

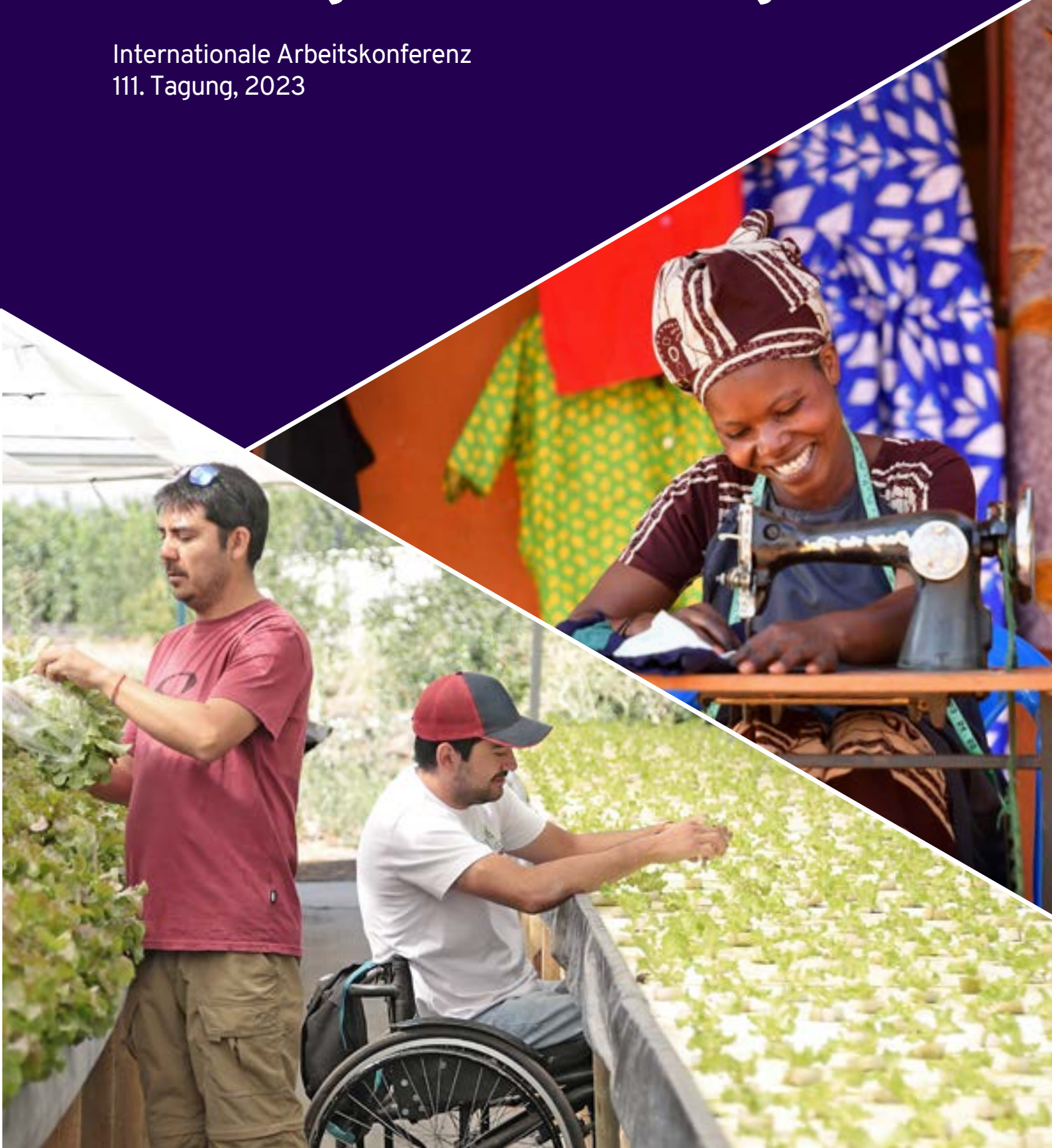


Internationale
Arbeitsorganisation

► ILC.111/Bericht I(A)

► Förderung sozialer Gerechtigkeit

Internationale Arbeitskonferenz
111. Tagung, 2023



Bericht I(A)

▶ Förderung sozialer Gerechtigkeit

Bericht des Generaldirektors

Erster 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. 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 für die Urheberrechtsorganisation in Ihrem Land.

Förderung sozialer Gerechtigkeit. Genf: Internationales Arbeitsamt, 2023

ISBN 978-92-2-037803-8 (Print)

ISBN 978-92-2-037804-5 (Web PDF)

ISSN 0251-4095 (Print)

Auch verfügbar in:

Arabisch: ISBN 978-92-2-037801-4 (Print), ISBN 978-92-2-037802-1 (Web PDF);

Chinesisch: ISBN 978-92-2-037799-4 (Print), ISBN 978-92-2-037800-7 (Web PDF);

Englisch: ISBN 978-92-2-037791-8 (Print), ISBN 978-92-2-037792-5 (Web PDF);

Französisch: ISBN 978-92-2-037793-2 (Print), ISBN 978-92-2-037794-9 (Web PDF);

Russisch: ISBN 978-92-2-037797-0 (Print), ISBN 978-92-2-037798-7 (Web PDF);

Spanisch: ISBN 978-92-2-037795-6 (Print), ISBN 978-92-2-037796-3 (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.

▶ Vorwort

Wir stehen vor einer Reihe verschiedenartiger und doch ineinandergreifender Herausforderungen, die von den Folgen der COVID-19-Pandemie über steigende Lebenshaltungskosten, extreme Wetterereignisse und geopolitische Instabilität bis hin zu einer drohenden globalen Schuldenkrise reichen. Ihre Auswirkungen auf die Arbeitswelt hemmen die Fortschritte auf dem Weg zu sozialer Gerechtigkeit erheblich oder kehren sie sogar um.

Dieser Bericht, mein erster an die Internationale Arbeitskonferenz, legt meine Vision für das Voranbringen von sozialer Gerechtigkeit und die Förderung menschenwürdiger Arbeit dar. Einige der harten Realitäten für die Arbeitswelt von heute werden beleuchtet – anhaltende Ungerechtigkeit, Ungleichheit und Unsicherheit –, denen wir jetzt begegnen müssen, und ich gehe der Frage nach, welche Maßnahmen die IAO und die Regierungen sowie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ergreifen müssen, um diesen Realitäten durch menschenwürdige Arbeit zu begegnen. Zudem wird betrachtet, welche strategischen Möglichkeiten uns auf nationaler wie internationaler Ebene zur Verfügung stehen, um unseren am Menschen orientierten und auf Rechte gegründeten Ansatz zu fördern, unter anderem auch in Form von integrierten interinstitutionellen Maßnahmen.

Unsere globale Zielstellung muss dem Ausmaß der Herausforderungen, vor denen wir stehen, angemessen sein. Wir müssen unsere einzigartige dreigliedrige Struktur und Fähigkeit, verschiedene Akteure an einen Tisch zu bringen, nutzen und gestützt auf unsere bleibenden Werte eine Globale Koalition mit anderen Akteuren, auch aus dem multilateralen System, bilden, die darauf hinarbeitet, die soziale Gerechtigkeit voranzubringen und den Gesellschaftsvertrag zu erneuern.

Ich ermutige alle Delegierten, meinen Bericht zu prüfen und sich damit auseinanderzusetzen. Mit Ihren Ansichten und Ideen werden Sie diese globale Zielstellung mitgestalten. Ihr Wissen und Ihre Erfahrung werden sich bei der Bestimmung unseres Kurses als wertvoll erweisen. Ihr unerschütterliches Bekenntnis zu unserem Mandat für soziale Gerechtigkeit wird uns die Impulse verleihen, die wir benötigen, um dieses grundlegende Ziel in den Mittelpunkt der gesamten nationalen und internationalen Politik zu stellen.

Gilbert F. Hougbo
Generaldirektor

► Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
Kapitel 1. Das Streben nach sozialer Gerechtigkeit	7
Worin besteht soziale Gerechtigkeit?	7
Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit.....	10
Kapitel 2. Ist die Welt an einem kritischen Punkt angelangt?.....	13
Die Ungerechtigkeit hält an	13
Arbeitsmarktunsicherheit ist weit verbreitet	14
Die bereits hohe Ungleichheit wächst weiter	15
Sich zuspitzende Krisen.....	16
Die Gesellschaftsverträge lösen sich auf	17
Kapitel 3. Soziale Gerechtigkeit voranbringen und menschenwürdige Arbeit fördern.....	19
Stärkung der inklusiven und wirksamen Steuerung der Arbeit	20
Gewährleistung des Zugangs zu voller, produktiver und frei gewählter Vollbeschäftigung und zu lebenslangem Lernen.....	22
Neubelebung der Arbeitsmarktinstitutionen für faire Ergebnisse	25
Schutz der Menschen während ihres gesamten Lebens und Gestaltung gerechter Übergänge	27
Kapitel 4. Bildung einer Globalen Koalition für soziale Gerechtigkeit.....	29
Förderung sozialer Gerechtigkeit durch Überzeugungsarbeit und Politikdialog	30
Soziale Gerechtigkeit als Eckpfeiler eines besser koordinierten Multilateralismus	30
Internationale Politikkoordinierung zugunsten von mehr Politikkohärenz.....	31
Gestärkte Dreigliedrigkeit für einen erneuerten Gesellschaftsvertrag.....	33

► Kapitel 1

Das Streben nach sozialer Gerechtigkeit

„Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.“

1. Wir leben in einer Zeit, die von sich zuspitzenden Krisen geprägt ist. Jede Krise legt anhaltende Schwachstellen in unseren vorherrschenden Systemen und Politiken bloß. Hinter diesen Verwerfungen verbergen sich strukturelle Ungleichheiten, die mit jeder weiteren Unzulänglichkeit Millionen von Menschen noch weiter zurückfallen lassen. Die Phasen der Ungewissheit, die jede Krise mit sich bringt, halten Unternehmen von Investitionen ab, hindern die Wirtschaft an der Schaffung ausreichender Arbeitsplätze und sorgen bei vielen Arbeitnehmern und ihren Familien für Unsicherheit darüber, wie sie sich das Nötigste leisten können. In einer kürzlich durchgeführten weltweiten Umfrage gaben fast drei Viertel der Auskunftgebenden an, dass sie „kämpfen müssen“ oder „leiden“, während nur etwas mehr als ein Viertel der Meinung war, dass es ihnen „gut geht“. ¹ Die Wahrnehmung, dass irgendetwas in der Gesellschaft zutiefst ungerecht ist, und die dadurch hervorgerufenen sozialen Missstände zählen heute zu den wichtigsten Ursachen von sozialer Instabilität.
2. Die Überzeugung, dass der Weltfriede auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann, hat die Gründer der IAO dazu bewogen, die soziale Gerechtigkeit zum obersten Ziel einer Organisation zu machen, die gezielt auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen hinwirkt. ² Dieser ursprüngliche Gesellschaftsvertrag, der auf der Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit beruhte, ermöglichte die Herausbildung einer einzigartigen Leitungsstruktur. Die Regierungen und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände kamen in der IAO zusammen, um sich mit den oft unannehmbaren Arbeitsbedingungen und den zu jener Zeit weit verbreiteten unsicheren Verhältnissen, Entbehrungen und betrieblichen Unruhen zu befassen. Die Dreigliedrigkeit, die zur Zeit der Gründung der IAO auf nationaler Ebene kaum existierte, etablierte sich als Mittel und Verfahren zur Förderung sozialer Gerechtigkeit.
3. Die Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944 bekräftigte eindrucksvoll das auf den grundlegenden Werten, nämlich Menschenwürde und Freiheit, Gleichstellung und Chancengleichheit, beruhende Mandat der IAO für soziale Gerechtigkeit. Sie machte die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit zum zentralen Anliegen aller nationalen und internationalen Politik und stellte die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik in den Dienst dieses grundlegenden Ziels. ³

Worin besteht soziale Gerechtigkeit?

4. Gesellschaft, Politik und Institutionen können als gerecht oder ungerecht charakterisiert werden. Doch welche Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit liegt dieser Einschätzung zugrunde? Wie kann diese Perspektive als Richtschnur für kontinuierliche und konzertierte Maßnahmen zur Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit dienen?

¹ Gallup, „Gallup Global Life Evaluation Index“. Die Umfrage wurde zwischen April 2021 und Januar 2022 durchgeführt.

² Präambel zur Verfassung der IAO. Dieser Grundsatz fand auch Eingang in Teil XIII des Versailler Vertrags von 1919.

³ Erklärung von Philadelphia, Teil II b) und c).

5. Soziale Gerechtigkeit äußert sich in dem Anspruch, dass „alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, das Recht haben, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“. ⁴ Sie beruht auf dem Eigenwert der Menschenwürde, wie er im Gründungsprinzip der IAO zum Ausdruck kommt, wonach „Arbeit keine Ware ist“. ⁵
6. Bei sozialer Gerechtigkeit geht es um Fairness, Gleichheit, Mitsprache und Handlungsfähigkeit zur Gestaltung des eigenen Lebens. Es geht um den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten und einen angemessenen Lebensstandard, damit jeder Mensch ein produktives Leben in Würde führen kann. Es geht um geteilten Wohlstand und ein gewisses Maß an Sicherheit, wenn Verdienste ausfallen, nicht ausreichen oder unregelmäßig sind. Zwar mag es selbstverständlich erscheinen, doch geht es auch um Rechtsstaatlichkeit und den Zugang zur Justiz in einer Gesellschaft.
7. Soziale Gerechtigkeit ist nicht nur ein moralisches Gebot, sondern ermöglicht ein kohärenteres und wirksameres Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft. Sie macht das produktive Potenzial von Ländern und Menschen nutzbar und ebnet den Weg für eine dauerhafte Minderung von Armut und Ungleichheit, die ihrerseits Voraussetzungen für ein inklusives Wachstum sind. Sie sorgt für Frieden, Stabilität und Solidarität zwischen den Generationen.
8. Ganz allgemein lassen sich vier Dimensionen sozialer Gerechtigkeit unterscheiden. Die erste Dimension besteht in **universellen Menschenrechten und Verwirklichungschancen**. Universelle Menschenrechte umfassen unter anderem den Zugang zu einem angemessenen Lebensstandard, Bildung, Gesundheitsversorgung und sozialer Sicherheit. Darüber hinaus umfassen sie Vereinigungsfreiheit als Grundlage der demokratischen Teilhabe und des sozialen Dialogs. Sie schlagen sich in verschiedenen Instrumenten nieder, darunter in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN) von 1948, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sowie der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) in der geänderten Fassung von 2022 sowie in anderen Instrumenten. Diese Dimension betrifft in erster Linie die Ausprägung dieser universellen Rechte in internationalen Instrumenten – so auch in internationalen Arbeitsnormen – und ihre Umsetzung in nationalen Rechtsvorschriften, Politiken und Institutionen, die beispielsweise sicherstellen, dass einerseits ein effektiver Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen besteht und andererseits befähigende Rechte wie die Vereinigungsfreiheit verwirklicht werden.
9. Die universellen Menschenrechte können so verstanden werden, dass sie Anspruch auf bestimmte grundlegende Verwirklichungschancen verleihen. ⁶ Der Ansatz der Verwirklichungschancen (auch Fähigkeitenansatz) – der die Überlegungen der IAO zu einem am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit und das Verständnis der menschlichen Entwicklung bei den Vereinten Nationen maßgeblich beeinflusst hat – betrachtet Verwirklichungschancen und die tatsächlichen Möglichkeiten, davon Gebrauch zu machen, als notwendige Voraussetzung für

⁴ Erklärung von Philadelphia, Teil II a).

⁵ Erklärung von Philadelphia, Teil I a). Dieser Grundsatz wurde zudem in Teil XIII des Versailler Vertrags aufgenommen, wonach „die Arbeit nicht lediglich als Ware oder Handelsgegenstand angesehen werden darf“.

⁶ Unter Verwirklichungschancen sind die Fähigkeiten von Menschen zu verstehen, die Handlungen auszuführen und die Person zu sein, die sie als wertvoll ansehen. Zum Beispiel die Freiheit, gut ernährt, gesund und immun gegen Krankheiten sowie gebildet zu sein. Nach dem Ansatz der Verwirklichungschancen verlagert sich der Schwerpunkt bei der Bewertung der menschlichen Entwicklung und des Wohlbefindens von den Ressourcen auf das, was die Menschen mit diesen Ressourcen „sein und tun“ können. Siehe Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford New York: Oxford University Press, 1999); und Martha C. Nussbaum, *Creating Capabilities: The Human Development Approach* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2011).

die Förderung sozialer Gerechtigkeit. Aus dieser Sicht sind die durch Armut verursachten unwürdigen und von Elend geprägten Lebensumstände nicht nur Ausdruck mangelnden Einkommens, sondern auch mangelnder Verwirklichungschancen, z.B. eines Mangels an angemessener Ernährung, Gesundheitsversorgung und hochwertiger Bildung, die notwendig sind, um Menschenwürde und eine produktive Teilhabe an Wirtschaft und Gesellschaft zu gewährleisten.

10. Die zweite Dimension betrifft den **gleichen Zugang zu Chancen** für Beschäftigung und produktive Tätigkeit, die die Menschen in die Lage versetzen, materiellen Wohlstand in wirtschaftlicher Sicherheit zu erstreben. Sie erstreckt sich vor allem auf tatsächliche Möglichkeiten, eine wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben und dafür belohnt zu werden, darunter die Möglichkeit, eine sinnvolle Arbeit zu finden und einen Beitrag zur Gesellschaft zu leisten.⁷ Sie beruht auf den Grundsätzen der „fairen Chancengleichheit“⁸ und der Gleichbehandlung. In erster Linie geht es um Politiken und Maßnahmen, die den Zugang zu Chancen für eine produktive und frei gewählte Beschäftigung eröffnen.
11. Die dritte Dimension umfasst den weiter gefassten Begriff der **fairen Verteilung**. Hierbei geht es um Fairness in Bezug auf die Verteilungsergebnisse, wozu eine gerechte Beteiligung an den Vorteilen des Wirtschaftswachstums gehört, und zwar unter Berücksichtigung der am stärksten benachteiligten oder verletzlichsten Mitglieder der Gesellschaft.⁹ Soziale Gerechtigkeit bezieht sich natürlich nicht nur auf die richtige Form der Aufteilung der Produktivitätsgewinne, sondern auch auf die richtige Form der Anerkennung und Wertschätzung der Arbeit, die die Gesellschaft aufrechterhält und das tägliche Funktionieren der Wirtschaft unterstützt – etwa die bezahlte und unbezahlte Pflegearbeit. Diese Dimension befasst sich in erster Linie mit Institutionen, die gegen Ungleichheit vorgehen und Inklusion und geteilten Wohlstand fördern, und umfasst sowohl Vorverteilungs- als auch Umverteilungsprozesse. Dabei wird auch die Frage geprüft, wie sich Machtungleichgewichte auf Verteilungsergebnisse und die Institutionen, die diese Ungleichgewichte ausgleichen, auswirken können.
12. Die vierte Dimension betrifft **gerechte Übergänge**. Diese Dimension erfasst die Art und Weise, in der bedeutende Veränderungen das Wohlbefinden der Menschen im Zeitverlauf beeinflussen. Dazu gehören Veränderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung, technologische, demografische, ökologische und sonstige Veränderungen sowie sich zuspitzende Krisen. Sie setzt an den Verwirklichungschancen an, die für den Aufbau einer widerstandsfähigen Gesellschaft und Wirtschaft erforderlich sind. Sie findet ihren Niederschlag in der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2019 angenommenen Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit (Jahrhunderterklärung), deren Schwerpunkt auf einem am Menschen orientierten Ansatz für den Umgang mit den laufenden Umwälzungen in der Welt der Arbeit liegt.¹⁰ Bei dieser Dimension geht es in erster Linie um Politiken und Maßnahmen zur optimalen Nutzung von Chancen und Minderung von Risiken und somit darum, die Menschen zur Bewältigung der

⁷ Die Frage der Beitragsgerechtigkeit wird erörtert in Michael J. Sandel, *Justice: What's the Right Thing to Do?* (Farrar, Straus and Giroux, 2009).

⁸ John Rawls vertritt in *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971) zwei Prinzipien der Gerechtigkeit als Fairness: erstens die Garantie gleicher Grundfreiheiten für alle und zweitens die faire Chancengleichheit mit dem (lexikalisch nachgeordneten) „Differenzprinzip“ (S. 302). Siehe auch Alexander Kaufman, *Rawls's Egalitarianism* (Cambridge University Press, 2018).

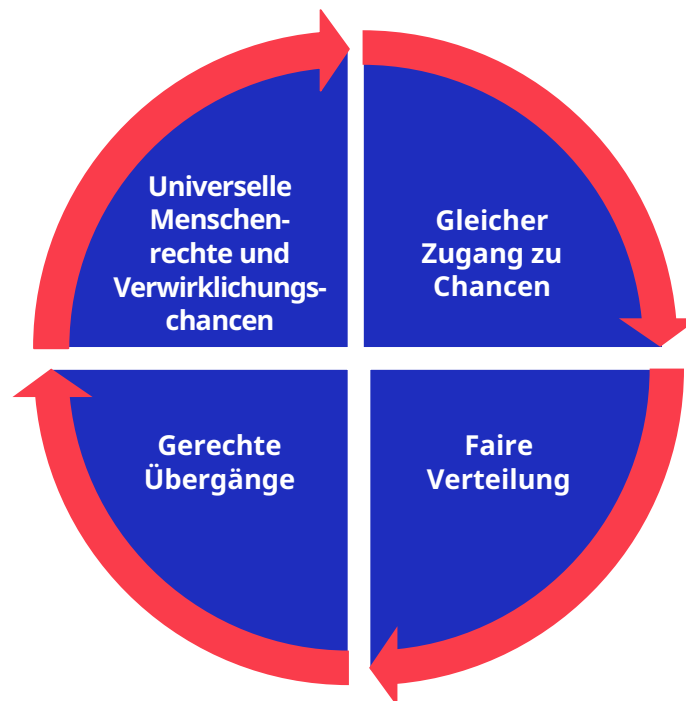
⁹ In der Erklärung von Philadelphia wird auf Politiken verwiesen, die gewährleisten, dass „alle einen gerechten Anteil an den Früchten des Fortschritts und alle Beschäftigten, die eines solchen Schutzes bedürfen, einen lebensnotwendigen Mindestlohn erhalten“. Siehe auch John Rawls, *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971) zu einer Darstellung des Differenzprinzips, wonach Ungleichheiten so zu gestalten sind, dass sie „zum größten Nutzen der am wenigsten Begünstigten“ sind.

¹⁰ Dies äußert sich auch darin, dass die UN-Generalversammlung das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als universelles Menschenrecht anerkannt hat. Siehe UN-Generalversammlung, Resolution 76/300, [Das Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt](#), A/RES/76/300 (2022).

mit diesen Umwälzungen und sich verschärfenden Krisen einhergehenden Übergänge zu befähigen.

13. Diese vier Dimensionen sind miteinander verknüpft und bedingen einander (Abbildung 1). In den Gesellschaften manifestieren sie sich darin, wie diese sich selbst verwalten, insbesondere in den Entscheidungen, die sie in den entsprechenden Bereichen der Politikgestaltung und -umsetzung treffen. Solche Entscheidungen sind Ausdruck des impliziten Gesellschaftsvertrags einer jeden Gesellschaft.¹¹

► **Abbildung 1. Förderung sozialer Gerechtigkeit**



Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit

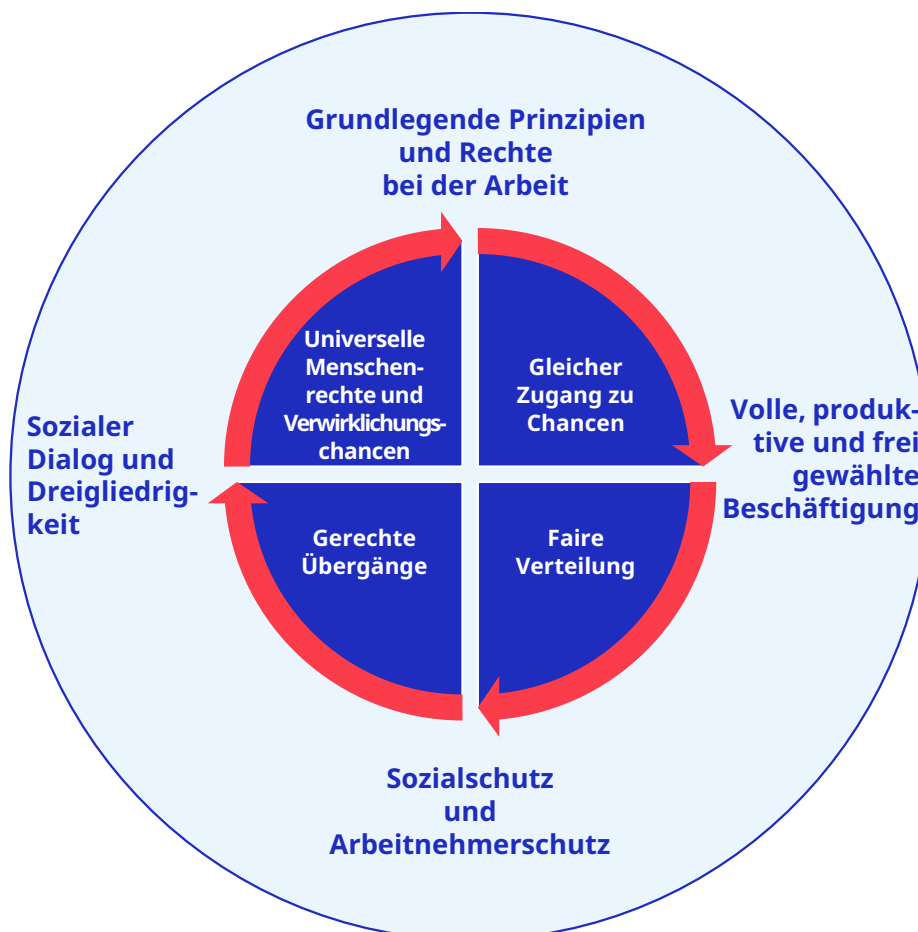
14. Bei der Förderung sozialer Gerechtigkeit in diesen vier Dimensionen spielen die Verfügbarkeit von menschenwürdiger Arbeit und der Zugang dazu eine zentrale Rolle. Das Arbeitseinkommen stellt für die meisten Haushalte die wichtigste Einkommensquelle dar. Der Zugang zu voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung und zum Sozialschutz bildet die Grundlage für Verbesserungen des Lebensstandards und befähigt die Menschen, sich zu entfalten und ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Höhere Arbeitseinkommen und Sozialtransfers verringern die Ungleichheit und stärken die Inklusion. Darüber hinaus kann Arbeit, sofern sie geregelt und gut organisiert ist, eine Quelle des persönlichen Wohlbefindens und der sozialen Integration darstellen. Bei der Bereitstellung solcher Möglichkeiten für eine faire Beteiligung an der Schaffung von Wirtschafts-

¹¹ Ein Gesellschaftsvertrag ist zwar je nach Land und Zeitpunkt verschieden, kann jedoch als implizite Vereinbarung verstanden werden, die das Verhältnis zwischen der Regierung und den Bürgern sowie zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen definiert. Er beruht auf einem gemeinsamen Verständnis dessen, wie eine Gesellschaft organisiert ist, der Normen und Regeln, die bestimmen, wie kollektive Institutionen funktionieren und wie Ressourcen verteilt werden (einschließlich der Bestimmung öffentlicher Güter), der in dieser Hinsicht bestehenden individuellen und kollektiven Verantwortlichkeiten und der Politik, die soziale Gerechtigkeit verwirklichen soll. Siehe IAA, *Social contract and the future of work*, Issue Note No. 4, The Future of Work Centenary Initiative, 2016.

tätigkeit und Aufteilung ihres Nutzens sowie für gerechte Übergänge kommt nachhaltigen Unternehmen eine wichtige Rolle zu.

15. In diesem Zusammenhang schafft die Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit die notwendigen Voraussetzungen für den gleichberechtigten Zugang zu frei gewählten Beschäftigungsmöglichkeiten und für ausgewogene Arbeitsbeziehungen im Hinblick auf eine faire Verteilung der Ergebnisse. Auch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände erlangen durch diese befähigenden Rechte die Handlungsfähigkeit, die sie benötigen, um Wege für eine nachhaltige Entwicklung mit gerechten Übergängen aufzuzeigen, unter anderem durch sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit.
16. Die in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008) in der geänderten Fassung von 2022 dargelegte Agenda für menschenwürdige Arbeit gibt klar formulierte Ziele vor, die dem universellen Streben nach sozialer Gerechtigkeit Rechnung tragen (Abbildung 2). Sie bietet einen normativen Rahmen für die Erlangung von befähigenden Rechten und Ansprüchen auf andere Verwirklichungschancen. Sie fördert den sozialen Dialog und die Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden an der dreigliedrigen Steuerung der Arbeitsmärkte und gerechten Übergängen. Ferner thematisiert sie den Zugang zu voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung und die schrittweise Ausweitung des Sozialschutzes mit dem Ziel, allen einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen. Zudem enthält sie Vorgaben zu Politiken und Institutionen, die einen fairen Anteil an den Früchten des Fortschritts gewährleisten und die Menschen bei den während ihres gesamten Arbeitslebens zu bewältigenden Übergängen begleiten. Die in dieser Hinsicht verfolgten Prioritäten werden in Kapitel 3 behandelt.

► **Abbildung 2. Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit**



17. Zugleich bestehen kausale Zusammenhänge zwischen menschenwürdiger Arbeit und anderen Aspekten der menschlichen Entwicklung, die sich in den verschiedenen Dimensionen von sozialer Gerechtigkeit widerspiegeln. So verbessert ein wirksamer Zugang zu Gesundheitsversorgung und hochwertiger Bildung die Möglichkeiten des Zugangs zu Beschäftigung und setzt das produktive Potenzial der Länder frei, während der Zugang zu menschenwürdiger Arbeit die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Arbeitnehmer und ihre Familien sich angemessen ernähren, gesund sind und eine hochwertige Bildung erhalten.
18. Eine stärkere Verknüpfung zwischen menschenwürdiger Arbeit und anderen Aspekten der menschlichen Entwicklung hat das Potenzial, durch einen höheren Bildungsstand, eine sich angemessen ernährende und gesunde Bevölkerung und Arbeitskräfte, bessere Qualifikationen und Produktivität sowie ein höheres Einkommen einen positiven und nachhaltigen Entwicklungspfad zu ermöglichen. Ein zur Bestreitung des Lebensunterhalts angemessener Lohn und Sozialschutz können die finanzielle Situation einkommensschwacher Haushalte erheblich verbessern und damit ihre mögliche Abhängigkeit von mithelfenden Familienangehörigen, die noch Kinder sind, verringern. Diese Kinder können so ihre Bildung fortsetzen und damit ihre eigenen Aussichten und jene kommender Generationen verbessern. Dies wiederum verringert den hemmenden Effekt von Ungleichheit auf die Mobilität zwischen den Generationen.
19. Ebenso untergräbt das Versäumnis, soziale Gerechtigkeit in Bezug auf einen angemessenen Lebensstandard, Zugang zu einer wirksamen Gesundheitsversorgung und eine hochwertige Bildung zu fördern, die Fortschritte auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit. So besuchen weltweit nach wie vor über 244 Millionen Kinder und Jugendliche keine Schule, und in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen können schätzungsweise sieben von zehn Kindern im Alter von zehn Jahren weder lesen noch einfache Geschichten verstehen.¹² Diese Benachteiligungen beim Zugang zu hochwertiger Bildung haben zur Folge, dass viele Millionen Kinder, und bald möglicherweise Millionen mehr, einer Arbeit nachgehen. Sie beeinträchtigen die künftigen Chancen dieser Kinder auf eine menschenwürdige Beschäftigung und auf einen Lebensstandard, der ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden sowie der Gesundheit und dem Wohlbefinden ihrer Familien angemessen ist – ganz zu schweigen vom Schutz vor Risiken während ihres gesamten Lebens. Diese Versäumnisse sind mehr als nur individuelle „Defizite beim Humankapital“; sie stellen eine Krise dar, die das produktive Potenzial und die Fähigkeit der Länder, menschenwürdige Arbeit zu fördern und zu sichern, einschränkt.
20. Die IAO ist sich längst darüber im Klaren, dass das Streben nach sozialer Gerechtigkeit in Bezug auf einen angemessenen Lebensstandard, einen wirksamen Zugang zur Gesundheitsversorgung und eine hochwertige Bildung unerlässlich für die Verwirklichung ihres eigenen Mandats ist.¹³ Ebenso ist eine nachhaltige Entwicklung ohne menschenwürdige Arbeit nicht zu erreichen. Dies ist unsere gemeinsame Agenda.

¹² Vereinte Nationen, *Report on the Transforming Education Summit 2022*, Januar 2023.

¹³ Siehe Erklärung von Philadelphia, Teil III. Siehe auch die Jahrhunderterklärung, in der die IAO aufgefordert wird, ihren am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit durch effektives lebenslanges Lernen und eine qualitativ hochwertige Bildung für alle weiterzuentwickeln (Teil III A. ii)).

► Kapitel 2

Ist die Welt an einem kritischen Punkt angelangt?

21. Die Welt steht vor zahllosen Herausforderungen – einige sind bekannt, andere neu. Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung hat zu einer Steigerung des durchschnittlichen Lebensstandards und erweiterten Möglichkeiten in aller Welt beigetragen.¹⁴ Zugleich herrscht seit einigen Jahrzehnten Besorgnis über die wachsende wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb vieler Länder und die sich öffnende Schere zwischen dem unmäßigen Reichtum, den das vermögendste 1 Prozent der Bevölkerung anhäuft, und den Einkommen der übrigen Bevölkerung.¹⁵ Die COVID-19-Pandemie hat weltweit Schockwellen ausgelöst, die Anhebung des Lebensstandards zunichte gemacht und Schwachstellen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik aller Gesellschaften offengelegt. Zusätzlich erschwert wird dies derzeit durch eine schädliche Kombination aus Schulden, hohen Lebensmittel- und Energiepreisen, extremen Wetterereignissen sowie geopolitischen Spannungen und Konflikten, die Millionen von Menschen Leid zufügt und Armut, Ausgrenzung und Ungleichheit zu verschärfen droht. Die angestrebte soziale Gerechtigkeit bleibt für viel zu viele Menschen unerreichbar.

Die Ungerechtigkeit hält an

22. Ende 2022 lebten schätzungsweise 685 Millionen Menschen in extremer Armut, zumeist in afrikanischen Ländern südlich der Sahara und in fragilen und von Konflikten betroffenen Volkswirtschaften.¹⁶ Diese Menschen sind nicht in der Lage, ausreichende Mittel zur Deckung ihres Grundbedarfs an sauberem Trinkwasser, Nahrung und sanitären Einrichtungen, Gesundheit und Unterkunft zu erwirtschaften. Eine solche Not ist ein Verstoß gegen die Menschenwürde. Sie geht oft mit anderen Formen von Ungerechtigkeit, darunter Kinder- und Zwangsarbeit, einher. Schätzungen zufolge waren 2020 weltweit 160 Millionen Kinder von Kinderarbeit betroffen, während 2021 nahezu 50 Millionen Menschen in moderner Sklaverei lebten.¹⁷ Dass die absolute Zahl der Menschen, die Kinderarbeit verrichten, seit 2016 um über 8 Millionen, und der Menschen, die moderner Sklaverei ausgesetzt sind, um 2,7 Millionen gestiegen ist, hat nichts mit sozialer Gerechtigkeit zu tun.

23. Mit dieser Ungerechtigkeit verbunden ist der Umstand, dass Millionen von Menschen jeden Tag unter unsicheren oder ungesunden Bedingungen arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Alljährlich sterben schätzungsweise 2 Millionen Beschäftigte infolge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, und Hunderte Millionen Beschäftigte erleiden bei der Arbeit Verletzungen.¹⁸

¹⁴ Zwischen 1995 und 2019 ging die extreme Armut weltweit von fast 35 Prozent auf weniger als 10 Prozent zurück. World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*, 2022. Die globale Alphabetisierungsquote stieg zwischen 1979 und 2016 stetig von 68 Prozent auf 86 Prozent. UNESCO, „What you need to know about literacy“.

¹⁵ Auf das oberste 1 Prozent der Vermögensverteilung entfallen 38 Prozent des gesamten seit Mitte der 1990er-Jahre angehäuften Vermögens, während die unteren 50 Prozent nur 2 Prozent davon abbekommen haben. Lucas Chancel et al., *World Inequality Report 2022* (World Inequality Lab, 2022). Siehe auch IAO, *Ungleichheit und die Welt der Arbeit*, ILC.109/IV(Rev.), 2021.

¹⁶ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2022*.

¹⁷ IAO und UNICEF, *Child Labour: Global Estimates 2020, Trends and the Road Forward*, 2021; IAO, Walk Free und IAO, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, 2022.

¹⁸ WHO und IAO, *WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000–2016: Global Monitoring Report*, 2021. Diese Schätzung basiert auf Todesfällen, die auf berufsbedingte Exposition gegenüber 19 Risikofaktoren zurückzuführen sind.

Die dadurch bedingte menschliche Tragödie stellt in Verbindung mit dem Verlust an Wirtschaftsleistung und Produktivität mehrere Ebenen der Ungerechtigkeit dar.

24. Leider hängen die meisten innerstaatlichen Konflikte mit der Ausgrenzung und Diskriminierung von Minderheiten zusammen.¹⁹ Darüber hinaus hat weltweit mehr als jede fünfte erwerbstätige Person während ihres Berufslebens Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz, sei es physischer, psychischer oder sexueller Art, erfahren. Für die meisten dieser Opfer ist dies eine wiederkehrende Erfahrung.²⁰ Junge Frauen sind mit doppelt so hoher Wahrscheinlichkeit wie junge Männer von sexueller Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz betroffen, und Migrantinnen berichten fast doppelt so häufig von sexueller Gewalt und Belästigung wie Frauen ohne Migrationshintergrund.

Arbeitsmarktunsicherheit ist weit verbreitet

25. Wie bereits erwähnt wurde, ist die Verfügbarkeit einer menschenwürdigen Beschäftigung nach wie vor das wichtigste Mittel zur Sicherung des materiellen Wohlstands und zur Verbesserung des Lebensstandards. Eine menschenwürdige Arbeit ermöglicht es den Menschen, in Würde zu arbeiten, und fördert die soziale Inklusion. Dennoch waren 2022 weltweit schätzungsweise 207 Millionen Menschen arbeitslos. Dass junge Menschen keinen Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten haben, wirkt sich erheblich auf ihre Aussichten aus, erfolgreich Übergänge von der Schule in den Beruf zu vollziehen. Mehr als jeder fünfte junge Mensch (im Alter von 15 bis 24 Jahren) besucht keine Schule, geht keiner Arbeit nach und absolviert keine berufliche Ausbildung.²¹
26. Selbst wenn eine Beschäftigung erlangt wird, ist es Tatsache, dass die Mehrheit der Erwerbstätigen in der Welt – über 60 Prozent – in der informellen Wirtschaft beschäftigt ist.²² Diese Beschäftigten leben mit doppelt so hoher Wahrscheinlichkeit in Armut wie Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft. Da sie rechtlich nicht ausreichend anerkannt werden und in der Praxis oft keinen Schutz genießen, unterliegen sie bei externen Schocks und Konjunkturschwankungen deutlich größeren Risiken. Ein unverhältnismäßig hoher Anteil dieser Personen entfällt auf Frauen, die häufiger in besonders prekärer Beschäftigung, nämlich als unbezahlte mithelfende Familienarbeitskräfte, Hausangestellte, Plattformarbeiterinnen oder leistungsbezogen vergütete Heimarbeiterinnen, tätig sind.²³
27. Wie prekär einige der neuen Arbeitsmarktchancen sind, zeigt sich in der Zunahme unsicherer Beschäftigungsformen. Gelegenheitsarbeit ist in Entwicklungsländern weit verbreitet und gewinnt in Ländern mit hohem Einkommen zunehmend an Bedeutung, oft in Form von Arbeit auf Abruf, bei der die Beschäftigten nur bei Bedarf in Anspruch genommen werden und ein Entgelt erhalten. Die unregelmäßigen und kurzen Arbeitszeiten, die diese Art der Beschäftigung kennzeichnen, sind in der Regel unfreiwillig und häufig mit zeitbezogener Unterbeschäftigung gepaart.²⁴ Hier kommt es zur Überschneidung mit Informalität, nämlich dann, wenn der Zugang zu Sozialleistungen aufgrund der für die Mindestarbeitszeit geltenden Schwellen verwehrt bleibt.

¹⁹ UN-Generalversammlung, *Conflict prevention through the protection of the human rights of minorities: Report of the Special Rapporteur on minority issues, Fernand de Varennes*, A/HRC/49/46, 2022.

²⁰ Insgesamt gaben in einer unlängst durchgeführten Umfrage 61,4 Prozent aller Opfer an, mehr als dreimal Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz erlebt haben. IAO, Lloyd's Register Foundation und Gallup, *Experiences of violence and harassment at work A global first survey*, 2022.

²¹ IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023*, 2023.

²² IAO, *Women and men in the informal economy: A statistical update*, 2023.

²³ OECD und IAO, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, 2019.

²⁴ IAO, *Working Time and Work-Life Balance Around the World*, 2022.

2019 strebten schätzungsweise 165 Millionen Erwerbstätige, ein Großteil davon in Ländern mit niedrigem Einkommen, mehr bezahlte Arbeitsstunden an.²⁵

28. Durch die Zunahme klimabedingter Risiken und extremer Ereignisse wurde die wirtschaftliche Sicherheit weiter untergraben. Der Klimawandel gefährdet Arbeitsplätze, Lebensgrundlagen und Unternehmen und hat in verschiedenen Teilen der Welt sehr unterschiedliche Auswirkungen. Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen leiden stärker unter diesen Auswirkungen, die sich unter anderem in Temperaturschwankungen, der Gefährdung durch tropische und durch Wasser übertragene Krankheiten und dem Anstieg des Meeresspiegels niederschlagen, als Länder mit höherem Einkommen (und werden auch künftig stärker darunter leiden).²⁶ Mit der Verstärkung des Klimawandels werden mehr Menschen gezwungen sein, ihr Zuhause zu verlassen und zum Bestandteil der wachsenden Gruppe von „Klimaflüchtlingen“ zu werden.
29. Verschärft wird diese erhöhte wirtschaftliche Unsicherheit durch politische Agenden, infolge deren mehr als 4 Milliarden Menschen von jeglicher Form des Sozialschutzes ausgeschlossen sind. Sie haben keinen Zugang zu Gesundheitsversorgung und Leistungen bei Krankheit, keine Unterstützung, mit der sie ihre Kinder ernähren, kleiden und betreuen könnten, und keinen Zugang zu Einkommen im Alter, in Phasen der Arbeitslosigkeit oder im Fall des Todes des Haupteinkommensbeziehers.²⁷
30. Wenngleich der Umfang der sozialen Absicherung je nach Land und Region schwankt, zählen die folgenden vier Kategorien durchweg zu den am stärksten ausgegrenzten und verletzlichsten Gruppen: Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, Arbeitsmigranten, darunter Zwangsvertriebene, junge Menschen und Frauen. Die meisten der Beschäftigten in der informellen Wirtschaft sind weder in beitragsfinanzierten Systemen versichert noch in Sozialhilfesystemen erfasst, deren enger Geltungsbereich sie als „zu reich“ (oder „nicht arm genug“) für eine Mitgliedschaft einstuft, weshalb sie der so genannten „fehlende Mitte“ zuzuordnen sind.

Die bereits hohe Ungleichheit wächst weiter

31. Eng verbunden mit der Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt ist die Frage der Ungleichheit. Die hohe Ungleichheit, die unsere Volkswirtschaften und Gesellschaften kennzeichnet, äußert sich in vielfältiger Hinsicht, unter anderem beim Einkommen, bei den Möglichkeiten zur Beteiligung am Arbeitsmarkt und beim Zugang zu grundlegenden Diensten wie Gesundheitsversorgung und Bildung.
32. In den meisten Ländern hat die Einkommensungleichheit zugenommen. Parallel dazu ist der durchschnittliche Reallohnzuwachs in Ländern mit hohem Einkommen gegenüber dem durchschnittlichen Wachstum der Arbeitsproduktivität im Rückstand. Diese Trends legen nahe, dass die Beschäftigten im Durchschnitt einen geringeren Anteil am Wirtschaftswachstum erhalten. Die wachsende Lohnungleichheit – mit großen Zuwächsen am oberen Rand der Einkommensverteilung und stagnierenden Löhnen am unteren Rand – hat maßgeblich zu dem in den vergangenen Jahrzehnten verzeichneten Anstieg der Einkommensungleichheit beigetragen.²⁸ In den Entwicklungsländern ist informelle, mit niedrigem Verdienst und einer hohen Armutsrate einhergehende Arbeit nach wie vor einer der Hauptgründe für die fortbestehende starke Ungleichheit.

²⁵ IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*, 2020.

²⁶ Lucas Chancel, Philipp Bothe and Tancredi Voituriez, *Climate Inequality Report 2023* (WorldInequalityLab, 2023/1).

²⁷ IAO, *Weltbericht zur sozialen Sicherung 2020–22: Soziale Sicherung am Scheideweg – Streben nach einer besseren Zukunft*, (Zusammenfassung) 2021.

²⁸ IAA, *Ungleichheit und die Welt der Arbeit*, ILC.109/IV(Rev.), 2021.

- 33.** In diesem Zusammenhang werden Frauen und marginalisierten Gruppen aufgrund diskriminierender Praktiken nach wie vor Arbeitsmarktchancen verwehrt, was zu Ungleichbehandlung und Ergebnisungleichheit führt. Dass Frauen unverhältnismäßig viel Zeit für unbezahlte Betreuungsarbeit aufwenden, ist der Grund dafür, dass sie sich weniger am Erwerbsleben beteiligen und stärker von der Arbeitssuche abgehalten werden. Die Arbeitsplatzlücke – die alle Personen erfasst, die arbeiten wollen, jedoch keinen Arbeitsplatz haben – ist bei Frauen höher und seit fast zwei Jahrzehnten relativ konstant.²⁹ Was bezahlte Beschäftigung betrifft, so verdienen Frauen weltweit etwa 20 Prozent weniger als Männer.³⁰ Das Lohngefälle ist noch größer, wenn das Geschlecht mit anderen Diskriminierungsgründen wie Rasse, Behinderung und Migrant*innenstatus zusammenwirkt.³¹ In Ländern mit hohem Einkommen beispielsweise beträgt das Lohngefälle zwischen männlichen Einheimischen und Migrant*innen schätzungsweise fast 21 Prozent je Arbeitsstunde.³²
- 34.** Diese vertikale und horizontale Ungleichheit äußert sich im unterschiedlichen Zugang zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen, darunter Bildung und Gesundheitsversorgung. Unterinvestitionen in öffentliche Dienstleistungen haben Anreize für private Lösungen geschaffen, die in exponentiell größerem Umfang angeboten werden, während die öffentliche Bereitstellung im Rückstand ist. Infolgedessen sind diejenigen, die sich private Dienstleistungen leisten können, oft weniger bereit, die für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und anderer öffentlicher Güter erforderlichen Steuern zu zahlen. Dadurch entsteht ein duales System, das die Ungleichheit verstärkt. In vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen verhält es sich in Bezug auf die Gesundheitsversorgung so, dass die beherrschende Stellung des Privatsektors bei der Leistungserbringung ohne eine angemessene Regulierung und angemessenen Sozialschutz im Bereich Gesundheit oft hohe Aufwendungen für Gesundheit aus eigener Tasche erforderlich macht.³³

Sich zuspitzende Krisen

- 35.** Diese Ungerechtigkeit, Unsicherheit und Ungleichheit wird durch mehrere, einander überschneidende Krisen – eine Pandemie, einen drastischen Rückgang der Gesamtnachfrage, steigende Preise, extreme Wetterereignisse und geopolitische Instabilität, darunter die Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine – noch verschärft. Das Zusammenspiel dieser verschiedenartigen Schocks hat eine „Polykrise“ ausgelöst, deren Auswirkungen weitaus schlimmer sind als die Summe der einzelnen Schocks.
- 36.** Die COVID-19-Pandemie vernichtete Hunderte Millionen Arbeitsplätze und verursachte den größten Anstieg der weltweiten Armut seit 1990 – und wohl auch seit dem Zweiten Weltkrieg.³⁴ Sie wirkte sich unverhältnismäßig stark auf die verletzlichsten Arbeitsmarktteilnehmer, darunter

²⁹ IAO, *Spotlight on Work Statistics No. 12: New data shine light on gender gaps in the labour market*, IAO-Kurz dossier, März 2023. Von der Arbeitsplatzlücke unterschieden wird die Arbeitslosenlücke. Um als arbeitslos zu gelten, muss eine Person auf Arbeitssuche sein und sehr kurzfristig, in der Regel innerhalb einer Woche, eine Stelle annehmen können. Aufgrund dieser Kriterien werden Frauen, die zwar arbeiten wollen, jedoch aufgrund ihrer unverhältnismäßig großen Verantwortung für unbezahlte Betreuungsarbeit nicht sofort verfügbar sind, eher weniger häufig berücksichtigt.

³⁰ IAO, *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018.

³¹ Brett O'Hara, „Twice Penalized: Employment Discrimination Against Women with Disabilities“, *Journal of Disability Policy Studies* 15, No. 1 (2004): 27–34.

³² Silas Amo-Agyei, *The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals*, (IAO, 2020).

³³ IAO, *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*.

³⁴ Weltbank, *Poverty and Shared Prosperity 2022*; IAO, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Second edition: Updated estimates and analysis*, April 2020.

Frauen und junge Menschen, aus ³⁵ und traf kleine Unternehmen am schwersten. ³⁶ Die derzeitige Krise bei den Lebenshaltungskosten hat die Kaufkraft der ohnehin schon benachteiligten einkommensschwachen Haushalte, die einen größeren Teil ihres Einkommens für Grundbedürfnisse wie Nahrung, Wohnraum sowie Strom, Gas, und Wasser ausgeben, weiter ausgehöhlt. ³⁷ Zudem nimmt die akute Ernährungsunsicherheit als extreme Ausprägung weiter zu. Mit Stand vom Januar 2023 hatten schätzungsweise 45 Millionen Menschen in 37 Ländern so wenig zu essen, dass sie stark unterernährt waren, in Lebensgefahr schwebten oder bereits vom Hungertod bedroht waren. ³⁸

37. Auch mehr als drei Jahre, nachdem die Weltgesundheitsorganisation COVID-19 zur Pandemie erklärte, ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt noch immer katastrophal. Die globale Arbeitsplatzlücke, die den ungedeckten Beschäftigungsbedarf abbildet, belief sich 2022 auf 473 Millionen Menschen, was einer Unterbeschäftigungsquote von 12,3 Prozent entspricht. ³⁹ Darüber hinaus wurden frühere Fortschritte bei der Formalisierung der Beschäftigung zunichte gemacht. ⁴⁰
38. Die wirtschaftliche Unsicherheit wirkt sich dämpfend auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen aus und hemmt die Strukturwandel- und Entwicklungsprozesse, die ansonsten entscheidend zu einer nachhaltigen und inklusiven Erholung beitragen würden. Unterdessen hat das Auslaufen der Initiative der G20 zur Aussetzung des Schuldendienstes Ende 2021 im Zusammenspiel mit steigenden variablen Zinssätzen dazu geführt, dass dieser Schuldendienst erheblich zugenommen hat, was die Fähigkeit vieler Regierungen untergräbt, in grundlegende öffentliche Dienstleistungen zu investieren und solche Leistungen zu erbringen. Etwa 54 Länder befinden sich nach wie vor in einem Schuldennotstand oder sind hochgradig davon bedroht, was zu einer Reihe von Zahlungsausfällen und lang anhaltenden sozioökonomischen Schwierigkeiten führen kann. ⁴¹

Die Gesellschaftsverträge lösen sich auf

39. Die Erwartungen, Normen und kollektiven Institutionen, die unsere Gesellschaften zusammenhalten und bestimmen, welche Leistungen gemeinsam und von wem erbracht werden, scheinen in Auflösung begriffen zu sein. Im Zwiespalt zwischen den Erfordernissen der Chancengerechtigkeit und Kostendämpfungsmaßnahmen kann die Sozialschutzpolitik nicht alle über Wasser halten. Die Unzufriedenheit und der Verlust des Vertrauens in die nationale Regierungsführung nehmen zu. Zudem untergräbt die zunehmende Polarisierung innerhalb der Gesellschaften die Solidarität. Der UN-Generalsekretär formulierte es in seinem Bericht *Unsere gemeinsame Agenda* wie folgt: „Die Entfremdung zwischen den Menschen und den in ihrem Dienst stehenden Institutionen wird immer größer. Viele fühlen sich zurückgelassen und haben das Vertrauen verloren, dass das System in ihrem Interesse handelt. Soziale Bewegungen und Proteste haben

³⁵ IAO, *An uneven and gender-unequal COVID-19 recovery: Update on gender and employment trends 2021*, IAO-Kurz Dossier, Oktober 2021; IAO, *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people*, 2022.

³⁶ Weltbank, „Unmasking the impact of COVID-19 on business“, *Policy Research Working Paper* No. 9434, 2020.

³⁷ IAO, *Global Wage Report 2022–23: The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power*, 2022.

³⁸ FAO und WFP, *Hunger Hotspots: FAO–WFP early warnings on acute food insecurity, October 2022 to January 2022 Outlook*, 2023.

³⁹ Die 2022 gemessene globale Arbeitsplatzlücke von 473 Millionen Personen setzt sich zusammen aus 205 Millionen Arbeitslosen und 268 Millionen Menschen, die einen ungedeckten Bedarf an Beschäftigung aufweisen, jedoch nicht die Kriterien erfüllen, um als arbeitslos zu gelten. IAO, *World Economic and Social Outlook: Trends 2023*, 2023.

⁴⁰ IAO, *ILO Monitor on the world of work. Tenth edition Multiple crises threaten the global labour market recovery*, 31. Oktober 2022.

⁴¹ Lars Jensen, „Avoiding ‘Too Little Too Late’ on International Debt Relief“, *Development Futures Series Working Paper*, UNDP, 2022.

zugenommen, und die Vertrauenskrise, die durch den Verlust einer gemeinsamen Wahrheit und eines gemeinsamen Verständnisses geschürt wird, spitzt sich mehr und mehr zu.“⁴²

40. Wenn es uns nicht gelingt, die Werte von Menschenwürde und sozialer Gerechtigkeit zentral in unseren Volkswirtschaften und Gesellschaften zu verankern, lassen wir massenhaft unentdeckte Talente, ungenutzte Produktionskapazitäten und unrealisiertes Potenzial zurück. Zudem verpassen wir die Chance, das Potenzial des technologischen Fortschritts und des Produktivitätswachstums voll auszuschöpfen, um die ökologischen Herausforderungen in Angriff zu nehmen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.
41. Es gibt Möglichkeiten, diejenigen Politiken und Institutionen zu stärken, die inklusive Gesellschaften gewährleisten, Investitionen dorthin zu lenken, wo der wirtschaftliche und soziale Nutzen am größten ist, sowie unentbehrliche öffentliche Güter und Sozialschutzmaßnahmen bereitzustellen. Und es gibt Möglichkeiten, das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen durch sozialen Dialog, eine effektive und inklusive Verwaltungsführung und geteilten Wohlstand wiederherzustellen.
42. In Zeiten sich verschärfender Krisen und von Umbrüchen bieten sich oft bedeutende Gelegenheiten für eine Verbesserung der Zusammenarbeit, des sozialen Dialogs und der Abstimmung über die vorherrschenden Politiken und institutionellen Regelungen im Hinblick auf ihre Erneuerung – und in der Tat die Erneuerung des Gesellschaftsvertrags –, die die Menschen in die Lage versetzen könnte, zu gedeihen, produktiv zu sein und einen Beitrag zur Gesellschaft zu leisten sowie ihre Vorteile zu nutzen. Diese Politiken und Regelungen erstrecken sich auf die Bedingungen, unter denen Chancen für Beschäftigung und Produktionstätigkeit bestehen. Zudem betreffen sie die Regelungen für die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen – unter anderem in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Pflege – und die jeweiligen Verantwortlichkeiten in dieser Hinsicht.

⁴² UN, *Unsere gemeinsame Agenda: Bericht des Generalsekretärs*, 2021.

► Kapitel 3

Soziale Gerechtigkeit voranbringen und menschenwürdige Arbeit fördern

43. Die Fähigkeit der IAO zur Förderung sozialer Gerechtigkeit hängt davon ab, dass Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sich zusammenfinden, um die Politik zu gestalten und die Prioritäten festzulegen, die den Rahmen für nationale und globale Maßnahmen bilden werden.
44. In der Jahrhunderterklärung wird die IAO aufgefordert, „ihren Verfassungsauftrag für soziale Gerechtigkeit mit unermüdlicher Tatkraft im zweiten Jahrhundert ihres Bestehens weiter[zu]verfolgen, indem sie ihren am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit weiterentwickelt, der die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Bedürfnisse, Bestrebungen und Rechte aller Menschen in den Mittelpunkt der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik stellt“. ⁴³
45. Bei der Förderung eines am Menschen orientierten Ansatzes hat die IAO bereits bedeutende Fortschritte erzielt. Nachdem 2022 eine fünfte Kategorie grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit beschlossen wurde, stellt ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld nicht länger ein Vorrecht der Arbeitnehmer dar, sondern einen Anspruch.
46. Wie dieser Bericht jedoch gezeigt hat, muss noch viel getan werden, um soziale Gerechtigkeit und menschenwürdige Arbeit zu fördern, indem ein am Menschen orientierter Ansatz für die Zukunft der Arbeit vorangetrieben wird (Abbildung 3). Ein kontinuierliches und konzertiertes Handeln des öffentlichen wie des privaten Sektors ist unerlässlich, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass alle Menschen in Freiheit und Würde arbeiten können, dass sie gleichen Zugang zu voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung haben, die ihnen wirtschaftliche Sicherheit bietet und ihre Entfaltung ermöglicht, dass ihnen ein fairer Anteil an ihren produktiven Bemühungen und sozialen Beiträgen zukommt und dass sie während ihres gesamten Lebens gerechte Übergänge vollziehen können.

⁴³ Jahrhunderterklärung, Teil I D.

► **Abbildung 3. Förderung sozialer Gerechtigkeit und menschenwürdiger Arbeit**

Stärkung der inklusiven und wirksamen Steuerung der Arbeit

47. Dadurch, wie die Gesellschaften die Arbeit steuern, legen sie den Grundstein für soziale Gerechtigkeit. Die zu diesem Zweck geschaffenen Gesetze, Regulierungsinstrumente und Institutionen gewähren Rechte und Ansprüche, formalisieren Wege zu menschenwürdiger Arbeit und erleichtern die Verfahrensgerechtigkeit. Sie sind Ausdruck der universellen Menschenrechte und bilden den Regulierungsrahmen für Chancengleichheit, faire Verteilung und gerechte Übergänge. Zudem ermöglichen sie demokratische Teilhabe und sozialen Dialog.
48. Auf internationaler Ebene erfolgt die Steuerung der Arbeit in Form von Beratungen der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie durch die Annahme internationaler Arbeitsübereinkommen, die nach ihrer Ratifizierung völkerrechtliche Wirkung erlangen und der Aufsicht der IAO unterliegen. Diese Übereinkommen überführen im Zusammenspiel mit nicht verbindlichen Empfehlungen das Streben nach sozialer Gerechtigkeit in einen normativen Rahmen für die Steuerung der Arbeit in allen Ländern. Auf nationaler Ebene schlägt sich dies in der Einführung einer Kombination aus Rechtsvorschriften, Kollektivverträgen, sozialem Dialog zwischen Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie einer Vielzahl von Institutionen, darunter Arbeitsverwaltungen, Gerichte und Streitbeilegungsstellen, nieder.
49. Mitunter wird die Rolle dieser Instrumente und Institutionen jedoch infrage gestellt, und die Regierungen geraten möglicherweise von verschiedenen Seiten unter Deregulierungsdruck. Technologische Fortschritte sowie Forderungen nach flexibler Arbeit können Zweifel an der Fähigkeit des bestehenden Rechtsrahmens aufkommen lassen, einen angemessenen Arbeitnehmer-

schutz und Gleichbehandlung zu gewährleisten. Die große Zahl von Beschäftigten in der informellen Wirtschaft und die in einigen Kontexten oft schwachen Arbeitsverwaltungen wirken sich erschwerend auf die Geltung und Einhaltung der Regulierungsvorschriften aus. Mangelnde Investitionen in institutionelle Kapazitäten und eine unzureichende Um- und Durchsetzung können die Wirksamkeit der Regulierungsinstitutionen weiter untergraben. Es müssen Anstrengungen unternommen werden, die Inklusivität und Wirksamkeit der Steuerung der Arbeit zu verbessern, damit alle Beschäftigten einen angemessenen Schutz genießen.⁴⁴

50. Erfreulicherweise hat die Internationale Arbeitskonferenz mit der Annahme des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, und des Übereinkommens (Nr. 190) über Gewalt und Belästigung, 2019, wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. In den kommenden Jahren werden Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf der Konferenz gemeinsam prüfen, wie soziale Gerechtigkeit vor dem Hintergrund der neuen Arbeitsformen in der Plattformwirtschaft, der unterbewerteten Arbeit in der Pflegewirtschaft und der ungeschützten Arbeit in der informellen Wirtschaft gefördert werden kann. Da Technologien der künstlichen Intelligenz (KI) zunehmend Arbeit vermitteln und zuweisen, müssen möglicherweise Datenschutzbelange und die Risiken von Vorurteilen in der KI, etwa Diskriminierung, berücksichtigt werden.⁴⁵ Darüber hinaus muss möglicherweise geprüft werden, wie der Zugang zur Justiz, auch zur Arbeitsgerichtsbarkeit, als Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit gewährleistet werden kann.
51. Außerdem muss noch viel getan werden, um gegen die mit Kinderarbeit, moderner Sklaverei, Diskriminierung und einem unsicheren Arbeitsumfeld verbundene Ungerechtigkeit vorzugehen und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu verwirklichen. Dies stellt für die IAO sowohl Mandat als auch Verpflichtung dar.⁴⁶
52. In dieser Hinsicht bilden die Grundsätze der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen den Kern der normativen Grundlagen der IAO und ihrer eigenen Arbeitsmethoden. Die Verwirklichung dieser befähigenden Rechte bietet die verfahrenstechnischen Mittel, die für die Förderung sozialer Gerechtigkeit unentbehrlich sind. Sie schafft die notwendigen Voraussetzungen für das wirksame Funktionieren drei- und zweigliedriger Steuerungsmodelle und für den sozialen Dialog. Es gilt, sicherzustellen, dass diese grundlegenden Arbeitnehmerrechte in Recht und Praxis tatsächlich verwirklicht werden.
53. Auf dieser Grundlage können Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände einen sozialen Dialog über Politikkonzepte führen, gemeinsame Lösungen erarbeiten und Vertrauen aufbauen. Ein inklusiver und wirksamer sozialer Dialog schafft die institutionellen Kapazitäten für die Gestaltung inklusiver Entwicklungspfade mit fairen Chancen für alle, die Sicherung gerechter Übergänge und die Bewältigung künftiger Herausforderungen. Er kann zudem, so hat die Erfahrung während der COVID-19-Pandemie gezeigt, eine wichtige Quelle der Widerstandsfähigkeit darstellen.
54. Offenkundig müssen technologische Innovationen bei der Organisation von Arbeit und Produktion mit Innovationen bei der Steuerung dieser Arbeit einhergehen. Das Streben nach sozialer Gerechtigkeit, Menschenwürde und wirtschaftlicher Sicherheit ist universeller Art und unab-

⁴⁴ Jahrhunderterklärung, Teil III B.

⁴⁵ Siehe Jahrhunderterklärung, Teil III C. v).

⁴⁶ In der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) in der geänderten Fassung von 2022 erklärt die Konferenz, „dass alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen“ (Absatz 2).

hängig davon, ob die Arbeit über eine digitale Plattform oder an einer Fertigungsstraße verrichtet wird. Die IAO hat die anhaltende Bedeutung des Arbeitsverhältnisses für den Schutz der Arbeitnehmer bekräftigt.⁴⁷ Die Regierungen müssen in Beratung mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden den Geltungsbereich der Rechtsvorschriften klarstellen und bei Bedarf anpassen, um einen wirksamen Schutz für Beschäftigte zu gewährleisten, die eine Arbeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses verrichten.⁴⁸ Zudem müssen Maßnahmen zum angemessenen Schutz von Beschäftigten in Betracht gezogen werden, die nicht unter diesen Geltungsbereich fallen, jedoch eines solchen Schutzes bedürfen.

55. Besonderes Augenmerk sollte darauf gerichtet werden, Wege zu Formalität und sozialer Gerechtigkeit für die Millionen von Menschen in der informellen Wirtschaft aufzuzeigen, die entweder vom Geltungsbereich der Rechtsvorschriften ausgeschlossen sind oder zwar rechtlich erfasst sind, jedoch in der Praxis aufgrund von Nichteinhaltung keinen Schutz genießen – wie es bei nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit der Fall ist. Für die Beschäftigten muss dies die tatsächliche Anerkennung ihrer grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und anderer ihnen gewährter Schutzgarantien beinhalten. Die Unternehmen wiederum benötigen ein förderliches Umfeld, das Anreize für ein nachhaltiges Wirtschaften bietet, Voraussetzungen für eine Formalisierung schafft und die Einhaltung von Rechtsvorschriften sicherstellt.
56. Bei der Steuerung der Arbeit spielt die Arbeitsverwaltung eine zentrale Rolle. Wenngleich sie möglicherweise je nach Land unterschiedlich operiert, so kommt ihr doch eine wesentliche Rolle dabei zu, die Ausrichtung der Politik zu beeinflussen, die Voraussetzungen für den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft zu schaffen und die Einhaltung der Arbeitnehmerrechte zu gewährleisten. Es muss sichergestellt werden, dass die Arbeitsverwaltung über den politischen Rückhalt und die administrativen Kapazitäten verfügt, die sie zur Wahrnehmung ihrer Steuerungsaufgaben, einschließlich der dreigliedrigen Steuerung, benötigt. Ihre Handlungsfähigkeit ist entscheidend wichtig für die Entwicklung eines wirksamen Regulierungsrahmens und die Sicherung des für eine beschäftigungsfreundliche Haushaltsplanung und die Ausweitung des Sozialschutzes erforderlichen fiskalischen Spielraums.
57. Über die eigenen Aktionsmittel der IAO hinaus gibt es Möglichkeiten, Synergien zwischen der Agenda für menschenwürdige Arbeit und internationalen Investitions- und Handelsvereinbarungen zu nutzen. Sofern diese Instrumente – einige verbindlicher, andere freiwilliger Art – entsprechend konzipiert wurden, können sie die Wirkung des normativen Rahmens der IAO verstärken, insbesondere was die allgemeine Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anbelangt, und zugleich ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern. Es besteht erheblicher Spielraum, diese Chancen durch eine stärkere Politikkoordinierung zu nutzen.⁴⁹ Mit ihrem vorrangigen Aktionsprogramm zu Ergebnissen in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in Lieferketten wird die IAO ihre Aktivitäten in dieser Hinsicht erheblich voranbringen.

Gewährleistung des Zugangs zu voller, produktiver und frei gewählter Vollbeschäftigung und zu lebenslangem Lernen

58. Der Zugang zu einer frei gewählten Beschäftigung ist ein Menschenrecht. Auf diese Weise können die Beschäftigten einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien sichern.

⁴⁷ Jahrhunderterklärung, Teil III B.

⁴⁸ In Übereinstimmung mit den in der Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, gegebenen Orientierungen.

⁴⁹ So beschloss die IAO beispielsweise im März 2023 eine Strategie zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten. Siehe IAO, *IAO-Strategie für menschenwürdige Arbeit in Lieferketten*, GB.347/INS/8, 2023.

Die Verfügbarkeit von voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung bietet Wege aus der Armut und trägt zum Abbau von Ungleichheit und zu einer stärkeren sozialen Inklusion bei.

59. Wie das vorangegangene Kapitel jedoch erkennen ließ, erscheint das Ziel voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung bisweilen unerreichbar und Arbeitsmarktunsicherheit ist weit verbreitet. Wirtschaftswachstum ist zwar notwendig, führt aber nicht automatisch zur Schaffung von menschenwürdigen und produktiven Arbeitsplätzen, und jede Krise macht die bisherigen Erfolge wieder zunichte. Entsprechend dem Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, sollten alle Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, eine menschenwürdige und produktive Beschäftigung frei zu wählen und Zugang dazu zu erhalten.
60. Um diesen Anspruch zu erfüllen, muss der Fokus der Gesamtwirtschaftspolitik auf transformativen Konzepten liegen, die gezielt der Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze dienen. Ein solcher Ansatz sollte darauf gerichtet sein, erstens direkt Arbeitsplätze zu schaffen, auch durch öffentliche und private Investitionen und andere nachfrageseitige Maßnahmen, zweitens den Strukturwandel voranzutreiben und drittens gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte, etwa die Schuldenlast, auf eine Weise anzugehen, die den potenziellen Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten und andere Dimensionen sozialer Gerechtigkeit Rechnung trägt.
61. Diese Politik sollte durch ergänzende sektorspezifische, Sozialschutz- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen speziell für die Sektoren mit dem größten Potenzial für die Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze, darunter die Pflege-, die grüne und die digitale Wirtschaft, flankiert werden. Zugleich ist eine Diversifizierung des ländlichen Raums entscheidend wichtig für die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze außerhalb städtischer Gebiete, auch im Agrarsektor und durch sektorübergreifende Verknüpfungen, beispielsweise mit der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Darüber hinaus muss die Sektorpolitik auf die Schaffung eines förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen ausgerichtet werden, um die dynamische Kapazität dieser Unternehmen zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze zu nutzen.
62. Angesichts der Klimakrise, der wir uns gegenübersehen, muss die Förderung eines beschäftigungsintensiven Strukturwandels auf der Sicherung ökologischer Nachhaltigkeit beruhen. Es bestehen Möglichkeiten, Beschäftigungsziele in Strategien zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung daran einzubetten – und Nachhaltigkeitsziele in die Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik zu integrieren. Es bedarf einer sorgfältigen Koordinierung zwischen den zuständigen Regierungsministerien und -behörden, die mit den Sozialpartnern zusammenarbeiten, um inklusive und nachhaltige Ergebnisse zu erzielen. Das vorrangige Aktionsprogramm der IAO für gerechte Übergänge zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften wird einen solchen integrierten Ansatz fördern. Auf ihrer 111. Tagung (2023) wird die Internationale Arbeitskonferenz viele dieser Fragen erörtern und aufbauend auf dem bisherigen dreigliedrigen Konsens⁵⁰ einen Fahrplan für das weitere Vorgehen vereinbaren.⁵¹
63. Um Ungleichheit anzugehen und allen eine Chance zu bieten, müssen beschäftigungsfördernde Politiken und Maßnahmen so gestaltet werden, dass sie die Aussichten der verletzlichsten Gruppen auf den Arbeitsmärkten verbessern. Ein gutes Beispiel sind Investitionen in die Pflegewirtschaft. Diese Ausgaben dienen dazu, den Zugang zu Pflegediensten zu verbessern, hochwertige Arbeitsplätze mit Zugang zu Sozialschutz, insbesondere für junge Menschen, zu schaffen und zugleich die Hindernisse zu beseitigen, vor die Frauen beim Zugang zum und Verbleib im

⁵⁰ IAO, *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, 2015.

⁵¹ IAO, *Verwirklichung eines gerechten Übergangs zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle*, ILC.111/M, 2023.

Arbeitsmarkt gestellt sind.⁵² Die Bemühungen mit dem Ziel, verletzlichen Gruppen einen besseren Zugang zu Beschäftigungschancen in dieser Wachstumsbranche zu ermöglichen, müssen mit Maßnahmen einhergehen, die sicherstellen, dass es sich tatsächlich um menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten handelt.

64. Zudem muss dafür gesorgt werden, dass die Beschäftigungspolitik geschlechtergerecht ist. Zu diesem Zweck müssen Gleichstellungsbelange in die Fiskal- und Geldpolitik eingebettet werden, beispielsweise indem sichergestellt wird, dass die Steuersysteme Zweitverdiener (in der Regel die Partnerin) nicht durch eine individuelle Besteuerung benachteiligen. Weitere Maßnahmen sind vonnöten, um den Zugang von Frauen zu Produktionsmitteln wie Grund und Boden und Krediten zu gewährleisten. Diese sind besonders relevant für den Agrarsektor, aber auch für die Millionen von Selbstständigen und für Kleinst- und Kleinunternehmen, die von Frauen geführt werden, und sollten nach Bedarf mit Unternehmensentwicklungsdiensten verknüpft werden.
65. In der Jahrhundertklärung ergeht neben der Forderung nach der Schaffung von Möglichkeiten für volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung auch die Forderung nach einer Stärkung der Fähigkeiten aller Menschen, die Chancen einer sich wandelnden Arbeitswelt zu nutzen.
66. Die Qualität der nationalen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung trägt maßgeblich dazu bei, gleichen Zugang zu Beschäftigungschancen zu gewährleisten und gerechte Übergänge zu erleichtern.⁵³ Dies beinhaltet auch eine hochwertige frühkindliche Betreuung und Bildung. Der Zugang zur Lehrlingsausbildung und beruflichen Bildung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erleichterung des Übergangs von der Schule in den Beruf und die Eingliederung junger Menschen in die Arbeitsmärkte. Auch in diesem Bereich ist die Einbindung der Sozialpartner und die Zusammenarbeit mit anderen maßgeblichen Akteuren entscheidend wichtig für die Entwicklung wirksamer und chancengerechter Systeme für Bildung und lebenslanges Lernen.
67. Darüber hinaus sind wirksame Maßnahmen erforderlich, um die Menschen bei den während ihres gesamten Berufslebens zu bewältigenden Arbeitsmarktübergängen – von der Schule in den Beruf, von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, zwischen Arbeitsstellen und von der Arbeit in den Ruhestand – zu begleiten.⁵⁴ Eine solche Unterstützung erfordert gleichzeitige Investitionen in Qualifizierungsstrategien, lebenslanges Lernen, Arbeitsvermittlungsdienste und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie eine Sozialschutzpolitik und umfasst Hilfe bei der Arbeitsuche, Berufsberatung, Beschäftigungsbeihilfen und öffentliche Beschäftigungsprogramme, Schulungen und Anreize für Unternehmertum.
68. Einer der wichtigsten Transformationsprozesse ist, wie oben ausgeführt wurde, der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft. Eine solche Formalisierung ist Grundvoraussetzung dafür, Armut und Ungleichheit zu verringern und gleichzeitig die Produktivität und Nachhaltigkeit der Unternehmen zu steigern und den Handlungsspielraum der Regierung durch die verfügbaren Steuereinnahmen zu erweitern. Wenngleich Informalität eine Vielzahl von miteinander verknüpften Ursachen hat, die unter anderem mit dem Regulierungsrahmen und dem Zugang zu Grund und Boden und zu Krediten zusammenhängen, besteht eine dieser Ursachen ganz einfach in der unzureichenden Fähigkeit der Volkswirtschaften, hochwertige Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft zu schaffen. Hier muss rascher gehandelt werden, indem die Millionen von Beschäftigten in der informellen Wirtschaft mehr Chancen für eine menschenwürdige Beschäftigung mit

⁵² IAO, *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people*; IAO und UN Women, „[A Guide to Public Investments in the Care Economy](#)“, Policy Tool, 2021.

⁵³ Jahrhundertklärung, Teil III A. ii).

⁵⁴ Jahrhundertklärung, Teil III A. iv).

Zugang zu Sozialschutz erhalten und zugleich die Qualifikationen und Produktionskapazitäten der Menschen und Unternehmen verbessert werden, damit sie in die formelle Wirtschaft eintreten können. Das vorrangige Aktionsprogramm der IAO für gerechte Übergänge zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften wird einen solchen integrierten Ansatz fördern.⁵⁵

69. Soziale Ungerechtigkeit ist häufig sowohl Ursache als auch Ergebnis von Fragilität und Konflikten. In fragilen und von Konflikten geprägten Umfeldern können beschäftigungspolitische Maßnahmen eine wichtige Rolle in Bezug darauf spielen, die Deckung des kurzfristigen humanitären Bedarfs mit längerfristigen Entwicklungszielen zu verknüpfen und zugleich die Grundursachen sozialer Ungerechtigkeit, darunter Ungleichheit und soziale Ausgrenzung, anzugehen.⁵⁶ Mit ihrem vorrangigen Aktionsprogramm für menschenwürdige Arbeit für die Krisenbewältigung wird die IAO ihre Agenda in diesem wichtigen Bereich voranbringen.
70. Nicht zuletzt ist es in Anbetracht der Arten integrierter Ansätze, die benötigt werden, um den Zugang zu einer frei gewählten Beschäftigung sowie gerechte Übergängen zu gewährleisten, darunter gesamtwirtschaftspolitische Konzepte und solche speziell für die Pflege-, die grüne und die digitale Wirtschaft, erforderlich, diese Ansätze auf nationaler und internationaler Ebene besser zu koordinieren und sie stärker mit der Sozialschutzpolitik und der entsprechenden Finanzierung zu verzahnen, wie es im Globale Förderinstrument der Vereinten Nationen für Arbeitsplätze und Sozialschutz für gerechte Übergänge vorgesehen ist. In diesem überaus wichtigen Bereich muss die IAO ihre Führungsrolle innerhalb des multilateralen Systems verstärken, indem sie ihre einzigartige Fähigkeit nutzt, alle Beteiligten zusammenzubringen.

Neubelebung der Arbeitsmarktinstitutionen für faire Ergebnisse

71. Eine ganze Reihe von Arbeitsmarktinstitutionen bestimmt, was Menschen mit ihrer Arbeit verdienen und unter welchen Bedingungen diese Arbeit verrichtet wird. Sofern diese Institutionen inklusiv angelegt sind, spielen sie eine zentrale Rolle beim Abbau von Ungleichheit und der Gewährleistung fairer Ergebnisse. Sie versetzen die Beschäftigten in die Lage, einen fairen Anteil an den Produktivitätsgewinnen auszuhandeln. Ein angemessener Mindestlohn und Obergrenzen für die Arbeitszeit wirken sich nicht nur auf die Einkommensverteilung aus, sondern schützen auch die Würde der Beschäftigten. Zudem sorgen sie für gleiche Ausgangsbedingungen und ein verlässliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen.
72. 2022 beschloss die IAO eine umfassende und integrierte Strategie zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit.⁵⁷ Auf ihrer 111. Tagung (2023) wird die Internationale Arbeitskonferenz eine Diskussion über den Arbeitnehmerschutz abhalten, die der Organisation Gelegenheit bieten wird, ihre Bemühungen zu überprüfen und Maßnahmen zugunsten der Neubelebung der Arbeitsmarktinstitutionen zu erwägen, damit diese einen inklusiven und wirksamen Arbeitnehmerschutz gewähren können.⁵⁸
73. Angesichts der Auswirkungen der derzeitigen Krise bei den Lebenshaltungskosten, insbesondere auf Niedriglohneempfänger, sind Maßnahmen erforderlich, die der Lohnpolitik – einschließlich Mindestlöhnen – neue Impulse verleihen, um eine Zunahme von Armut und Ungleichheit zu

⁵⁵ Im Einklang mit der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015.

⁵⁶ IAO, *Employment and decent work in the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, 2021.

⁵⁷ IAO, *Umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit*, GB.346/INS/5, 2022.

⁵⁸ IAO, *Niemanden zurücklassen: Aufbau eines inklusiven Arbeitsschutzes in einer sich wandelnden Arbeitswelt*, ILC.111/V, 2023.

verhindern.⁵⁹ Mindestlöhne können den auf einkommensschwachen Familien lastenden Druck potenziell erheblich lindern, vorausgesetzt, sie werden regelmäßig angepasst, sind inklusiv – beispielsweise indem sie auch für landwirtschaftliche Arbeitnehmer, Hausangestellte und Arbeitsmigranten gelten – und werden hinreichend eingehalten. Im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, sollten bei der Bestimmung der Höhe der Mindestlöhne die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen sowie wirtschaftliche Faktoren berücksichtigt werden.

- 74.** Damit verknüpft ist der in der IAO-Verfassung genannte Aspekt eines „zur Bestreitung des Lebensunterhaltes angemessenen Lohnes“, der den Arbeitnehmern und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichern soll. Im Hinblick auf die Zahlung angemessener Löhne werden derzeit unterschiedliche freiwillige Ansätze und Regelungsinstrumente in Betracht gezogen, die von Initiativen für existenzsichernde Löhne in den Lieferketten der Bekleidungs- und Elektronikbranche bis hin zu sicheren Löhnen in den Lieferketten des Transportwesens reichen.⁶⁰ Auch die Situation von Beschäftigten, die selbstständig tätig sind und keinen Lohn im eigentlichen Sinn empfangen, muss berücksichtigt werden.
- 75.** Eine Institution, die nach wie vor eine Rolle bei der Erbringung fairer, gerechter und inklusiver Ergebnisse spielt, sind Kollektivverhandlungen. Dies lässt sich klar belegen: Die Lohnungleichheit und somit auch das geschlechtsspezifische Lohngefälle sind in Ländern, in denen ein größerer Anteil der Arbeitnehmer kollektivvertraglich geregelte Löhne erhält, geringer.⁶¹ Zudem tragen Kollektivverträge maßgeblich zu Entgeltgleichheit und Gleichbehandlung bei. Nach Schätzungen der IAO arbeitet jedoch derzeit nur ein Drittel aller Beschäftigten unter kollektivvertraglich geregelten Bedingungen. Zur Förderung von Kollektivverhandlungen müssen verstärkte Anstrengungen unternommen werden.
- 76.** Trotz großer Fortschritte bei der Umsetzung einer transformativen Gleichstellungsagenda bestehen anhaltende geschlechtsspezifische Entgeltunterschiede, und die Arbeit von Frauen in weiblich geprägten Berufen und Sektoren wird weiterhin unterbewertet und unterbezahlt. Fortgesetzte Anstrengungen sind vonnöten, um die Rechtsvorschriften zur Entgeltgleichheit voranzubringen und Maßnahmen zur Arbeitsbewertung und Lohntransparenz durchzuführen. Darüber hinaus ist es unerlässlich, verstärkt in die Betreuungs- und Pflegepolitik zu investieren, um sicherzustellen, dass Frauen nicht unverhältnismäßig die Belastung durch eine unbezahlte Betreuungs- und Pflegetätigkeit und damit verbundene Lohneinbußen tragen, welche sich im Verlauf ihres Erwerbslebens noch verstärken. Dazu gehören Pflege- und Betreuungsleistungen, Sozialschutzmaßnahmen im Bereich Pflege und Betreuung sowie Regelungen zum Elternurlaub.⁶²
- 77.** Mit der Frage der Betreuungs- und Pflegepolitik verbunden ist die Art und Weise, in der Gesellschaften und Arbeitsmärkte systemrelevante Arbeit bewerten. Die Pandemie hat die systematische Unterbewertung von Arbeitskräften, die systemrelevante Leistungen erbringen, ins Rampenlicht gerückt. Die Löhne dieser systemrelevanten Arbeitskräfte sind im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern, die eine gleichwertige Arbeit verrichten, im Durchschnitt um 26 Prozent

⁵⁹ Siehe IAO, *Global Wage Report 2022–23: The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power*.

⁶⁰ IAO, *Setting adequate wages: The question of living wages*, IAO-Kurz Dossier, Oktober 2022. Für die Festlegung angemessener Löhne gibt es keine standardmäßige oder vereinbarte Methodik. Die IAO setzt ihre Forschungsarbeit zu diesem Thema fort.

⁶¹ IAO, *Social Dialogue Report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient economy*, 2022. OECD, *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, 2019.

⁶² IAO, *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*, 2022.

niedriger. Ihrem sozialen Beitrag muss Rechnung getragen werden, indem ihre Arbeit aufgewertet wird, auch in Form neuer Impulse für die Lohnpolitik.⁶³

- 78.** Die Frage bleibt, wie Investitionen in kritische öffentliche Dienstleistungen – von systemrelevanten Leistungen im Allgemeinen bis hin zu Pflege- und Betreuungsleistungen im Besonderen – sichergestellt werden können. Offenkundig können Länder auf ihr produktives Potenzial, die geschaffenen Vermögenswerte und die Fähigkeit, Krisen standzuhalten, sich daran anzupassen und einen Wandel zu vollziehen, zurückgreifen. Es wird jedoch eine breite globale Koalition und Partner brauchen, die bereit sind, diese Agenda voranzutreiben.

Schutz der Menschen während ihres gesamten Lebens und Gestaltung gerechter Übergänge

- 79.** Der Sozialschutz ist ein Menschenrecht. Er bietet Zugang zu einem angemessenen Lebensstandard und zu den Verwirklichungschancen, die die Menschen benötigen, um ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Zusammen mit der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sind die Systeme der sozialen Sicherheit wesentliche Instrumente für eine wirksame Umverteilung in Form von Transferleistungen und Steuern, mit der gerechtere Ergebnisse erzielt werden können, als es durch das Wirken des Marktes und verteilungspolitische Maßnahmen allein möglich wäre. Nicht zuletzt ist der Sozialschutz entscheidend wichtig für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Menschen, Gesellschaften und Volkswirtschaften und eine gerechtere und nachhaltigere Gestaltung von Übergängen.
- 80.** Ein universeller Zugang zu umfassendem und nachhaltigem Sozialschutz würde die Menschen in die Lage versetzen, die vor ihnen liegenden Chancen zu nutzen. Inklusive Sozialversicherungssysteme oder steuerfinanzierte Systeme oder eine Kombination aus beiden bieten die Möglichkeit der Übertragbarkeit, einer breiten Risikostreuung und einer nachhaltigen und gerechten Finanzierung der Sozialschutzsysteme.
- 81.** Und doch haben, wie in Kapitel 2 erwähnt wurde, mehr als 4 Milliarden Menschen weltweit keinen Zugang zu irgendeiner Form von Sozialschutz. Die COVID-19-Pandemie hat uns die Diskrepanz zwischen der Vision eines universellen Sozialschutzes, bei dem jeder während seines gesamten Lebens Zugang zu umfassendem, angemessenem und nachhaltigem Schutz hat, und der Realität eindringlich vor Augen geführt. Viele Länder sind nicht in der Lage, den Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Leistungen bei Krankheit und Arbeitslosigkeit zu gewähren, was während der Pandemie besondere Bedeutung erlangte.
- 82.** Umso deutlicher wird daher die Notwendigkeit von Investitionen in die Sozialschutzsysteme und insbesondere in einen sozialen Basisschutz, der zumindest eine grundlegende Einkommenssicherheit und Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle garantieren kann. Leider sind die Sozialschutzausgaben weltweit nach wie vor nicht hoch genug, um einen nationalen sozialen Basisschutz zu gewährleisten, geschweige denn, um möglichst vielen Menschen schrittweise ein höheres Schutzniveau entsprechend den IAO-Normen zu bieten.
- 83.** Für die Ausweitung des fiskalischen Spielraums und die Schließung der Finanzierungslücke für den Sozialschutz gibt es vielfältige Möglichkeiten, unter anderem eine Erhöhung der nationalen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, wobei Verknüpfungen mit der Beschäftigungs- und Sektorpolitik gebührend zu berücksichtigen sind. Diese nationalen Bemühungen müssen auf einer engeren internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen und einem

⁶³ IAO, *World Employment and Social Outlook 2023: The value of essential work*, 2023.

flexiblen gesamtwirtschaftlichen Rahmen beruhen. Dies umfasst auch eine Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Sicherung des fiskalischen Spielraums für Sozialausgaben.

- 84.** Wenngleich die Mobilisierung inländischer Ressourcen weiter den Eckpfeiler der nationalen Sozialschutzsysteme bilden muss, sind die Entwicklungsländer auf eine stärkere internationale Solidarität und Politikkoordinierung angewiesen. Für Länder mit einer unhaltbar hohen Auslandsverschuldung ist es entscheidend wichtig, praktikable Lösungen für eine international vereinbarte Umschuldung zu finden, damit sie nicht gezwungen sind, ihre Schulden zu bedienen, wenn sie ihre begrenzten Ressourcen in die Gewährleistung eines grundlegenden Sozialschutzes und eines angemessenen Lebensstandards investieren könnten.
- 85.** Zudem muss die internationale Gemeinschaft andere Möglichkeiten in Betracht ziehen, die zur Deckung der Finanzierungslücke für den Sozialschutz in einkommensschwachen Ländern beitragen können, etwa durch die Erfüllung offizieller Entwicklungshilfeverpflichtungen, die größtenteils noch längst nicht geleistet sind, eine verstärkte Kreditvergabe zu Vorzugsbedingungen und erhöhte Budgethilfe oder einen neuen internationalen Finanzierungsmechanismus, der die Maßnahmen zur Mobilisierung inländischer Ressourcen ergänzt und unterstützt.⁶⁴ Die dafür erforderlichen Anstrengungen übersteigen das Maß dessen, was die IAO allein leisten kann.
- 86.** In der Jahrhunderterklärung wird die IAO aufgefordert, ihren Verfassungsauftrag weiterzuverfolgen und die Zusammenarbeit innerhalb des multilateralen Systems und mit anderen internationalen Organisationen zu verstärken.

⁶⁴ IAO, [Conclusions concerning the recurrent discussion on social protection \(social security\)](#), Internationale Arbeitskonferenz, 109. Tagung, 2021, Abs. 21.c)

► Kapitel 4

Bildung einer Globalen Koalition für soziale Gerechtigkeit

87. Das Streben nach sozialer Gerechtigkeit ist der Daseinszweck der IAO. Allerdings wird die Fähigkeit der IAO – oder jeder anderen Organisation –, soziale Gerechtigkeit zu fördern, durch sich zuspitzende Krisen, unzureichende Investitionen in die soziale Entwicklung, wachsende Ungleichheit, schwindende globale Solidarität und eine beispiellose Verschuldung eingeschränkt. Diese Umstände drohen die jahrzehntelangen Fortschritte in Bezug auf die sozialen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung zunichte zu machen. Verschärft wird die Situation durch mangelnde Politikkohärenz in Bezug auf zentrale Ziele wie die Verwirklichung von voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung. Wir müssen eine breite Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit bilden, um die Länder besser in die Lage zu versetzen, Defizite in Bezug auf soziale Gerechtigkeit erfolgreich zu verringern.
88. Eine Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit würde soziale Gerechtigkeit zu einem weltweiten politischen Gebot erheben, das eine größere multilaterale Zusammenarbeit und Politikkohärenz erfordert. Sie würde als Katalysator und Wegbereiter für die Einleitung oder Beschleunigung von Maßnahmen in Politikbereichen fungieren, in denen die IAO zur Erfüllung ihres Mandats für soziale Gerechtigkeit solidarisch und in Abstimmung mit anderen Partnern handeln muss, um die vielfachen Herausforderungen in der Arbeitswelt in Angriff zu nehmen. Eine Globale Koalition, die von den dreigliedrigen Partnern der IAO initiiert und gestaltet wird, wäre ein weltweites, über die eigenen Aktionsmittel der IAO hinausreichendes Unterfangen und würde das multilaterale System und die internationale Gemeinschaft enger und konkreter in die Unterstützung nationaler Anstrengungen zur Stärkung der Gesellschaftsverträge einbinden.
89. Die Vorteile einer Globalen Koalition, einschließlich der dadurch bewirkten politischen Fokussierung und damit einhergehenden größeren sozialen Errungenschaften, haben transformierenden Charakter und sind empirisch nachweisbar.
90. Nach Schätzungen der IAO hätte die Einführung eines weltweiten sozialen Basisschutzes für ältere Menschen im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 102) über soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen weitreichende demografische und wirtschaftliche Auswirkungen, die das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt dieser Länder innerhalb von zehn Jahren um 14,8 Prozent ansteigen lassen würden. Diese tiefgreifenden wirtschaftlichen Veränderungen hätten ihrerseits eine Verringerung der Armut um 6 Prozentpunkte und der geschlechtsspezifischen Unterschiede beim Arbeitseinkommen um 3,6 Prozentpunkte zur Folge. Auch die Einkommensungleichheit würde zurückgehen, indem die untersten 40 Prozent der Einkommensverteilung zusätzlich 2,5 Prozent des Gesamteinkommens verdienen würden.⁶⁵ Die damit verbundenen Kosten stellen kein unüberwindbares Hindernis dar. In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen würden die jährlichen Kosten für die Gewährung von Altersrenten in Höhe der nationalen Armutsgrenze 1,6 Prozent des BIP betragen.⁶⁶ Für die afrikanischen Länder südlich der Sahara würden sich die jährlichen Kosten auf 23,3 Milliarden US-

⁶⁵ IAO, *The ILO Monitor on the World of Work: 11. Auflage, 2023*, erscheint demnächst.

⁶⁶ Schätzungen auf der Grundlage von: Fabio Durán-Valverde et al., *Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond*, ILO Working Paper, 2020.

Dollar belaufen, was 1,4 Prozent des BIP und etwa 12,5 Prozent der jährlich weltweit bereitgestellten öffentlichen Entwicklungshilfe entspricht.

Förderung sozialer Gerechtigkeit durch Überzeugungsarbeit und Politikdialog

91. Die Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit würde einen Rahmen bieten, in dem die Mitgliedsgruppen der IAO mit einer breiten Palette wichtiger Interessenträger zusammenkommen könnten, um auf globaler, regionaler und nationaler Ebene verstärkt auf die Förderung sozialer Gerechtigkeit für alle hinzuwirken. Sie würde für die Vorrangstellung von sozialer Gerechtigkeit bei der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung auf allen Ebenen auf der Grundlage des sozialen Dialogs und für die Notwendigkeit verstärkter Investitionen in dieser Hinsicht plädieren.
92. Aufbauend auf den Erfahrungen der IAO bei der Nutzung ihrer dreigliedrigen Struktur zur Förderung sozialer Gerechtigkeit würde die Globale Koalition die Mitgliedsgruppen der IAO dabei unterstützen, Defizite in diesem Bereich zu ermitteln und Strategien zur wirksamen und nachhaltigen Behebung dieser Defizite durch Prozesse des nationalen sozialen Dialogs zu entwerfen.⁶⁷ Diesen Akteuren kommt – im Wege des sozialen Dialogs – eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der öffentlichen Politik zu, die beispielsweise die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen bestimmt, was wiederum Konsequenzen für die Arbeitswelt hat.
93. Bei ihrer Überzeugungsarbeit und ihrem Politikdialog würde die Globale Koalition auf eine maßgebende Wissensgrundlage zurückgreifen. Ein wiederkehrender Bericht würde ein aktuelles Bild über den Stand von sozialer Gerechtigkeit in der Welt vermitteln. Er würde sich gezielt mit einschlägigen Themen befassen und besonders innovative und transformative Politikansätze zur Förderung der Menschenrechte und Verwirklichungschancen, zur Sicherung des gleichen Zugangs zu Chancen für Beschäftigung und Produktionstätigkeit, zur Gewährleistung einer fairen Verteilung und zur Erleichterung gerechter Übergänge beleuchten.

Soziale Gerechtigkeit als Eckpfeiler eines besser koordinierten Multilateralismus

94. Menschenwürdige Arbeit ist Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Wenngleich die Agenda für menschenwürdige Arbeit vollständig in das multilaterale System zur Verwirklichung des Nachhaltigkeitsziels (SDG) 8 und anderer SDG integriert wurde⁶⁸, wird der Fortschritt durch konkurrierende Prioritäten behindert, die oft schwierige Kompromisse erfordern. Die Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit bietet eine bedeutende Chance, die Dreigliedrigkeit und den sozialen Dialog stärker in einem vernetzten Multilateralismus zu verankern.
95. Mit dem SDG-Gipfel, der im September 2023 unter dem Dach der UN-Generalversammlung stattfinden soll, geht die erste Halbzeit der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu Ende. Der Gipfel muss Orientierungen auf hoher Ebene für transformative und beschleunigte Maßnahmen zur Verwirklichung der SDG bis 2030 liefern.
96. Die Globale Koalition könnte ein Bestandteil dieser Antwort sein. Sie könnte als eine der potenziell schlagkräftigsten Initiativen der UN zur Verwirklichung der SDG konzipiert werden, indem sie

⁶⁷ Dieser Ansatz wird sich auf die umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit stützen. Siehe IAO, *Umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit*, GB.346/INS/5, 2022.

⁶⁸ Siehe auch Wirtschafts- und Sozialrat, Resolution 2007/2, *The role of the United Nations system in providing full and productive employment and decent work for all* (2007).

soziale Gerechtigkeit und die soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung durch eine intensivere internationale multilaterale und interessenübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere zwischen internationalen Organisationen, fördert. Sie könnte neuerliche Impulse für Maßnahmen setzen, die eine Trendwende bei der Bekämpfung von Armut und Ungleichheit bewirken, indem sie die Synergien nutzt, die sich aus den interinstitutionellen Aktivitäten der verschiedenen Organisationen entsprechend ihrem jeweiligen Mandat und innerhalb eines gemeinsamen Rahmens ergeben.

97. Ein solcher kohärenter Handlungsrahmen ist das Globale Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz mit dem Ziel eines gerechten Übergangs. Dieses Instrument, das auf eine verbesserte multilaterale Zusammenarbeit, höhere Investitionen innerhalb nationaler Finanzierungsrahmen und die Entwicklung einer integrierten und koordinierten Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf Landesebene, die gerechte Übergänge erleichtert, gerichtet ist, wäre ein Mittel zur Verwirklichung der Ziele der Globalen Koalition. Es eröffnet strategische Möglichkeiten zur Herbeiführung von sozialer Gerechtigkeit in den Entwicklungsländern und stellt zu diesem Zweck spezifische Interventionsmodalitäten bereit. Es würde Partnerschaften innerhalb der Globalen Koalition fördern, indem es Argumente für Politikintegration und internationale Politikkohärenz liefert und zugleich auf Dynamik und Unterstützung für unabdingbare soziale Investitionen setzt.
98. Weitere Handlungsrahmen sind unter anderem die Internationale Koalition für Entgeltgleichheit, die Globale Allianz für die Pflege, das Aktionsbündnis für menschenwürdige Arbeit und existenzsichernde Einkommen und Löhne für alle Beschäftigten im Ernährungssystem, das im Zuge des Gipfels zu Ernährungssystemen 2021 gebildet wurde, und die Initiative Klimamaßnahmen für Arbeitsplätze. Auch die neu eingesetzte Hochrangige Gruppe für den Lehrerberuf, die aus dem Gipfeltreffen zur Bildungstransformation 2022 hervorging, bietet eine bedeutende Möglichkeit, integrierte Maßnahmen voranzutreiben.
99. Diese Initiativen liefern praktische Modalitäten für die Förderung sozialer Gerechtigkeit und eine verstärkte Unterstützung von Ländern, die raschere Fortschritte anstreben. Sie zeigen ganz konkret, welche Synergien sich aus integrierten interinstitutionellen Aktivitäten innerhalb eines gemeinsamen Rahmens ergeben und welche Vorteile ein besser koordinierter Multilateralismus erbringt.
100. Bei den Vorarbeiten zum Zukunftsgipfel 2024 könnte die Globale Koalition als Plattform dafür dienen, diese Modalitäten für eine multilaterale Zusammenarbeit und Koordinierung zu veranschaulichen und dabei auch zu zeigen, wie sie zur Verwirklichung der Vorschläge beitragen können, die aus dem Gipfeltreffen über die Ziele für nachhaltige Entwicklung im September 2023 hervorgehen werden.
101. Unsere globale Zielstellung muss dem Ausmaß der Herausforderungen, vor denen wir stehen, angemessen sein. Gemeinsam müssen wir eine Koalition aufbauen, die im Vorfeld des vom UN-Generalsekretär für 2025 vorgeschlagenen Weltgipfels für soziale Entwicklung als führende politische Plattform für raschere Fortschritte in Bezug auf soziale Gerechtigkeit dienen wird und das Gebot sozialer Gerechtigkeit fest in allen nachfolgenden Aktionsplänen verankern kann.

Internationale Politikkoordination zugunsten von mehr Politikkohärenz

102. Der IWF, die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO) erkennen die Notwendigkeit an, Ungleichheiten anzugehen und Möglichkeiten für Beschäftigung und einen angemessenen

Lebensstandard zu schaffen.⁶⁹ Dementsprechend ist ein gemeinsames Vorgehen vonnöten, um volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern und den Zugang zu einem universellen Sozialschutz zu gewährleisten, der einen sozialen Basisschutz zum Schutz der verletzlichsten Gruppen einschließt.

- 103.** Ein wachsender Bedarf an internationaler Koordinierung besteht auch im Zusammenhang mit anderen Politikbereichen, in denen die Länder allein nicht in der Lage sind, die Voraussetzungen für soziale Gerechtigkeit zu schaffen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der internationale Steuerwettbewerb die Finanzierungsbasis für den Sozialschutz und öffentliche Dienstleistungen schmälert oder wenn schwache Lenkungsstrukturen und unzulängliche institutionelle Kapazitäten für die Um- und Durchsetzung nationaler Gesetze in den Wertschöpfungsketten die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit untergraben.
- 104.** Darüber hinaus könnte in praktischer Hinsicht weit mehr getan werden, um soziale Investitionen zu fördern und sicherzustellen, dass Politiken, Rahmen und Institutionen die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit fördern, volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung unterstützen, zu einem universellen Sozialschutz beitragen und die Länder in die Lage versetzen, eine inklusive und wirksame Steuerung der Arbeit zu gewährleisten.
- 105.** Die Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit könnte ein Instrument für einen Dialog auf hoher Ebene und Zusammenarbeit zwischen der Weltbank, dem IWF, den regionalen Entwicklungsbanken und der IAO fungieren, der jede dieser Institutionen dazu befähigt, ihr Mandat besser zu erfüllen und letztlich den Nutzern ihrer Dienste, nämlich den Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Menschen und Unternehmen in den betreffenden Ländern, behilflich zu sein. Sie könnte dazu dienen, durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit und Koordinierung für mehr Politikkohärenz auf internationaler und nationaler Ebene zu sorgen. Dies könnte Folgendes umfassen:
- a) eine engere Zusammenarbeit bei der Aufnahme von sozialen Schutzgarantien in Investitions- und Entwicklungsprojekte;
 - b) gemeinsame Aktivitäten zur Ermittlung von Optionen für die Erweiterung des fiskalischen Spielraums für Vollbeschäftigung und die Schaffung eines sozialen Basisschutzes aufbauend auf den zwischen 2021 und 2023 durchgeführten IAO-IWF-Pilotprojekten⁷⁰ und Ausweitung dieser Zusammenarbeit auf weitere Länder;
 - c) einen Dialog mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO über sozial nachhaltige Umschuldungsrahmen;
 - d) gemeinsame Aktivitäten der IAO und der Weltbank auf Landesebene zur Einrichtung von auf Rechte gegründeten universellen Sozialschutzsystemen aufbauend auf der Globalen

⁶⁹ In Artikel I des [Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds](#) werden die Ziele des IWF dargelegt, die unter anderem darin bestehen, „die Ausweitung und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels zu erleichtern und dadurch zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrads und Realeinkommens [...] als oberste Ziele der Wirtschaftspolitik beizutragen“. Die Ziele der Weltbank bestehen darin, extreme Armut zu beenden und geteilten Wohlstand auf nachhaltige Weise zu fördern. In der Präambel des [Übereinkommens von Marrakesch zur Errichtung der Welthandelsorganisation](#) wird anerkannt, dass Handelsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Verwirklichung der Vollbeschäftigung, auf ein hohes und ständig steigendes Niveau des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage sowie auf die Steigerung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen gerichtet sein sollen, gleichzeitig aber die optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt gestatten sollen.

⁷⁰ Bei zwei der Pilotländer handelte es sich um Programmländer, bei den beiden anderen um Länder, die einer Überwachung unterliegen. Diese Länder waren Irak, Mosambik, Togo und Usbekistan.

Partnerschaft für universellen Sozialschutz zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (USP2030);

- e) eine mögliche Zusammenarbeit mit der Weltbank und dem IWF im Hinblick auf einen Rahmen für die Krisenbewältigung, der sicherstellt, dass die soziale Dimension in Krisenzeiten vollständig in die institutionellen Programme integriert ist, indem Arbeitsplätze gesichert werden und ein sozialer Basisschutz garantiert wird, um eine inklusivere, nachhaltigere und resilientere Erholung zu gewährleisten. Wie die COVID-19-Krise gezeigt hat, ist das möglich, jedoch muss sichergestellt werden, dass dies auch für verschuldete Länder und Länder mit begrenztem fiskalischem Spielraum realisierbar ist.

- 106. Ebenso könnte die Globale Koalition die Wirksamkeit der IAO durch gemeinsame Forschung und Zusammenarbeit mit der WTO steigern, indem die soziale Dimension von Lieferketten in einer Weise berücksichtigt wird, die Handel und menschenwürdige Arbeit besser integriert und gerechte Übergänge erleichtert. Die Globale Koalition könnte eine politische Plattform für Bemühungen bieten, die darauf gerichtet sind, inländische Investitionen in die Institutionen für menschenwürdige Arbeit in Verbindung mit der Handels- und Investitionstätigkeit stärker zu unterstützen und einen Dialog über die Politiken und Institutionen zu führen, die benötigt werden, um Chancen zu nutzen und potenzielle Kosten zu mindern.

Gestärkte Dreigliedrigkeit für einen erneuerten Gesellschaftsvertrag

- 107. In seinem Bericht *Unsere gemeinsame Agenda* ruft der UN-Generalsekretär zu einem erneuerten, in den Menschenrechten verankerten Gesellschaftsvertrag auf nationaler Ebene auf. Zwar haben sich viele diesem Aufruf angeschlossen, doch gehen die Vorstellungen darüber, wie dieser erneuerte Gesellschaftsvertrag beschaffen sein soll, auseinander.
- 108. Der IAO kommt bei der Gestaltung oder Erneuerung dieser Vereinbarungen eine zentrale Rolle zu. Ihre dreigliedrige Zusammensetzung und Funktion als normative Institution verschaffen ihr eindeutige Vorteile, wenn es darum geht, Prioritäten herauszustellen, soziale Gerechtigkeit zu fördern und den Gesellschaftsvertrag durch Prozesse des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene zu erneuern.
- 109. In früheren Fällen, in denen die Positionen diametral entgegengesetzt schienen und schwierige Entscheidungen unvermeidlich waren, konnten Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Wege des sozialen Dialogs häufig einen Konsens erzielen. Wie wertvoll dieser dreigliedrige Konsens ist, wurde durch das entstandene Vertrauen sowie die Inklusivität und wirksame Umsetzung der nachfolgend angenommenen Politikkonzepte bestätigt. Dieses Steuerungsmodell hat maßgeblich dazu beigetragen, die Achtung grundlegender Arbeitnehmerrechte zu gewährleisten, funktionierende Arbeitsmarktinstitutionen zu entwickeln und günstige Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplatzschaffung, inklusives Wachstum und nachhaltige Entwicklung hervorzubringen.
- 110. Es ist dringend notwendig, die Dreigliedrigkeit zu stärken und das Bekenntnis zum sozialen Dialog zu erneuern, damit soziale Gerechtigkeit eine Vorrangstellung bei Entscheidungen über die Politikgestaltung und -umsetzung, über Investitionen in Verwirklichungschancen und über öffentliche Dienstleistungen und deren Finanzierung erhält. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden muss die nötige Anerkennung und Unterstützung zuteilwerden, damit sie wichtige Beiträge leisten und gemeinsame Lösungen bereitstellen können. Durch ihre Mitwirkung am sozialen Dialog mit den Regierungen übernehmen sie bei der Erneuerung des Gesellschaftsvertrags eine Wegbereiterfunktion.

- 111.** Wir sind an einem kritischen Punkt angelangt. Nach wie vor gefährdet Armut, wo immer sie besteht, den Wohlstand aller. In einer Zeit tiefgreifender Veränderungen in der Arbeitswelt hat sich die IAO bereit erklärt, ihren Verfassungsauftrag für soziale Gerechtigkeit „mit unermüdlicher Tatkraft“ weiterzuverfolgen.⁷¹ Wir haben Strategien angenommen, die als Richtschnur für unser Handeln dienen. Zudem verfügen wir über die institutionellen Mittel, um einen Konsens herbeizuführen, unser Handeln zu beschleunigen und unser Mandat zu erfüllen, unter anderem durch eine vertiefte Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Akteuren im Einklang mit der IAO-Verfassung. Der Zeitpunkt für die Bildung einer Globalen Koalition für soziale Gerechtigkeit ist gekommen.

⁷¹ Jahrhunderterklärung, Teil I D.