gesetzliche Bestimmungen zur künstlichen Intelligenz entwickelt,<sup>80</sup> allerdings nimmt der Arbeitsschutz dabei nach wie vor eher eine untergeordnete Stellung ein, mit Ausnahme einiger Länder wie Kroatien, den Niederlanden und Österreich.<sup>81</sup> Auch andere Umwälzungen in der Arbeitswelt, wie beispielsweise die Plattformarbeit, haben Auswirkungen auf den Arbeitsschutz, besonders auf psychosozialer Ebene.<sup>82</sup>
- 105.** Obwohl in den meisten Ländern Rechtsvorschriften zur psychischen Gesundheit der Arbeitnehmer bestehen, verfügten 2020 nur 35 Prozent über nationale Programme für die Förderung und Prävention der psychischen Gesundheit am Arbeitsplatz. Hier besteht daher Bedarf an weiteren politischen Maßnahmen.<sup>83</sup>
- 106.** In Bezug auf spezifische berufsbezogene Gefahren haben die Länder weitere innovative politische Konzepte umgesetzt, um die Exposition gegenüber gefährlichen Chemikalien und Elektroschrott zu verringern. Mittlerweile haben etwa 67 Länder Gesetze für die Entsorgung von Elektroschrott, bei denen allerdings überwiegend der Umweltschutz im Mittelpunkt steht.<sup>84</sup> Zahlreiche Länder, darunter Australien, die Bahamas, Kenia, Malawi, Oman und die Philippinen, haben zusätzlich Bestimmungen über biologische Gefahren in ihre nationalen Arbeitsschutzpolitiken und -programme aufgenommen.

## 2.4.2. Prävention von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt

- 107.** In den letzten Jahren ist das Problem von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz immer stärker ins Bewusstsein gerückt, und der Ruf nach dringenden Gegenmaßnahmen ist lauter geworden. Auf internationaler Ebene gipfelte dies in der Annahme des Übereinkommens (Nr. 190) und der

<sup>80</sup> OECD, „National AI policies & strategies“.

<sup>81</sup> Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, *Fortgeschrittene Robotik, künstliche Intelligenz und Automatisierung von Tätigkeiten: Definitionen, Einsatzgebiete, Maßnahmen und Strategien und Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit*, 2022.

<sup>82</sup> IAO, *Decent work in the platform economy*, MEDWPE/2022, 2022.

<sup>83</sup> WHO, *Mental health atlas 2020*, 2021.

<sup>84</sup> C. P. Baldé et al., *The Global E-waste Monitor – 2017: Quantities, Flows, and Resources* (UN-Universität und Internationale Fernmeldeunion, 2017); und IAO, *Decent work in the management of electrical and electronic waste (e-waste)*, GDFEEW/2019, 2019.

dazugehörigen Entschließung (Nr. 206) über Gewalt und Belästigung, 2019. Im Übereinkommen wird anerkannt, dass Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt die Gesundheit, die Würde und das familiäre und soziale Umfeld einer Person beeinträchtigen, und dass die Gewährleistung von Gleichheit und Nichtdiskriminierung zusammen mit dem Arbeitsschutz auf der Grundlage eines inklusiven, integrierten und geschlechterorientierten Ansatzes unerlässlich für die Beendigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt ist.

- 108.** In mehreren Ländern, insbesondere in der Mongolei und in Rumänien, wird das Recht auf Freiheit von Gewalt und Belästigung ausdrücklich in den arbeitsrechtlichen Bestimmungen anerkannt. Auch in einer wachsenden Anzahl von Kollektivvereinbarungen finden sich Bestimmungen, die dieses Recht anerkennen. Dazu zählen beispielsweise die neue, 2020 in Italien geschlossene Kollektivvereinbarung für die Schifffahrt und die 2019 in Senegal geschlossene branchenübergreifende Kollektivvereinbarung.
- 109.** In den letzten Jahren haben zahlreiche Länder Bestimmungen in ihr Arbeitsrecht aufgenommen, unter anderem in die Arbeitsschutz- und Antidiskriminierungsgesetze, die die Begriffe Gewalt und Belästigung, auch geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung, näher erläutern sollen. In Kanada umfasst die Definition von „Belästigung und Gewalt“ „sämtliche Handlungen, Verhaltensweisen oder Bemerkungen, auch sexueller Natur, von denen nach vernünftiger Ermessen erwartet werden kann, dass sie eine Person beleidigen, erniedrigen oder ihr auf andere Weise physische oder psychische Verletzungen oder Erkrankungen zufügen, einschließlich angeordneter Handlungen, Verhaltensweisen oder Bemerkungen“, während in der Republik Korea „Belästigung am Arbeitsplatz“ als „Handlung eines Arbeitgebers (oder Geschäftsinhabers) oder eines Angestellten/einer Angestellten (oder eines Arbeiters/einer Arbeiterin), die einer anderen Person physisches oder psychisches Leid zufügt oder sein/ihr Arbeitsumfeld beeinträchtigt, indem er/sie den Status oder die Beziehung am Arbeitsplatz in einer Weise ausnutzt, die über den angemessenen Rahmen der Arbeit hinausgeht“. Einige Länder bieten auch Schutz vor Gewalt und Belästigung über den konventionellen physischen Arbeitsplatz hinaus und beziehen sämtliche Orte ein „an denen ein/e Arbeitnehmer/in seine/ihre Arbeit an einem anderen Standort verrichtet, wie etwa im Haus eines Kunden oder im Haus oder der Arbeitsstätte eines Vertragspartners“ (Australien) oder online (Philippinen und Singapur). Zudem gab es Fortschritte beim Schutz verschiedenster Personengruppen unabhängig von ihrem Vertragsstatus, etwa bei unbezahlten Schülerpraktika (Kanada) oder für Auszubildende (Gabun), sowie in Sektoren, die traditionell vom Schutz durch das Arbeitsrecht ausgenommen sind, wie beispielsweise die Hausarbeit (Indien und Mexiko).
- 110.** Das Erfordernis, bei Arbeitsschutzmaßnahmen ein größeres Gewicht auf die Prävention von Gewalt und Belästigung zu legen, stand im Mittelpunkt zahlreicher Rechtsreformen in verschiedenen Ländern. So wird beispielsweise in Australien in einem von Safe Work Australia herausgegebenen Leitfaden sexuelle Belästigung als Gefahr am Arbeitsplatz bezeichnet. In Peru und dem Vereinigten Königreich sind Risikoanalysen zu sexueller Belästigung verpflichtend, während in Frankreich Arbeitgeber interne Richtlinien erlassen müssen, die „Vorschriften in Bezug auf moralische und sexuelle Belästigung sowie sexistisches Verhalten“ enthalten. Spezielle Gesetze und Verordnungen wurden eingeführt, unter anderem über Kollektivvereinbarungen, um den besonderen Bedürfnissen – auch im Hinblick auf Präventionsmaßnahmen – der am stärksten gefährdeten Sektoren, Berufe und Arbeitsformen Rechnung zu tragen, wie etwa in Bezug auf die Hausarbeit (Paraguay und Vietnam), das Gesundheitswesen (China und Pakistan) oder das Bildungswesen (Republik Moldau).
- 111.** Häusliche Gewalt ist ein komplexes gesellschaftliches und wirtschaftliches Problem, das die Sicherheit, Gesundheit und die Produktivität nicht nur des Opfers, sondern der Arbeitnehmerschaft insgesamt beeinträchtigen kann. Wenn sich überdies der häusliche und der berufliche Bereich überschneiden, kann Gewalt durch die berufliche Tätigkeit hervorgebracht oder verstärkt

werden. Aus diesem Grund ist das Risiko für bestimmte Arbeitnehmergruppen besonders relevant, wie etwa im Falle von Hausangestellten, Heimarbeitern oder mithelfenden Familienangehörigen, bei denen der Frauenanteil besonders hoch ist und die zum größten Teil informell tätig sind. Immer mehr Länder bieten den Arbeitnehmern, die Opfer von häuslicher Gewalt wurden, bezahlte oder unbezahlte Urlaubstage (Kanada, Neuseeland und Peru). Einige Länder beabsichtigen, die Arbeitgeber zu verpflichten, Maßnahmen zum Schutz ihrer Angestellten oder Arbeiter zu ergreifen, oder sie haben häusliche Gewalt in das Arbeitsschutzmanagement aufgenommen (Kanada). Kollektivvereinbarungen haben dabei zu einer Verbesserung des Schutzes beigetragen. So verpflichtet beispielsweise in Brasilien die 2020 für den Bankensektor geschlossene Kollektivvereinbarung die Arbeitgeber, Unterstützungsmaßnahmen einzuleiten, etwa die Versetzung eines Gewaltopfers an einen anderen Arbeitsplatz.

### 2.4.3. Abschließende Bemerkungen zum Arbeitsschutz

112. In den letzten Jahren war die Welt der Arbeit nach wie vor mit großen Herausforderungen für den Schutz von Leben und Gesundheit konfrontiert. Nach einer Schätzung der IAO und der WHO aus dem Jahr 2021 sterben jedes Jahr fast 2 Millionen Menschen aufgrund der Risikofaktoren, denen sie bei der Arbeit ausgesetzt waren, wobei berufsbedingte Krankheiten 81 Prozent aller arbeitsbedingten Todesfälle ausmachen.<sup>85</sup> Nach wie vor sind Arbeitnehmer den traditionellen Risiken in den gefährlichen Berufszweigen wie Baugewerbe, Bergbau, Gesundheitswesen und Landwirtschaft ausgesetzt, aber es entstehen auch neue Herausforderungen, vor allem im Zusammenhang mit technologischen Innovationen und psychosozialen Gefahren. Auch COVID-19 hat die Arbeitnehmer neuen Risiken ausgesetzt: Nicht weniger als 20 bis 30 Prozent der Ansteckungen ließen sich auf die Arbeitsstätten zurückführen.<sup>86</sup> Die Schließung von Arbeitsstätten, der Verlust von Arbeitsplätzen und die Pflicht zu Telearbeit haben sich ebenfalls schwer belastend auf die psychische Gesundheit ausgewirkt.
113. Die Gewährleistung des Arbeitsschutzes in der informellen Wirtschaft und auf den unteren Ebenen der Lieferketten ist immer noch mit großen Herausforderungen behaftet, auch wenn einige Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften zu Sorgfaltspflicht eingeführt haben, um menschenrechtlichen Risiken in den Geschäftsaktivitäten zu begegnen.<sup>87</sup> In vielen Ländern sind die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung möglicherweise weniger geschützt als die Arbeitnehmer im Privatsektor, sei es, weil die Arbeitsschutzgesetze auf sie nicht anwendbar sind oder aufgrund mangelnder Umsetzung dieser Gesetze.
114. Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt sind große Herausforderungen für den Arbeitnehmerschutz und haben sowohl eine Gleichstellungs- als auch eine Arbeitsschutzkomponente. Politische Strategien als Antwort darauf müssen auf diesen zwei Säulen aufbauen und auf Situationen reagieren, die nicht nur in den traditionellen Arbeitsstätten vorkommen, sondern, wie etwa im Falle von Cybermobbing, in der Welt der Arbeit insgesamt, und sie müssen all jene schützen, die vom Geltungsbereich des Übereinkommens Nr. 190 erfasst sind.

<sup>85</sup> IAO und WHO, *Global Monitoring Report: WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000–2016*, 2021.

<sup>86</sup> IAO und WHO, *Preventing and mitigating COVID-19 at work*, 2021.

<sup>87</sup> IAO, *Achieving decent work in global supply chains*, TMDWSC/2020, 2020.



## 2.5. Schutz personenbezogener Arbeitnehmerdaten und Recht auf Privatsphäre

- 115.** Arbeitgeber sammeln personenbezogene Daten von Stellenbewerbern und Beschäftigten aus verschiedenen legitimen Gründen, etwa um die Auswahl neuer Arbeitskräfte zu erleichtern, Lohnzahlungen zu verwalten, Ausbildungsbedarf zu ermitteln, Arbeitsunfälle zu vermeiden und hochwertigen Kundendienst zu leisten. Auch staatliche Behörden verlangen von den Arbeitgebern die Übermittlung einiger personenbezogener Arbeitnehmerdaten, hauptsächlich für steuerliche Zwecke und um die Einziehung der Sozialversicherungsbeiträge zu gewährleisten. Das Recht und in bestimmten Fällen die Pflicht der Arbeitgeber, personenbezogene Arbeitnehmerdaten zu sammeln und zu verarbeiten, muss in einem ausgewogenen Verhältnis zum Recht der Arbeitnehmer auf Privatsphäre stehen, das kurzgefasst als das Recht bezeichnet werden kann, in Frieden gelassen zu werden oder keinem unberechtigten Eindringen ausgesetzt zu sein. Besondere Sorge können sensible Daten bereiten, vornehmlich im Fall von Drogen- oder Persönlichkeitstests. Ferner werfen technologische Fortschritte neue Fragen in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre auf. Die digitale Überwachung von Arbeitnehmern hat sich mit der massiven Entwicklung der Telearbeit während der COVID-19-Pandemie verstärkt. Mit einer wachsenden Zahl an Hilfsinstrumenten und Softwareanwendungen werden die Aktivitäten der Arbeitnehmer in Echtzeit verfolgt, wenn sie aus der Ferne arbeiten, wobei auch Hilfsinstrumente verwendet werden, die die Tastaturanschläge oder die Mausbewegungen registrieren.
- 116.** Das algorithmengestützte Management – oder die Nutzung von Algorithmen zur Unterstützung der Arbeitgeber bei der Ausübung ihrer Managementfunktionen – ist ein wichtiger Bestandteil der Arbeit in der Plattformökonomie, der sich schrittweise auf eher traditionelle Tätigkeitsbereiche ausgeweitet hat und sich ebenfalls massiv auf die Nutzung personenbezogener Daten stützt. Im Kontext der Plattformökonomie bezieht sich algorithmisches Management üblicherweise auf den „größeren oder geringeren Umfang der Kontrolle, die digitale Arbeitsplattformen durch automatisierte Verfahren über die Zuweisung, Erbringung, Bewertung, Einstufung, Überprüfung und sonstige Maßnahmen im Zusammenhang mit den Diensten ausüben, die von Personen erbracht werden, die über Plattformen arbeiten“. <sup>88</sup> Angesichts der Auswirkungen algorithmengestützter Entscheidungen ist ihre Regelung von besonderer Bedeutung, um Fairness und Transparenz zu gewährleisten und diskriminierende Verzerrungen zu verhindern. Das setzt unter anderem das Recht der Arbeitnehmer voraus, umstrittene Entscheidungen einer menschlichen Überprüfung zu unterziehen.
- 117.** Neben der Richtlinienammlung der IAO zum Schutz personenbezogener Arbeitnehmerdaten aus dem Jahr 1996 sind weitere wichtige internationale Instrumente von der OECD, der EU, vom Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), der Afrikanischen Union (noch nicht in Kraft) und von den Iberoamerikanischen Staaten verabschiedet worden. <sup>89</sup>
- 118.** Zahlreiche Länder, darunter Brasilien, China und Südafrika, haben in der letzten Zeit rechtliche Rahmenbedingungen verabschiedet oder aktualisiert; in einigen Fällen mit spezifischen Bestim-

<sup>88</sup> Europäische Kommission, *Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu möglichen Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen bei der Plattformarbeit*, 2021.

<sup>89</sup> OECD, *Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*; EU, *Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)*; ASEAN, *ASEAN Data Management Framework: Data governance and protection throughout the data lifecycle*, 2021; Afrikanische Union, *African Union Convention on Cyber Security and Personal Data Protection*, 2014; und Ibero-American Data Protection Network (RIPD), „Reglamento de la Red Iberoamericana de protección de datos“.

mungen zum Datenschutz im Kontext von Beschäftigung. In Belgien regeln zwei nationale Kollektivvereinbarungen die Kameraüberwachung sowie die Überwachung elektronischer Kommunikationen am Arbeitsplatz. Die National Privacy Commission der Philippinen hat 2019 ein Gutachten herausgegeben, demzufolge die Zustimmung von Stellenbewerbern und Arbeitnehmern für das Sammeln und Verarbeiten ihrer personenbezogenen Daten eingeholt werden und ihnen das Recht zugestanden werden muss, diese Einwilligung zu widerrufen. Zudem können Regulierungen auch im Wege von Kollektivverhandlungen erarbeitet werden.

- 119.** Einige Initiativen zielen auf die Regulierung der Algorithmenutzung in einem spezifischen Arbeitskontext ab. In Spanien werden durch das Lieferdienstegesetz von 2021, das für über digitale Plattformen arbeitende Lebensmittellieferanten gilt, die Unternehmen verpflichtet, die Betriebsräte über die Parameter, Regeln und Anweisungen zu informieren, die den Algorithmen oder den Systemen künstlicher Intelligenz zugrunde liegen, die Entscheidungsfindung beeinflussen und Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und den Zugang zu Beschäftigung und ihren Erhalt haben können, einschließlich der Profilerstellung. In den Vereinigten Staaten von Amerika legt das Gesetz des Staates Illinois über Videointerviews mit künstlicher Intelligenz Informations- und Einwilligungspflichten fest für den Fall, dass ein Arbeitgeber einen Stellenbewerber bittet, ein Videointerview aufzuzeichnen, um es mithilfe künstlicher Intelligenz auszuwerten. In Kanada (Quebec) beinhaltet das Gesetz zur Modernisierung der Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Informationen von 2021 Auflagen, die ein Unternehmen erfüllen muss, wenn es personenbezogene Informationen für Entscheidungen nutzt, die sich ausschließlich auf die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten stützen.

## 2.6. Beschäftigungsschutz

- 120.** Die Rechtsvorschriften zum Beschäftigungsschutz<sup>90</sup> regeln die Beendigung des Arbeitsverhältnisses von Seiten des Arbeitgebers. Gemäß Übereinkommen (Nr. 158) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, darf das Arbeitsverhältnis eines Arbeitnehmers nur dann beendet werden, wenn ein triftiger Grund hierfür vorliegt, der mit der Fähigkeit oder dem Verhalten des Arbeitnehmers zusammenhängt oder sich auf betriebliche Erfordernisse stützt. Das Übereinkommen Nr. 158 schreibt zudem vor, dass in angemessener Weise sichergestellt werden muss, dass von befristeten Arbeitsverträgen nicht mit dem Ziel Gebrauch gemacht wird, den sich aus diesem Übereinkommen ergebenden Schutz zu umgehen. In diesem Abschnitt wird der Beschäftigungsschutz im weiteren Sinne erörtert und beinhaltet auch Konzepte für den Erhalt von Arbeitsplätzen in Krisenzeiten.

### 2.6.1. Individuelle und kollektive Entlassungen

- 121.** Mehrere Länder haben in der letzten Zeit die Listen der verbotenen Entlassungsgründe in ihren Rechtsvorschriften erweitert. Dazu zählen Kanada (genetische Eigenschaften), Georgien (Einführung einer nicht abschließenden Liste der verbotenen Gründe) und Sambia (Hautfarbe und familiäre Verpflichtungen). Andere Länder haben die Kategorien der besonders vor Entlassungen zu schützenden Arbeitnehmer erweitert. So hat beispielsweise Kambodscha einen besonderen Kündigungsschutz für Gewerkschaftsvertreter eingeführt, und in Frankreich wurde der Schutz der Frauen über einen bestimmten Zeitraum nach dem Mutterschaftsurlaub erweitert und es werden alle Arbeitnehmerinnen nach der Geburt ihres Kindes geschützt. Zudem wurde in einigen Ländern das Entlassungsverfahren abgeändert. In Belgien wurden neue Bestimmungen eingeführt, die die Arbeitnehmer nach einer Entlassung unterstützen und ihre Beschäftigungsfähigkeit steigern

<sup>90</sup> Weitere Informationen finden sich auf: [ILO EPLex database](#).

sollen. In Mexiko wurde 2022 eine umfassende Arbeitsrechtsreform durchgeführt, die insbesondere Rechtsbehelfsmöglichkeiten für den Fall ungerechtfertigter Entlassungen vorsieht. In Montenegro müssen bei kollektiven Entlassungen zukünftig die Gewerkschafts- oder Arbeitnehmervertreter konsultiert werden.

- 122.** Einige Länder haben vorübergehend Beschränkungen sowohl individueller als auch kollektiver Entlassungen eingeführt, um die durch die COVID-19-Pandemie verursachten Beschäftigungsverluste abzumildern. Während der Pandemie waren in Kolumbien und der Bolivarischen Republik Venezuela Entlassungen vorübergehend verboten. In Kenia wurden entsprechend einer 2020 unterzeichneten dreigliedrigen Vereinbarung der Aufenthaltsstatus und die Arbeitserlaubnis von Arbeitsmigranten, die ihren Arbeitsplatz infolge der COVID-19-Pandemie verloren hatten, für einen festgelegten Zeitraum ohne Änderung ihres Migrationsstatus aufrechterhalten.

## 2.6.2. Konzepte für den Erhalt von Arbeitsplätzen während der COVID-19-Pandemie

- 123.** Zahlreiche Regierungen haben Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Beschäftigung mithilfe von Konzepten für den Erhalt von Arbeitsplätzen abzumildern. In vielen Ländern stützen sich diese Konzepte auf die Arbeitsversicherungsfonds und verbinden auf diese Weise den Arbeitnehmerschutz mit sozialem Schutz. Nachdem diese befristeten Maßnahmen umgesetzt worden waren, begann man in einigen Ländern zu überlegen, auch für die Zeit nach der Krise Arbeitslosenversicherungen einzuführen oder ihren Geltungsbereich zu erweitern.
- 124.** Arbeitsplatzteilung – oder auch Kurzarbeit – ist die kollektive Verringerung der Arbeitszeit mit dem Ziel, ein vermindertes Arbeitsvolumen ganz oder teilweise unter der Belegschaft aufzuteilen, um Kündigungen zu vermeiden oder gering zu halten und die Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten. Die Nutzung dieses Instruments während der globalen Finanzkrise der Jahre 2009–10 diente in zahlreichen Ländern als Vorlage für die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie. Von den 34 OECD-Ländern konnten 23 während der Pandemie auf eine bestehende Regelung zur Arbeitsplatzteilung oder auf ein anderes Konzept für den Erhalt der Arbeitsplätze zurückgreifen, während andere Länder, darunter Australien, Neuseeland, die Niederlande und Polen, mit Beginn der Krise entsprechende Regelungen einführten.<sup>91</sup> In einigen Fällen, beispielsweise in der deutschen Metall- und Elektroindustrie, wurden entsprechende Regelungen über Kollektivvereinbarungen eingeführt.<sup>92</sup>
- 125.** Der Einsatz von Lohnkostenzuschüssen ging über die Gruppe der Länder hinaus, die während der COVID-19-Krise über Regelungen zur Arbeitsplatzteilung verfügten, und wies große Unterschiede in Form und Modalitäten auf.<sup>93</sup> Im Allgemeinen handelte es sich um staatliche Zuschüsse für Unternehmen, die von den negativen Folgen der Pandemie betroffen waren und deren Beschäftigte verkürzte Arbeitszeiten hinnehmen mussten oder ihre Tätigkeit gar nicht mehr ausüben konnten. Befristete Programme für Lohnkostenzuschüsse wurden in Argentinien, Botswana, Brasilien, Malaysia und – in etwas eingeschränkter Form – in Äthiopien und Bangladesch eingerichtet und damit Unternehmen und Arbeitnehmer in Sektoren wie der Bekleidungsindustrie unterstützt.

<sup>91</sup> IAO, *Working Time and Work-Life Balance Around the World*, 2022; und Werner Eichhorst et al., *Job retention schemes during COVID-19: A review of policy responses* (IAO, 2022).

<sup>92</sup> IAO, *Negotiating COVID-19 related collective agreements in the German metal and electrical industry*, 2020.

<sup>93</sup> IAO, *Temporary Wage Subsidies*, 2020; und IAO, *Unemployment protection in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations*, IAO-Kurzossier, September 2020.

### 2.6.3. Die Regulierung von Zeitarbeit

- 126.** Zeitarbeit kann aus verschiedensten Gründen genutzt werden, etwa um vorübergehend abwesende Arbeitnehmer zu ersetzen, auf saisonale Nachfragespitzen zu reagieren oder um neu eingestellte Arbeitnehmer zu beurteilen, bevor ihnen ein unbefristeter Vertrag angeboten wird. Zeitarbeit kann auch als Puffer bei wirtschaftlichen Erschütterungen dienen. Zudem kann sie Arbeitnehmern eine Hilfe für den Einstieg oder Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt sein. Gleichwohl nutzen einige Unternehmen das Instrument der befristeten Beschäftigung intensiv (bei 50 Prozent oder mehr ihrer Belegschaft), nicht um den vorgenannten Bedarfsfällen zu begegnen, sondern als Organisationsstrategie.<sup>94</sup> Einige Länder haben Rechtsvorschriften und politische Maßnahmen eingeführt, um die Nutzung von Zeitverträgen zu regeln und Missbrauch vorzubeugen.
- 127.** Verschiedene Länder haben ihre Gesetze in Bezug auf die Nutzung befristeter Verträge verschärft. In Norwegen wurde 2022 die Möglichkeit abgeschafft, ohne Begründung Arbeitnehmer für bis zu zwölf Monate befristet einzustellen. Zeitarbeitsverträge sind jetzt nur noch zulässig, wenn einer der im Gesetzestext aufgeführten Gründe vorliegt, etwa wenn eine Tätigkeit zeitlich begrenzt ist oder Personal vorübergehend ersetzt werden soll.
- 128.** Darüber hinaus können die Anzahl der Vertragsverlängerungen oder die Gesamtdauer befristeter Arbeitsverträge begrenzt werden. In Kambodscha wurde 2019 die Dauer eines ersten befristeten Arbeitsvertrags auf zwei Jahre begrenzt. Vertragsverlängerungen sind erlaubt, sofern sie den Zeitraum von zwei Jahren zusätzlich zur Laufzeit des anfänglichen Vertrags nicht überschreiten. In Indonesien wurde zwar die maximale Gesamtdauer befristeter Arbeitsverträge (Anfangsvertrag plus sämtliche Verlängerungen) 2021 von drei auf fünf Jahre verlängert, gleichzeitig aber die Verpflichtung des Arbeitgebers ausgeweitet, die befristet Beschäftigten nach Beendigung der Arbeitsbeziehung zu entschädigen. In der Republik Moldau wurde 2022 eine Höchstgrenze von drei aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträgen mit einer Gesamtdauer von höchstens 60 Monaten eingeführt. In den Niederlanden soll durch das Gesetz über den ausgewogenen Arbeitsmarkt von 2019 die Kluft zwischen flexibler Beschäftigung einschließlich Zeitarbeit und festem Arbeitsverhältnis verringert werden. Insbesondere wird durch das Gesetz die Höchstdauer aufeinanderfolgender Zeitverträge von zwei auf drei Jahre verlängert. Allerdings bleibt die maximale Anzahl der Verträge über diesen Zeitraum (drei) unverändert. Abweichende Regelungen können über Kollektivvereinbarungen beschlossen werden.
- 129.** Die generelle Vermutung, dass ein Arbeitsvertrag für unbestimmte Dauer gilt, wurde in Spanien Ende 2021 im Rahmen einer umfassenden Arbeitsrechtsreform wieder eingeführt, nachdem sie 2012 abgeschafft worden war. Der Einsatz von Zeitverträgen wurde auf bestimmte Sachverhalte begrenzt; zusätzliche Regelungen, wie beispielsweise der maximale prozentuale Anteil an befristeten Verträgen, können über Kollektivvereinbarungen festgelegt werden. Außerdem wurde der Geltungsbereich von diskontinuierlichen Festverträgen erweitert, also unbefristeten Arbeitsverträgen, bei denen die Arbeitnehmer nur während bestimmter Zeiträume arbeiten.
- 130.** Regulierungen können auch darauf abzielen, sicherzustellen, dass Arbeitnehmer mit Zeitverträgen in Bezug auf Arbeitnehmer- und sozialen Schutz nicht schlechter gestellt sind als fest angestellte Arbeitnehmer. In Indien verbietet das Gesetzbuch über Arbeitsbeziehungen von 2020 die Diskriminierung befristeter Beschäftigter gegenüber festangestellten Arbeitnehmern. Das Oberste Gericht von Bombay hat vor Kurzem entschieden, dass der Abschluss aufeinanderfolgender Zeitverträge mit kurzen Pausen dazwischen eine unlautere Arbeitspraktik darstellt, indem er den betroffenen Arbeitnehmern bestimmte Beschäftigungsvorteile vorenthält.

<sup>94</sup> IAO, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016.

- 131.** Auch zur Frage der Gelegenheitsarbeit wurden in bestimmten Ländern gesetzliche Bestimmungen und Verordnungen verabschiedet. In Australien verpflichtet das Gesetz über faire Arbeit die Arbeitgeber, unter bestimmten Bedingungen ihren Gelegenheitsarbeitern nach zwölfmonatiger Tätigkeit den Übergang in eine reguläre, unbefristete Beschäftigung anzubieten. In Uganda sieht das abgeänderte Beschäftigungsgesetz von 2022 vor, dass Gelegenheitsarbeitern nach vier Monaten ununterbrochener Tätigkeit ein Zeitvertrag mit sämtlichen damit verbundenen Arbeitnehmerrechten und Leistungen angeboten werden muss.

#### 2.6.4. Abschließende Bemerkungen zum Beschäftigungsschutz

- 132.** Die Regulierung individueller und kollektiver Entlassungen kann den Beschäftigungsschutz in vielfacher Weise stärken, insbesondere durch die Verhinderung diskriminierender Entlassungen und die Einführung von Verfahrensgarantien. Vorübergehende Beschränkungen von Entlassungen und Konzepte für den Erhalt von Arbeitsplätzen spielen eine wichtige Rolle für den Beschäftigungsschutz und die Einkommenssicherheit der Arbeitnehmer in Krisenzeiten, auch während der jüngsten COVID-19-Krise. Gleichwohl sind die allgemeinen Entlastungsmaßnahmen nicht immer allen Arbeitnehmern zugutegekommen. So haben beispielweise die Regierungen der ASEAN-Empfängerländer Arbeitsmigranten mehrheitlich von ihren Regelungen zu Arbeitsplatzertahl, Einkommensbeihilfen und Lohnkostenzuschüssen ausgeschlossen.<sup>95</sup>
- 133.** Zeitarbeit kann zwar die Antwort auf legitime geschäftliche Erfordernisse sein und bestimmten Gruppen von Arbeitnehmern, darunter Frauen und jungen Menschen, den Einstieg oder Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern, sie erfordert jedoch Regulierung und deren effektive Umsetzung, um Missbrauch wie die exzessive Verlängerung befristeter Arbeitsverträge zu verhindern. Auch Initiativen zur Regulierung von Gelegenheitsarbeit können zu den Bemühungen um Formalisierung der informellen Wirtschaft beitragen.

### 2.7. Inklusiver Arbeitnehmerschutz

- 134.** Die Reichweite der Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Arbeitnehmerschutzes ist entscheidend, um sicherzustellen, dass der Schutz inklusiv ist und niemanden ausschließt. Arbeitnehmerschutz sollte sich nicht auf Lohnarbeit beschränken, und er sollte auch den Beschäftigten in der informellen Wirtschaft zugutekommen.

#### 2.7.1. Arbeitnehmerschutz: das Arbeitsverhältnis und darüber hinaus

- 135.** In den Rechtssystemen wird im Allgemeinen zwischen abhängig beschäftigten Arbeitnehmern und selbstständig Erwerbstätigen deutlich unterschieden, und ein Großteil der Arbeitnehmerrechte wird nur Ersteren zugestanden. Ursprünglich basierte die rechtliche Einordnung abhängig Beschäftigter im Wesentlichen auf dem Gedanken, dass ein Arbeitnehmer dem Arbeitgeber untergeordnet ist, wobei vorausgesetzt wurde, dass der Arbeitnehmer sich im Austausch für Arbeit und sozialen Schutz der Führungskontrolle seines Arbeitgebers unterwirft. Untersuchungen der IAO zufolge haben es jedoch in den letzten Jahrzehnten tiefgreifende Änderungen der organisatorischen Verfahrensweisen und Geschäftsmodelle erforderlich gemacht, sicherzustellen, dass die für die Klassifizierung von Arbeitnehmern verwendeten Kriterien hinreichend

<sup>95</sup> Institut der Asiatischen Entwicklungsbank, OECD und IAO, *Labor Migration in Asia: Impacts of the COVID-19 crisis and the Post-pandemic Future*, 2021.



umfassend und auf dem neuesten Stand sind, um mit der sich verändernden Realität der Arbeitswelt Schritt zu halten.<sup>96</sup>

- 136.** Die Statusbestimmung im Kontext von Beschäftigung ist Thema zahlreicher Gerichtsurteile in verschiedenen Ländern, unter anderem auch in Fällen, bei denen es um neue Arbeitsformen wie die Arbeit über digitale Arbeitsplattformen geht.<sup>97</sup> In der Frage, ob die Plattformarbeiter als abhängig Beschäftigte oder als Selbstständige einzuordnen sind, gehen die Meinungen auseinander.<sup>98</sup> Die Gesetzgebung in Portugal und Spanien geht für einige Plattformarbeiter von der Vermutung eines Beschäftigungsverhältnisses aus, und auch der Vorschlag für eine EU-Richtlinie über die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit, der gegenwärtig verhandelt wird, soll auf dieser gesetzlichen Vermutung gründen, sofern bestimmte Kriterien erfüllt sind.<sup>99</sup>
- 137.** Mehrere Länder, darunter Deutschland, Israel, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich, haben bestimmte Arbeitnehmerrechte auf selbstständig Erwerbstätige ausgeweitet, die sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit von einem oder zwei Kunden in einer schwachen Verhandlungsposition befinden, und eine dritte, dazwischenliegende rechtliche Kategorie eingeführt, mit der die abhängig selbstständigen Erwerbstätigen erfasst werden.
- 138.** Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen sind grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. In einigen Ländern, vor allem in der EU, haben sich Fragen hinsichtlich der Möglichkeit selbstständig Erwerbstätiger ergeben, in Kollektivverhandlungen zu treten, wenn die Ausübung dieses Rechts als eine mit der Bildung eines Preisfestsetzungskartells gleichzusetzende Verletzung des Kartellrechts angesehen wird.<sup>100</sup> In Australien hat die für Wettbewerb und Verbraucher zuständige Behörde eine Gruppenfreistellung beschlossen, die es Unternehmen und unabhängigen Auftragnehmern mit einem Jahresumsatz, der einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreitet, ermöglicht, mit ihren Lieferanten oder Kunden Kollektivverhandlungen aufzunehmen. Unter diese Regelung fallen über 98 Prozent der australischen Unternehmen. In einigen Ländern, unter anderem in Irland, wird in den Vorschriften ausdrücklich festgestellt, dass das Verbot von Preisabsprachen nicht für Kollektivverhandlungen und Vereinbarungen für bestimmte Kategorien von Selbstständigen gilt, die in einem das Gesetz begleitenden Verzeichnis ausdrücklich aufgeführt sind. In Anlehnung an ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs hat ein niederländisches Berufungsgericht entschieden, dass das Wettbewerbsrecht die Anwendung von Kollektivvereinbarungen auf in Vertretung tätige Selbstständige (zum Beispiel Musiker, die andere Orchestermitglieder vertreten) nicht ausschließt. 2022 hat die Europäische Kommission Leitlinien zur Klärung der Umstände verabschiedet, unter denen bestimmte Solo-Selbstständige Kollektivverhandlungen zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen aufnehmen dürfen, ohne gegen EU-Wettbewerbsregeln zu verstoßen. Durch diese Leitlinien werden unter anderem die Kollektivvereinbarungen zwischen Solo-Selbstständigen und digitalen Arbeitsplattformen geschützt.

<sup>96</sup> IAO, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016.

<sup>97</sup> Valerio De Stefano et al., „Platform work and the employment relationship“, IAO-Arbeitspapier 27, 2021.

<sup>98</sup> IAO, *Decent work in the platform economy*.

<sup>99</sup> Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit*, 2021.

<sup>100</sup> Zum Geltungsbereich des Rechts auf Kollektivverhandlungen in den internationalen Arbeitsnormen der IAO siehe Felix Hadwiger, „Realizing the opportunities of the platform economy through freedom of association and collective bargaining“, IAO-Arbeitspapier 80, 2022, S. 12, Kasten 3.

## 2.7.2. Arbeitnehmerschutz in der informellen Wirtschaft

- 139.** Der hohe Anteil informeller Wirtschaft stellt eine enorme Herausforderung für die wirtschaftliche Entwicklung dar, führt zu unlauterem Wettbewerb und untergräbt die Verwirklichung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen. Formalisierung ist ein wichtiges Mittel zur Gewährleistung eines angemessenen und wirksamen Schutzes informell Beschäftigter.
- 140.** Ungeachtet der großen Heterogenität der Situationen, die die Beschäftigten in der informellen Wirtschaft kennzeichnen, haben alle diese Beschäftigten eine wesentliche Eigenschaft gemeinsam: Sie werden von den einschlägigen Rechtsregelungen nicht erfasst oder nicht ausreichend geschützt oder profitieren nicht von der effektiven Anwendung dieser Regelungen.<sup>101</sup>
- 141.** Um Rechtslücken zu schließen, haben mehrere Länder ihre Rechtsvorschriften im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit auf Kategorien von Arbeitnehmern und Unternehmen ausgeweitet, die ursprünglich davon ausgeschlossen waren. Dies geschah unter anderem durch die Einführung spezifischer Regelungen zum Schutz bestimmter Gruppen wie der Hausangestellten und der Heimarbeiter.<sup>102</sup> Zur Überwindung von Defiziten in der Umsetzung ist es erforderlich, koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung der Verfahren zu ergreifen, Anreize für die formelle Beschäftigung zu schaffen, die Einhaltung der Vorschriften durchzusetzen, das Bewusstsein für die Rechte und Pflichten und für die Vorteile der Formalität zu stärken und eine „Kultur der Formalisierung“ zu fördern, die von Transparenz und Vertrauen geprägt ist und daher auf eine verstärkte Wirksamkeit und Effizienz der Institutionen angewiesen ist. Neue Technologien können dabei helfen, die Umsetzungslücken zu schließen. Einige Länder haben integrierte Strategien eingeführt, um den Übergang der Arbeitnehmer in die Formalität zu erleichtern, darunter Brasilien,<sup>103</sup> Griechenland<sup>104</sup> und Uruguay.<sup>105</sup>
- 142.** Unabhängig von der Formalisierung sollten die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einschließlich der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen auch den Beschäftigten in der informellen Wirtschaft zugutekommen. Untersuchungen der IAO haben gezeigt, dass Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen auf die Beschäftigten in der informellen Wirtschaft zugehen, um sie in die Lage zu versetzen, wirksam in einen dreigliedrigen oder zweigliedrigen sozialen Dialog einzutreten, Vereinbarungen auszuhandeln und umzusetzen und politische Strategien zu beeinflussen, um die Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit, denen sie ausgesetzt sind, zu verringern und ihren Übergang in die Formalität zu unterstützen.<sup>106</sup> In Burkina Faso wurde im Dezember 2019 der Nationale Rat für die informelle Wirtschaft gegründet. Er hat zum Ziel, die Vertretung der Berufsverbände der informellen Wirtschaft gegenüber staatlichen Behörden und Sozialpartnern zu gewährleisten, damit diese umfassend in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden. In Senegal wurde eine auf die Bedürfnisse der informell Beschäftigten zugeschnittene Kollektivvereinbarung für den privaten Sicherheitssektor geschlossen. Mehrere Länder nehmen die Frage der Informalität und Formalisierung in die Agenden nationaler dreigliedriger beratender Organe auf, etwa indem Verhandlungsforen für

<sup>101</sup> IAO, *Transition from the informal to the formal economy – Theory of Change*, 2021.

<sup>102</sup> IAO, *Working from home: From invisibility to decent work*, 2021.

<sup>103</sup> Siehe Anoop Satpathy, „BRICS and the World of Work: Formalisation of Labour Market“, Thesenpapier, erstellt für die Arbeitsgruppe für Beschäftigung der BRICS unter italienischem Vorsitz, 2021.

<sup>104</sup> IAO, „Supporting the implementation of the roadmap on tackling undeclared work in Greece“.

<sup>105</sup> IAO, *Ungleichheit und die Welt der Arbeit*, ILC.109/IV(Rev.), 2021.

<sup>106</sup> IAO, *Interactions between workers' organizations and workers in the informal economy: A Compendium of Practice*, 2019.

einzelne Wirtschaftssektoren (Peru) oder beratende Organe für spezielle Themen wie den Arbeitsschutz (Chile) eingerichtet werden.

## 2.8. Institutionen und Strategien für die Einhaltung und Durchsetzung von Vorschriften

### 2.8.1. Präventivmaßnahmen und Anreize

143. In der letzten Zeit wurden weitere umfangreiche Sensibilisierungskampagnen durchgeführt, um die Einhaltung der Maßnahmen zum Arbeitnehmerschutz zu fördern. So hat beispielsweise in Brasilien die Arbeitsaufsicht fast 500 Aufklärungsvideos auf YouTube veröffentlicht, die Themen wie Präventivmaßnahmen in Bezug auf spezielle Risiken, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Arbeitsrecht im Allgemeinen betrafen und fast 90.000 Abonnenten erreicht haben. In Ägypten hat das nationale Institut für Arbeitsschutz unter Zuhilfenahme der sozialen Netzwerke zwei Kampagnen durchgeführt, um eine nationale Kultur der Prävention zu schaffen. Diese Kampagnen haben beachtliche Erfolge erzielt und Gemeinschaften erreicht, zu denen man ansonsten nur schwer Zugang erhalten hätte. In Lettland hat die Arbeitsaufsicht einen virtuellen Assistenten eingeführt, der rund um die Uhr Fragen zu den Arbeitsrechten beantwortet.
144. Der Mangel an Ressourcen und die praktische Unmöglichkeit, sämtliche Unternehmen unmittelbar zu beraten, hat den Schwerpunkt auf jene Anwendungen verlagert, die Anreize für Firmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, schaffen, den Grad ihrer Regelkonformität selbst zu ermitteln. So hat etwa Mexiko ein Programm zur Arbeitsschutz-Selbstverwaltung eingeführt. Zahlreiche Arbeitsaufsichtsbehörden weltweit bieten Selbstbeurteilungsformulare, selbstrechene Lohn-Apps und ähnliche digitale Anwendungen, die für die Nutzung auf dem Computer oder dem Smartphone verfügbar sind.

### 2.8.2. Arbeitsaufsicht

145. In den letzten Jahren haben einige Länder ihre Rechtsvorschriften in Bezug auf die Arbeitsaufsicht reformiert, um sie enger an die internationalen Arbeitsnormen anzugleichen. So wurden beispielsweise in Mexiko die Sanktionen wegen Behinderung von Inspektionen neu berechnet, was zu einem geschätzten Anstieg der Wirksamkeit der Inspektionsbesuche von 10 Prozent geführt hat. Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitsaufsicht, die insbesondere durch den Einfluss der IAO zustande kamen, wurden beispielsweise in Armenien, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine eingeleitet.
146. Viele Länder haben auch den prozentualen Anteil der proaktiven Inspektionen zur Behandlung spezifischer Fragestellungen erhöht. In Madagaskar hat die Regierung in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern strategische Inspektionspläne eingeführt, mit denen der Übergang von der Informalität in formelle Unternehmen gefördert werden soll. In Senegal beinhaltet der jährliche Inspektionsplan die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit des Wahlverfahrens für Arbeitnehmervertreter.
147. Wachsende Anforderungen und knappe Ressourcen haben innovative Durchsetzungsoptionen hervorgebracht. So untersucht ein mobiles Inspektorenteam in Peru die Einhaltung der Vorschriften an ländlichen Arbeitsstätten, und ein rund um die Uhr verfügbares Team übernimmt die Aufgabe, sofort einzuschreiten, wenn schwere und unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit droht. In Singapur werden Unternehmen von der Arbeitsaufsicht schriftlich darüber informiert, wie sie im Vergleich zu den Wettbewerbern in ihrer Branche in Bezug auf die Einhaltung der Arbeitsschutzgesetze abschneiden. In Spanien hat 2021 die Arbeits- und Sozialversicherungsinspektion in einem Blitzverfahren fast 300.000 irreguläre Zeitarbeitsverträge erfolgreich in lang-



fristige Arbeitsverhältnisse umgewandelt. In den Vereinigten Staaten von Amerika können im Rahmen des freiwilligen Schutzprogramms der Arbeitsschutzverwaltung Arbeitgeber von einer geplanten Inspektion befreit werden, wenn sie wirksame Systeme zum Arbeitsschutzmanagement eingeführt haben und ihre Verletzungs- und Krankheitsquoten unterhalb des nationalen Durchschnitts ihrer Branche liegen.

- 148.** Weiterhin wurden Arbeitsaufsichtskampagnen durchgeführt, bei denen Sensibilisierung und Durchsetzung miteinander kombiniert wurden. Unter der Koordination des Ausschusses hoher Aufsichtsbeamter und der Europäischen Arbeitsbehörde führen die Mitgliedstaaten der EU jährliche Kampagnen zu denselben Wirtschaftszweigen und Themen und häufig auch mit gemeinsamen Durchsetzungsmethoden durch. Diese tragen auch dazu bei, Schwächen im EU-Recht aufzudecken, für die Handlungsbedarf besteht. Auch in Afrika hat man begonnen, ähnliche Ansätze zu verfolgen; dort konzentrieren sich Botsuana, Eswatini, Lesotho und Sambia auf den privaten Sicherheitssektor. Südafrika beteiligt sich gemeinsam mit Interessenträgern – Verhandlungsräten, der nationalen Strafverfolgungsbehörde und den Sheriffs – an gemeinsamen Überzeugungs- und Inspektionskampagnen. In Vietnam wurden von 2016 bis 2021 landesweite Kampagnen mit den Schwerpunkten Bauwesen, Elektronik, Bergbau und Holzverarbeitung durchgeführt.
- 149.** Die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern wird nach wie vor in vielen Ländern als grundlegende Voraussetzung für den Erfolg gewertet. In Chile wurde 2022 in Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Arbeitsaufsicht, der repräsentativsten Baugewerkschaft und der chilenischen Kammer für den Bausektor ein erfolgreiches Inspektionsprogramm ausgearbeitet. Länder wie Norwegen und Portugal beteiligen weiterhin Arbeitnehmer und Arbeitgeber an den ständigen Arbeitsaufsichtsbeiräten. In Peru organisiert die nationale Arbeitsaufsichtsbehörde regelmäßig Rundtischgespräche mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, um Prioritäten und die Zusammenarbeit zu besprechen.

### 2.8.3. Zugang zur Arbeitsgerichtsbarkeit: Prävention und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten

- 150.** Die Einrichtung und die Stärkung gerichtlicher und außergerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen, auch über Verhandlungen der Sozialpartner, sind wesentliche Elemente eines wirksamen Arbeitnehmerschutzes. Um den Zugang aller zur Arbeitsgerichtsbarkeit zu verbessern, müssen im Allgemeinen die rechtlichen Rahmenbedingungen überarbeitet, Verfahren gestrafft und Kosten gesenkt sowie die Qualifikationen und Kapazitäten des Fachpersonals in den Gerichten und den Institutionen für Prävention und Streitbeilegung gestärkt werden. Eine schlagkräftige Institution zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten trägt zu Rechtsstaatlichkeit bei, indem sie faire Rechtsbehelfe mit angemessenen Durchsetzungsmechanismen bietet und ihre Aufgaben unparteiisch, unabhängig, professionell, transparent und rechenschaftspflichtig erfüllt.
- 151.** Im Kontext der COVID-19-Pandemie haben einige Institutionen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten innovative Maßnahmen ergriffen. In Kambodscha wurden neue Räumlichkeiten bereitgestellt und den Besuchern Masken und Desinfektionsmittel kostenfrei zur Verfügung gestellt. In Kolumbien wurden, als diese Einrichtungen für den Publikumsverkehr geschlossen waren, neue virtuelle Räume geschaffen, um die Dienstleistungen weiterhin anbieten zu können.<sup>107</sup>
- 152.** Einige Länder haben sich zudem bemüht, den Zugang zur Gerichtsbarkeit für Arbeitsmigranten physisch zu erleichtern. So haben beispielsweise die Vereinigten Arabischen Emirate mobile

<sup>107</sup> IAO, *Report on the rapid assessment survey: The response of labour dispute resolution mechanisms to the COVID-19 pandemic*, 2021.

Arbeitsgerichte eingeführt, die als Antwort auf eine kollektive Beschwerde der Arbeitnehmer diese in ihren Unterkünften aufsuchen.

#### 2.8.4. Gleichstellungsstellen

- 153.** Mit dem Ziel, besser gegen Diskriminierung vorzugehen und Gleichstellung zu fördern, wurden spezialisierte Einrichtungen geschaffen, die in Bezug auf den Umfang ihrer Tätigkeiten – von Förderung und Beratung bis hin zu Ermittlungsarbeit und Entscheidungsbildung – und in Bezug auf die Themen, die sie behandeln, mit einer Vielzahl Mandaten ausgestattet sind.<sup>108</sup> In Brasilien wurde das Spektrum der Dienstleistungen einer Hotline der Bundesregierung (Disque 100) ausgeweitet und umfasst nun auch Fälle von Rassismus und Diskriminierung der Roma. In Norwegen wurde eine klare Trennung der Aufgaben vorgenommen: Die Entscheidungsfunktion liegt nun beim Tribunal für Gleichstellung und Antidiskriminierung, während die Ombudsperson für Gleichstellung und Antidiskriminierung mit den Funktionen Förderung, Prävention, Unterstützung und Streitsachen betraut wurde. Damit wurden Spannungen ausgeräumt, die aufgetreten waren, als alle Aufgaben bei einer Stelle gebündelt waren.<sup>109</sup>
- 154.** In einigen Ländern sind die spezialisierten Gleichstellungsstellen und die Arbeitsaufsicht eng miteinander koordiniert, um so einen effektiven Schutz zu gewährleisten. In Spanien wurde beispielsweise die Zusammenarbeit zwischen dem Gleichstellungsministerium und der Arbeitsaufsicht in Fragen der Überwachung von Lohndiskriminierungsfällen und der Verringerung des Lohngefälles in einem Protokoll festgehalten. Allerdings ist es, selbst wenn solche Befugnisse vorgesehen sind, aufgrund unzureichender Ressourcen nicht immer möglich, sie in der Praxis auch in vollem Umfang auszuüben. So wird beispielsweise in der EU die Höhe der Ressourcen allgemein als wesentlicher Grund für Besorgnis bezeichnet, und die meisten Gleichstellungsstellen halten ihre Ressourcen für unzureichend.<sup>110</sup> Auch in Mexiko spürt der Nationalrat für Diskriminierungsprävention die negativen Folgen der begrenzten verfügbaren Mittel, und zivilgesellschaftliche Organisationen haben die Regierung aufgefordert, größere Anstrengungen zur Stärkung dieser Einrichtung zu unternehmen.
- 155.** Was die zu behandelnden Themen anbelangt, so wurden Gleichstellungsstellen, die sich bislang mit einem spezifischen Diskriminierungsgrund beschäftigt hatten, zunehmend mit anderen Stellen zusammengelegt, um ein breiteres Spektrum an Diskriminierungsgründen zu bearbeiten und auf diese Weise die Bekämpfung mehrdimensionaler und systemischer Diskriminierung zu ermöglichen. In Argentinien hat beispielsweise das nationale Institut zur Bekämpfung von Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus vor kurzem sein Mandat um gewichtsbezogene Stigmatisierung und Diskriminierung erweitert.

<sup>108</sup> IAO, *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008*, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012.

<sup>109</sup> Niall Crowley, *Equality Bodies Making a Difference* (Europäische Kommission, 2018). [Zusammenfassung auf Deutsch: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/408e82f7-4930-11e9-a8ed-01aa75ed71a1>, S. 26]

<sup>110</sup> Europäisches Netzwerk für Gleichbehandlungsstellen (EQUINET), *Legislating for stronger, more effective equality bodies*, 2021.

### 2.8.5. Nutzung des technologischen Fortschritts für die Verbesserung der Einhaltung von Vorschriften

- 156.** Technologien wirksam einzusetzen, trägt dazu bei, dass Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht strategischer, effizienter und letztendlich effektiver arbeiten können.<sup>111</sup> Die sozialen Netzwerke haben sich bereits als neue digitale Kommunikationsmittel erwiesen; die Nutzung mobiler Anwendungen in der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht befindet sich hingegen noch in der Erkundungsphase. Das Fachpersonal der Arbeitsverwaltungen ist bei Außeneinsätzen häufig mit tragbaren Computern und Mobiltelefonen ausgestattet, dennoch besteht nach wie vor ein erheblicher Spielraum für eine weiterreichende Nutzung mobiler Geräte.
- 157.** Immer mehr Länder, darunter insbesondere Kolumbien und Peru, fördern die Anwendung digitaler Technologien zur Unterstützung der Formalisierung.<sup>112</sup> Auch zur Verbesserung der Einhaltung von Vorschriften wird Technologie eingesetzt. Datengesteuerte strategische Planung ist in vielen Arbeitsaufsichtsbehörden zur Norm für gezielte Interventionen geworden, und die Nutzung verschiedener digitaler Informationsquellen ist mittlerweile ein zentrales Element für die Durchsetzung in Bereichen wie nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und Sozialbetrug. In Singapur sind 80 Prozent der proaktiven Inspektionen datengesteuert, basierend auf Technologie, Vor-Ort-Informationen und Analytik. Im Vereinigten Königreich legt das Amt für Gesundheit und Sicherheit den Schwerpunkt auf jene Sektoren und Tätigkeiten, bei denen die schwerwiegendsten Risiken oder die mangelhaftesten Risikopräventionsstandards vermutet werden, und stützt sich für die Auswahl der Interventionsziele auf das algorithmengestützte Hilfsinstrument Find-IT.<sup>113</sup> In Vietnam wurde eine neue Software für das Fallmanagement eingeführt, mit der die Inspektionsdauer verkürzt und somit eine höhere Anzahl Inspektionen ermöglicht werden sollen.

### 2.8.6. Abschließende Bemerkungen zu den Institutionen und Strategien für die Einhaltung und Durchsetzung von Vorschriften

- 158.** Die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften setzt den klugen Einsatz von Anreiz und Abschreckung voraus. Verständliche und leicht zugängliche Rechtsvorschriften, klar definierte Aufgaben und Zuständigkeiten privater und staatlicher Akteure, Sensibilisierung, Bildung, Beseitigung oder Vereinfachung bürokratischer Verfahren, die die Pflichtenträger übermäßig belasten könnten, und die Verfügbarkeit von Beratungsdiensten, die erklären, wie den gesetzlichen Pflichten nachzukommen ist, gepaart mit konsequenter Durchsetzung, sind in den meisten Fällen die erforderlichen Elemente, die in Verbindung miteinander für rechtliche Wirksamkeit sorgen.
- 159.** In den letzten Jahren waren die Durchsetzungsbehörden, besonders die Arbeitsaufsichtsbehörden, nach wie vor mit Herausforderungen im Zusammenhang mit den begrenzten Ressourcen konfrontiert, die ihnen für die Bewältigung der wachsenden Komplexität der Arbeitsmärkte und für deren Regulierung zur Verfügung standen. In einigen Ländern wurde ihre Arbeit weiterhin durch Moratorien, die Auflage, Inspektionsbesuche im Voraus anzukündigen, Beschränkungen in Bezug auf die Anzahl oder die Häufigkeit von Inspektionen und Durchsetzungsverbote behindert, was sich unmittelbar auf die Wirksamkeit der Inspektionen auswirkte. Auf der anderen Seite

<sup>111</sup> Anna Milena Galazka, *Report on the global survey into the use of information and communication technologies in national labour administration systems* (IAO, 2015); und IAO, *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*, 2017.

<sup>112</sup> Juan Chacaltana et al., *New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality*. IAO-EMPLOYMENT-Arbeitspaier Nr. 247, 2018.

<sup>113</sup> David Snowball et al., „The Find-IT Tool, an Approach to Evidence-Led Targeted Interventions“, *Regulatory Delivery*, Graham Russell und Christopher Hodges (Autoren) (Oxford: Hart Publishing, 2019), S. 295–308.

können die Arbeitsaufsichtsbehörden zunehmend auf Technologie setzen, um die Einhaltung der Arbeitnehmerschutzvorschriften zu verbessern.

- 160.** Der Zugang der Arbeitnehmer zur Arbeitsgerichtsbarkeit spielt ebenfalls eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung einer wirksamen Durchsetzung der in verschiedenen Rechtsquellen, unter anderem auch in Kollektivvereinbarungen, verankerten Arbeitsrechte. Für Arbeitsmigranten, einschließlich jener mit irregulärem Status, ist es unerlässlich, dass solche Mechanismen verfügbar sind, auch wenn der Arbeitsmigrant das Land verlässt.<sup>114</sup> Gleichstellungsstellen können einen nützlichen Beitrag zu den Durchsetzungsbemühungen leisten, obgleich eine gewisse Sorge darüber besteht, dass einige dieser Einrichtungen noch immer nicht über die erforderliche Prozessführungsbefugnis verfügen, um eine wirksame Unterstützung der Diskriminierungsopfer zu gewährleisten. Zudem bestehen nach wie vor Schutzlücken in Bezug auf bestimmte Diskriminierungsgründe, auch wenn die Tendenz besteht, das Spektrum an Diskriminierungsgründen, die die Gleichstellungsstellen zu bewältigen suchen, zu erweitern.

## 2.9. Schlussfolgerungen, die sich aus diesem Kapitel ziehen lassen

- 161.** Die Abschnitte in diesem Kapitel haben gezeigt, dass seit der ersten wiederkehrenden Diskussion der Konferenz über den Arbeitnehmerschutz im Jahr 2015 zweifellos Fortschritte in den verschiedenen Bereichen des Arbeitnehmerschutzes erzielt wurden. Allerdings ist dieser Erfolg nicht überall gleichermaßen spürbar. So ist beispielsweise trotz gesetzgeberischer Entwicklungen in einigen Ländern, auch in Bezug auf Lohntransparenz, die effektive Verringerung des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Generell ist die wirksame Einhaltung von Vorschriften ungleich verteilt, und einige Arbeitnehmergruppen, insbesondere Hausangestellte, Arbeitsmigranten und Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, sind Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit besonders stark ausgesetzt. In begrenztem Umfang wurden Versuche unternommen, wenigstens einige Elemente des Arbeitnehmerschutzes auf selbstständig Erwerbstätige auszudehnen, insbesondere auf jene, die sich in einer Situation wirtschaftlicher Abhängigkeit befinden.
- 162.** Erhebliche Anstrengungen sind weiterhin erforderlich, um die Lücken im Erfassungsbereich des Arbeitnehmerschutzes zu schließen. Dabei sollte besonders darauf geachtet werden, dass sowohl die Absicherung der am stärksten durch Ausgrenzung bedrohten Arbeitnehmer gewährleistet ist als auch ein angemessenes Schutzniveau sichergestellt wird. Hierzu ist ein multidimensionaler Ansatz erforderlich, so dass sämtliche Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes auf kohärente Weise angegangen werden und eine fragmentarische Herangehensweise vermieden wird. Sicherzustellen, dass Gesetze, Verordnungen und Kollektivvereinbarungen eingehalten werden, ist zudem von entscheidender Bedeutung, wenn verhindert werden soll, dass der Arbeitnehmerschutz unwirksam wird; hierbei kommt den neuen Technologien eine wichtige Rolle zu.

<sup>114</sup> IAO, *Protecting the rights of migrant workers in irregular situations and addressing irregular labour migration: A compendium*, 2021.

## ► Kapitel 3

---

### Die Maßnahmen der IAO zur Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes und des Lebens der Arbeitnehmer und ihrer Familien

- 163.** Die IAO hat den Aktionsplan für die Jahre 2015–22 durchgeführt, den der Verwaltungsrat gebilligt hatte, um den von der Konferenz auf ihrer 104. Tagung (2015) angenommenen Schlussfolgerungen zu der wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz) nachzukommen.<sup>115</sup> Im Durchführungszeitraum hat der Arbeitnehmerschutz einen zentraleren Stellenwert im Rahmen einer IAO-Agenda erhalten, deren Ziel es ist, die Chancen und Herausforderungen in einer Welt im Zeichen von anhaltender Ungleichheit, sozialem und wirtschaftlichem Wandel und vielfältigen, einander noch verschärfenden Krisen wirksamer anzugehen.
- 164.** Der Programmrahmen der IAO wurde angepasst, damit er der sich wandelnden Arbeitswelt besser gerecht wird, unter anderem durch die Behandlung neu sich herausbildender Bedürfnisse ebenso wie hartnäckig fortbestehender Herausforderungen; zudem sind nun einerseits die verschiedenen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes und andererseits Arbeitnehmerschutz und soziale Sicherheit stärker miteinander verknüpft. Im Einklang mit der Erklärung über soziale Gerechtigkeit werden mit dem Rahmen ferner starke Verbindungen zwischen dem sozialen Schutz und den anderen strategischen Zielen der IAO in den Bereichen Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung sowie Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog gefördert. In den Zweijahresperioden 2016–17 und 2018–19 wurden eine Reihe von für den Arbeitnehmerschutz relevanten prioritären Bereichen ermittelt und zum Gegenstand grundsatzpolitischer Ergebnisvorgaben gemacht, sei es im Rahmen entsprechender spezieller Ergebnisvorgaben (Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, Schutz der Arbeitnehmer vor inakzeptablen Formen der Arbeit, Förderung einer fairen und wirksamen Arbeitsmigrationspolitik und von Maßnahmen für die Mobilität der Arbeitsmigranten und der Flüchtlinge sowie Förderung der Einhaltung der Rechtsvorschriften am Arbeitsplatz mithilfe der Arbeitsaufsicht), sei es im Rahmen anderer grundsatzpolitischer Ergebnisvorgaben (einschließlich Strategien zur Gewährleistung wirksamer Kollektivverhandlungen und angemessener Löhne).<sup>116</sup> In den Zweijahresperioden 2020–21 und 2022–23 wurde die Jahrhunderterklärung in ein Arbeitsprogramm umgesetzt, mit dem die verschiedenen Arbeitsbereiche im Rahmen einer grundsatzpolitischen Ergebnisvorgabe für einen angemessenen und wirksamen Schutz bei der Arbeit für alle noch stärker miteinander verknüpft wurden; dabei wurden zu erbringende Leistungen zu den Themen grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Arbeitsschutz, Löhne und Arbeitszeit, Arbeitsmigration und Erwerbstätige in von der herkömmlichen Norm abweichenden Beschäftigungsformen und in informeller Beschäftigung vorgesehen.<sup>117</sup> Außerdem wurde erstmals eine spezielle Ergebnisvorgabe zur Verwirklichung einer transformativen Agenda für Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung aufgestellt; im

---

<sup>115</sup> IAO, *Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der 104. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz ergeben: Folgemaßnahmen zur Entschließung über die wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz)*, GB.325/INS/5/1, 2015.

<sup>116</sup> IAO, *Programm und Haushaltsvorschlage fur die Zweijahresperiode 2016–17*, 2015, und IAO, *Programm und Haushaltsvorschlage fur die Zweijahresperiode 2018–19*, 2017.

<sup>117</sup> IAO, *Programm und Haushalt fur die Zweijahresperiode 2020–21*, 2019, und IAO, *Programm und Haushalt fur die Zweijahresperiode 2022–23*, 2021.

Mittelpunkt steht dabei das Erfordernis, Gleichbehandlung und Chancengleichheit sicherzustellen, damit alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen angemessenen Schutz genießen und in vollem Umfang in die Arbeitswelt und die Gesellschaft einbezogen werden. Mit dem vorgeschlagenen Programmrahmen für die Jahre 2024–25 wird die Rolle des Arbeitnehmerschutzes weiter bekräftigt, wenn es darum geht, Ungleichheit zu verringern und inklusivere und widerstandsfähigere Gesellschaften aufzubauen, unter anderem durch die Förderung von Gleichbehandlung und Chancengleichheit, damit alle Arbeitnehmer einen angemessenen Schutz genießen und in vollem Umfang in die Arbeitswelt und die Gesellschaft einbezogen werden.

- 165.** Im Interesse wirklich wirkungsvoller Maßnahmen wurden multidisziplinäre und innovative Ansätze für eine verbesserte Abfederung von Erschütterungen entwickelt, wie sie etwa durch die COVID-19-Pandemie hervorgerufen wurden, sowie für den Umgang mit den Herausforderungen, die mit dem transformativen Wandel in der Arbeitswelt einhergehen. Die IAO hat sich bei ihren einschlägigen Maßnahmen systematisch alle zur Verfügung stehenden Aktionsmittel und deren einander ergänzenden Charakter zunutze gemacht, darunter Kapazitätsaufbau bei den Mitgliedsgruppen, fachliche Hilfe, Forschungsarbeiten, die als Informationsgrundlage für die Tagesordnung der Konferenz herangezogen wurden, und dreigliedrig vereinbarte Dokumente, die in Veränderungen vor Ort Umsetzung gefunden haben, sowie strategische Partnerschaften mit internationalen und regionalen Organisationen.
- 166.** Die Pandemie, zu der auch noch die sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels und geopolitischer Konflikte hinzukommen, hat die erhöhte Bedeutung der internationalen Arbeitsnormen in den Blickpunkt gerückt. Damit bestätigt sich einmal mehr, wie relevant die Forderung in der Jahrhundertklärung ist, dass die Mitgliedstaaten über einen klaren, robusten und aktuellen Bestand an internationalen Arbeitsnormen verfügen, der den sich wandelnden Strukturen der Arbeitswelt Rechnung trägt und die Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der Erfordernisse nachhaltiger Unternehmen schützt, und dass sie diese Normen fördern. Die IAO hat daher einen zweigleisigen Ansatz verfolgt, nämlich zum einen ihre Bemühungen um die Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen verstärkt und zum anderen ein Normensetzungsprogramm aufgestellt, mit dem hartnäckige Probleme und neue Bedürfnisse in der zeitgenössischen Arbeitswelt wirksamer angegangen werden können. Die IAO verstärkt auch ihre Anstrengungen, die Mitgliedsgruppen durch gezielte Maßnahmen bei der wirksamen Umsetzung der Normen zu unterstützen. In dem hier untersuchten Zeitraum ist die Ratifikationsquote bei den für den Arbeitnehmerschutz relevanten Übereinkommen beträchtlich angestiegen, insbesondere bei dem Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, dem Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, dem Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, dem Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, und dem Übereinkommen (Nr. 190) über Gewalt und Belästigung, 2019.
- 167.** In diesem Kapitel wird untersucht, welche Maßnahmen die IAO seit der letzten wiederkehrenden Diskussion über das Thema im Jahr 2015 zur Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes ergriffen hat und welche Anpassungen sie an ihrer Strategie und ihrem Ansatz vorgenommen hat, um auf die sich wandelnden Bedürfnisse auf globaler und auf Landesebene rascher und wirksamer eingehen zu können. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Kerndimensionen des Arbeitnehmerschutzes gelegt; es wird aber auch untersucht, wie Diskriminierung und Informalität zum Ausschluss von Beschäftigten von einem angemessenen Schutz führen können, wobei einige Kategorien von Beschäftigten in den Blick gefasst werden, die stärker Gefahr laufen, Schutzdefiziten ausgesetzt zu sein.



## 3.1. Eine bedarfsgerechtere und wirksamere Ausgestaltung der Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes angesichts sich wandelnder Rahmenbedingungen

### 3.1.1. Festlegung angemessener Löhne

- 168.** In den letzten Jahren haben viele Länder neue Mindestlöhne festgelegt, ihre bestehenden Mindestlohnsysteme verbessert, Maßnahmen zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles ergriffen, den Schutz vor der Nichtzahlung von Löhnen ausgebaut, die Bezahlung im öffentlichen Bereich reformiert, kollektive Lohnverhandlungen gefördert und befristete Lohnzuschüsse gewährt. Damit ging einher, dass die Zahl der an das Amt gerichteten Ersuchen um Hilfeleistung stark zugenommen hat.
- 169.** Das Amt hat zur Unterstützung der fachlichen Hilfe, die es leistet, eine beträchtliche Zahl von Produkten und Hilfsinstrumenten öffentlich bereitgestellt. Dazu zählt unter anderem der *Global Wage Report*, ein Flaggschiffbericht der IAO, der seit 2008 alle zwei Jahre veröffentlicht wird und bei dem es sich um einen der am häufigsten heruntergeladenen Berichte des Amtes handelt.<sup>118</sup> In dem Bericht werden einzigartige, nach Regionen und Ländern aufgeschlüsselte Angaben zu den Lohn Tendenzen weltweit erteilt, neue Methoden zur Analyse aktueller Fragen entwickelt und Übersichten über die einschlägige Politik weltweit gegeben. In der Ausgabe für 2018–19 wurden die Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles untersucht und eine neue Methode zu dessen besserem Verständnis entwickelt (nach Faktoren gewichtetes geschlechtsspezifisches Lohngefälle).<sup>119</sup> Die Ausgabe für 2020–21 enthielt einen sehr ausführlichen Überblick über die Mindestlohnsysteme in den verschiedenen Regionen und Ländern und eine Analyse der Auswirkungen der Mindestlöhne auf die Lohnungleichheit.<sup>120</sup> In der Ausgabe für 2022–23 wurden die komplexen Auswirkungen untersucht, die die COVID-19-Pandemie und die anschließende Beschleunigung der Inflation auf die Reallöhne hatten.<sup>121</sup> Als weitere globale Produkte und Hilfsinstrumente sind unter anderem zu nennen: der Leitfaden zu den Mindestlöhnen (*Minimum Wage Policy Guide*),<sup>122</sup> ein Informationsblatt zu den Modalitäten für die Gewährung befristeter Lohnzuschüsse während der COVID-19-Krise<sup>123</sup> und ein IAO-Kurz dossier zu der Frage existenzsichernder Löhne.<sup>124</sup> Außerdem arbeitet das Amt an einer Überprüfung der Kollektivverhandlungspraktiken, die im zweiten Halbjahr 2023 veröffentlicht werden soll.
- 170.** Zu der Frage der Mindestlöhne hat das Amt im Untersuchungszeitraum auf Landesebene umfangreiche fachliche Hilfe geleistet. Es unterstützte die Festsetzung neuer Mindestlöhne für die Privatwirtschaft in Ägypten, die Einführung eines neuen Mindestlohns auf Zypern und den Malediven sowie die Festlegung eines nationalen Mindestlohns in Katar. Im Rahmen eines von den Niederlanden finanzierten Projekts der Entwicklungszusammenarbeit hat die IAO in Äthiopien, Costa Rica, Indien, Indonesien und Vietnam Hilfestellung geleistet. Mit dem Projekt wurde

<sup>118</sup> Der *Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19* wurde mehr als 95.000 Mal heruntergeladen und war damit der am häufigsten heruntergeladene Bericht des Amtes. Siehe: IAO, *High-level evaluations of strategies and Decent Work Country Programmes*, GB.346/PFA/7(Rev.1), 2022.

<sup>119</sup> IAO, *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018.

<sup>120</sup> IAO, *Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19*, 2020.

<sup>121</sup> IAO, *Global Wage Report 2022-23: The impact of COVID-19 and inflation on wages and purchasing power*, 2022.

<sup>122</sup> IAO, *Minimum Wage Policy Guide*, 2016.

<sup>123</sup> IAO, *Temporary Wage Subsidies*, Mai 2020.

<sup>124</sup> IAO, „*Setting adequate wages: The question of living wages*“, IAO-Kurz dossier, Oktober 2022.

insbesondere die Erarbeitung einer Methode unterstützt, die es erlauben soll, die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familien abzuschätzen, damit sie neben wirtschaftlichen Faktoren bei der Festlegung eines angemessenen Niveaus von Mindestlöhnen berücksichtigt werden können.<sup>125</sup> In Südafrika hat die IAO dem für die Frage des Mindestlohns zuständigen Beirat fachliche Unterstützung geleistet, was zur Einführung eines neuen nationalen Mindestlohns geführt hat.

- 171.** Des Weiteren hat das Amt in mehr als 15 anderen Ländern in der Frage der Mindestlöhne fachliche Hilfe geleistet und Schulungsmaßnahmen durchgeführt, zumeist mit dem Ziel, den sozialen Dialog zu stärken und die Faktengrundlage für die Festsetzung und Überwachung von Mindestlöhnen auszubauen.
- 172.** Auf übernationaler Ebene hat das Amt im Rahmen der Vorarbeiten zu der neuen EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne mit den europäischen Einrichtungen zusammengearbeitet. Es wird auch immer häufiger um Zusammenarbeit mit Partnern ersucht, die an der Diskussion über existenzsichernde Löhne beteiligt sind, wie etwa dem Globalen Pakt der Vereinten Nationen, der Initiative für nachhaltigen Handel und der OECD.
- 173.** In der Frage des geschlechtsspezifischen Lohngefälles half das Amt bei der Anwendung der Methode des nach Faktoren gewichteten geschlechtsspezifischen Lohngefälles in Länderstudien in Italien, Montenegro, Portugal und der Türkei und erteilte Ratschläge für die Anwendung dieser Methode in Island, Japan und der Russischen Föderation. Es erteilte auch fachlichen Rat für die Einschätzung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in Ägypten, Kolumbien, der Republik Moldau und der Ukraine. Die Methode des nach Faktoren gewichteten geschlechtsspezifischen Lohngefälles hat ferner in einem gemeinsamen Bericht der IAO und der WHO über das geschlechtsspezifische Lohngefälle im Gesundheits- und Pflegesektor Anwendung gefunden.<sup>126</sup>
- 174.** Im Rahmen der Internationalen Koalition für Entgeltgleichheit, bei der die IAO federführend ist, der Einheit der Vereinten Nationen für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rechte der Frau (UN-Women) und der OECD hat das Amt zum Ausbau der Wissensgrundlage hinsichtlich des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und zur Ermittlung einer geeigneten Kombination von Maßnahmen beigetragen, mit der sich dieses Gefälle verringern lässt. In einem Arbeitspapier der IAO wurden die Auswirkungen und die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften für Lohntransparenz aus der Sicht der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bewertet.<sup>127</sup> Diese Wissensgrundlage hat maßgeblich zu Fortschritten in den Ländern, denen die IAO Hilfe geleistet hat, beigetragen. So hat beispielsweise der Plurinationale Staat Bolivien einen Erlass über gleiche Vergütung für Frauen und Männer verabschiedet, in Ägypten wurden Beschränkungen für die Tätigkeit von Frauen in bestimmten Berufen und Bereichen sowie für die Nacharbeit von Frauen aufgehoben, und die Ukraine nahm eine nationale Strategie zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles an. In der Schweiz hat das Amt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann fachlich beraten. Es sei daran erinnert, dass die Internationale Arbeitskonferenz 2023 die Allgemeine Erhebung zum Thema Chancengleichheit und Gleichbehandlung erörtern wird.
- 175.** Bei den Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise und bei den Diskussionen im Zuge der Ende 2021 einsetzenden Beschleunigung der Inflation standen die Löhne oftmals im Mittelpunkt. Mit maßgeschneiderten Kollektivvereinbarungen wurden die Bedingungen in bestimmten Bereichen oder Unternehmen angegangen, unter anderem durch Aufbesserung der Löhne dank staat-

<sup>125</sup> Weitere Informationen sind auf der [Internetseite des Projekts](#) zu finden.

<sup>126</sup> IAO und WHO, *The gender pay gap in the health and care sector: A global analysis in the time of COVID-19*, 2022.

<sup>127</sup> IAO, *Pay transparency legislation: Implications for employers' and workers' organizations*, 2022.



licher Lohnzuschüsse. Länder wie Äthiopien, Brasilien und Namibia gewährten befristete staatliche Lohnzuschüsse, um so die Unternehmen zu unterstützen und Arbeitsplatzverluste zu vermeiden. Die IAO hat zudem ihre Wissensgrundlage weiter ausgebaut, unter anderem durch eine zügige Bewertung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle, einen Leitfaden zur Messung dieses Lohngefälles und einen globalen Bericht über die Benachteiligung der Migranten bei den Löhnen, in dem das Lohngefälle zwischen Arbeitsmigranten und inländischen Arbeitnehmern untersucht wurde.<sup>128</sup> Als sich im Lauf des Jahres 2022 die Inflation beschleunigte, war der faktengestützte dreigliedrige Dialog im Rahmen der Ausschüsse für Mindestlöhne von entscheidender Bedeutung dafür, dass sorgfältig austarierte Anpassungen der Mindestlöhne vorgenommen werden konnten, mit denen der Lebensstandard der Arbeitnehmer und ihrer Familien geschützt und gleichzeitig für die Sicherung der Arbeitsplätze sowie der Existenzfähigkeit der Unternehmen während der Krise Sorge getragen wurde.

### 3.1.2. Förderung von Arbeitszeiten und einer Organisation der Arbeit, die mit menschenwürdiger Arbeit im Einklang stehen

**176.** Die Arbeitszeit ist eine Frage, der bei den Tätigkeiten der IAO seit ihren Anfängen ein zentraler Stellenwert zukommt, und sie steht auch weiterhin bei den arbeits- und beschäftigungspolitischen Diskussionen im Vordergrund, nicht nur unter dem Aspekt der zu leistenden Arbeitsstunden, sondern auch im Zusammenhang mit der Arbeitsorganisation, einschließlich Telearbeit. Arbeitszeit und Arbeitsorganisation – Themen, die in den letzten Jahren wieder verstärkt in den Blickpunkt gerückt sind und Gegenstand einer von der Konferenz 2018 erörterten Allgemeinen Erhebung waren<sup>129</sup> – sind Schlüsselfaktoren dafür, wie gut die Arbeitnehmer bezahlte Arbeit mit ihrem Privatleben, einschließlich ihrer Familienpflichten, vereinbaren können. Die IAO hat hierzu Untersuchungen durchgeführt, deren Ergebnisse in verschiedenen Veröffentlichungen dargelegt werden; zu nennen sind hier beispielsweise ein Bericht zu den Auswirkungen, die Telearbeit und unter Einsatz informations- und kommunikationstechnologischer Mittel verrichtete mobile Arbeit auf Arbeitszeit und Arbeitsorganisation haben,<sup>130</sup> ferner ein IAO-Leitfaden mit praktischen Schritt-für-Schritt-Anleitungen, wann und wie für Arbeitnehmer und Unternehmen wechselseitig vorteilhafte Arbeitszeitregelungen vorgesehen werden können,<sup>131</sup> und ein globaler Bericht mit grundatzpolitischen Ratschlägen und fachlicher Hilfe zu den Fragen von Arbeitszeit und Arbeitsorganisation, einschließlich Telearbeit und des Rechts auf Nichterreichbarkeit außerhalb der Arbeitszeit („Recht auf Abschalten“).<sup>132</sup> Auch in den weltweiten Debatten, nicht zuletzt im Rahmen der Internationalen Arbeitskonferenz,<sup>133</sup> wird immer mehr anerkannt, wie nutzbringend es ist, ein ausgewogenes Verhältnis von Arbeits- und Privatleben durch erweiterten Zugang zu flexiblen Arbeitszeitregelungen und zu Telearbeit zu fördern. Unlängst hat die IAO durch ihre Hilfeleistung dazu beigetragen, dass in der Republik Moldau die Rechtsvorschriften über die Anerkennung von Überstunden abgeändert wurden.

**177.** Vor der Pandemie war Telearbeit in den meisten Ländern nicht weit verbreitet, und dementsprechend waren die gesetzlichen und grundatzpolitischen Maßnahmen zur Sicherung menschen-

<sup>128</sup> Silas Amo-Agyei, „The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals“ (IAA, 2020).

<sup>129</sup> IAO, *Ensuring decent working time for the future: General Survey concerning working-time instruments*, Internationale Arbeitskonferenz, 107. Tagung, 2018.

<sup>130</sup> Jon Messenger et al., *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work* (IAO und Eurofound, 2017).

<sup>131</sup> IAO, *Guide to developing balanced working time arrangements*, 2019.

<sup>132</sup> IAO, *Working time and work-life balance around the world*, 2022.

<sup>133</sup> IAO, *Schlussfolgerungen zur dritten wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung*, Internationale Arbeitskonferenz, 110. Tagung, 2022.

würdiger Telearbeitsbedingungen wenig entwickelt. Angesichts der raschen Zunahme der Telearbeit als Krisenbewältigungsmaßnahme und in Anbetracht der weiten Nachfrage seitens der Mitgliedsgruppen nach praktischen Ratschlägen für effektive Telearbeitspraktiken hat die IAO einen praktischen Leitfaden zum Thema Telearbeit während der COVID-19-Pandemie und in der Zeit danach ausgearbeitet.<sup>134</sup> Der Leitfaden stellte einen wesentlichen Bezugspunkt dar, der den Ländern grundsatzpolitische Ratschläge bot, was den Regelungsrahmen für die Telearbeit und effektive Telearbeitspraktiken anbelangt. Er hat zudem auch dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in der Frage von Telearbeit und Gleichstellung der Geschlechter sowie dem portugiesischen EU-Vorsitz im Jahr 2021 als Bezugspunkt gedient. Er bildete ferner die Hauptgrundlage für ein Dokument zu dem Thema, das die G20-Arbeitsgruppe für Beschäftigung 2021 ausgearbeitet hat.<sup>135</sup> Des Weiteren wurde gemeinsam mit der WHO ein Fachdossier über gesunde und sichere Telearbeit veröffentlicht, in dem die Arbeitsschutzaspekte von Telearbeit behandelt werden.<sup>136</sup> Es wurden auch Leitfäden für die Arbeitgeber ausgearbeitet, in denen die Themen Arbeitsplatzmanagement während der COVID-19-Pandemie und Arbeit von zu Hause aus als Maßnahme zum Umgang mit der Pandemie behandelt werden; darin werden Empfehlungen für das Management der Arbeit von zu Hause aus erteilt und die Pflichten und Verantwortlichkeiten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie die Punkte dargelegt, die die Arbeitgeber erwägen sollten, bevor sie Telearbeit einführen.<sup>137</sup>

- 178.** Die IAO hat mit der Unterstützung, die sie auf dieser Grundlage auf Landesebene geleistet hat, maßgeblich dazu beigetragen, dass in einer Reihe von Ländern in Asien, Europa und Lateinamerika Strategien, Maßnahmen und Rechtsvorschriften zu der Frage der Telearbeit erarbeitet wurden. Die Rechtsvorschriften zur Regelung der Telearbeit in China halfen entscheidend mit, die Ausbreitung der COVID-19-Pandemie einzugrenzen und gleichzeitig menschenwürdige Arbeitsbedingungen bei dieser Art von Arbeitsorganisation zu fördern. In Indonesien und Serbien wird derzeit der Rechtsrahmen einer Überprüfung unterzogen, um dafür Sorge zu tragen, dass er den Bedürfnissen der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer gerecht wird. Angesichts des raschen Wandels in der Arbeitswelt, auch bei der Arbeitsorganisation, dürfte dieser Arbeitsbereich in den kommenden Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnen. Die IAO wird mit ihren fortlaufenden Arbeiten in diesem Bereich mithelfen, nicht nur mögliche negative Auswirkungen auf die Arbeitnehmer einzuschränken, sondern auch die Qualität der Telearbeitsregelungen zu verbessern und so sicherzustellen, dass sie den Beschäftigten, und insbesondere denen in prekärer Lage, menschenwürdige Arbeitsbedingungen bieten und gleichzeitig zur Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit beitragen.

### 3.1.3. Förderung von Kollektivverhandlungen zur Festlegung von Löhnen, Arbeitszeit und angemessenen Arbeitsbedingungen

- 179.** Laut dem *Social Dialogue Report 2022* der IAO können geeignete Bestimmungen in Kollektivvereinbarungen, insbesondere dort, wo Verhandlungen mit mehreren Arbeitgebern auf Verbandsebene vorherrschen, zu einem inklusiveren Arbeitnehmerschutz führen und die Sozialschutzsysteme ergänzen, beispielsweise was Gesundheitsversorgung, Renten und Arbeitslosenunterstützung anbelangt. In dem Bericht wird hervorgehoben, dass Kollektivverhandlungen eine Rolle dabei gespielt haben, die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf Beschäftigung und Einkommen

<sup>134</sup> IAO, *Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond: A practical guide*, 2020.

<sup>135</sup> IAO, *Teleworking arrangements during the COVID-19 crisis and beyond*, 2021.

<sup>136</sup> IAO und WHO, *Healthy and safe telework: Technical brief*, 2021.

<sup>137</sup> IAO, *An employers' guide on managing your workplace during COVID-19*, 2020, und IAO, *An employers' guide on working from home in response to the outbreak of COVID-19*, 2020.

zu mindern; sie haben mitgeholfen, manche der Folgen, die eine Quelle verstärkter Ungleichheit waren, abzdämpfen und gleichzeitig die Widerstandsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitsmärkte zu stärken. Die IAO-Rechtsdatenbank über Arbeitsbeziehungen (IRLex), die Datenbank für Arbeitsbeziehungen (IRData) und die Online-Schulungsmaterialien zu Arbeitsbeziehungen (IRToolkit) haben maßgeblich zu einem inklusiveren Arbeitnehmerschutz beigetragen, da mit ihnen die Reaktions- und Widerstandsfähigkeit der Mitgliedsgruppen und die Wirksamkeit der Maßnahmen der für die Arbeitsbeziehungen zuständigen Institutionen auf Landesebene gestärkt wurden. Das Amt arbeitet an einem Bericht über die rechtlichen und praktischen Hindernisse, denen sich Arbeitsmigranten in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen gegenübersehen; der Bericht soll im zweiten Quartal 2023 veröffentlicht werden.

- 180.** Die IAO hat auf Landesebene Hilfestellung geleistet, um den Arbeitnehmerschutz durch Kollektivverhandlungen zu verbessern. In Togo hat dies beispielsweise zur Einrichtung eines dauerhaften Rahmens für zweigliedrige Konsultationen in der Privatwirtschaft geführt; die Ergebnisse dieser Konsultationen flossen in eine Strategie und einen Aktionsplan zur Förderung von Kollektivverhandlungen, zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und zur Stärkung des sozialen Friedens in den Unternehmen ein. Insbesondere in Äthiopien, Bangladesch, Indonesien und der Vereinigten Republik Tansania trugen gezielte Maßnahmen dazu bei, die Kollektivverhandlungen und die Systeme zur Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten zu stärken.
- 181.** Die IAO hat den Wissensaustausch zwischen den Mitgliedsgruppen über Kollektivverhandlungspraktiken gefördert, die helfen können, der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie am Arbeitsplatz vorzubeugen und deren wirtschaftliche und soziale Folgen zu mindern. Kollektivverhandlungen trugen dazu bei, die Widerstandsfähigkeit kurzfristig zu stärken, da sie es erleichterten, zu den für die Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit und die Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen erforderlichen Kompromissen zu gelangen. Sie waren auch von entscheidender Bedeutung dafür, dass die Arbeitnehmerverbände und die Arbeitgeber sowie deren Verbände die Gefahr einer Ansteckung mit COVID-19 am Arbeitsplatz gemeinsam angehen und durch ausgehandelte Lösungen, unter anderem durch eine vorübergehende Verkürzung der Arbeitszeit, die Erbringung wesentlicher Dienstleistungen aufrechterhalten konnten.<sup>138</sup> Die 2021 durchgeführte Untersuchung der Tätigkeiten der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände hat auch gezeigt, dass der soziale Dialog, einschließlich Kollektivverhandlungen, während der Pandemie in einigen Ländern durch Kollektivvereinbarungen über Lohnanpassungen und Kurzarbeit gestärkt wurde.<sup>139</sup>

### 3.1.4. Förderung sichererer, besser geschützter Arbeitsplätze, die frei von jeder Form von Gewalt und Belästigung sind

- 182.** In verschiedenen Ländern, unter anderem in Madagaskar, Mexiko und der Republik Moldau, wurde das Arbeitsschutzmanagement auf nationaler und Betriebsebene unter Rückgriff auf einen Systemansatz der IAO gestärkt. Die Wissensgrundlage über aktuelle Defizite beim Arbeitsschutz wurde in mehreren Ländern ausgebaut, und es wurden Bewertungen der Ausgangslage in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei und Bergbau vorgenommen, wobei gezielt die Arbeitnehmer in den Blick gefasst wurden, die der Gefahr der Ansteckung mit COVID-19 oder anderen durch die Pandemie verstärkten Risiken ausgesetzt waren (Indonesien und Philippinen). Mit Unterstützung der IAO, unter anderem im Rahmen des IAO-Flaggschiffprogramms Safety + Health for All, wurden in Indonesien an über 1.200 Arbeitsstätten COVID-19-Aktionspläne aufgestellt; in Bangla-

<sup>138</sup> IAO, „Employers and workers negotiating measures to prevent the spread of COVID-19, protect livelihoods and support recovery: A review of practice“, IAO-Kurzdossier, Juli 2020.

<sup>139</sup> IAO, *Leading business in times of Covid crisis: Analysis of the activities of employer and business membership organizations in the COVID-19 pandemic and what comes next*, 2021.

desch, Indonesien, Kambodscha, der Demokratischen Volksrepublik Laos, Madagaskar und Vietnam wurde in mehr als 900 Fabriken die Einhaltung der nationalen Leit- und Richtlinien zu COVID-19 verbessert, und schätzungsweise 4,3 Millionen Arbeitnehmer sowie deren Familien und Gemeinschaften wurden für Maßnahmen zur Verhütung von COVID-19 und zum Schutz davor sensibilisiert. In Indien, Kambodscha, Kolumbien und Nepal wurden mithilfe von Arbeitsschutzstrategien und -programmen einschlägige förderliche Rechts- und Politikrahmen entwickelt. Vor dem Hintergrund, dass die Bedeutung des Arbeitsschutzes deutlicher in den Blickpunkt rückte und die Eindämmung der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie weltweit zur obersten Priorität wurde, wurde verstärkt fachliche Hilfe gewährt, um eine sichere Rückkehr an den Arbeitsplatz zu erleichtern, vor allem in besonders exponierten Sektoren. Durch sozialen Dialog und Zusammenarbeit auf nationaler, sektorspezifischer und betrieblicher Ebene wurden maßgeschneiderte Arbeitsschutzprotokolle und -leitlinien zur Vorbeugung vor berufsbedingten Gefahren, einschließlich chemischer Gefahren und ergonomischer und psychosozialer Risiken, und zum Umgang mit ihnen aufgestellt. In Textilfabriken in Äthiopien wurden Arbeitsschutzausschüsse eingerichtet, in denen die Arbeitnehmer und die Betriebsleitung gemeinsam vertreten sind, und es wurde ein System zur Erfassung von Unfällen geschaffen; auch in Nepal wurden Arbeitsschutzausschüsse eingerichtet, und ferner wurden mit Schulung in Sicherheitsfragen befasste Organisationen unterstützt und akkreditiert, damit sie für 10.000 Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen auf den Philippinen Schulungsmaßnahmen zu COVID-19 durchführen. Die IAO hat außerdem einen Leitfaden für den Hausarbeitssektor zum Thema Arbeitsschutz in Zeiten der COVID-19-Pandemie erstellt<sup>140</sup> und ein Hilfsinstrument zur Unterstützung von Straßenverkäufern in der informellen Wirtschaft entwickelt.<sup>141</sup> Des Weiteren wurden Leitvorgaben für Arbeitsschutzmaßnahmen für Arbeitnehmer im Gesundheitswesen und für die betriebsärztlichen Dienste im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ausgearbeitet,<sup>142</sup> und gemeinsam mit der WHO wurde eine Checkliste für Maßnahmen in Einrichtungen des Gesundheitswesens aufgestellt.<sup>143</sup>

- 183.** Die Erhebung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds zu einem grundlegenden Prinzip und Recht bei der Arbeit und die Einstufung der Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 187 als grundlegende Übereinkommen stellten einen Meilenstein bei der Schaffung einer globalen Präventionskultur dar und haben zu einem Aufruf an die Mitgliedsgruppen geführt, sich aktiv an der Einführung von Strategien und Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen und Todesfällen zu beteiligen. Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld erfordert, dass sämtliche Arbeitsbedingungen und die verschiedenen Interaktionen am Arbeitsplatz berücksichtigt werden, um die Arbeitnehmer vor beschäftigungsbedingten Erkrankungen und Verletzungen zu schützen.<sup>144</sup> Unter Ausrichtung an den Empfehlungen der Dreigliedrigen Arbeitsgruppe für den Normenüberprüfungsmechanismus und an der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) in der geänderten Fassung von 2022 hat der Arbeitsschutz beim Normensetzungsprogramm der IAO einen zentralen Stellenwert erhalten; so wird derzeit die Festlegung neuer Normen erörtert, die den Schutz der Arbeitnehmer vor biologischen, chemischen und ergonomischen Gefahren betreffen. Außerdem hat der Verwaltungsrat festgehalten, dass es die Fortschritte bei der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 176) über

<sup>140</sup> IAO, *Guidance on occupational safety and health for domestic workers and employers to prevent and mitigate COVID-19*, 2022.

<sup>141</sup> IAO, *Prevention and mitigation of COVID-19 in the informal economy through safety and health: An action-oriented tool for supporting street and market vendors*, 2021.

<sup>142</sup> IAO und WHO, *COVID-19: Occupational health and safety for health workers*, 2021.

<sup>143</sup> IAO, *COVID-19 and health facilities: Checklist of measures to be taken in health facilities*, 2020.

<sup>144</sup> IAO, *Fragen im Zusammenhang mit der Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, GB.344/INS/6, 2022.

den Arbeitsschutz in Bergwerken, 1995, zu überwachen gilt.<sup>145</sup> In Partnerschaft mit dem Zwischenstaatlichen Forum für Bergbau, Mineralien, Metalle und nachhaltige Entwicklung wurde ferner ausgehend von der Untersuchung über Geschlechtergleichstellung im Bergbausektor<sup>146</sup> besondere Aufmerksamkeit den Frauen geschenkt und ein nach Geschlecht aufgeschlüsseltes Profil der Beschäftigten in Großbergwerken und deren Lieferketten erstellt. Die sektorspezifischen Verhaltenskodizes der IAO zur Frage von Sicherheit und Gesundheit bieten umfassende und praktische Ratschläge für die Beseitigung, Verringerung und Bekämpfung aller größeren Gefahren und Risiken auf sektoraler Ebene. Des Weiteren haben die IAO-Mitgliedsgruppen 2022 sektorspezifische Verhaltenskodizes für Sicherheit und Gesundheit im Bauwesen und in der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie angenommen.<sup>147</sup>

- 184.** Seit der Annahme des Übereinkommens (Nr. 190) über Gewalt und Belästigung und der dazugehörigen Empfehlung (Nr. 206), 2019, hat die Verhütung und Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die IAO hat Forschungsergebnisse, Hilfsinstrumente und Leitvorgaben, unter anderem auch ein spezielles [Internetportal](#) und [einen interaktiven Leitfaden](#), sowie – in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO – spezielle Schulungsprogramme für die Mitgliedsgruppen bereitgestellt, um ihnen das Verständnis des Anwendungsbereichs dieser Instrumente zu erleichtern und ihnen zu helfen, bei der Ratifizierung und Umsetzung voranzukommen. Zu diesem Zweck hat das Amt auf Landesebene fachliche Hilfe geleistet, unter anderem indem es die Mitgliedsgruppen bei der Überprüfung der nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Vorfeld der Ratifikation und bei Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Lücken unterstützte. Ferner wurde eine auf Adressaten auf globaler, regionaler und Landesebene zugeschnittene Kommunikationskampagne erfolgreich auf den Weg gebracht. Zur Unterstützung dieser Kampagne ist die IAO eine Partnerschaft mit der Lloyd's Register Foundation und mit Gallup eingegangen und hat eine weltweite Erhebung durchgeführt, mit der zum allerersten Mal die Erfahrungen aufgezeigt wurden, die die Menschen weltweit mit Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz gemacht haben.<sup>148</sup> Die Erhebung bietet einen ersten Maßstab für die Prävalenz und Häufigkeit von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz und gibt Aufschluss über ihre wichtigsten Formen sowie über die Probleme, mit denen die Menschen konfrontiert sind, die ihre entsprechenden Erfahrungen zu Gehör bringen. Das Amt hat ferner den Sozialpartnern auf Landesebene und sektoraler Ebene Unterstützung geleistet, um ihre Fähigkeit zu stärken, wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz zu erarbeiten und durchzuführen. So hat die IAO zum Beispiel ein Modell entwickelt, wie Gewalt und Belästigung in der Hausarbeit vorgebeugt werden kann; dieses Modell wurde in Argentinien erprobt. In Indonesien schlossen die Sozialpartner im Palmölsektor eine Kollektivvereinbarung ab, die Bestimmungen zur Verhütung von gegen Frauen gerichteter Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz enthält. In Südafrika hat die IAO die Abfassung eines Verhaltenskodex zur Verhütung und Beseitigung von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz unterstützt und fachliche Beiträge und Kommentare zu dem Entwurf des Kodex beigesteuert, der schließlich gebilligt wurde und im März 2022 in Kraft trat.

<sup>145</sup> IAO, *Minutes of 334th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, GB.334/PV, 2018, Abs. 761.

<sup>146</sup> IAO, *Women in mining: Towards gender equality*, 2021.

<sup>147</sup> IAO, *Safety and health in construction. ILO code of practice*, 2022, und IAO, *Safety and health in textiles, clothing, leather and footwear*, 2022.

<sup>148</sup> IAO und Lloyd's Register Foundation, *Joint report: Experiences of violence and harassment at work: A global first survey*, 2022.



### 3.1.5. Ausdehnung des Mutterschutzes und Bereitstellung von Betreuungsdiensten

- 185.** Mit der Jahrhundertinitiative zu Frauen bei der Arbeit und angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie ist die transformative Agenda für Geschlechtergleichstellung, Nicht-diskriminierung und Inklusion zu einer vorrangigen Aufgabe der IAO geworden. Im Untersuchungszeitraum legte die IAO bei ihren Hilfeleistungen den Schwerpunkt auf geschlechtergerechte grundsatzpolitische Maßnahmen und geschlechtergerechte Institutionen sowie auf den Auf- und Ausbau der institutionellen Kapazitäten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, für den Schutz und die Einbeziehung sämtlicher Beschäftigter einzutreten, einschließlich derjenigen, die stärker gefährdet sind, sowie derjenigen, die unverhältnismäßig stark betroffen sind, da sie wegen ihrer Identität oder Situation oder wegen der Art oder dem Ort ihrer Arbeit ausgeschlossen, marginalisiert oder diskriminiert sind.
- 186.** Zum hundertsten Jahrestag der Annahme des Übereinkommens (Nr. 3) über den Mutterschutz, 1919, und zur Bekräftigung der Verpflichtung, Mutterschutz für alle Frauen zu verwirklichen, wurde im November 2019 ein interinstitutioneller grundsatzpolitischer Dialog zu dem Thema Umgestaltung der Politik in Fragen Urlaub und Betreuung zum Vorteil aller („[Transforming leave and care policies for all](#)“) veranstaltet. Bei dem Dialog wurde dazu aufgerufen, sich um die verstärkte Ratifizierung und wirksame Umsetzung der internationalen Arbeitsnormen zum Mutterschutz zu bemühen, und wurden die Vorteile unterstrichen, die ein universeller Sozialschutz und im Besonderen eine inklusive, angemessene Politik auf dem Gebiet von Mutterschutz und Betreuung für die Frauen und Männer und ihre Familien sowie für die Arbeitgeber und die Gesellschaft mit sich bringen. In den Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über Sozialschutz (soziale Sicherheit), die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 109. Tagung (2021) verabschiedet hat, wurden die Mitglieder aufgefordert, sicherzustellen, dass die Sozialschutzsysteme geschlechtsspezifische Risiken während des gesamten Lebens berücksichtigen und die Gleichstellung der Geschlechter fördern, auch durch Betreuungsgutschriften in der Sozialversicherung und durch die Förderung der Einkommenssicherheit während des Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaubs.<sup>149</sup>
- 187.** In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe von Wissensprodukten zur Pflege- und Betreuungswirtschaft ausgearbeitet. Die globale Dimension unbezahlter und bezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit und ihre Beziehung zur sich verändernden Arbeitswelt wurden in einem Bericht aus dem Jahr 2018 über Pflegearbeit und Pflegeberufe beschrieben, der entscheidend zur Aufstellung des 5R-Rahmens der IAO für menschenwürdige Pflegearbeit beigetragen hat.<sup>150</sup> 2022 wurde in einem Bericht ein Überblick über die Rechtsvorschriften zu Betreuungs- und Pflegeurlaub und die Politik auf dem Gebiet der Pflege- und Betreuungsdienstleistungen in 185 Ländern gegeben,<sup>151</sup> und ein anderer Bericht hat den Befund bestätigt, dass Investitionen in die Pflegewirtschaft mit der Förderung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen für junge und ältere Arbeitnehmer einhergehen müssen.<sup>152</sup> Das Internetportal zur Pflegepolitik weltweit (Global Care Policy Portal) umfasst über 60 rechtliche und statistische Indikatoren zu Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub, Gesundheitsschutz, Arbeitsregelungen für das Stillen, Kinderbetreuung und Langzeitpflegeleistungen. Es bietet auch einen Online-Simulator und ein Modellierungsinstrument zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Erarbeitung maßgeschneiderter pflegepolitischer

<sup>149</sup> IAO, [Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über Sozialschutz \(soziale Sicherheit\)](#), Internationale Arbeitskonferenz, 109. Tagung, 2021.

<sup>150</sup> IAO, [Care work and care jobs for the future of decent work](#), 2018.

<sup>151</sup> IAO, [Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work](#), 2022.

<sup>152</sup> IAO, [Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people](#), 2022.

Pakete und bei der Abschätzung der erforderlichen öffentlichen Investitionen und der einschlägigen Nutzeffekte, etwa in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verringerung geschlechtsspezifischer Beschäftigungslücken und des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und die Erträge der getätigten Investitionen. In einem Bericht aus dem Jahr 2019 über die soziale Konstruktion der Pflegearbeit von Migrantinnen wurde erneut hervorgehoben, dass es wirksamer und koordinierter Maßnahmen bedarf, um zu einer besseren Steuerung der Arbeitsmigration im Gesundheitswesen zu gelangen und die Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit anzugehen, denen die Pflegekräfte ausgesetzt sind.<sup>153</sup>

**188.** In verschiedenen Ländern waren die Mitgliedsgruppen imstande, gesetzgeberische und grund-satzpolitische Reformen auszuarbeiten und durchzuführen, mit dem Ziel, den Betreuungs- und Pflegebedarf von Zielgruppen zu bewerten und fiskalische, regulatorische und fachliche Kapazitäten zur Gestaltung, Finanzierung und Umsetzung inklusiver Maßnahmen für Betreuung und Pflege aufzubauen. In Jordanien zum Beispiel wurde es durch eine Änderung der Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit möglich, einen Teil der Rückstellungen des Mutterschafts-versicherungsprogramms für die Deckung der Kosten der Betreuung von Kindern arbeitender Mütter zu verwenden. Des Weiteren wurde in Senegal ein transformatives Programm angenommen, das auf die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen und die Förderung menschenwür-diger Arbeit und der Gleichstellung der Geschlechter in der Pflegewirtschaft abzielt. Die Arbeit mit den Mitgliedsgruppen auf nationaler Ebene wurde allerdings durch den Ausbruch der Pandemie eingeschränkt. So konnten zwar in Ländern wie Argentinien, die bereits begonnen hatten, Investi-tionen in die Pflegewirtschaft auf die nationale Tagesordnung zu setzen, beträchtliche Fortschritte erzielt werden, doch im Falle anderer Länder bildeten die Reisebeschränkungen ein Hindernis für die Bemühungen um den Aufbau von Kapazitäten und für direkte fachliche Hilfeleistungen. Fort-schritte in diesem Bereich wurden im Zeitraum 2020–21 außerdem auch dadurch gehemmt, dass es in Krisenzeiten schwierig ist, komplexe politische Belange mit Auswirkungen auf die öffent-lichen Haushalte voranzubringen. 2022 hat die Konferenz die Allgemeine Erhebung zum Thema Sicherstellung von menschenwürdiger Arbeit für Pflegepersonal und Hausangestellte erörtert,<sup>154</sup> und 2024 wird auf ihrer Tagesordnung ein Punkt zum Thema menschenwürdige Arbeit und die Pflegewirtschaft stehen. Die IAO ist ein aktives Mitglied des Aktionsbündnisses Wirtschaftliche Gerechtigkeit und Rechte im Rahmen des Forums Generation Gleichberechtigung sowie auch der Globalen Allianz für Betreuungs- und Pflegearbeit, zwei weltweiten Initiativen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt. Sie spielt eine führende Rolle bei der Aus-arbeitung und Umsetzung des Fahrplans zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in der Pflege-wirtschaft im Rahmen des Globalen Förderinstruments für Arbeitsplätze und Sozialschutz für einen gerechten Übergang.

### 3.1.6. Stärkung der Mechanismen zur Sicherung der Einhaltung der Vorschriften

**189.** Das Amt unterstützte die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung grund-satzpolitischer Maßnahmen auf dem Gebiet der Arbeitsaufsicht mit Blick auf wirksamere, inklusive und rechenschaftspflich-tige Institutionen. In den Balkanländern wurde beispielsweise Unterstützung geleistet, um die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen zu verstärken. Guatemala erhielt von der IAO Unter-stützung, Strategien für den Umgang mit sich wandelnden Arbeitsstrukturen, insbesondere dem zunehmenden Rückgriff auf Telearbeit, zu entwickeln und anzuwenden. In Madagaskar wurden die Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsbehörde gestärkt, damit sie COVID-19 durch geeignete

<sup>153</sup> Amelita King-Dejardin, *The social construction of migrant care work. At the intersection of care, migration and gender* (IAO, 2019).

<sup>154</sup> IAO, *Securing decent work for nursing personnel and domestic workers, key actors in the care economy*, Internationale Arbeitskonferenz, 110. Tagung, 2022.



Arbeitsaufsichtsinstrumente besser bekämpfen kann. Die Republik Moldau wurde dabei unterstützt, die Aufgabenstellung der Arbeitsaufsichtsbehörden mit den Anforderungen des Übereinkommens (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, in Einklang zu bringen. Den Arbeitsaufsichtsbehörden wurde auch dabei geholfen, durch die Aufstellung von Strategieplänen zur Sicherung der Regelbefolgung und von sektorspezifischen Strategieplänen auf Ebene der Provinzen (Indonesien) und auf nationaler Ebene (Philippinen) die Wirksamkeit ihrer Tätigkeiten zu verbessern. In verschiedenen Ländern wurden elektronische Fallbearbeitungssysteme entwickelt oder ausgebaut, und in über 40 Ländern wurden die Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsbeamten zur Sicherung der Beachtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der Vorschriften über Löhne, Arbeitszeit und Einstellungspraktiken gestärkt.

- 190.** Konfrontiert mit exogenen Herausforderungen, zum Beispiel im Gefolge neuer Arbeitsformen, und zusätzlich mit endogenen Problemen wie etwa einem Mangel an Mitteln, sahen sich die Arbeitsaufsichtsbehörden gezwungen, ihre Prioritäten neu zu setzen, und oftmals wurden dabei die Erfordernisse des Arbeitnehmerschutzes vernachlässigt. Das Ökosystem zur Sicherung der Einhaltung der Vorschriften muss ganzheitlich in den Blick gefasst werden; es verlangt ein koordiniertes Handeln seitens der Arbeitsverwaltung, der Sozialpartner und der Justizorgane. Erforderlich ist auch die Mitwirkung der Akteure, die für Bereiche wie Bildung, Gesundheit, Herstellung, Migration und Finanzen zuständig sind. Die vom Amt unterstützten strategischen Ansätze folgen diesem Modell, mit dem die miteinander verknüpften Ursachen für die Nichteinhaltung der Vorschriften durch faktengestützte Planung und kooperatives Handeln angegangen werden sollen. Gleichzeitig erfordern erfolgreiche Arbeitsaufsichtssysteme eine Kombination verschiedener Verfahren, Mittel und Fähigkeiten und einen förderlichen Rechtsrahmen, mit dem das Mandat der Arbeitsaufsicht auf sämtliche Sektoren, Beschäftigte und Arbeitsrechtsvorschriften ausgedehnt wird. Von entscheidender Bedeutung für eine wirksame Arbeitsaufsicht sind auch die Anerkennung und die Nutzung der behördlichen Vorrechte im Sinne des Übereinkommens Nr. 81 und des Übereinkommens (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, wozu auch unangekündigte Inspektionen am Arbeitsplatz ohne das Erfordernis einer vorhergehenden Zustimmung gehören, sowie Maßnahmen für einen rechtzeitigen und wirksamen Schutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit. Die Leitlinien zu den allgemeinen Grundsätzen der Arbeitsaufsicht (*Guidelines on general principles of labour inspection*), die die IAO 2022 veröffentlicht hat, bieten umfassende grundsatzpolitische Ratschläge für eine erfolgreiche Arbeit der Arbeitsaufsichtsbehörden.<sup>155</sup>

### 3.2. Gezielte Maßnahmen für Gruppen von Beschäftigten, die in hohem Maße der Gefahr des Ausschlusses von einem angemessenen Schutz ausgesetzt sind, namentlich aufgrund von Diskriminierung und Informalität

- 191.** Vom Arbeitnehmerschutz ausgeschlossene Beschäftigte, wie sie besonders häufig in der informellen Wirtschaft anzutreffen sind, sind vielfältigen, sich überschneidenden Formen von Diskriminierung ausgesetzt, sei es aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit oder des Gesundheitsstatus, sei aus sonstigen Gründen. Sie sind anhaltend und systemisch bedingt mit Ausgrenzung und Ausschluss konfrontiert und treten auf den Arbeitsmarkt unter prekären Bedingungen und unter erhöhter Gefahr, dass gegen ihre Rechte als Arbeitnehmer verstoßen wird. Die Pandemie hat ihre Verletzlichkeit noch weiter aufgezeigt und die Notwendigkeit deutlich gemacht, für einen inklusiven Arbeitnehmerschutz Sorge zu tragen, unter anderem mithilfe gezielterer, integrierter Ansätze, mit denen strukturelle Hindernisse für Chancengleichheit,

<sup>155</sup> IAO, *Guidelines on general principles of labour inspection*, 2022.

gleichberechtigte Mitwirkung und Gleichbehandlung dieser Menschen in der Arbeitswelt angegangen und beseitigt werden können.

### 3.2.1. Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, einschließlich Hausangestellte

- 192.** Unter Ausrichtung an der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, hat die IAO in mehr als 30 Ländern (zum Beispiel Mongolei, Nepal, Senegal und Vietnam) ihre Bemühungen verstärkt, den Übergang zur Formalität zu erleichtern und so für einen angemessenen Arbeitnehmer- und Sozialschutz für alle Beschäftigten Sorge zu tragen. In Costa Rica, Côte d'Ivoire, Griechenland, Nordmazedonien, Senegal und Tadschikistan hat sie die Mitgliedsgruppen bei der Erarbeitung und Durchführung integrierter Strategien zur Förderung der Formalität unterstützt. Sie hat den Wissensaustausch zwischen den Ländern erleichtert, unter anderem durch Foren für den Wissensaustausch beim Internationalen Ausbildungszentrum der IAO, und grundsatzpolitische Materialien zu folgenden Themen ausgearbeitet: Ausdehnung der sozialen Sicherheit auf die Beschäftigten in der informellen Wirtschaft, neue Formen von Informalität, spezifische Gruppen von (vorherrschend weiblichen) Beschäftigten, die häufig informell arbeiten, etwa als Heimarbeiter oder Hausangestellte, Einsatz digitaler Technologien zur Erleichterung des Übergangs zur Formalität und Rolle des sozialen Dialogs bei der Förderung von Formalität. Auf globaler Ebene hat die IAO gemeinsam mit der OECD einen Bericht ausgearbeitet, wie die prekäre Lage der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft angegangen werden kann,<sup>156</sup> und sie ist Mitglied der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Die IAO spielt auch eine führende Rolle bei der Ausarbeitung und Umsetzung des Fahrplans zur Integration der informell Beschäftigten in die formelle Wirtschaft im Rahmen des Globalen Förderinstruments für Arbeitsplätze und Sozialschutz für einen gerechten Übergang.
- 193.** Zu Beginn der COVID-19-Pandemie wurden Schnellbewertungen ihrer Auswirkungen auf die informelle Wirtschaft durchgeführt, um den vorrangigen Bedürfnissen der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft Gehör zu verleihen und Leitvorgaben für sofortige und mittelfristige Reaktionsmaßnahmen zu erteilen. Die Bewertungen, an denen Regierungen, die Sozialpartner und Organisationen der informellen Wirtschaft teilnahmen, lieferten Erkenntnisse zu den Sofortmaßnahmen in über 15 Ländern und zu den Bemühungen um die Förderung oder Wiederbelebung längerfristiger Formalisierungsprozesse. Auch andere internationale Organisationen haben sich in großem Umfang der bei diesen Bewertungen verwendeten Methoden bedient, etwa die Internationale Organisation für Migration (IOM) in Irak, der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen sowie UN-Women in Jordanien und das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Libanon und Niger. Angesichts der harten Auswirkungen der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise auf die Beschäftigten in der informellen Wirtschaft hat die IAO die Stimmen dieser Erwerbstätigen dokumentiert und zu Gehör gebracht und dabei in den Blickpunkt gerückt, dass sich ihre prekäre Lage verschlimmert hat, dass sie in vielen Ländern von den meisten – wenn nicht allen – staatlichen Maßnahmen zur Milderung der Krisenfolgen ausgeschlossen blieben (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Kenia und Togo) und dass nicht nur sichergestellt werden muss, dass ihnen die Erholung zugutekommt, sondern auch, dass sie zu ihr beitragen können. Das hat dazu geführt, dass die informell Beschäftigten und ihr Übergang zu formeller Beschäftigung verstärkt von staatlicher Seite unterstützt wurden (Nepal und Senegal). Besonderes Augenmerk wurde darauf gelegt, für inklusive partizipatorische Verfahren Sorge zu tragen; so leistete die IAO informellen Organisationen und den Sozialpartnern dabei Unterstützung, die Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft zu erreichen, und half bei der Einrichtung

<sup>156</sup> IAO und OECD, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, 2019.

von Fachausschüssen für die Überwachung der Bewertungen, für die Förderung der Verbreitung von Informationen und für Sensibilisierungsmaßnahmen unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure.

- 194.** Über 80 Prozent der 75,6 Millionen Hausangestellten weltweit sind informell beschäftigt; damit ist unter den Hausangestellten der Anteil informeller Arbeit doppelt so hoch wie unter anderen Beschäftigten. Hausarbeit wird häufig nicht oder nicht in angemessener Weise von den Arbeitsrechtsvorschriften erfasst, und oft werden die entsprechenden Vorschriften in der Praxis nicht angemessen angewandt. Bei Hausarbeit handelt es sich zwar nicht um eine neue Form von Arbeit, doch da sie in Privathaushalten stattfindet, bedurfte es neuer Erkenntnisse und innovativer Methoden, um die Arbeitsmarktinstitutionen zu befähigen, den Schutz auf diese Erwerbstätigen auszudehnen. In diesem Zusammenhang hat die IAO seit der Annahme des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte und der dazugehörigen Empfehlung (Nr. 201), 2011, durch Wissensaustausch unter den Mitgliedsgruppen und die Zusammenstellung bewährter Praktiken die Erarbeitung grundsatzpolitischer Ressourcenpakete zu verschiedenen Themen erleichtert. Diese Pakete haben zu fachlichen Hilfeleistungen in rund 60 Ländern beigetragen, wo es darum ging, Hausarbeit in die Formalität zu überführen, indem der Arbeitnehmer- und der Sozialschutz ausgeweitet (Mexiko und Pakistan), die Stimme und die Vertretung der Hausangestellten und ihrer Arbeitgeber gestärkt (Argentinien), institutionelle Kapazitäten für die rechtliche Umsetzung aufgebaut (Philippinen) und – wie in jüngerer Zeit geschehen – Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaft dazu genutzt wurden, die Einhaltung der Vorschriften (Argentinien und Sambia) sowie faire Praktiken bei der Anwerbung von Migranten als Hausangestellte (Hongkong, China) zu fördern. Diese Anstrengungen haben dazu beigetragen, dass der Anteil der Hausangestellten, die vollständig von den Arbeitsrechtsvorschriften ausgeschlossen sind, seit 2011 um 16 Prozent zurückgegangen ist.<sup>157</sup>
- 195.** Während der Pandemie hat die IAO eine Bestandsaufnahme durchgeführt, um die Auswirkungen von COVID-19 auf die Hausangestellten sowie die Maßnahmen zu erfassen, die die Regierungen und die Sozialpartner, namentlich die Hausangestelltenverbände, zu ihrer Unterstützung getroffen haben, und sie hat anhand einer Schnellbewertungsmethode Daten zu den Folgen der COVID-19-Pandemie für die Arbeitsplätze und die Einkommen der Hausangestellten erarbeitet.<sup>158</sup> In manchen Fällen waren die Verbände der Hausangestellten in der Lage, den humanitären Bedürfnissen der Hausangestellten unter Berücksichtigung dringlicher Erfordernisse gerecht zu werden, unter anderem indem sie Lebensmittel lieferten, persönliche Schutzausrüstung bereitstellten und Angestellte aus Situationen befreiten, in denen sie Gewalt und Belästigung ausgesetzt waren (Sri Lanka). Verbände der Arbeitgeber von Hausangestellten und Hausangestelltenverbände sind, soweit es solche Verbände gab, auch gemeinsam für die Ausweitung der Notfallmaßnahmen auf den Schutz der Hausangestellten eingetreten, um die weitere Erbringung hochwertiger Dienstleistungen unter sicheren Bedingungen zu gewährleisten (Italien). Diese Notfallmaßnahmen, wie etwa Einkommensunterstützung und Leitvorgaben zu der Frage der Arbeitsschutznormen, dürfen als Beispiel für gute Praktiken gelten, die in künftigen Krisenzeiten erneut angewandt werden können; darüber hinaus haben sie das dringende Erfordernis deutlich gemacht, die Arbeitsplätze der Hausangestellten auf längere Sicht in die Formalität zu überführen.

<sup>157</sup> IAO, *Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*, 2021.

<sup>158</sup> IAO, „*Impact of the COVID-19 crisis on loss of jobs and hours among domestic workers*“, Informationsblatt, Juni 2020, und IAO, „*Beyond contagion or starvation: Giving domestic workers another way forward*“, Informationsblatt, Mai 2020.

### 3.2.2. Arbeitsmigranten und Flüchtlinge

- 196.** Entsprechend dem Aktionsplan für die Jahre 2018–22 zur Umsetzung der Schlussfolgerungen über eine faire und wirksame Steuerung der Arbeitsmigration, die die Konferenz auf ihrer 106. Tagung (2017) angenommen hatte,<sup>159</sup> hat die IAO Folgendes ausgearbeitet: ein Kompendium von Praktiken, das grundsatzpolitische Lösungsansätze für den Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten mit irregulärem Status und zum Umgang mit irregulärer Migration enthält;<sup>160</sup> einen Leitfaden für Entscheidungsträger und Praktiker zur Ausdehnung des sozialen Schutzes auf Arbeitsmigranten und Flüchtlinge und ihre Familien;<sup>161</sup> einen Bericht über den Zugang der Arbeitsmigranten zu Wohnraum in der ASEAN-Region, in dem die Einführung von auf Rechten gegründeten Mindestwohnraumnormen empfohlen wird,<sup>162</sup> und einen Bericht über befristete Arbeitsmigration.<sup>163</sup> Die drei Ausgaben der globalen Schätzungen zu Arbeitsmigranten<sup>164</sup> sind von UN-Einrichtungen, Mitgliedstaaten und nationalen Statistikämtern, die von der IAO unterstützt werden, verwendet worden, um die Leitlinien von 2018 für die Statistiken über die internationale Arbeitsmigration (*Guidelines concerning statistics of international labour migration*)<sup>165</sup> umzusetzen; dies hat zu einer IAO-Datenbank zu Arbeitsmigration geführt, die mehr als 124 Länder erfasst. Die IAO hat ferner die Länder bei der Anwendung der Methodologie der IAO und der Weltbank für die Sammlung von Daten zu Anwerbegebühren und -kosten unterstützt; die IAO und die Weltbank sind nämlich gemeinsam für den Indikator 10.7.1 (vom Beschäftigten getragene Anwerbungskosten als Anteil des im Zielland verdienten Monatseinkommens) der Ziele für nachhaltige Entwicklung zuständig.
- 197.** Durch verstärkte Entwicklungszusammenarbeit zugunsten von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen, unter anderem durch die von den Niederlanden finanzierte Partnerschaft zur Verbesserung der Aussichten für Vertriebene und Aufnahmegemeinschaften (PROSPECTS), hat die IAO ihre Unterstützung auf Landesebene erheblich ausgeweitet. Die Arbeit auf Landesebene konnte sich auf Wissensprodukte und auf globaler Ebene durchgeführte strategische Initiativen stützen und hat im Gegenzug wiederum zu diesen beigetragen. Unterstützt durch die Hilfeleistungen der IAO auf Landesebene und ein umfangreiches Portfolio im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit hat eine Reihe von Mitgliedstaaten Maßnahmen für eine faire Arbeitsmigration und Rechtsvorschriften zu spezifischen Fragen ausgearbeitet oder ihre einschlägigen Maßnahmen und Bestimmungen aktualisiert, unter anderem was die Wiedereingliederung von Arbeitsmigranten, Standardarbeitsverträge und die Abschaffung der vom Arbeitnehmer zu entrichtenden Anwerbegebühren betrifft. Mit Unterstützung der IAO ergreifen Mitgliedstaaten derzeit Maßnahmen zur Einrichtung oder Stärkung institutioneller Mechanismen, mit denen die Umsetzung der Steuerungsrahmen für die Arbeitsmigration überwacht werden soll, sowie zur Einführung nicht diskriminierender Dienstleistungen, mit denen menschenwürdige Arbeit für Arbeitsmigranten, Flüchtlinge und durch Krisen vertriebene Menschen gefördert werden soll. Fünf regionale Institutionen haben ihre Steuerungsrahmen für die Arbeitsmigration oder -mobilität überarbei-

<sup>159</sup> IAO, *Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der 106. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2017) ergeben: Folgemaßnahmen zu der Entschließung über eine faire und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung*, GB.331/INS/4/1(Rev.), 2017.

<sup>160</sup> IAO, *Protecting the rights of migrant workers in irregular situations and addressing irregular labour migration: A compendium*, 2021.

<sup>161</sup> IAO, *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners*, 2021.

<sup>162</sup> IAO, *Home truths: Access to adequate housing for migrant workers in the ASEAN region*, 2022.

<sup>163</sup> IAO, *Temporary labour migration: Unpacking complexities - Synthesis Report*, 2022.

<sup>164</sup> IAO, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology*, 2015; IAO, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology – Second Edition*, 2018, und IAO, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology – Third edition*, 2021.

<sup>165</sup> IAO, *Guidelines concerning statistics of international labour migration*, 20. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, 2018.

tet, und es wurden sieben bilaterale Arbeitskräfteabkommen, insbesondere zwischen Ländern in Asien und den arabischen Staaten, zum Schutz von Arbeitsmigranten und anderen im Ausland tätigen Personen entwickelt. Partnerschaften mit der IOM, mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und mit UN-Women haben zu verstärkten Synergien auf Landesebene beigetragen, und durch eine Partnerschaft mit dem UNHCR wurden die Tätigkeiten ausgeweitet, die die Vereinten Nationen zur Behandlung der arbeits- und beschäftigungspolitischen Dimension der weltweiten Flüchtlingskrise unternehmen.

- 198.** Die in 30 Ländern tätige Initiative für faire Anwerbepraktiken trägt zur Verwirklichung eines wichtigen Ziels des Globalen Pakts der Vereinten Nationen für eine sichere, geordnete und reguläre Migration bei und dient als Grundlage für die Erarbeitung nationaler Strategien und Maßnahmen, wie etwa die 2022 in den Vereinigten Staaten festgelegten Leitlinien für eine faire Anwerbung von Arbeitsmigranten mit befristeter Aufenthaltserlaubnis, mit denen für erhöhte Transparenz und den Schutz der Rechte der Arbeitnehmer gesorgt werden soll. Im Rahmen der Initiative für faire Anwerbepraktiken und der entsprechenden Strategie für die Jahre 2021–25 veranstaltet die IAO zusammen mit der IOM das Globale Forum für verantwortungsbewusste Anwerbepraktiken. Außerdem richtet sie seit 2015 jährlich einen weltweiten Medienwettbewerb zum Thema Arbeitsmigration aus.
- 199.** Den Arbeitsmigranten wurden auch direkt integrierte Dienstleistungen erbracht. In Ländern Afrikas und Asiens hat die IAO beispielsweise öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste und die Sozialpartner dabei unterstützt, den Migranten die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, faire Anwerbepraktiken zu fördern, den Migranten vor der Abreise und nach ihrer Rückkehr Informationen zu erteilen und Ressourcenzentren für Migranten einzurichten, die Informationen und Dienstleistungen anbieten, um die Gefahr von missbräuchlichen Anwerbepraktiken, irregulärer Migration, Ausbeutung, Gewalt und Misshandlung zu mindern. Zu Beginn der Pandemie verhalfen die Folgenabschätzungen der IAO zu einem besseren Verständnis der spezifischen Zwänge, denen sich arbeitslos im Ausland festsitzende oder in ihre Heimatländer zurückkehrende Migranten gegenübersehen, und boten eine Informationsgrundlage für entsprechende einzelstaatliche Maßnahmen. Zur Beseitigung der Lücken beim Schutz legte die IAO den Schwerpunkt auf direkte Dienstleistungen, unter anderem Geldtransfers, rechtliche Hilfe, Bereitstellung von Unterkünften, Beschäftigungsberatung und Wiedereingliederung. In den verschiedenen ASEAN-Ländern wurden mit diesen Anstrengungen über 400.000 Arbeitsmigranten erreicht, die arbeitslos im Ausland festsäßen, rückgeführt worden waren oder in ihre Heimatländer zurückgekehrt waren. Als Beitrag zu den Maßnahmen, die die Vereinten Nationen in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie trafen, wurden gemeinsam mit dem Migrationsnetzwerk der Vereinten Nationen Leitvorgaben erarbeitet, unter anderem zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie und zur Frage der Verbindungen zwischen COVID-19, Klimawandel und Arbeitsmigration. Die IAO führte Forschungsarbeiten zu den Folgen der COVID-19-Pandemie und zu den Verbindungen zwischen Klimawandel und Arbeitsmigration in Südasien durch und hat dabei untersucht, wie Binnen- und internationale Arbeitsmigranten, die aus Gründen des Klimawandels freiwillig oder gezwungen abgewandert waren, von der Pandemie betroffen wurden.<sup>166</sup>
- 200.** Die Arbeitsmigration hat weltweit an Sichtbarkeit gewonnen. Mithilfe des Migrationsnetzwerks der Vereinten Nationen und des Engagements der Sozialpartner wurden 2022 die ersten globalen Leitvorgaben der Vereinten Nationen für die Ausarbeitung, Durchführung und Überwachung

<sup>166</sup> IAO, *Impact of COVID-19 on nexus between climate change and labour migration in selected South Asian countries: An exploratory study*, 2021.



bilateraler Arbeitsmigrationsabkommen unter Anwendung eines auf Rechte gegründeten Ansatzes angenommen.<sup>167</sup>

### 3.2.3. Menschen mit Behinderungen

**201.** Im Einklang mit der Strategie der Vereinten Nationen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen kommt in der Politik und Strategie der IAO zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen 2020–23 die globale Verpflichtung der IAO zum Ausdruck, bei ihren Forschungsarbeiten, Strategien und Programmen dem Aspekt der Inklusion von Menschen mit Behinderungen wirksam Rechnung zu tragen. Mit Unterstützung des Globalen Netzwerks Wirtschaft und Behinderung, das multinationale Unternehmen und über 30 nationale Netzwerke zum Thema Wirtschaft und Behinderung umfasst, hat die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in der Privatwirtschaft weiter zugenommen. Die gemeinsamen Anstrengungen des chinesischen Netzwerks Wirtschaft und Behinderung und des chinesischen Verbands der Menschen mit Behinderungen haben dazu geführt, dass China die Einrichtung und Förderung eines nationalen Systems für „Job Coaching“ für Menschen mit Behinderungen in Betracht zieht. Gleichzeitig hat die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren auch im Rahmen von Arbeitnehmer- (Brasilien, Kenia und Uruguay) und Arbeitgeberverbänden (Kolumbien) zugenommen.

### 3.2.4. Menschen mit HIV und Aids

**202.** In einer Reihe stark von HIV betroffenen Ländern wurden Strategien und Programme zur Verhütung der Übertragung von HIV durchgeführt, die auch Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie umfassen und außerdem die Arbeitsaufsichtsbeamten befähigen sollen, im Rahmen der routinemäßigen Betriebsinspektionen die Risiken im Zusammenhang mit HIV zu bewerten. Botswana hat beispielsweise einen nationalen Strategieplan zum Abbau von mit Menschenrechtsfragen zusammenhängenden Hindernissen für die Bekämpfung von HIV und Tuberkulose (2020–25) verabschiedet, Eswatini hat eine nationale Strategie für Wohlergehen am Arbeitsplatz beschlossen, die auch Bestimmungen für Menschen mit HIV und Aids enthält, und in Haiti wurden im Textilsektor dreigliedrige Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung von mit HIV infizierten Menschen vereinbart. Die Arbeit auf Landesebene wurde durch eine Gallup-Erhebung zur Diskriminierung aufgrund von HIV in der Arbeitswelt ergänzt, die eine empirische Grundlage für Maßnahmen der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zur Förderung eines gesunden und sicheren Arbeitsumfelds durch die Bekämpfung von Stigmatisierung und Diskriminierung bietet.<sup>168</sup>

### 3.2.5. Erwerbstätige in spezifischen Beschäftigungsformen

**203.** In einem globalen Bericht aus dem Jahr 2016 werden die Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit atypischen Beschäftigungsformen sowie die Strategien und Maßnahmen in den Blick gerückt, die für eine qualitative Verbesserung dieser Arten von Beschäftigung erforderlich sind.<sup>169</sup> Zu Beginn der Pandemie hat das Amt auf Ungleichheiten beim Arbeitnehmerschutz aufmerksam gemacht, die dem Vertragsstatus der Beschäftigten geschuldet sind, und insbesondere darauf, dass befristet oder Teilzeitbeschäftigte nicht den gleichen Arbeitnehmer- und Sozialschutz genießen wie andere Arbeitnehmer.<sup>170</sup> Es wurden auch Konzepte für den Erhalt von

<sup>167</sup> UN Network on Migration, *Guidance on bilateral labour migration agreements*, 2022.

<sup>168</sup> IAO, *The ILO Global HIV Discrimination in the World of Work survey*, 2021.

<sup>169</sup> IAO, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016.

<sup>170</sup> IAO, „A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis“, Kurzdossier, Mai 2020.

Arbeitsplätzen während der Pandemie aufgezeigt, die den Erwerbstätigen in atypischen Beschäftigungsformen besseren Zugang einräumen. Mit der Überwindung der Krise sollten die Länder die bestehenden Regelungsrahmen so überarbeiten, dass die Gleichbehandlung der Erwerbstätigen unabhängig von ihrem Vertragsstatus gewährleistet ist. In einem globalen Bericht aus dem Jahr 2021 wird noch weiter unterstrichen, wie schwierig es für von zu Hause aus Arbeitende, sowohl für gewerbliche Heimarbeiter als auch für hochqualifizierte Telearbeitskräfte, und dabei insbesondere Frauen, ist, die Arbeitsanforderungen mit ihren Familienpflichten zu vereinbaren.<sup>171</sup>

- 204.** Im Zeitraum 2020–21 wurden geschlechtersensible Diagnosen von der herkömmlichen Norm abweichender Beschäftigungsformen, einschließlich der Arbeit auf digitalen Plattformen, vorgenommen und dabei mögliche Maßnahmen zur Gewährleistung eines wirksamen Arbeitnehmerschutzes ermittelt (Plurinationaler Staat Bolivien, Ecuador und Kolumbien). Im Zeitraum 2022–23 leistet die IAO den Mitgliedsgruppen Unterstützung bei der Durchführung nationaler Diagnosen, bei der Erarbeitung und Durchführung grundsatzpolitischer Maßnahmen für einen wirksamen Schutz der Erwerbstätigen in von der herkömmlichen Norm abweichenden Beschäftigungsformen und bei innovativen Arbeitnehmerschutzmaßnahmen zur Unterstützung der von der Pandemie am härtesten Betroffenen (Argentinien, Marokko und Nordmazedonien). Außerdem wird in Eswatini eine Untersuchung zur Häufigkeit und zu den Formen und Triebkräften von Heimarbeit sowie zu den Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit bei dieser Form von Beschäftigung durchgeführt, deren Ergebnisse nach Validierung durch die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen als Grundlage für Empfehlungen für einschlägige Maßnahmen dienen wird.
- 205.** Die zunehmende Digitalisierung bringt für die Arbeitswelt Chancen und Herausforderungen mit sich. Zwar entspricht die Sammlung und Verarbeitung von Daten oftmals einem legitimen Bedarf, mit ihr kann aber auch die Gefahr einhergehen, dass das Recht der Arbeitnehmer auf den Schutz ihrer Privatsphäre, insbesondere ihrer personenbezogenen Daten, verletzt wird, und daher sind hier angemessene Steuerungsmaßnahmen erforderlich. Es ist nichts Neues, dass sich die IAO für den Schutz der personenbezogenen Daten der Arbeitnehmer interessiert. Doch es sind neue Bedenken zutage getreten, was die Digitalisierung der Wirtschaft anbelangt, unter anderem im Zusammenhang mit der Arbeit auf digitalen Arbeitsplattformen und der digitalen Überwachung der Erwerbstätigen, die mit der erhöhten Bedeutung der Telearbeit seit dem Ausbruch der Pandemie zugenommen hat. In dem Flaggschiffbericht *World Employment and Social Outlook 2021* werden die Veränderungen untersucht, die die heutige Plattformwirtschaft bei der Art und Weise, wie die Arbeit organisiert wird, herbeiführt, und die Auswirkungen der digitalen Arbeitsplattformen auf Unternehmen, Erwerbstätige und die Gesellschaft insgesamt analysiert.<sup>172</sup> Was die sektorale Ebene betrifft, wurde auf einer Fachtagung zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Finanzsektor, die im Januar 2022 stattfand, hervorgehoben, dass es angemessener grundsatzpolitischer Rahmenbedingungen bedarf, damit die Vorteile der Digitalisierung genutzt werden können; auf der Tagung wurde zudem erörtert, mit welchen Maßnahmen sichergestellt werden kann, dass Fernarbeit und andere Arbeitsformen tatsächlich zu erhöhter Produktivität führen und menschenwürdiger Arbeit förderlich sind.<sup>173</sup> In dem Hintergrundbericht für die Sachverständigentagung über menschenwürdige Arbeit in der Plattformwirtschaft, die im Oktober 2022 stattfand, wird unterstrichen, wie ausgedehnt und komplex dieser Sektor ist, und wird die Bedeutung des Themas für die heutige Arbeitswelt festgehalten; es wird auch die führende Rolle der IAO anerkannt, wenn es um die Ermittlung von Wegen geht, wie sichergestellt werden kann, dass allen Plattformarbeitern menschenwürdige Arbeitsbedingungen zugutekommen und

<sup>171</sup> IAO, *Working from home: From invisibility to decent work*, 2021.

<sup>172</sup> IAO, *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, 2021.

<sup>173</sup> IAO, *Conclusions of the technical meeting on the impact of digitalization in the finance sector*, TMDFS/2022/8, 2022.



gleichzeitig die Chancen, die dieses Wirtschaftssegment bietet, bestmöglich genutzt werden.<sup>174</sup> Des Weiteren hat die IAO entsprechend der von den Mitgliedstaaten in der Jahrhunderterklärung erhobenen Forderung Forschungsarbeiten zum Schutz der personenbezogenen Daten der Arbeitnehmer durchgeführt, um so die Ausarbeitung von grundsatzpolitischen Empfehlungen zu unterstützen.<sup>175</sup>

### 3.3. Schlussfolgerungen, die sich aus diesem Kapitel ziehen lassen

**206.** Die IAO hat bei ihren verschiedenen Maßnahmen alle ihre Aktionsmittel systematisch zum Einsatz gebracht, und dies war maßgeblich dafür, dass sie Folgendes leisten konnte: Es wurden seit Langem bestehende Probleme ebenso wie konjunkturelle Probleme wie etwa die COVID-19-Krise angegangen, die sich negativ auf den Zugang der Erwerbstätigen zum Arbeitnehmerschutz auswirken, insbesondere was die Erwerbstätigen in prekärer Lage betrifft; es konnte gegebenenfalls den Bemerkungen der Aufsichtsorgane der IAO Rechnung getragen werden, und es wurde die Herstellung von Verknüpfungen zwischen den grundsatzpolitischen Arbeiten auf globaler und auf Landesebene gefördert, wobei die Maßnahmen auf Landesebene eine Informationsgrundlage für Wissensprodukte lieferten und sich umgekehrt die Hilfeleistungen auf Landesebene an globalen Forschungsarbeiten, Hilfsinstrumenten und Methoden orientierten. Die strategischen Partnerschaften mit internationalen und regionalen Organisationen waren ebenfalls entscheidend dafür, die Anliegen des Arbeitnehmerschutzes voranzubringen und sie auf die Tagesordnung verschiedener globaler und regionaler Plattformen zu setzen.

---

<sup>174</sup> IAO, *Decent work in the platform economy*.

<sup>175</sup> Frank Hendrickx, „[Protection of workers' personal data: General principles](#)“, IAO-Arbeitspapier 62, 2022.

## ► Schlussfolgerungen und das weitere Vorgehen

---

- 207.** Seit der ersten wiederkehrenden Diskussion im Jahr 2015 hat sich auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes so manches getan, teils in Fortführung bereits früher festzustellender Tendenzen, teils im Bruch mit ihnen. Bei allen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes sind unverkennbar Fortschritte zu verzeichnen, vom Arbeitsschutz bis zum Mutterschutz. Doch waren diese Fortschritte häufig uneinheitlich und stockend, und die Informalität bleibt weiterhin ein hartnäckiges Problem, insbesondere in den Entwicklungsländern. Im Jahr 2020 ist die schlimmste weltweite Gesundheitskrise der letzten hundert Jahre ausgebrochen und hat verheerende soziale und wirtschaftliche Folgen gezeitigt, vor allem in den am härtesten betroffenen Sektoren. Die prekäre Lage der Erwerbstätigen in informellen und unsicheren Beschäftigungsformen und der Beschäftigten, die systemischer Diskriminierung ausgesetzt sind, ist sichtbarer geworden. Es besteht die Gefahr, dass Prekarität und Ungleichheit durch die gegenwärtigen geopolitischen Spannungen, Krieg und die Krise infolge des Anstiegs der Lebenshaltungskosten noch verschärft werden. Die Aussichten, dass Arbeitnehmerschutz für alle verwirklicht werden kann, hängen davon ab, inwieweit die bislang erreichten Fortschritte durch die derzeitigen Krisen beschleunigt oder abgebremst werden und die Unterstützung der Schutzbedürftigsten durch sie in Frage gestellt wird. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt also von dem Willen zu seiner Verwirklichung und von den Maßnahmen ab, die hierzu ergriffen werden.
- 208.** Die Aufgabe, allen einen angemessenen und inklusiven Arbeitnehmerschutz zu gewährleisten, ist Teil der Bemühungen der IAO um die Förderung einer auf den Menschen ausgerichteten Entwicklung und hat so erhöhte programmatische Sichtbarkeit gewonnen. Dieses Ziel gelangt in verschiedenen von der Konferenz im Lauf der letzten Jahre angenommenen dreigliedrigen Erklärungen und Verpflichtungen von hohem Stellenwert zum Ausdruck, ebenso wie in der programmatischen Arbeit der IAO, wie das vorstehende Kapitel gezeigt hat. In der Zeit, zu der die COVID-19-Pandemie am stärksten wütete, hat die IAO Visionskraft, strategisches Denken sowie die Fähigkeit zu flexiblem, raschem und bedarfsgerechtem Handeln unter Beweis gestellt, als es galt, die Mitgliedsgruppen bei der Bewältigung außergewöhnlich schwieriger Bedingungen zu unterstützen. Mit einem stärker strategisch ausgerichteten Ansatz für die Festlegung der Tagesordnung der Konferenz sowie mit einer sorgfältig geplanten Abfolge von Allgemeinen Erhebungen und von Fach- oder Sachverständigentagungen wurden auch bessere Bahnen zur Erzielung wichtiger Ergebnisse vorgezeichnet, beispielsweise was den Arbeitsschutz betrifft. Der Schutz der Arbeitnehmer und ein gerechter Anteil an den Früchten des Fortschritts stellen Grund Säulen der umfassenden, integrierten Maßnahmen der IAO zur Verringerung und Verhütung von Ungleichheit in der Arbeitswelt sowie der entsprechenden, im November 2022 vom Verwaltungsrat angenommenen Strategie dar.<sup>176</sup>
- 209.** Dank Partnerschaften mit Organisationen der Vereinten Nationen und anderen Einrichtungen, unter anderem der WHO, der Internationalen Koalition für Entgeltgleichheit, der OECD und der Lloyd's Register Foundation, konnte die IAO einen weiteren Adressatenkreis erreichen, Größenvorteile erzielen und die verschiedenen Perspektiven und Ansätze einander annähern. Durch die anhaltende Arbeit mit der G7, der G20 und den BRICS (Brasilien, Russische Föderation, Indien, China und Südafrika) konnten zudem wichtige grundsatzpolitische Dialoge zu den Themen digitale Arbeitsplattformen, Arbeitnehmerschutz, Formalisierungsstrategien, Gleichstellung der

---

<sup>176</sup> IAO, *Folgemaßnahmen zur Entschließung über Ungleichheit und die Welt der Arbeit (2021): Umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit*, GB.345/INS/5, 2022.

Geschlechter und Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt vertieft und das Engagement in diesen Fragen gestärkt werden.

**210.** Damit weitere Fortschritte erzielt und das in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung erteilte Versprechen, dass niemand zurückgelassen wird, sowie das Engagement der IAO für soziale Gerechtigkeit eingelöst werden, könnten für das weitere Handeln die nachstehenden Politikbereiche in Betracht gezogen werden.

- *Schaffung produktiver Beschäftigung in der formellen Wirtschaft.* Wenn die Wirtschaft nicht in der Lage ist, ausreichende produktive Beschäftigung anzubieten, nimmt die Arbeitslosigkeit zu und floriert in vielen Ländern die informelle Wirtschaft, womit einhergeht, dass Schutz am Arbeitsplatz fehlt oder nur in sehr geringem Maß gegeben ist. Unternehmen mit geringer Produktivität sind nicht imstande, menschenwürdige Löhne anzubieten, und es fällt ihnen schwerer, Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit zu treffen und übermäßige Arbeitszeiten zu verringern. Hiermit zeigt sich, warum Schutz bei der Arbeit nicht von der Schaffung produktiver Beschäftigung zu trennen ist. Und zur Schaffung produktiver Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft bedarf es eines beschäftigungsfreundlichen und geschlechtergerechten makroökonomischen Rahmens, unter anderem in den Bereichen Fiskal-, Geld-, Industrie-, Sektor- und Arbeitspolitik, sowie einer wirksamen aktiven Arbeitsmarktpolitik und eines förderlichen regulatorischen Umfelds. Von entscheidender Bedeutung ist es, dass ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen geschaffen wird, da solche Unternehmen die Hauptquelle von Arbeitsplätzen darstellen.
- *Eintreten für erhöhte Investitionen in den Arbeitnehmerschutz und verstärkte Annäherung von Arbeitnehmer- und Sozialschutz.* Frauen und Männer am unteren Ende der Einkommensverteilung, in unsicheren Beschäftigungsformen oder in der informellen Wirtschaft zählen in der Regel zu den am stärksten von sozialen Risiken und Krisen Betroffenen. Viele dieser Beschäftigten sehen sich überdies aufgrund ihrer persönlichen Identität oder Situation Diskriminierung und Stigmatisierung ausgesetzt. Damit diese Verletzlichkeiten überwunden werden können und eine auf den Menschen ausgerichtete Entwicklung verwirklicht wird, müssen gleichzeitig beim Arbeitnehmerschutz und beim Sozialschutz Fortschritte erzielt werden, unter anderem indem die spezifischen Bedürfnisse und Umstände in den einzelnen Sektoren in den Blick gefasst werden. Zwar hat das Ziel eines universellen Sozialschutzes breite Unterstützung gefunden, doch für den Arbeitnehmerschutz ist noch keine ähnliche Forderung erhoben worden. Beide sind indes in gleichem Maße wesentlich und verstärken einander wechselseitig. Gemeinsam steigern sie die Fähigkeit, mit den Hebeln von Verteilung und Umverteilung Ungleichheit zu verringern und wirksamere Maßnahmen zur Abfederung externer Erschütterungen zu treffen. Zudem gibt es zwischen den beiden Dimensionen des Schutzes der Arbeitnehmer zahlreiche positive Wechselwirkungen. Durch die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und die Sicherung angemessener Einkommen und menschenwürdiger Arbeitszeiten verringert sich beispielsweise der Druck auf die Systeme der sozialen Sicherheit und wird deren finanzielle Tragfähigkeit verbessert. Größere Aufmerksamkeit wäre vielleicht der Frage zu schenken, wie lohn- und steuerpolitische sowie Sozialschutzmaßnahmen am besten miteinander kombiniert werden können, um einen angemessenen, inklusiven und tragfähigen Schutz aller Erwerbstätigen in den verschiedenen Arbeitsmärkten und unter unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu gewährleisten.
- *Besonderes Augenmerk auf die Beschäftigten, die am stärksten Gefahr laufen, von einem angemessenen Schutz ausgeschlossen zu sein.* Eine große Herausforderung besteht darin, Arbeitnehmerschutz für Beschäftigte zu gewährleisten, die auf dem Arbeitsmarkt Diskriminierung und Benachteiligung ausgesetzt sind. Zu diesen zählen Frauen, junge Menschen, Migranten, ältere Menschen, indigene und in Stämmen lebende Völker, Menschen, die mit HIV leben oder

von HIV oder Aids betroffen sind, Menschen mit Behinderungen und bestimmte Berufsgruppen wie Hausangestellte. Damit diese Beschäftigten Zugang zum Arbeitnehmerschutz erhalten, sind Maßnahmen erforderlich, mit denen ihre besonderen Umstände und Bedürfnisse in Bezug auf sämtliche Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes durchgehend und in gezielter Weise berücksichtigt werden. Diese Beschäftigten sind besonders häufig in der informellen Wirtschaft tätig, die definitionsgemäß keinen angemessenen Schutz bietet. Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft ist daher eine Voraussetzung, ohne die viele Menschen auf der Welt keinen Zugang zu angemessenem Schutz erhalten. Damit niemand zurückgelassen wird und tiefverwurzelte Ungleichheit beseitigt und eine von erhöhter Gleichheit und Gerechtigkeit geprägte Gesellschaft aufgebaut werden kann, muss besonderes Augenmerk denen gewidmet werden, die potenziell unter den schwersten Schutzdefiziten zu leiden haben.

- *Angemessener Schutz sämtlicher Erwerbstätigen in allen Beschäftigungsformen.* Eine zunehmende Zahl von Erwerbstätigen in Lohnarbeit stehen in unterschiedlichen Beschäftigungs- oder Vertragsverhältnissen, die durch einen unterschiedlichen Grad von Arbeitnehmer- und Sozialschutz gekennzeichnet sind. Gleichzeitig tritt die Heterogenität unter den selbstständig Erwerbstätigen immer deutlicher zutage. Diese Kategorie von Erwerbstätigen umfasst Personen, die einer unternehmerischen Tätigkeit im wahren Sinne des Wortes nachgehen, ebenso wie Personen, die von ihren Auftraggebern in hohem Maß wirtschaftlich abhängig sind. So verblasst die Unterscheidung zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeit immer mehr, mit der Folge, dass in einer zunehmenden Zahl von Fällen die Einstufung Erwerbstätiger als Selbstständige in Frage gestellt wird. Die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, bietet zwar allgemeine Leitvorgaben, es besteht jedoch keine Einmütigkeit und kein einheitlicher Einsatz in Bezug auf diese Einstufung, die je nach dem nationalen Rechtsrahmen und den nationalen Umständen unterschiedlich ausfällt. Da das Arbeitsverhältnis nach wie vor das Hauptzugangstor zum Arbeitnehmer- und Sozialschutz darstellt, werden zahlreichen Erwerbstätigen, die in eine Grauzone fallen, beide Arten des Schutzes ganz oder teilweise vorenthalten. Über diese Fälle hinaus muss weiter geprüft werden, welche Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes auf die selbstständig Erwerbstätigen ausgedehnt werden können und mit welchen Modalitäten sich gewährleisten lässt, dass die entsprechenden Rechtsvorschriften tatsächlich Anwendung finden.
- *Wirksame Bemühungen um weitere Fortschritte beim Arbeitsschutz.* Mit der Anerkennung des Arbeitsschutzes als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit hat die IAO ihren Arbeiten auf diesem Gebiet und zum Arbeitnehmerschutz im Allgemeinen neuen Schwung verliehen. Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld und die sonstigen Arbeitsbedingungen sind miteinander verbunden, und zwischen ihnen bestehen einander verstärkende Wechselwirkungen; das bedeutet, dass die vollständige Verwirklichung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds auch von Fortschritten bei den anderen Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes abhängt, und umgekehrt. Im Rahmen der Arbeitsschutzsysteme und -regelungen sollten daher verstärkte Bemühungen um die Behandlung dieser Faktoren unternommen werden. Bei der Ausarbeitung einschlägiger Strategien und Programme müssen die verschiedenen Faktoren noch stärker miteinander verknüpft werden. Ein Bereich des Arbeitsschutzes, in dem das deutlich zutage tritt, ist die Verhütung von Gewalt und Belästigung, einschließlich Gewalt und Belästigung, die sich auf Diskriminierung gründet. Damit den einschlägigen Verhütungs-, Unterstützungs- und Abhilfemaßnahmen Erfolg beschieden ist, sollte bei ihnen besondere Aufmerksamkeit den Gefahren und Risiken geschenkt werden, die sich aufgrund von Diskriminierung, auch im Zusammenhang mit Machtmissbrauch und geschlechtsbezogenen, kulturellen und sozialen Normen, sowie aufgrund mangelnder Beachtung der anderen grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ergeben. Durch das Normensetzungsverfahren zu den Themen biologische Gefahren, Ergonomie und manuelle Handhabung, chemische Gefahren sowie Maschi-

nenschutz, das die Organisation eingeleitet hat, wird die IAO ihre Stellung als internationale Autorität auf diesem Gebiet untermauern; gleichzeitig bedarf es beträchtlicher zusätzlicher Anstrengungen, um eine universelle Ratifizierung der beiden grundlegenden Übereinkommen zum Arbeitsschutz, nämlich der Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 187 zu erreichen und bei der Ratifizierung der anderen Arbeitsschutznormen voranzukommen. Ein neuer Anstoß dazu, den Arbeitnehmerschutz inklusiver und gerechter zu gestalten, könnte dadurch gegeben werden, dass Nachdruck auf die überarbeitete globale Arbeitsschutzstrategie gelegt wird.

- *Unverminderte Aufmerksamkeit für die Frage der Löhne und der Arbeitszeit.* Wenngleich bestimmte andere Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes in der heutigen Arbeitswelt verstärkt Aufmerksamkeit finden, bleiben die Löhne und die Arbeitszeit – die vor einem Jahrhundert im Mittelpunkt der Arbeit der IAO standen – weiterhin zwei zentrale Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes. In den letzten Jahren haben viele Länder Mindestlöhne oder andere lohnpolitische Maßnahmen beschlossen oder bestehende einschlägige Maßnahmen reformiert, etwa was die Vergütung im öffentlichen Sektor betrifft. Die Bereitschaft nimmt zu, Mechanismen für eine faktengestützte Lohnfestsetzung auszuarbeiten. Die Frage der Zahlung existenzsichernder Löhne in den Lieferketten findet zunehmend die Aufmerksamkeit der multinationalen Unternehmen und hat zu zahlreichen Multi-Akteur-Initiativen Anlass gegeben. Die IAO sollte daher ihre Fähigkeit ausbauen, Leitvorgaben und Informationen zu diesen Lohnfragen zu erteilen. Arbeitszeit ist ein komplexer grundsatzpolitischer Fragenbereich, bei dem im letzten Jahrzehnt beträchtliche Entwicklungen zu verzeichnen waren, und die Ersuchen der Mitgliedsgruppen um Unterstützung in diesem Bereich haben sich erheblich verändert; sie reichen von traditionellen Ersuchen zur Frage der Begrenzung der Arbeitszeit bis zu Ersuchen, die die Verbindung zwischen Arbeitszeit und Produktivität, die Regelung für Überstunden sowie Arbeitsplatzeilung und flexible Arbeitszeitregelungen betreffen, unter anderem auch im Zusammenhang mit tragfähigen Krisenbewältigungsmaßnahmen und – wie in jüngerer Zeit zu verzeichnen – mit dem digitalen Wandel. Einige dieser Fragen erfordern nationale Lösungen, für andere hingegen bedarf es womöglich globaler Maßnahmen. In beiden Fällen muss die IAO – als führende Institution auf diesem Gebiet – der Aufgabe gewachsen sein. Das verlangt fortlaufende Analyse- und Forschungsarbeit, um fundierte Politikberatung leisten zu können, und eine Präsenz von Fachleuten vor Ort, an der es gegenwärtig mangelt.
- *Nutzung der Möglichkeiten und Minderung der Probleme, die die Digitalisierung der Wirtschaft für den Schutz der Arbeitnehmer mit sich bringt.* Die digitalen Technologien haben zu neuen Produktions-, Arbeits- und Lebensweisen geführt. Die Plattformwirtschaft nimmt rasch zu und stellt eine Chance für die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine flexiblere Organisation der Produktionsverfahren dar. Sie bringt auch Herausforderungen mit sich, über die die Ansichten auseinandergehen, was die Gewährleistung eines angemessenen Niveaus von Arbeitnehmer- und Sozialschutz für Erwerbstätige mit unterschiedlichem Beschäftigungsstatus angeht. Durch den Einsatz digitaler Technologien haben sich ferner der Umfang der Überwachung und die Sammlung und Verarbeitung von Daten massiv ausgeweitet. Zweifelsohne können die neuen Instrumente bei angemessener Anwendung den Arbeitgebern helfen, ein gesundes und sicheres Arbeitsumfeld zu fördern und ihren rechtlichen Verantwortlichkeiten und Pflichten nachzukommen. Doch können sie auch zu schweren Eingriffen in das Privatleben der Beschäftigten, zu voreingenommenen Entscheidungen und zur Untergrabung von Gewerkschaftstätigkeiten führen. Dank der digitalen Technologien konnten zudem Millionen Beschäftigte während der COVID-19-Krise zu Telearbeit übergehen. Für viele ist Telearbeit, in ihrer hybriden Form, zur „neuen normalen“ Arbeitsweise geworden. Neben ihren zahlreichen Vorteilen birgt Telearbeit, wie sich gezeigt hat, auch eine Reihe von Herausforderungen, unter anderem die Verwischung der Grenze zwischen Privat- und Arbeitsleben und zuweilen eine Ausdehnung der Arbeitszeit. Das hat zu einer intensiven Debatte über das so genannte „Recht auf Abschalten“ Anlass

gegeben. Die Konferenz wird 2025 im Rahmen einer allgemeinen Aussprache über das Thema menschenwürdige Arbeit in der Plattformwirtschaft (oder 2025 und 2026 im Rahmen eines Normensetzungsverfahrens mit zweimaliger Beratung zu dem Thema) den Mitgliedsgruppen und dem Amt diesbezüglich weitere Leitvorgaben erteilen. Eine Beratung zum Zweck der Normensetzung könnte durch eine Sachverständigentagung zum Thema Schutz der personenbezogenen Daten der Arbeitnehmer im digitalen Zeitalter ergänzt werden, sofern der Verwaltungsrat 2023 einen entsprechenden Beschluss fasst. Es könnte auch erwogen werden, stärker ins Einzelne gehende Leitvorgaben, sei es normativen oder nicht normativen Charakters, zu Telearbeit und hybriden Arbeitsformen auszuarbeiten.

- *Behandlung des Problems der Unterbewertung von Pflege- und Betreuungsarbeit.* Die Bedeutung der Pflege- und Betreuungswirtschaft für die Lebensbedingungen und die Resilienz der Arbeitnehmer und ihrer Familien sowie für das Funktionieren und die Widerstandsfähigkeit von Unternehmen, Arbeitsmärkten und Gesellschaft ist in den letzten Jahren stärker anerkannt worden, ebenso wie die Tatsache, dass grundlegende Veränderungen zugunsten der Gleichstellung der Geschlechter, einschließlich mehr und besserer Arbeitsplätze für Frauen, ohne menschenwürdige Arbeit nicht zu denken sind. Pflegekräfte arbeiten sowohl in der formellen wie auch in der informellen Wirtschaft, und oftmals ist Pflege- und Betreuungsarbeit unbezahlt. Ungeachtet des wertvollen sozialen und wirtschaftlichen Beitrags, den sie leisten, sind Pflegekräfte im Allgemeinen eher schlechten Arbeitsbedingungen ausgesetzt, und das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern beläuft sich global auf 20 Prozent.<sup>177</sup> Es bestanden große Hoffnungen, dass die Lehren aus der COVID-19-Pandemie die politischen Entscheidungsträger dazu bewegen würden, den Jahrzehnten unzureichender Investitionen in diese wesentlichen Sektoren ein Ende zu bereiten und hier Abhilfe zu schaffen. Die heutigen Realitäten zeigen, dass diese Hoffnungen in vielen Ländern zu optimistisch waren. Im Rahmen der weiteren Bemühungen auf diesem Gebiet und als Beitrag zu der allgemeinen Aussprache über das Thema menschenwürdige Arbeit und die Pflegewirtschaft auf der Konferenz im Jahr 2024 wäre es vielleicht wichtig, die Unterbewertung der Arbeit in diesen Sektoren als vorrangiges Problem zu behandeln. Zu diesem Zweck könnten gemeinsam mit der WHO und anderen einschlägigen UN-Einrichtungen regelmäßig sektorspezifische Daten zu den Löhnen und Arbeitsbedingungen gesammelt und analysiert werden und wäre der Schwerpunkt vielleicht darauf zu legen, rechtliche Lücken zu beseitigen, den übermäßigen Rückgriff auf befristete Verträge und Arbeit auf Abruf zu verringern und die Formalisierung von Arbeitsplätzen zu fördern.

**211.** Sollen in diesen acht Politikbereichen Fortschritte erzielt und die einschlägigen Maßnahmen wirksam umgesetzt werden, setzt dies unter anderem voraus, dass ein förderliches Umfeld namentlich in Bezug auf folgende Aspekte geschaffen wird:

- *Förderung des drei- und zweigliedrigen Dialogs als entscheidende Mechanismen zur Gewährleistung eines angemessenen Arbeitnehmerschutzes.* Eine wesentliche Vorbedingung für den sozialen Dialog ist, dass für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen in vollem Umfang gewährleistet sind. Angesichts der beträchtlichen Veränderungen in der Arbeitswelt und im Einklang mit der Entschließung und den Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit, die die Konferenz 2018 angenommen hat,<sup>178</sup> sollten neue Ansätze und Maßnahmen vorgesehen werden, mit denen sich effektiv sicherstellen lässt, dass die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit allen Erwerbstätigen zugutekommen,

<sup>177</sup> IAO und WHO, *The gender pay gap in the health and care sector: a global analysis in the time of COVID-19*, 2022.

<sup>178</sup> IAO, *Entschließung und Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 107. Tagung, 2018.



auch denjenigen, die traditionell hiervon ausgeschlossen sind, sowie den Erwerbstätigen in neuen Beschäftigungsformen. Gleichzeitig sollte die Fähigkeit der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen weiter gestärkt werden, auf nationaler Ebene in soziale Dialoge über den Arbeitnehmerschutz einzutreten und an dreigliedrigen Steuerungsmechanismen mitzuwirken. Namentlich die umfassende Entwicklung von Kollektivverhandlungen auf allen geeigneten Ebenen in der Privatwirtschaft ebenso wie im öffentlichen Bereich und die Ausdehnung von Kollektivvereinbarungen auf alle Beschäftigten sind ein Mittel, um zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, einem gerechten Anteil aller an den Früchten des Fortschritts und gleichem Entgelt für gleichwertige Arbeit zu gelangen.

- *Förderung der Ratifizierung und Umsetzung der grundlegenden Übereinkommen der IAO und anderer relevanter internationaler Arbeitsnormen.* Mit der Festsetzung internationaler Arbeitsnormen sowie mit ihrer Förderung, Ratifizierung und Anwendung durch konzertiertes Handeln der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter werden die Grundlagen für einen angemessenen Schutz der Arbeitnehmer geschaffen. Wenngleich viele der Normen ihre anhaltende Relevanz und Wirkung bewiesen haben, sollte die IAO sicherstellen, dass ihr Normenwerk die Mittel an die Hand gibt, um auf neue Herausforderungen reagieren zu können und die Politikkohärenz in einem sich wandelnden Umfeld zu fördern.
- *Erarbeitung eines zukunftsweisenden Wissensbestands, der den Realitäten und Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen gerecht wird.* Damit die IAO in einer rasch sich wandelnden Arbeitswelt bestmöglich Dienstleistungen zu Fragen des Arbeitnehmerschutzes erbringen kann, muss das Amt fähig sein, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu verstehen und so seine Wissensgrundlage auf dem neuesten Stand zu halten sowie sich des Weiteren die Erfahrungen der Mitgliedsgruppen zunutze zu machen. Angesichts von Haushaltszwängen stellt das eine Herausforderung dar. Es gilt, innovative Wege zu finden, wie sich die regelmäßige Weiterbildung des bestehenden Personals und die Entwicklung strategischer Partnerschaften mit Berufsverbänden, Hochschulen und anderen Akteuren miteinander kombinieren lassen, um unter Wahrung der Prioritäten und der Werte der IAO Größenvorteile zu erzielen und die Kosten für die Erarbeitung eines zukunftsweisenden Wissensbestands zu teilen.
- *Bewertung der grundsatzpolitischen und institutionellen Auswirkungen.* Dass sich menschenwürdige Arbeitsbedingungen vorteilhaft auf das Wohlergehen und die Würde der Arbeitnehmer sowie auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken, ist unbestritten. Dennoch fällt es der IAO schwer, durchgängig zu dokumentieren oder zu messen, inwieweit Änderungen an Rechtsvorschriften oder bei Institutionen oder die Einführung neuer Programme, einschließlich Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, Verbesserungen im täglichen Leben der Arbeitnehmer herbeigeführt haben. Es braucht zwar in der Tat Zeit, bis die Folgen neuer oder überarbeiteter Rechtsvorschriften oder Maßnahmen zutage treten, doch es müssen größere Anstrengungen unternommen werden, um ihre kurz- bis mittelfristigen Folgen für das Leben der Arbeitnehmer abzuschätzen und herauszuarbeiten, welche sonstigen Faktoren zu bestimmten Ergebnissen beigetragen haben. Dies ist wesentlich, um die Angemessenheit von rechtlichen oder institutionellen Änderungen beurteilen und zu weiteren grundsatzpolitischen Änderungen beitragen zu können, aber auch von entscheidender Bedeutung für die Legitimität des Handelns der IAO und für die Stärkung der Bande, die sie mit ihren Entwicklungspartnern unterhält.
- *Ausdehnung der Reichweite der Maßnahmen der IAO durch Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des multilateralen Systems.* Der Aufbau von Bündnissen und die Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des multilateralen Systems trägt zu erhöhter Politikkohärenz, verstärkten Anstrengungen und gesteigerten Investitionen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes bei. Dies ist auch hilfreich, um bestimmte Ursachen des Ausschlusses vom Arbeitnehmerschutz, wie etwa Diskriminierung und Informalität, anzugehen, deren Triebkräfte



teilweise außerhalb der Arbeitswelt liegen. Wenn sich die IAO im Rahmen des multilateralen Systems beim Dialog und bei den Initiativen zum Schutz der Arbeitnehmer stärker engagiert, wird das auch zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beitragen, insbesondere von Ziel 8 (dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern) und Ziel 10 (Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern). Der Globalen Koalition für soziale Gerechtigkeit wird eine bedeutende Rolle beim Aufbau solcher Bündnisse und Partnerschaften zukommen.