



## Verwaltungsrat

317. Tagung, Genf, 6.-28. März 2013

GB.317/POL/1

Sektion Politikentwicklung

POL

Datum: 8. Februar 2013

Original: Englisch

### ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

## Bericht über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung (2014)

#### Zweck der Vorlage

Der Verwaltungsrat wird gebeten, zu den nachstehend aufgeführten Fragen Stellung zu nehmen, die die Grundlage für die Ausarbeitung des Berichts des Amtes für die wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung für die 103. Tagung (2014) der Konferenz bilden sollen (siehe Beschlussentwurf in Absatz 31).

**Einschlägiges strategisches Ziel:** Beschäftigung.

**Grundsatzpolitische Konsequenzen:** Eine Erörterung der nachstehend aufgeführten Fragen wird als Grundlage für die Ausarbeitung des Berichts des Amtes für eine wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung auf der Konferenz dienen, an der sich die strategische Ausrichtung der Organisation in Bezug auf die Beschäftigung für 2014-18 orientieren wird.

**Rechtliche Konsequenzen:** Keine.

**Finanzielle Konsequenzen:** Keine.

**Erforderliche Folgemaßnahmen:** Die Konferenz wird auf ihrer 103. Tagung (2014) eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung durchführen.

**Verfasser:** Sektor Beschäftigung (EMPLOYMENT).

**Verwandte Dokumente:** Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung; EntschlieÙung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, 2010; Folgemaßnahmen zur Annahme der EntschlieÙung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung (GB.309/3/1); EntschlieÙung über die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012; GB.313/PV.



## Einleitung

1. Gemäß der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und ihrem Anhang, die von der Konferenz im Jahr 2008 angenommen wurden, umfassen die Folgemaßnahmen <sup>1</sup> ein System wiederkehrender Diskussionen auf der Internationalen Arbeitskonferenz, die dazu dienen sollen, „i) die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder in Bezug auf jedes der strategischen Ziele besser zu verstehen und diesen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Aktionsmitteln wirksamer gerecht zu werden, einschließlich normenbezogener Maßnahmen, technischer Zusammenarbeit und der Fach- und Forschungskapazität des Amtes, und ihre Prioritäten und Aktionsprogramme entsprechend anzupassen; und ii) die Ergebnisse der Tätigkeiten der IAO zu bewerten, damit diese bei Programm-, Haushalts- und anderen Leitungsentscheidungen als Informationsgrundlage dienen“.<sup>2</sup>
2. Im März 2012 nahm der Verwaltungsrat die zweite wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung in die Tagesordnung der 103. Tagung (2014) der Konferenz auf.<sup>3</sup> Die erste wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung fand 2010 statt, und auf der Tagung der Konferenz im Jahr 2014 wird erstmals ein strategisches Ziel zum zweiten Mal Gegenstand einer wiederkehrenden Diskussion sein.<sup>4</sup> Bei der Orientierungshilfe des Verwaltungsrats geht es somit darum, wie am besten sichergestellt werden kann, dass die wiederkehrende Diskussion 2014 inhaltliche Probleme und politische Antworten behandelt.
3. Die wiederkehrende Diskussion im Jahr 2014 wird der Konferenz Gelegenheit geben, Leitlinien für die strategische Ausrichtung der Organisation in Bezug auf die Beschäftigung für den Zeitraum 2014-18 festzulegen. Für eine solche Diskussion sind drei Punkte besonders wichtig:
  - ein fundiertes und gemeinsames Verständnis der derzeitigen Beschäftigungsherausforderungen und der Haupttriebkkräfte des Wandels;
  - ein Überblick über die Maßnahmen der Organisation und ihrer Mitglieder zur Förderung der Beschäftigung, einschließlich der Folgemaßnahmen zu den auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2010 angenommenen Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung;<sup>5</sup> und
  - Prüfung der Auswirkungen des sich wandelnden externen Umfelds und der IAO-Reformen auf die Tätigkeit der Organisation im Bereich der Beschäftigung.

<sup>1</sup> Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Anhang (Genf, 2008). Die Erklärung führt in Teil I(A) die vier gleich wichtigen strategischen Ziele der IAO auf, nämlich: i) Förderung der Beschäftigung; ii) Entwicklung und Stärkung von Maßnahmen des sozialen Schutzes; iii) Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit; und iv) Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

<sup>2</sup> Ebd., Anhang, Teil II(B) i) und ii).

<sup>3</sup> GB.313/PV, Abs. 18.

<sup>4</sup> Die darauffolgenden wiederkehrenden Diskussionen umfassen: sozialer Schutz (2011), grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (2012) und sozialer Dialog (2013).

<sup>5</sup> IAO: *Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung*, IAK, 99. Tagung, Genf, 2010.

4. Diese Vorlage greift diese wesentlichen Punkte auf und schlägt vor, wie sie in dem Bericht des Amtes, der der Konferenz im Hinblick auf die wiederkehrende Diskussion vorzulegen ist, dargestellt werden sollen. Inhaltlich wird sich der Bericht auch auf die Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz über die wiederkehrenden Diskussionen über die anderen strategischen Ziele, allgemeine Aussprachen der Internationalen Arbeitskonferenz, Schlussfolgerungen der Diskussionen des Verwaltungsrats über beschäftigungs- und sozialpolitische Fragen und die Erkenntnisse und Empfehlungen aus einschlägigen Evaluierungen stützen. Der Bericht wird den Schwerpunkt auf die Auswirkungen der Krise auf die Jugendlichen und die Antwort der IAO legen, wie dies in dem von der Konferenz 2012 angenommenen Aufruf zum Handeln verlangt worden ist.<sup>6</sup>

## I. Besseres Verständnis der Beschäftigungsherausforderung

5. Die Beschäftigungsherausforderungen, mit denen die Volkswirtschaften weltweit heute konfrontiert sind, sind einerseits geprägt durch die anhaltenden Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und andererseits durch eine Reihe von wesentlichen langfristigen Trends, von denen jede Volkswirtschaft entsprechend ihrem Entwicklungsstand und ihren strukturellen Merkmalen betroffen ist.

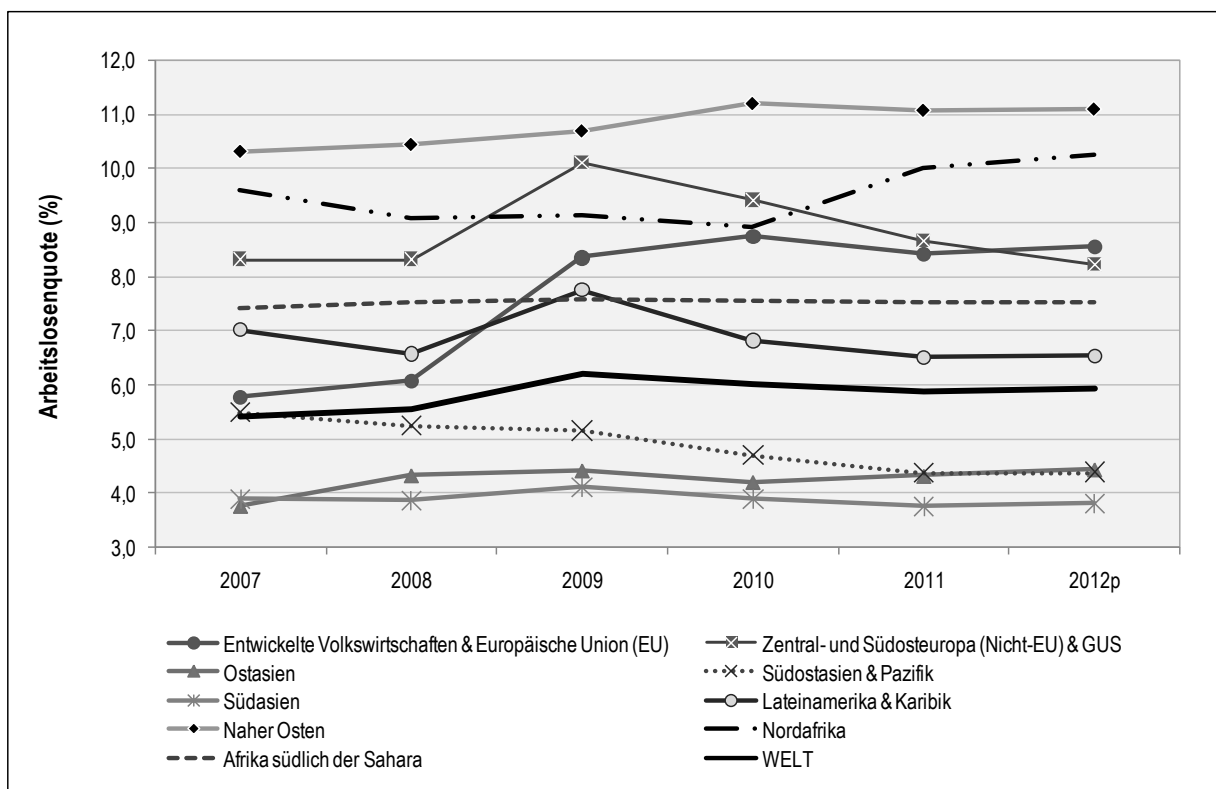
### Auswirkungen der anhaltenden Wirtschaftskrise

6. Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2008 in entwickelten Ländern einsetzte und sich auf das Wachstum und die Arbeitsmärkte in der gesamten Welt auswirkte, hat mehrere Stadien durchlaufen. Robuste und gut koordinierte politische Maßnahmen im Jahr 2009 und Flexibilität in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern hatten Hoffnungen auf eine Erholung geweckt. Durch einen scharfen Kurswechsel hin zu Sparmaßnahmen seit Mitte 2010 wurden jedoch die Gesamtnachfrage und die Wachstumsaussichten in mehreren entwickelten Ländern und auch auf globaler Ebene unmittelbar geschwächt. Die anhaltende und zunehmende Arbeitslosigkeit drückt die Reallöhne in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften nach unten, was den privaten Konsum, der die Konjunktur stützen könnte, sinken lässt.
7. Die Mitgliedsgruppen der IAO und das Amt haben die Entwicklungen genau verfolgt und erörtert, die Untersuchungen über politische Reaktionen auf die Krise verstärkt, die Partnerschaften mit anderen multilateralen und regionalen Institutionen gestärkt und die Politikberatung und die technische Zusammenarbeit zu krisenbezogenen Fragen intensiviert.
8. Die IAO hat die Entscheider in den G20 und im multilateralen System wiederholt auf mindestens zwei Arten von politischer Inkohärenz in dem makroökonomischen Rahmen hingewiesen, die das Streben nach sozialer Gerechtigkeit beeinträchtigen: gegenläufige fiskal- und geldpolitische Maßnahmen, die in einigen entwickelten Ländern dazu geführt haben, dass die Geldpolitik die meiste Schwerarbeit leisten muss; und unzureichende Beachtung der gravierenden Verschlechterung der Arbeitsmärkte (die sich u.a. in Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, einer Zunahme der unfreiwilligen Teilzeitarbeit, Lohnkürzungen und alarmierender Jugendarbeitslosigkeit niederschlägt), was eine negative Rückkopplung mit Auswirkungen auf die Zunahme des Verbrauchs und der Investitionen bewirkt und einen Abwärtsdruck auf das Wachstum in Ländern, die sich noch in der Krise befinden, und über die Verflechtungen zwischen Handel, Kapitalströmen und Investitionen auch weltweit ausgeübt hat.

<sup>6</sup> IAO: *Entschließung über die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012, Schlussfolgerungen, Abs. 51.

9. Schätzungen des am 22. Januar 2013<sup>7</sup> veröffentlichten IAA-Berichts *Global Employment Trends 2013* zufolge waren im Jahr 2012 rund 197 Millionen Menschen ohne Arbeit, etwa 4,2 Millionen mehr als im Jahr 2011. Die Schätzungen nach Region zeigen zunehmende oder hartnäckig stagnierende Arbeitslosenquoten in vielen Regionen (siehe Abbildung 1). Der Bericht sagt eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit in den nächsten fünf Jahren auf 210 Millionen voraus.
10. Die anhaltende Rezession auf den Arbeitsmärkten hat katastrophale Folgen für die jungen Menschen. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren beträgt 12,6 Prozent und ist damit doppelt so hoch wie die globale Arbeitslosenquote von 6 Prozent. In den entwickelten Ländern sind 35 Prozent der arbeitslosen Jugendlichen seit sechs Monaten oder länger ohne Arbeit, was das Gespenst einer wachsenden Entmutigung heraufbeschwört und die während der ersten wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung geäußerte Besorgnis rechtfertigt, dass „möglicherweise eine Generation vergessen wird“.<sup>8</sup>

### Arbeitslosenquote, global und nach Region, 2007-12



Quelle: IAA: Trends econometric models, Okt. 2012. Die Angaben für 2012 sind vorläufige Zahlen (p = Projektion).

11. Vor der Krise gelang es vielen Entwicklungsländern, den Erwerbstätigen den Übergang von Tätigkeiten mit geringer Produktivität zu Tätigkeiten mit höherer Produktivität zu ermöglichen. Dieser vorteilhafte Strukturwandel war ein Schlüsselement des positiven Trends hin zu einem Abbau der prekären Beschäftigung und der Armut der Arbeitenden, der aber während der Krise an Schwung eingebüßt hat. Die Beschäftigung verlagert sich nicht mehr im gleichen Tempo von der Landwirtschaft in Bereiche mit höherer Wertschöp-

<sup>7</sup> IAA: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip*, Genf, 2013.

<sup>8</sup> IAO: *Entschlüsselung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung*, a.a.O., Abs. 13.

fung, während die Produktivität in der Landwirtschaft stagniert hat und große Teile der Bevölkerung weiterhin in Armut gefangen hält.

12. Eine bedeutende Folge der anhaltenden Rezession in mehreren Ländern ist die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit, durch die eine Erholung weiter erschwert wird: Je länger Arbeitnehmer arbeitslos sind, desto schwächer ihre Bindung an den Arbeitsmarkt ist, desto größer die Gefahr, dass ihre Qualifikationen veralten, und desto geringer ihre Beschäftigungsfähigkeit in den Augen der Arbeitgeber. Dies birgt die Gefahr, dass infolge einer Fehlanpassung zwischen den angebotenen Stellen und denjenigen, die sie besetzen können, und wegen des Veraltens der Qualifikationen aus zyklischer Arbeitslosigkeit strukturelle Arbeitslosigkeit wird.

## Langzeittrends

13. Während die missliche Lage auf einigen Arbeitsmärkten kurzfristige Maßnahmen erforderlich macht, gehen von anderen Kräften bedeutende langfristige Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte aus, die die Beschäftigungsherausforderungen prägen. Diese werden weiterhin Maßnahmen erforderlich machen, selbst wenn sich das Beschäftigungswachstum erholt.
  - i) Die **zunehmende Einkommensungleichheit** gefährdet den sozialen Zusammenhalt und schwächt die Wirtschaftsdynamik. Dies kann zum Teil auf einen abnehmenden Anteil der Arbeit am BIP im Vergleich zum Kapital auf globaler Ebene und in den meisten Ländern zurückgeführt werden. Die unterschiedlichen Aussichten von hoch- und geringqualifizierten Arbeitnehmern sind eine weitere Quelle wachsender Ungleichheit. In einigen Ländern können die Generationsaspekte der Einkommensungleichheit akut werden, da jüngere Arbeitnehmer mit Schwierigkeiten beim Eintritt in den Arbeitsmarkt konfrontiert sind. In anderen werden die wachsenden Einkommensunterschiede durch die Auflösung der Sozialschutzsysteme, die Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung, geschwächte Institutionen des sozialen Dialogs und eine schwache oder fehlende Mindestlohnpolitik verschärft. Diese Veränderungen haben den Beitrag der Nachfrage der Haushalte zur Gesamtnachfrage in vielen Ländern geschwächt, was dazu geführt hat, dass weniger Arbeitsplätze geschaffen werden.
  - ii) Eine neue Welle von **technologischen Veränderungen** revolutioniert die Art der Tätigkeiten im verarbeitenden Gewerbe, so dass sich der relative Anteil der geschaffenen Arbeitsplätze vom verarbeitenden Gewerbe zugunsten der Dienstleistungs- und Wissenssektoren und zu den sogenannten „Interaktionstätigkeiten“ im Management, im Ingenieurwesen, im Einzelhandel, in der Gesundheitsversorgung und anderen Dienstleistungsbereichen verlagert.
  - iii) Eine **neue Geographie des Wachstums** kennzeichnet die neue Phase der Globalisierung, wobei die steigende Nachfrage der wachsenden Mittelklassen in aufstrebenden Volkswirtschaften zu einem Treiber der globalen Nachfrage wird und das zunehmende Bildungsniveau in vielen Entwicklungsländern die Natur des globalen Wettbewerbs um Talente und Qualifikationen verändert. Durch die aufstrebenden Volkswirtschaften erhöht sich die Zahl hochqualifizierter Arbeitskräfte, die sich erfolgreich um High-tech-Jobs mit hoher Wertschöpfung bewerben, was einen prägenden Einfluss auf die globalen Wertschöpfungsketten hat und die Standortmuster der Produktion und der Beschäftigung verändert.
  - iv) Durch die **demographischen Übergänge** steigt das Verhältnis der älteren Bevölkerung zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an, insbesondere in einigen europäischen Ländern, Japan und China, was Herausforderungen für die Rentensysteme, die System der sozialen Sicherung und die Gesundheitsversorgungssysteme (einschließ-

lich Familien- und Gemeinschaftsinstitutionen für die Betreuung der älteren Menschen) und für die Migrationspolitik mit sich bringt.<sup>9</sup> Andere Länder stehen vor der Herausforderung, Arbeitsplätze für die anschwellende Zahl der Jugendlichen schaffen zu müssen.

- v) Das *Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage* (skills mismatch) führt zu dem paradoxen Nebeneinander von hoher Arbeitslosigkeit und freien Stellen. Rasche Veränderungen bei den Technologien und in den Märkten beschleunigen das Veralten der Qualifikationen und erfordern mehr Investitionen in das lebenslange Lernen, um der Langzeitarbeitslosigkeit Einhalt zu gebieten, sowie größere Flexibilität und Rechenschaftspflicht der Ausbildungssysteme im Hinblick auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts, bessere Arbeitsmarktinformationssysteme und effektivere Einrichtungen für die Verbindung zwischen Arbeitgebern und Ausbildern.
- iv) Der zunehmende globale Konsens über das Einschwenken auf ökologisch nachhaltige, *kohlenstoffarme, energieeffiziente* Wachstumspfade wird die Investitionen steigern und zu einer beschleunigten Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen führen durch eine Verbindung von Arbeitsplatzverlusten in energieabhängigen Industriezweigen, Wachstum in neuen Industriezweigen und Transformationen vieler Betriebe. Im Hinblick auf einen effizienten und sozialverträglichen Übergang wird es der Fähigkeit der Unternehmen, neue Technologien zu übernehmen, der Fähigkeit der Arbeitnehmer, Zugang zu geeigneter Ausbildung zu haben, und Beratungen mit den Sozialpartnern bedürfen.<sup>10</sup>

14. Neben diesen neuen Trends bedeuten anhaltende *geschlechtsspezifische Unterschiede* auf dem Arbeitsmarkt, dass viele Hindernisse, die der Erwerbstätigkeit von Frauen entgegenstehen, weiterbestehen werden.<sup>11</sup> Die Konvergenz der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen, die vor der Krise zu beobachten war, hat sich in den am härtesten getroffenen Regionen umgekehrt.

## II. Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung, einschließlich der Folgemaßnahmen zu den Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz 2010 über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung

15. Als 2010 die erste wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung stattfand, steckte die Welt mitten in der schlimmsten globalen Rezession seit 70 Jahren, viele Länder waren aber auch dabei, sich von ihr zu erholen. Das Schwergewicht lag auf der Förderung einer beschäftigungsorientierten Erholung entsprechend den Leitlinien des auf der vorhergehenden

<sup>9</sup> IAA: *Beschäftigung und sozialer Schutz in dem neuen demographischen Kontext*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

<sup>10</sup> IAA: *Nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

<sup>11</sup> Siehe IAA: *Global Employment Trends for Women*, Genf, 2012, zu den geschlechtsspezifischen Unterschieden bei Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Erwerbsbeteiligung, Verletzlichkeit und Berufen.

den Konferenz beschlossenen Globalen Beschäftigungspakts<sup>12</sup> und auf der Vermeidung der Erfahrung früherer Rezessionen, dass „sich die Beschäftigung deutlich später erholt als die Wirtschaftstätigkeit“. <sup>13</sup> Wie der Bericht *Global Employment Trends 2013* zeigt, haben sich diese Erwartungen aber leider als zu optimistisch herausgestellt, und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit halten an.

16. Der Verwaltungsrat wird vielleicht prüfen wollen, wie die Maßnahmen, die von den Regierungen und den Sozialpartnern gemäß den Schlussfolgerungen getroffen worden sind, in dem Bericht an die Konferenz 2014 dargestellt werden sollen. In den folgenden Absätzen werden die Arbeiten beschrieben, die das Amt entsprechend den Prioritäten, die in diesen Schlussfolgerungen für seine Tätigkeit gesetzt worden sind, durchgeführt hat.
17. Im November 2010 erörterte der Verwaltungsrat die Pläne des Amtes zur Durchführung der Leitlinien und empfohlenen Maßnahmen der von der Konferenz angenommenen Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung in sechs Themenbereichen.<sup>14</sup>
- i) ***Makroökonomische grundsatzpolitische Rahmen zur Förderung voller, menschenwürdiger, produktiver und frei gewählter Beschäftigung.*** Die IAO hat verstärkt Untersuchungen über das Ausmaß durchgeführt, in dem der vorherrschende makroökonomische Rahmen eine dauerhafte und produktive Beschäftigung fördert oder behindert, einschließlich Landes- und Themenstudien. Die Forschungs- und anwaltschaftliche Tätigkeit ist auch in etlichen Foren verstärkt worden, einschließlich der G20, wobei auf die negativen Auswirkungen der politischen Inkohärenz, wie die negative Rückkopplung zwischen Gesamtnachfrage, eingebrochenen Arbeitsmärkten und Lohndeflation, und die negativen Auswirkungen der politischen Unsicherheit auf die Investitionen und das Verbrauchervertrauen hingewiesen wurde. Die Konsultationen des Internationalen Währungsfonds (IWF) nach Artikel IV wurden für rund 80 Länder analysiert, und die Erkenntnisse sind in etlichen Fällen in die nationalen beschäftigungspolitischen Rahmen eingeflossen. Die IAO hat ihre Zusammenarbeit mit dem IWF bei Untersuchungen über makroökonomische Rahmen und Beschäftigung verstärkt, und die Arbeit der IAO zu „beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Rahmen“ ist bei den IWF-Forschern auf ein positives Echo gestoßen. Sie hat jedoch in den Tätigkeiten des IWF auf Landesebene keinen ausreichenden Niederschlag gefunden. Es sind symbolische Schritte unternommen worden, wie die Schablone (Template) zur Integration von Beschäftigung und Arbeitsmärkten in die Landesüberprüfungen des IWF.<sup>15</sup> Die IAO hat wunschgemäß die Arbeiten zu Methoden für Beschäftigungszielvorgaben vorangetrieben, und in Kürze wird ein neues Handbuch zu diesem Thema veröffentlicht werden.
  - ii) ***Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken zur Förderung voller, menschenwürdiger, produktiver und frei gewählter Beschäftigung.*** Es ist eine globale Datenbank für nationale beschäftigungspolitische Dokumente entwickelt worden, und zusammen mit der Weltbank ist eine Bestandsaufnahme von Krisenmaßnahmen erstellt wor-

<sup>12</sup> IAO: *Erholung von der Krise: Ein globaler Beschäftigungspakt*, Genf, 2009.

<sup>13</sup> IAO: *Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung*, a.a.O., Abs. 5.

<sup>14</sup> GB.309/3/1.

<sup>15</sup> Siehe die Berichte an den Verwaltungsrat zu internationaler Politikkohärenz, GB.313/HL/1: *Staving off renewed crisis: The role of the ILO* (März 2012); GB.316/WP/SDG/1: *Global economic prospects and the Decent Work Agenda* (Nov. 2012).



den.<sup>16</sup> Fallstudienüberprüfungen nationaler beschäftigungspolitischer Maßnahmen, einschließlich der Auswirkungen von Strukturanpassungen, Arbeitsmarktinstitutionen und Politiken in verschiedenen Regionen, sind in die grundsatzpolitische Beratung eingeflossen. Es sind mehrere Leitfäden zu Politikgestaltung und -umsetzung veröffentlicht worden, darunter einer, der auf die Bedürfnisse von Gewerkschaften zugeschnitten ist, und ein weiterer zu Beschäftigungszielvorgaben, und es sind Schulungslehrgänge für Beschäftigungspolitik angeboten worden. Mit diesen Arbeiten werden Empfehlungen der Evaluierungsabteilung des IAA umgesetzt.<sup>17</sup>

- iii) **Die Beschäftigungsfähigkeit, die Produktivität, den Lebensstandard und den sozialen Fortschritt verbessern.** Die Unterstützung für eine solide Lohnpolitik, einschließlich im Bereich der Mindestlöhne, und für bessere und ausgewogenere Arbeitsbedingungen hat sich auf eine erhebliche Erweiterung der Wissensgrundlagen gestützt (beispielsweise durch die Global Wage Reports (Berichte über globale Löhne), das Maternity Protection Resources Package (Ressourcenpaket zum Mutterschutz) und die Berichte über Hausangestellte).<sup>18</sup> Die globale öffentlich-private Wissensaustausch-Plattform für beschäftigungsrelevante Qualifikationen hat die Verbreitung der Erfahrungen von Mitgliedern und des Amtes bei der Koppelung der Qualifikationsentwicklung an produktive menschenwürdige Arbeit verbessert, u.a. durch die Zusammenlegung von Wissensprodukten mit der UNESCO, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Weltbank. Die globalen Berichte über Beschäftigung und ökologische Nachhaltigkeit haben einen dem neuesten Stand entsprechenden Bericht im Vorfeld der Rio +20-Konferenz<sup>19</sup> und eine globale Studie über „Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze“ umfasst.<sup>20</sup> Die IAO hat den Mitgliedern bei der Bewertung und Umsetzung praktischer Antworten auf die Beschäftigungsauswirkungen von Maßnahmen zur Ökologisierung der Volkswirtschaften geholfen, einschließlich der Auswirkungen auf die Qualifikationen und die Entwicklung von Betrieben, private und öffentliche Investitionen und den sozialen Schutz, wobei oft die Jugendbeschäftigung im Fokus stand.
- iv) **Handels- und Investitionspolitiken zur Förderung von voller, menschenwürdiger und produktiver Beschäftigung.** Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken, die zu einem beschäftigungsintensiven und integrativen Wachstum führen und die Offenheit für globale Märkte ergänzen, sind durch Untersuchungen<sup>21</sup> und nationale Konferenzen sowie die Entwicklung und Erprobung von Bewertungsinstrumenten (Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung; Qualifikationen für Handel und wirtschaftliche

<sup>16</sup> Die IAO und die Weltbank haben eine gemeinsame Erhebung über politische Antworten auf die Krise in 77 Ländern auf der Grundlage der Struktur des Globalen Beschäftigungspakts erstellt. Die betreffenden Maßnahmen erstrecken sich auf ein breites Spektrum von Politikbereichen im Rahmen der vier strategischen Ziele.

<sup>17</sup> Annual evaluation report, Nov. 2012 (GB.316/PFA/7/1).

<sup>18</sup> IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, Genf, 2013.

<sup>19</sup> IAA-IILS: *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy*, Genf, 2012.

<sup>20</sup> IAA: *Skills for green jobs: A global view – Synthesis report based on 21 country studies*, Genf, 2011.

<sup>21</sup> Wesentliche Veröffentlichungen der letzten Zeit sind: *Trade and employment: From myths to facts* (2011); *Making globalization socially sustainable* (2011); und *Trade and employment in the global crisis* (2010). Siehe auch GB.317/POL/2.

Diversifizierung) gefördert worden. Diese Instrumente haben ihrerseits neue Ausbildungslehrgänge beim Internationalen Ausbildungszentrum des IAA in Turin nach sich gezogen und dazu beigetragen, Mittel für die Landesprogramme für technische Zusammenarbeit zu mobilisieren. Durch Unterstützung in den Pilotländern ist die interministerielle Zusammenarbeit und Politikkohärenz gestärkt und der soziale Dialog über Handels- und Investitionspolitik institutionalisiert worden.

- v) ***Normenbezogene Maßnahmen im Zusammenhang mit dem strategischen Ziel der Beschäftigung.*** Die Beschäftigungsförderung ist in verschiedenen internationalen Arbeitsnormen verankert<sup>22</sup>, unter denen das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, weiterhin Priorität hat und aktiv gefördert wird.<sup>23</sup> Die IAO hat weiterhin die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze in den Vordergrund gestellt, unter Einbeziehung der allgemeineren Grundsätze der internationalen Arbeitsnormen. Insbesondere das Programm für den Erhalt von wettbewerbsfähigen und verantwortungsbewussten Unternehmen (SCORE) und das Programm für bessere Arbeit haben den Unternehmen dabei geholfen, die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in ihre Führungspraxis zu integrieren. Das IAA-Helpdesk für Unternehmen hat Unternehmen jeder Größe in Bezug darauf beraten, was sie tun können, um die Grundsätze der internationalen Arbeitsnormen in ihren Tätigkeiten einzuhalten, einschließlich über ihre Lieferketten, und gehört zu den Mitteln, mit deren Hilfe die Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik gefördert wird.
- vi) ***Die Wechselbeziehung der vier strategischen Ziele und ihre Auswirkung auf das strategische Ziel der Beschäftigung.*** Durch beschäftigungspolitische Beratung hat die IAO sich für Politikkohärenz auf verschiedenen Ebenen und zwischen verschiedenen Politikbereichen und Zielen eingesetzt: Im makroökonomischen Bereich zwischen Fiskal-, Geld-, Investitions-, Produktivitäts-, Lohnpolitik und anderen Determinanten der Gesamtnachfrage; zwischen der Rolle von Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitiken und makroökonomischen Politiken; und im Entwicklungsbereich zwischen Handels-, Produktionsumstellungs- und Industriepolitiken. Als Teil der Wissensmanagementstrategie entwickelte das Projekt GATEWAY ein Portal für einen leichteren Zugang zu den Statistik-, Rechts- und Politik-Datenbanken im Amt, aufgeschlüsselt nach Land und Wissensprodukten.

Die Bemühungen zur Verbesserung der internationalen Politikkohärenz auf dem Gebiet der Beschäftigungsförderung haben die erfolgreiche Einflussnahme auf die Ausarbeitung des *World Development Report 2013: Jobs* der Weltbank, die G20-Ausbildungsstrategie, die die Qualifikationsentwicklung an die Beschäftigung koppelt, IAA-Politik- und Landes-Briefs für die Tagungen der G20-Beschäftigungs- und Arbeitsminister und Beiträge zu dem Rio +20-Ergebnisdokument umfasst. Im Rah-

<sup>22</sup> Zu den maßgebenden internationalen Arbeitsnormen, an denen sich diese Arbeit des Amtes orientiert, gehören: das Übereinkommen (Nr. 122) und die Empfehlung (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964; die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984; das Übereinkommen (Nr. 142) und die Empfehlung (Nr. 195) über die Entwicklung der Humanressourcen, 2004; das Übereinkommen (Nr. 159) und die Empfehlung (Nr. 168) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983; das Übereinkommen (Nr. 181) und die Empfehlung (Nr. 188) über private Arbeitsvermittler, 1997; die Empfehlung (Nr. 189) über die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998; das Übereinkommen (Nr. 158) und die Empfehlung (Nr. 166) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982; und die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006.

<sup>23</sup> Im Zeitraum 2010-2012 wurden fünf weitere Ratifikationen des Übereinkommens 122 verzeichnet, so dass die Gesamtzahl Ende 2012 106 betrug.

men des G20-Prozesses hat sich die IAO konsequent für eine größere Politikkohärenz eingesetzt, um ihr Mandat, die soziale Gerechtigkeit zu fördern, zu erfüllen.<sup>24</sup>

18. Der Aufruf zum Handeln, der von der Konferenz im Jahr 2012 angenommen wurde<sup>25</sup>, um die beispiellose globale Krise der Jugendbeschäftigung zu bekämpfen, unterstreicht die Dringlichkeit unverzüglicher und gezielter Maßnahmen. Das Amt legte dem Verwaltungsrat 2012<sup>26</sup> einen Durchführungsplan vor, und der Bericht des Amtes an die Konferenz wird auf die Fortschritte bei der Umsetzung des Aufrufs zum Handeln eingehen.
19. Der Bericht des Amtes wird auch auf die Bereiche von entscheidender Bedeutung eingehen,<sup>27</sup> die am unmittelbarsten mit dem strategischen Ziel der Beschäftigung zusammenhängen. Er wird auch mit den anderen strategischen Zielen und Feldtätigkeiten integrierte Arbeitsmethoden erörtern.
20. Lehren können aus den Erfahrungen anderer internationaler Organisationen im Zusammenhang mit der Durchführung von Politiküberprüfungen und damit gezogen werden, wie solche Überprüfungen wirksame Instrumente zum Austausch von Erfahrungen, einschließlich des Süd-Süd-Wissensaustauschs, und für die Stärkung des Einflusses der IAO in der Arbeitswelt sein können.

### III. Festsetzung von Prioritäten für die Arbeiten zu dem strategischen Ziel der Beschäftigung in der nächsten Phase

21. Wie weiter oben dargelegt, werden die heutigen Beschäftigungsherausforderungen sowohl durch die Wirtschaftskrise als auch durch langfristige Strukturveränderungen geprägt, die von den Ländern je nach dem Entwicklungsstand und den strukturellen Merkmalen unterschiedlich wahrgenommen werden. Die Herausforderungen, vor die viele Entwicklungsländer gestellt sind, die die IAO als „die Krise vor der Krise“ bezeichnet hat, bleiben bestehen, insbesondere in den am wenigsten entwickelten und den konfliktbetroffenen Ländern.
22. Die Vielfalt der Entwicklungserfahrungen während der vergangenen zwei Jahrzehnte und die Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008 und die politischen Antworten zur Bewältigung dieser Krise haben uns viele Lektionen über Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen gelehrt und zu starken Forderungen nach neuen Politikparadigmen und einer Neuausrichtung geführt. So hat die Krise in den entwickelten Ländern zu einer Überprüfung der gängigen Auffassung von der Selbstregulierung der Märkte und den Grundsätzen der Wirtschaftssteuerung, insbesondere der Nachfragesteuerung, sowie zu einer neuen Einschätzung der Rolle geführt, die Sozialschutz- und Arbeitsmarktpolitiken und -institutionen bei der Beeinflussung nicht nur der Arbeitsmarktleistung, sondern auch der makroökonomischen Ergebnisse spielen.

<sup>24</sup> Die Dokumente, die für die G20-Diskussionen zur Frage der Politikkohärenz ausgearbeitet worden, sind umfassen: OECD, IAA, WTO und Weltbank: *Seizing the benefits of trade for employment and growth*, 2010, und IAA-Beiträge zu der Development Working Group on investment and jobs für den Gipfel von Cannes (2011) – *Employment intensity of growth in developing countries* – und den Gipfel von Los Cabos (2012) – *The jobs challenge*.

<sup>25</sup> IAA: *Entschließung über die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, a.a.O.

<sup>26</sup> GB.316/INS/5/2.

<sup>27</sup> GB.317/PFA/1.

- 23.** In den Entwicklungsländern kristallisiert sich eine neue Politikvision bzw. ein neues Politikparadigma heraus. Dies kommt z. B. in dem *World Development Report 2013: Jobs* der Weltbank zum Ausdruck, in dem anerkannt wird, dass Wachstum zwar wichtig ist, für eine inklusive Entwicklung aber nicht ausreicht; dass „Arbeitsplätze die Entwicklung vorantreiben“ und das entscheidende Bindeglied zwischen Wachstum und Armutsverringerung sind; dass nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Arbeitsplätze eine Rolle spielt; dass manche Formen der Arbeit unannehmbar sind; und dass die Beschäftigungsprioritäten je nach dem Entwicklungsstand verschieden sind, dass sie aber überall eine zentrale Rolle spielen und nicht durch eindimensionale „Wachstumsagenden“ erreicht werden können. Dies sind Politiklektionen und Botschaften, die die IAO seit Jahren artikuliert und für die sie sich seit Jahren mit einigem Erfolg einsetzt, wie die Annahme des Ziels der produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit durch die UN-Generalversammlung und den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) im Jahr 2005 und die Annahme einer beschäftigungsbezogenen Zielvorgabe in den Millenniumsentwicklungszielen (MEZs).
- 24.** Es kann daher argumentiert werden, dass die Hauptänderung im strategiepolitischen Kontext für die IAO seit der letzten wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung darin besteht, dass Beschäftigungs- und Sozialschutzfragen zu einem zentralen Thema in den politischen Herausforderungen und Debatten sowohl in entwickelten als auch Entwicklungsländern geworden sind, in ersteren als Teil ihrer Debatten über die Nachfragesteuerung und die Erholung der Beschäftigung und in letzteren als Teil ihrer Agenden im Bereich der Entwicklung und der Produktionsumstellung. Die IAO hat sich in den wichtigen Fragen beider Debatten stark engagiert.
- 25.** Dramatische Ereignisse wie der arabische Frühling oder die Occupy-Bewegung, Proteste in den wirtschaftlich angeschlagenen Ländern Südeuropas und die alarmierend hohe Jugendarbeitslosigkeit sind auch zu zentralen politischen Herausforderungen geworden, die den sozialen Zusammenhalt und die politische Stabilität gefährden. Eine wichtige neue Entwicklung ist, dass europäische Länder jetzt mehr und mehr um Politikberatung und andere IAO-Dienstleistungen zu den vier Säulen menschenwürdiger Arbeit ersuchen.
- 26.** Diese Entwicklungen haben sich in einer Änderung der Natur und der Dringlichkeit der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen in vielen Ländern niedergeschlagen. Für das Amt besteht die Herausforderung darin, die Mitgliedsgruppen bei der Erfüllung dieser Bedürfnisse zu unterstützen.
- 27.** Schon lange vor 2015 wird intensiv über die Entwicklungsagenda nachgedacht, die auf das Ende der MEZs folgen wird. Auf Weisung des Verwaltungsrats setzt sich die IAO dafür ein, dass menschenwürdige Arbeit zu einem Eckpfeiler der Agenda nach 2015 wird.<sup>28</sup>
- 28.** Die Rio+20-Konferenz über nachhaltige Entwicklung im Jahr 2012 legte das damit zusammenhängende Konzept der nachhaltigen Entwicklungsziele vor, um über das BIP hinaus umfassendere Maßnahmen des Wohlergehens, der ökologischen Nachhaltigkeit, der Beseitigung von Armut, der Ernährungssicherung und menschenwürdiger Arbeit in den Vordergrund zu stellen.

<sup>28</sup> GB.316/INS/6.

## Vorgeschlagener Inhalt des Berichts des Amtes für die wiederkehrende Diskussion

29. Entsprechend den vorstehenden Darlegungen kann der Bericht die nachstehend aufgeführten Themen behandeln:

<b>Einleitung</b> (Zweck des Berichts und Ziele der wiederkehrenden Diskussion)	
1.	Besseres Verständnis der Beschäftigungsherausforderung: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Auswirkungen der anhaltenden Wirtschaftskrise und die Herausforderung im Zusammenhang mit der Politikkohärenz.</li> <li>ii) Wesentliche Trends:               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Einkommensungleichheit;</li> <li>■ technologischer Wandel;</li> <li>■ die neue Geographie des Wachstums;</li> <li>■ demokratische Übergänge;</li> <li>■ Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage;</li> <li>■ ökologische Nachhaltigkeit; und</li> <li>■ geschlechtsspezifische Unterschiede.</li> </ul> </li> </ul>
2.	Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung, einschließlich der Folgemaßnahmen zur ersten wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Fortschritte von Regierungen, Arbeitnehmerverbänden und Arbeitgeberverbänden, einschließlich zweigliedriger und dreigliedriger Maßnahmen.</li> <li>ii) Fortschritte der Organisation bei der Unterstützung ihrer Mitglieder, einschließlich in Bezug auf:               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Politikkohärenz bei der Beschäftigungsförderung auf internationaler und nationaler Ebene;</li> <li>■ den „Aufruf zum Handeln“ hinsichtlich der Jugendbeschäftigung;</li> <li>■ Beschlüsse des Verwaltungsrats und anderer Konferenzen; und</li> <li>■ die sich gegenseitig stützende und integrierte Natur der Tätigkeiten des Amtes.</li> </ul> </li> </ul>
3.	Festsetzung von Prioritäten für die Arbeiten zu dem strategischen Ziel der Beschäftigung.
4.	Künftige Prioritäten für die Verfolgung des strategischen Ziels der Beschäftigung (unter Berücksichtigung der derzeitigen Beschäftigungslage und -herausforderungen, des strategischen Umfelds, der Lehren aus früheren Arbeiten und thematischen Evaluierungen <sup>1</sup> und der IAO-Reformen, einschließlich der Bereiche von entscheidender Bedeutung).
<p><sup>1</sup> Beschäftigungspolitik, 2012; Nachhaltige Unternehmen (erscheint 2013).</p>	

## Vorgeschlagene Diskussionspunkte

30. Der Verwaltungsrat wird gebeten, zu den dargelegten Fragen Stellung zu nehmen als Richtschnur für die Ausarbeitung des Berichts des Amtes für die wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung (2014), insbesondere zu folgendem:
- i) vorgeschlagener Umfang, wesentliche Elemente und mögliche andere Punkte;
  - ii) Verhältnis zwischen der Erörterung der Beschäftigungsherausforderungen und politischen Antworten in den Mitgliedstaaten und der Berichterstattung über die Ergebnisse der Tätigkeiten der IAO;

- iii) Mittel und Wege zu einer weiteren Verbesserung der Effektivität der IAO bei der Förderung von Politikkohärenz;
- iv) wie die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen Informationen über die Ergebnisse ihrer nationalen und regionalen Bemühungen um die Förderung der Beschäftigung beitragen würden, einschließlich der Umsetzung der von der Konferenz 2010 angenommenen Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung; und
- v) Optionen für Landesüberprüfungen der Beschäftigungspolitik.

### **Beschlussentwurf**

- 31. *Der Verwaltungsrat bittet den Generaldirektor, den im Verlauf der Diskussion geäußerten Auffassungen bei der Ausarbeitung des Berichts des Amtes für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung (2014) Rechnung zu tragen.***