



Verwaltungsrat

346. Tagung, Genf, Oktober–November 2022

Institutionelle Sektion

INS

Datum: 6. Oktober 2022

Original: Englisch

Fünfter Punkt der Tagesordnung

Folgemaßnahmen zur Entschließung über Ungleichheit und die Welt der Arbeit (2021)

Umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung
und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit

Zweck der Vorlage

In dieser Vorlage wird eine umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit für den Zeitraum 2022–27 vorgeschlagen. Die vorgeschlagene Strategie ist Teil des für denselben Zeitraum vorgesehenen Aktionsplans zur Ungleichheit in der Welt der Arbeit, der vom Verwaltungsrat auf seiner 344. Tagung (März 2022) erörtert und gebilligt wurde. In der Vorlage werden der Kontext, in dem die vorgeschlagene Strategie umgesetzt werden soll, ihre Ziele und Leitgrundsätze sowie ihre vorrangigen Bereiche und deren Verflechtungen dargelegt. Ferner enthält sie Vorschläge zur Operationalisierung der vorgeschlagenen Strategie und zu den sich daraus ergebenden finanziellen Konsequenzen (siehe den Beschlussentwurf in Absatz 31).

Einschlägiges strategisches Ziel: Alle.

Einschlägige Ergebnisvorgabe: Ergebnisvorgabe 7: Angemessener und wirksamer Schutz bei der Arbeit für alle.

Grundsatzpolitische Konsequenzen: Keine.

Rechtliche Konsequenzen: Keine.

Finanzielle Konsequenzen: Siehe Absätze 28–30.

Erforderliche Folgemaßnahmen: Umsetzung der vorgeschlagenen Strategie im Fall ihrer Annahme.

Verfasser: Hauptabteilung Arbeitsbedingungen und Gleichstellung (WORKQUALITY).

Verwandte Dokumente: Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit; Globaler Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist; Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2022–23; EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit und die Sozial- und Solidarwirtschaft; EntschlieÙung zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über den Sozialschutz (soziale Sicherheit); GB.343/INS/3/2; GB.343/INS/3/1; EntschlieÙung über Ungleichheit und die Welt der Arbeit; EntschlieÙung über Qualifikationen und lebenslanges Lernen; GB.344/INS/8; GB.344/INS/10.

▶ Einleitung

1. Auf ihrer 109. Tagung (2021) nahm die Internationale Arbeitskonferenz eine EntschlieÙung und Schlussfolgerungen über Ungleichheit und die Welt der Arbeit an und ersuchte den Generaldirektor, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Schlussfolgerungen auszuarbeiten und dem Verwaltungsrat auf seiner 344. Tagung (März 2022) zur Prüfung vorzulegen.
2. Im März 2022 behandelte der Verwaltungsrat den vorgeschlagenen Aktionsplan zur Ungleichheit in der Welt der Arbeit für 2022–27, der unter anderem vorsah, eine umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit zu erarbeiten und dem Verwaltungsrat auf seiner 346. Tagung (Oktober–November 2022) zur Prüfung vorzulegen. Dabei bekräftigte der Verwaltungsrat, dass Ungleichheit zwischen und innerhalb von Ländern ein dringendes Thema ist, dass die Welt der Arbeit einen wichtigen Ansatzpunkt für ihre Verringerung bietet und dass die IAO dank ihrer dreigliedrigen Struktur gut für ihre Bekämpfung aufgestellt ist. Der Verwaltungsrat würdigte die im Anhang zu Dokument [GB.344/INS/8](#) aufgeführten vielfältigen laufenden und geplanten Tätigkeiten der IAO zur Verringerung von Ungleichheit. Er unterstützte den vorgeschlagenen Aktionsplan insgesamt, betonte allerdings, dass die vom Verwaltungsrat beschlossenen Folgemaßnahmen zu den Ergebnissen der Tagung der dreigliedrigen Arbeitsgruppe über Optionen zur Gewährleistung menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten (27. Juni bis 1. Juli 2022) und der dreigliedrigen Sachverständigentagung zu menschenwürdiger Arbeit in der Plattformwirtschaft (10. bis 14. Oktober 2022) im Aktionsplan berücksichtigt werden sollten. Zudem gab der Verwaltungsrat Orientierungshilfe in Bezug auf die Ausrichtung und den Inhalt der vorgeschlagenen Strategie.
3. Im vorliegenden Dokument wird die vom Amt vorgeschlagene umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit für 2022–27 (nachfolgend „vorgeschlagene Strategie“) dargelegt. Es wird erläutert, in welchem Kontext die vorgeschlagene Strategie umgesetzt werden soll, an welchen Zielen und Leitgrundsätzen sie ausgerichtet ist und worin ihre vorrangigen Bereiche und deren Verflechtungen bestehen. Ferner enthält das Dokument Vorschläge zur Operationalisierung der Strategie und zu den entsprechenden finanziellen Konsequenzen.

▶ Hintergrund

4. Ungleichheit ist ein komplexes, facettenreiches Phänomen mit vielen verschiedenen Ausprägungen. Ungleichheit existiert zwischen und innerhalb von Ländern. Sie umfasst „vertikale Ungleichheit“, d. h. Einkommensungleichheit zwischen allen Haushalten eines Landes, und „horizontale Ungleichheit“, d. h. Einkommensunterschiede zwischen verschiedenen Gruppen. Horizontale Ungleichheit bezieht sich auch auf Unterschiede, die je nach Geschlecht, Alter, Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit, Gesundheitszustand, Behinderung oder anderen Merkmalen in Bezug auf Beschäftigungsergebnisse, Arbeitnehmerrechte und Chancen zwischen verschiedenen Gruppen bestehen. Einkommensungleichheit, Ungleichheit der Beschäftigungsergebnisse im Allgemeinen und Chancenungleichheit sind eng miteinander verknüpft.
5. Hohe Ungleichheit bringt Risiken mit sich. Sie kann Wirtschaftswachstum und Armutsminderung verlangsamen, soziale Mobilität untergraben und das Risiko sozialer Unruhen und politi-

scher Instabilität erhöhen. Zudem trägt sie zur Weitergabe von Armut und sozialer Ausgrenzung zwischen den Generationen bei.

6. Die sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und anhaltende Krisen, wie Störungen in den Lieferketten, hohe Inflation, geopolitische Spannungen, bewaffnete Konflikte und durch den Klimawandel verursachte Naturkatastrophen, tragen zur Verschärfung der Ungleichheit bei. Sie drohen nicht nur jahrzehntelange Fortschritte bei der Verringerung von Armut und dem Abbau geschlechtsspezifischer Ungleichheiten zunichte zu machen, sondern auch die sozioökonomische Anfälligkeit zu verschärfen und die Gräben in und zwischen den Ländern zu vertiefen. Die ungleiche Fähigkeit der Länder, mit Abhilfemaßnahmen im Gesundheitswesen und anderen Bereichen auf die COVID-19-Pandemie zu reagieren, veranschaulicht klar die anhaltende Ungleichheit zwischen ihnen. Ungleichheit ist die Grundursache zahlreicher Krisen und verstärkt diese.
7. Die hohe und durch anhaltende Krisen weiter verschärfte Ungleichheit stellt die Glaubwürdigkeit des Versprechens der internationalen Gemeinschaft, inklusives und nachhaltiges Wachstum, volle und produktive Beschäftigung sowie menschenwürdige Arbeit für alle zu schaffen und niemanden zurückzulassen, auf die Probe. Die in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung eingegangene Verpflichtung, die beiden übergeordneten und miteinander verknüpften Ziele, extreme Armut zu beseitigen und Ungleichheit zu verringern, ist heute in Gefahr.
8. In den letzten Jahren haben sich mehrere internationale Organisationen verstärkt der Verringerung der Einkommensungleichheit zugewandt, um die Wirksamkeit ihrer Tätigkeiten zu steigern. So hat sich die Weltbank zum Ziel gesetzt, den „gemeinsamen Wohlstand“ durch Unterstützung der ärmsten 40 Prozent in der Einkommensverteilung zu fördern und dadurch zu einem Rückgang der Armutsinzidenz beizutragen, während der Internationale Währungsfonds gezielt der Frage nachgegangen ist, wie die Fiskalpolitik zum Abbau von Einkommensungleichheit und zur Stärkung des Wirtschaftswachstums beitragen kann. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fördert über ihr Centre for Opportunity and Equality die Debatte rund um politikorientierte Forschung zu Ungleichheit und beobachtet die Tendenzen, Triebkräfte und Dynamik der Ungleichheit, während die Europäische Union beschlossen hat, die Verringerung von Einkommensunterschieden und anderen Formen der Ungleichheit durchgängig in ihrer gesamten Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen.
9. In seinem Bericht *Unsere gemeinsame Agenda* bezeichnete der Generalsekretär der Vereinten Nationen unlängst die zunehmende Spaltung der Welt entlang politischer, wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Linien als Hauptursache für die Aushöhlung von Werten wie Solidarität und gegenseitiges Vertrauen. Diese Werte sind entscheidend dafür, miteinander verflochtene Maßnahmen auszuarbeiten und aufrechtzuerhalten, die der wachsenden Interdependenz zwischen den Ländern und Menschen gerecht werden können. Daher wird in dem Bericht das Bestreben bekundet, die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu beschleunigen, und zu einer Erneuerung des Gesellschaftsvertrags zwischen Regierungen und Bevölkerung sowie innerhalb der Gesellschaften aufgerufen.
10. Die IAO, die Welt der Arbeit und ihre Institutionen spielen bei der Vermeidung und Verringerung von Ungleichheit eine ganz besondere Rolle. Das Arbeitseinkommen ist für die meisten Haushalte in allen Regionen die wichtigste, wenn nicht sogar die einzige Einkommensquelle. Was auf den Arbeitsmärkten geschieht, ist daher für die Ungleichheit insgesamt entscheidend. Die marktinterne Verteilung erfolgt über Erwerbsbeteiligung, Verdienste bzw. Arbeitseinkommen und Gewinne. Diese Ergebnisse werden durch die Institutionen, Vorschriften und Politik im Bereich des Arbeitsmarkts geprägt, hängen aber auch von der außerhalb des Arbeitsmarkts

verfolgten Politik ab. Dazu gehören die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen und Sozialtransfers, welche die Kapazitäten der Menschen vor ihrem Eintritt in den Arbeitsmarkt beeinflussen, sowie neben anderen Konzepten die Gesamtwirtschaftspolitik. Um maximale Wirkung zu erzielen, muss die IAO somit in Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Akteuren des multilateralen Systems handeln, da Ungleichheit in der Welt der Arbeit auf Faktoren und politische Maßnahmen zurückzuführen ist, die ihren Ursprung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Arbeitsmärkte haben.

► Ziele und Leitgrundsätze der vorgeschlagenen Strategie

11. Wie die Konferenz in ihren Schlussfolgerungen anerkannte, setzt sich die IAO seit ihrer Gründung für die Beseitigung der Ursachen und Folgen von Ungleichheit ein. Inzwischen ist es in Anbetracht des Ausmaßes, der überaus weiten Verbreitung und der Folgen der Ungleichheit jedoch erforderlich, dass die IAO die ungleichheitsmindernde Wirkung ihres Handelns steigert, ihren Einfluss innerhalb des multilateralen Systems verstärkt und zeigt, wie wichtig Hebel und Konzepte sind, die sowohl an der Verteilung als auch an der Umverteilung ansetzen.

Ziele

12. Im Einklang mit der vom Verwaltungsrat auf seiner Tagung im März 2022 gegebenen Orientierungshilfe zielt die vorgeschlagene Strategie darauf ab:
- die IAO bei den laufenden Diskussionen und Initiativen im multilateralen System, insbesondere im System der Vereinten Nationen (UN) und bei den internationalen Finanzinstitutionen, als maßgeblichen Akteur bei der Bekämpfung von Ungleichheit auf globaler und nationaler Ebene zu positionieren, und
 - die Mitgliedsgruppen der IAO bei der Ausarbeitung umfassender und integrierter politischer Rahmen und Maßnahmen zur Verringerung und Vermeidung sowohl der vertikalen als auch der horizontalen Ungleichheit in der Welt der Arbeit zu unterstützen.

Leitgrundsätze

13. Die Operationalisierung der vorgeschlagenen Strategie wird von den nachfolgenden miteinander verbundenen und sich gegenseitig verstärkenden Grundsätzen geleitet.
- **Berücksichtigung der tieferen Ursachen.** Interventionen mit dem Ziel, vertikale und horizontale Ungleichheit zu verringern, sind nur dann wirksam und nachhaltig, wenn sie an den strukturellen Ursachen dieser Ungleichheit ansetzen. Zu den Triebkräften von Ungleichheit gehören die unzureichende Zahl von Arbeitsplätzen für diejenigen, die arbeiten müssen oder wollen, sowie die Qualität der Arbeitsplätze, die strukturelle und systemische Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und anderer Faktoren in Beschäftigung und anderen Bereichen, die Entkoppelung von Löhnen und Produktivität und der sinkende Anteil des Arbeitseinkommens, der Klimawandel mit seinen unverhältnismäßigen Auswirkungen auf die Verwundbarsten, sektorübergreifende Produktivitätsschwankungen und das starke Produktivitätsgefälle zwischen Unternehmen, Informalität, die Schwäche der Institutionen, die Vorschriften und Politik im Bereich des Arbeitsmarkts sowie fehlender oder unzureichender Sozialschutz. Auch externe Faktoren und politische Entscheidungen wirken sich auf das Ausmaß und die Formen der Ungleichheit in und zwischen den Ländern aus. So wird beispielsweise die Entwicklung der Schwellenländer durch fehlenden Transfer und mangelnde

Nutzung von Technologien mittels ausländischer Direktinvestitionen und innerhalb globaler Lieferketten, gepaart mit Produktivitätsunterschieden zwischen den Ländern, gehemmt. Gleichzeitig haben Entwicklungsländer mit chronisch hohen Auslandsschulden nur begrenzten fiskalischen Spielraum, um ihre strukturellen Probleme zu beheben und in universellen Sozialschutz zu investieren.

- **Sowohl bei der Verteilung als auch bei der Umverteilung ansetzen.** Um vertikale und horizontale Ungleichheit zu verringern und zu vermeiden, ist die Umverteilung durch Steuern und Transfers von zentraler Bedeutung; ebenso wichtig sind aber auch Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt.
- **Grundlegende Prinzipien und Rechte und internationale Arbeitsnormen.** Das Vorgehen auf internationaler wie auf nationaler Ebene sollte auf den einschlägigen internationalen Arbeitsnormen beruhen, da diese maßgebenden Orientierungen für die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen in der globalen und nationalen Wirtschaft bieten.
- **Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit.** Die Mitwirkung der Sozialpartner bei der Gestaltung und Umsetzung der vorgeschlagenen Strategie auf nationaler und internationaler Ebene und ihre Beteiligung an den Interaktionen mit anderen Ministerien als dem Arbeitsministerium, relevanten UN-Organisationen und internationalen Finanzinstitutionen sind entscheidend dafür, zielgenauere Interventionen sowie deren langfristige Legitimität und Nachhaltigkeit zu gewährleisten.
- **Verflechtung, Integration und Überwachung.** Da die Triebkräfte für Ungleichheit in der Welt der Arbeit vielfältig sind und sich gegenseitig verstärken, müssen sie durch wirksame Politikmaßnahmen identifiziert und auf kombinierte und koordinierte Weise angegangen werden. Politikinterventionen müssen so konzipiert, gestaffelt und umgesetzt werden, dass die relevanten Akteure potenzielle Zielkonflikte und Komplementaritäten vorauserkennen und angehen können, beispielsweise zwischen Sozialleistungen/Sozialversicherung und Mindestlöhnen, die kombiniert werden können, um ein angemessenes Mindesteinkommen für alle zu erreichen. Dies erfordert einschlägige Daten und Informationen über das Ausmaß und die Art der Ungleichheit sowie ein Überwachungssystem, mit dem Fortschritte und die Wirksamkeit der Politikinterventionen verfolgt werden können.
- **Länderspezifische Ansätze.** Wenngleich alle sieben von der Konferenz festgelegten vorrangigen Politikbereiche einen integrierten Kompass für die Maßnahmen der IAO zur Verringerung und Vermeidung vertikaler und horizontaler Ungleichheit bilden, sind das Ausmaß und die Art der Ungleichheit je nach Land und Zeitpunkt unterschiedlich. Die Länderstrategien zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit werden daher an die spezifischen Bedürfnisse und Umstände des jeweiligen Landes angepasst und die Maßnahmen entsprechend gestaffelt, ohne dabei die Verknüpfungen zwischen allen sieben vorrangigen Bereichen aus den Augen zu verlieren.

► Vorrangige Politikbereiche und ihre Verflechtung

14. Wie in den Schlussfolgerungen der Konferenz festgehalten wurde, sollten die Mitgliedsgruppen der IAO sieben allgemeinen und miteinander verknüpften Themenbereiche Priorität einräumen, um Ungleichheit in der Welt der Arbeit zu verringern und zu vermeiden, soziale Gerechtigkeit zu fördern und für ein inklusiveres und nachhaltiges Wachstum zu sorgen. In jedem Bereich sind mehrere Politikmaßnahmen erforderlich, wie nachstehend erläutert wird:

- **Schaffung von Arbeitsplätzen:** Dies erfordert einen beschäftigungsfreundlichen und den Wandel der Geschlechterrollen fördernden Gesamtwirtschaftsrahmen, der fiskal-, geld-, industrie-, sektor- und arbeitspolitische Konzepte beinhaltet, wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für ein beschäftigungsintensives, den Wandel der Geschlechterrollen förderndes Wachstum sowie ein günstiges Unternehmensumfeld, das nachhaltige Unternehmen, Produktivitätswachstum und Verringerungen des Produktivitätsgefälles zwischen Unternehmen fördert, Investitionen in die digitale Infrastruktur zur Überwindung der digitalen Kluft und zur Nutzung des Potenzials von Technologie für menschenwürdige Arbeit, einen gerechten Übergang zur möglichst weitgehenden Verringerung der Auswirkungen von Umweltveränderungen auf die Beschäftigung und zur Nutzung des Potenzials für die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit in einer umweltfreundlicheren Wirtschaft sowie wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit dem Ziel, den verwundbarsten und am stärksten benachteiligten Menschen Zugang zu Beschäftigung zu verschaffen.
- **Gleicher Zugang zu hochwertiger allgemeiner und beruflicher Bildung, einschließlich zu lebenslangem Lernen, und zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen von der frühen Kindheit an:** Dies erfordert Verbesserungen bei der Qualität und Relevanz der Angebote im Bereich allgemeine und berufliche Bildung und Qualifizierung, die sicherstellen, dass sie den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts, den Anforderungen der sich schnell verändernden Welt der Arbeit, dem grünen und digitalen Wandel und den demografischen Veränderungen gerecht werden. Eine den Wandel der Geschlechterrollen fördernde Berufsberatung für nicht-traditionelle Berufe wie in den MINT-Bereichen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften oder Technologie) in Verbindung mit Verbesserungen bei der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen und Sozialschutz, die eine Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienbetreuung ermöglichen, sind ebenso entscheidend wie gezielte Unterstützung für benachteiligte Gruppen.
- **Angemessener Schutz aller Arbeitnehmer und ein fairer Anteil an den Früchten des Wachstums:** Dies erfordert die Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für alle Beschäftigten, ungeachtet ihres Beschäftigungsstatus oder ihrer vertraglichen Vereinbarung, sowohl in der formellen als auch in der informellen Wirtschaft, angemessene gesetzliche oder ausgehandelte Mindestlöhne im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, die Umsetzung von Kollektivverhandlungssystemen, des Prinzips gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit und von Maßnahmen zur Förderung der Lohntransparenz sowie wirksamere und inklusivere Arbeitsmarktinstitutionen, darunter auch die zuständigen Aufsichtsbehörden.
- **Übergang zur formellen Wirtschaft:** Dies erfordert umfassende, auf das jeweilige Land zugeschnittene, geschlechtergerechte und nichtdiskriminierende integrierte Strategien, mit denen die zahlreichen Triebkräfte von Informalität in Angriff genommen werden können. Diese Strategien beinhalten eine Kombination von Interventionen zur Erhöhung der Fähigkeit der formellen Wirtschaft, Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit zu bieten und in der informellen Wirtschaft tätige Arbeitskräfte und Wirtschaftseinheiten aufzunehmen, sowie zur Stärkung der Fähigkeit von Menschen und Unternehmen, in die formelle Wirtschaft einzutreten, unter anderem auch durch die richtige Mischung aus Anreizen und die Beseitigung von Hindernissen beim Übergang in die Formalität.
- **Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung, Gleichheit für alle, Vielfalt und Inklusion:** Dies erfordert die Beseitigung von Stereotypen, diskriminierenden Gesetzen und Praktiken, auch am Arbeitsplatz, und die Förderung positiver und transformativer Maßnahmen, welche Gleichbehandlung und Chancengleichheit für Frauen und diskriminierte Grup-

pen in der Praxis gewährleisten. Die Erhöhung der Verfügbarkeit von Daten, einschließlich nach Geschlecht, Alter, Behinderung, Rasse, ethnischer Zugehörigkeit und Migrantenstatus aufgeschlüsselter Daten, ist zentrale Voraussetzung dafür, die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen zu überwachen und zu bewerten, während die Verwirklichung einer transformativen Geschlechtergleichstellung eine Kombination aus Politiklösungen innerhalb und außerhalb des Arbeitsmarkts erfordert, die an der Geschlechtersegregation im Beruf, ungleicher Entlohnung für gleichwertige Arbeit, geschlechtsspezifischer Gewalt und Belästigung und der ungleichen Verteilung unbezahlter Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern ansetzen.

- **Förderung von Handel und Entwicklung für eine faire Globalisierung und gemeinsamen Wohlstand**, auch in den Lieferketten: Dies erfordert unter anderem die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit den relevanten internationalen Organisationen dahingehend, starke Konjunkturschwankungen zu vermeiden, größere Preisstabilität bei Primärrohstoffen zu gewährleisten und einen ausgedehnten und stetigen internationalen Handel zu fördern. Wichtig sind auch die Förderung und Anwendung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit mittels Handelsabkommen und innerhalb von Lieferketten sowie eine verantwortungsvolle Unternehmensführung.
- **Universeller und angemessener Sozialschutz**: Dies erfordert die Ausweitung der nationalen Sozialschutzsysteme auf diejenigen, die nicht angemessen geschützt sind, sowie die Gewährleistung des Zugangs aller zu einem umfassenden, angemessenen und nachhaltigen Sozialschutz im gesamten Lebenszyklus.

15. Diese sieben Bereiche sind miteinander verflochten. So ist volle und produktive Beschäftigung unerlässlich für den Abbau von Ungleichheit; ohne sie sind weder Verteilung noch Umverteilung möglich. Eine hochwertige allgemeine und berufliche Bildung und öffentliche Dienstleistungen sind eine Vorbedingung für erfolgreiche Übergänge auf dem Arbeitsmarkt, Chancengleichheit bei der Beschäftigung, Geschlechtergleichstellung und soziale Inklusion. Formalisierung ist eine Grundvoraussetzung dafür, die Produktivität und Nachhaltigkeit von Unternehmen zu steigern, menschenwürdige Arbeit und das Wohl der Beschäftigten zu fördern und die finanziellen Ressourcen der Regierungen zu erweitern, damit sie strukturelle Entwicklungsprobleme überwinden und so Armut und Ungleichheit verringern können. Diskriminierung ist eine Determinante von Ungleichheit in Bezug auf Beschäftigungschancen und -ergebnisse zwischen verschiedenen Gruppen und Personen. Die Kaufkraft der Beschäftigten, insbesondere in der unteren Hälfte der Einkommensskala, zu schützen, ist äußerst wichtig dafür, Armut zu verhindern, Ungleichheit zu verringern und das Gefühl einer unfairen Behandlung zu vermeiden, vor allem in Zeiten hoher Inflation. Der Handel kann, wenn er angemessen gesteuert wird, ein starker Motor für menschenwürdige Arbeitsplätze und Wachstum sein und Ungleichheit zwischen reicheren und ärmeren Ländern verringern, auch im Rahmen von Lieferketten. Schließlich können die Länder, indem sie Kollektivverhandlungen und universellen Sozialschutz fördern, Ungleichheit entgegenwirken, Einkommenssicherheit und den Zugang zur Gesundheitsversorgung für Beschäftigte und ihre Familien gewährleisten sowie eine inklusive Erholung und Widerstandsfähigkeit in Krisenzeiten fördern. Die Frage stellt sich, wie es in der Praxis möglich ist, sich gegenseitig verstärkende Synergien zwischen den sieben vorrangigen Bereichen sowie zwischen ihnen und den außerhalb des Arbeitsmarkts angesiedelten Politikbereichen herzustellen, damit sie Wirkung bei der Verringerung von Ungleichheit entfalten können.

► Operationalisierung der vorgeschlagenen Strategie

16. Im Einklang mit den Orientierungen des Verwaltungsrats vom März 2022 wird zur Operationalisierung der vorgeschlagenen Strategie ein zweigleisiger Ansatz verfolgt, der die Verringerung von Ungleichheit durchgängig in die entsprechend den sieben oben genannten vorrangigen Bereichen durchzuführenden Tätigkeiten (siehe GB.344/INS/8) integriert und dies mit spezifischen Interventionen zur Bekämpfung von Ungleichheit mittels einer Kombination von Politikinterventionen in mehreren, wenn nicht allen sieben vorrangigen Bereichen, verbindet. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Strategie erfolgt nach zwei sich gegenseitig verstärkenden Stoßrichtungen: einer stärkeren Zusammenarbeit und Koordinierung der IAO mit dem multilateralen System auf internationaler und nationaler Ebene sowie länderspezifischen Strategien zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit.

Stärkere Zusammenarbeit und Koordinierung der IAO mit dem multilateralen System auf internationaler und nationaler Ebene

17. Das Thema Ungleichheit kann politisch umstritten sein; eine Stellungnahme zu diesem Thema muss daher durch überzeugende Fakten und solide Argumente untermauert werden. Insbesondere gilt es aufzuzeigen, wie der Abbau von Ungleichheit den Ländern dabei helfen kann, inklusivere, nachhaltigere und den Wandel der Geschlechterrollen fördernde Entwicklungsstrategien zu erarbeiten, die wirtschaftlich sinnvoll sind. Zu diesem Zweck ist es zwingend geboten, dass die IAO ihr Wissen und ihre Faktengrundlage zu verschiedenen politisch relevanten Fragen stärkt, etwa zu dem Verhältnis zwischen Ungleichheit in Ländern und zwischen Ländern, der Verknüpfung zwischen Handel, Produktivität und Wachstum und der Frage, wie diese sich in Bezug auf Kapital und Arbeitseinkommen verteilen, der Verteilungswirkung verschiedener Kollektivverhandlungssysteme oder der Frage, welche Politikkonzepte einzeln oder in Kombination den Strukturwandel wirksamer vorantreiben und angemessen zum gerechten Übergang zu einer CO₂-neutralen digitalen Wirtschaft beitragen und zugleich die Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt reduzieren könnten. Auch Bewertungen der Beschäftigungseffekte, mit denen der Einfluss von sozioökonomischen Entwicklungsstrategien und Investitionen auf Arbeitsmarktergebnisse evaluiert werden können, sind wichtig, damit die IAO als glaubwürdiger Akteur und Gesprächspartner wahrgenommen wird.
18. Da Ungleichheit nicht unvermeidlich, sondern das Ergebnis politischer Entscheidungen ist, würde eine Dokumentation der Erfahrungen und Erkenntnisse der IAO-Mitgliedstaaten mit dem Wunsch, eine Länderstrategie zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit zu fördern (siehe Absätze 23-27 und 31), in Kombination mit anderen einschlägigen Erfahrungen aus Ländern verschiedener Regionen zur Gestaltung von Entwicklungspfaden beitragen, die von mehr Gleichheit und Inklusion geprägt sind. Zur Erzeugung von Wissen und Fakten in diesem Bereich werden Partnerschaften mit anderen Organisationen, darunter mit der Europäischen Kommission, der OECD, den regionalen Wirtschafts- und Sozialkommissionen, der Welthandelsorganisation und der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen, sowie mit einschlägigen Denkfabriken angestrebt, um Größenvorteile zu erzielen und aufbauend auf den jeweiligen komparativen Vorteilen eine vielfältigere Perspektive zu schaffen und zugleich die Ansätze zu harmonisieren. Als Beitrag zur Globalen Koalition für soziale Gerechtigkeit ¹ und mit Blick auf den Weltgipfel für soziale Entwicklung 2025 könnte die IAO einen Bericht über

¹ GB.346/INS/17/1.

den Stand der sozialen Gerechtigkeit in der Welt herausgeben. Dabei würde der Stand der sozialen Gerechtigkeit in der Welt hinsichtlich der erzielten oder ausgebliebenen Fortschritte bewertet, auch in Bezug auf einige Schlüsselindikatoren zur Ungleichheit; diese Bewertung würde sich unter anderem auf bestehende Datenbanken wie die Global Wage Database der IAO, die World Social Protection Database der IAO und ILOSTAT sowie die Erkenntnisse von IAO-Flaggschiffberichten stützen. Laufende strategische Partnerschaften mit regionalen Gremien wie der Afrikanischen Union könnten gefördert werden, um die Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit als Verpflichtung auf kontinentaler Ebene zu verankern.

- 19.** Um auf das Ausmaß der Ungleichheit zwischen und in den Ländern horizontale Unterschiede und die damit einhergehenden Konsequenzen aufmerksam zu machen, werden gezielte multimediale Maßnahmen im Bereich Kommunikations- und Überzeugungsarbeit konzipiert. Diese Kommunikationsstrategie richtet sich gezielt an die Entwicklungspartner der IAO und die UN-Organisationen, einschließlich der residierenden Koordinatoren der UN, die Medien und die breite Öffentlichkeit. Sie wird ein besseres Verständnis der Gründe ermöglichen, aus denen die Bekämpfung der Ursachen von Ungleichheit in der Welt der Arbeit entscheidend wichtig für die Förderung von sozialer Gerechtigkeit und menschenwürdiger Arbeit und als Beitrag zum Weltfrieden ist. Ferner wird sie sich auf Botschaften und Bilder stützen, die aufzeigen, inwiefern die Bekämpfung von Ungleichheit allgemein und die Beseitigung von Armut den Aufbau von Gesellschaften und Volkswirtschaften begünstigen können, die nachhaltiger, widerstandsfähiger und von größerem Zusammenhalt geprägt sind. Sie wird veranschaulichen, welche Wege neben der wichtigen Rolle der Dreigliedrigkeit, des sozialen Dialogs, einschließlich Kollektivverhandlungen, der Arbeitsmarktinstitutionen und der internationalen Arbeitsnormen zu diesem Ziel führen könnten. Die Kommunikationsstrategie wird auf den Schlussfolgerungen der Konferenz und den entsprechenden Orientierungen des Verwaltungsrats beruhen. Zudem sollen die Erkenntnisse aus eigenen Analysen der IAO selbst sowie aus der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des multilateralen Systems und mit den Außenstellen als Informationsgrundlage herangezogen werden.
- 20.** Um ihren Einfluss zu steigern, wird sich die IAO aktiv an Initiativen gegen Ungleichheit beteiligen – z. B. an der Ausarbeitung des Berichts des UN-Generalsekretärs zum Schwerpunktthema „Schaffung von voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle als Mittel zur Überwindung von Ungleichheit, um die Erholung von der COVID-19-Pandemie und die vollständige Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu beschleunigen“ und der entsprechenden Politikempfehlungen, die auf der 61. Tagung der Kommission für soziale Entwicklung im Februar 2023 vorgelegt werden sollen. Zur Vorbereitung des Weltgipfels für soziale Entwicklung 2025 könnte die IAO in Erwägung ziehen, den während der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2023 oder 2024 abzuhaltenden Gipfel zur Welt der Arbeit der Frage zu widmen, wie Ungleichheit verringert werden kann, um soziale Gerechtigkeit zu fördern und niemanden zurückzulassen.
- 21.** Ein weiterer wichtiger programmbezogener Weg, die vorgeschlagene Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit zu fördern, führt über das Globale Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz für einen gerechten Übergang, mit dem sich eine Reihe von UN-Organisationen unter der Federführung der IAO zum verpflichtet hat, 400 Millionen Arbeitsplätze zu schaffen und den Sozialschutz auf 4,1 Milliarden derzeit nicht abgesicherte Menschen auszuweiten und gleichzeitig gerechte Übergänge zu ermöglichen. Zwei eigenständige Komponenten des Globalen Förderinstruments sind die Verringerung der Informalität und Investitionen in die Pflegewirtschaft zugunsten menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und hochwertiger Pflegedienste. Das Globale Förderinstrument

erstreckt sich auf die meisten der in den Schlussfolgerungen der Konferenz über Ungleichheit in der Welt der Arbeit aufgeführten vorrangigen Bereiche und eignet sich somit besonders gut dafür, die Auswirkungen von kombinierten Politikkonzepten und einer interinstitutionellen Zusammenarbeit auf die Verringerung der Ungleichheit aufzuzeigen. Die IAO wird den Aspekt der Ungleichheit stärker sichtbar in den Grundgedanken des Globalen Förderinstruments und die dazugehörige Strategie einbeziehen und spezifische Indikatoren für die Messung der Auswirkungen ihrer Tätigkeiten zur Bekämpfung von Ungleichheit entwickeln.

22. Damit das Amt und die Mitgliedsgruppen der IAO beim Thema Ungleichheit wirksam mit den relevanten Akteuren in internationalen und nationalen Foren und Prozessen zusammenarbeiten können, muss bekannt sein, was zu tun ist und wie. Daher sollen praktische Instrumente entwickelt bzw. bereits bestehende angepasst werden, auch in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie der Europäischen Kommission. Denkbar sind unter anderem folgende Instrumente: nationale und lokale Diagnosen zur Ungleichheit, Maße der Ungleichheit mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen, etwa der Gini-Index oder andere zerlegbare Messgrößen, die Einkommensverteilung nach Quintil/Dezil des individuellen oder Haushaltseinkommens je nach Datenverfügbarkeit, der Anteil des Arbeitseinkommens und die Zielvorgaben der Ziele für nachhaltige Entwicklung, sowie Leitlinien zur Messung der Beschäftigungseffekte wirtschafts-, finanz- und handelspolitischer Konzepte oder der Verteilungswirkung von Sozialschutzmaßnahmen oder spezifischen Interventionen im Entwicklungsbereich. Eine proaktive und strategische Zusammenarbeit mit den residierenden Koordinatoren auf Länderebene wird wesentlich dafür sein, sowohl die betroffenen UN-Organisationen als auch andere Regierungsstellen als das Arbeitsministerium für die erforderliche Unterstützung zu gewinnen. Aufgrund ihrer Breite und ihrer Auswirkungen auf alle wirtschaftlichen und sozialen Bereiche könnte eine Agenda zur Verringerung von Ungleichheit der IAO und ihren Mitgliedsgruppen neue Ansatzpunkte verschaffen, um die Konzepte, Interessenträger, Mechanismen und Normen der IAO durchgängig in den Kooperationsrahmen der UN für die nachhaltige Entwicklung (UNSDCF) zu berücksichtigen. Gleichzeitig werden der soziale Dialog und die Beteiligung der Sozialpartner an Diskussionen mit den residierenden Koordinatoren und dem UN-System im weiteren Sinne zu mehr Politikkohärenz beitragen und dabei auch verdeutlichen, wie wichtig Demokratie und Repräsentativität für soziale und wirtschaftliche Entwicklung sind.

Länderspezifische Strategien zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit

23. Die Glaubwürdigkeit und fortgesetzte Relevanz der vorgeschlagenen Strategie werden entscheidend von ihrer Resonanz auf nationaler Ebene abhängigen. Zu diesem Zweck wäre es wichtig, die Verringerung vertikaler und horizontaler Ungleichheit nach dem Konzept des einheitlichen Handelns der IAO anzugehen. Dadurch würde die Zusammenarbeit der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen mit anderen UN-Organisationen und sonstigen relevanten Interessenträgern auf Länderebene im Rahmen nationaler Entwicklungsprogramme und der UNSDCF erleichtert. In dieser Hinsicht wäre es überaus bedeutsame, die Fähigkeit der Mitgliedsgruppen der IAO zu stärken, Maßnahmen mit ungleichheitsminderndem Effekt in Bereichen, die die Welt der Arbeit betreffen, zu propagieren und durchzuführen, unter anderem mit Hilfe des Internationalen Ausbildungszentrums der IAO (Turiner Zentrum).
24. Für die länderspezifischen Strategien zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit kommen verschiedene Modalitäten infrage. So könnte die Bekämpfung vertikaler und horizontaler Ungleichheit ausdrücklich zu einem Ziel des Landesprogramms für menschenwürdige Arbeit (DWCP) erklärt werden, das mit konkreten Maßnahmen, einschlägigen Indikatoren für die Überwachung und Angaben zu den für eine Zusammenarbeit in

Betracht kommenden Regierungsstellen und UN-Organisationen einhergeht. Zur Unterstützung dieser Bemühungen könnten Leitlinien erstellt werden. Weitere mögliche Szenarien bestünden in der Schaffung von Foren für den regelmäßigen Informationsaustausch und eine „leichte“ Koordinierung zwischen dem Arbeitsministerium, anderen betroffenen Ministerien, Sozialpartnern und sonstigen Akteuren oder in der Einrichtung von Koordinierungsmechanismen, die auf der Grundlage von fundierten Entscheidungen und mittels eines Überwachungssystems Synergien und Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen ermöglichen.

25. Die Auswahl von Ländern unterliegt keinen festen Kriterien. Folgende Kriterien könnten ins Auge gefasst werden: Länder, in denen sich die Mitgliedsgruppen der IAO verpflichtet haben, die Einführung der vorgeschlagenen Strategie aktiv mitzutragen und zu unterstützen, Länder mit laufenden oder geplanten Tätigkeiten in mehreren der sieben vorrangigen Bereiche und Länder, in denen die IAO die Möglichkeit hat, zur Unterstützung der vorgeschlagenen Strategie auf Partnerschaften mit anderen UN-Organisationen, internationalen Finanzinstitutionen und Gebern zurückzugreifen, auch im Rahmen eines bestehenden oder geplanten UNSDCF oder DWCP.
26. Ebenso wichtig wie der Inhalt der vorgeschlagenen Strategie ist der Prozess ihrer Ausarbeitung, Umsetzung- und Überwachung. Für die länderspezifischen Strategien ist daher eine Anfangsphase vorgesehen, in der sich die Mitgliedsgruppen der IAO und andere betroffene Parteien ein gemeinsames Verständnis der zu behandelnden Probleme und ihrer Ursachen erarbeiten und auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der sieben von der Konferenz festgelegten vorrangigen Bereiche die Prioritäten, erwarteten Ergebnisse sowie die entsprechenden Kombinationen von Politikmaßnahmen und Fristen festlegen. Vorgesehen sind darüber hinaus verschiedene Überwachungssysteme, die Fortschritte anhand gemeinsam vereinbarter Indikatoren zu messen und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen auszulösen. Begleitend zur Überwachung der Umsetzung der vorgeschlagenen Strategie sollen Erfahrungen ausgetauscht und dokumentiert werden.
27. Die Förderung der Ratifizierung und Umsetzung der grundlegenden und sonstiger einschlägiger Normen sowie der soziale Dialog, einschließlich Kollektivverhandlungen, werden die im Rahmen dieser beiden Stoßrichtungen durchgeführten Tätigkeiten untermauern.

► Finanzielle Konsequenzen

28. Für die Operationalisierung der vorgeschlagenen Strategie werden über die in der laufenden Zweijahresperiode bereits für die sieben vorrangigen Bereiche vorgesehenen Mittel hinaus zusätzliche gesonderte Mittel zur Unterstützung der nachfolgenden Komponenten benötigt.

Internationale Zusammenarbeit

29. Zusätzliche zweckgebundene Mittel wären für die Ausarbeitung eines Berichts über den Stand der sozialen Gerechtigkeit erforderlich, aber auch für die Erarbeitung von Instrumenten zur Messung von Ungleichheit, die an nationale Gegebenheiten angepasst werden können, für Analysen zu den verschiedenen oben genannten Themen, für Datenerhebungen zur Erhöhung der Verfügbarkeit relevanter Statistiken und für eine spezielle Kommunikationsstrategie. Der zusätzliche Mittelbedarf für diese Komponenten würde sich auf etwa 2,5 Millionen US-Dollar belaufen.

Länderstrategien

30. Das Ausmaß und die Form der Beteiligung des Amtes an der Entwicklung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung der vorgeschlagenen Strategie und der entsprechende Mittelbedarf hängen von den betroffenen Ländern und gewählten Modalitäten ab. In manchen Fällen würde die Unterstützung des Amtes darin bestehen, den Austausch mit anderen relevanten Ländern oder internationalen Experten zu erleichtern, auf Ersuchen gezielte Fachunterstützung bereitzustellen und bei der Erarbeitung länderspezifischer Diagnosen zur Ungleichheit oder ihrer Überwachung Hilfestellung zu leisten. In anderen Ländern müsste das Amt eventuell Finanzmittel und Fachwissen bereitstellen, um die Mitgliedsgruppen durch die Stärkung ihrer Kapazitäten in die Lage zu versetzen, Wirkungsbewertungen zu den außerhalb des Zuständigkeitsbereichs ihres Arbeitsministeriums beschlossenen Politikkonzepten für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit vorzunehmen und die Interventionen umzusetzen, die von den Mitgliedsgruppen als unverzichtbar für die Bekämpfung der wichtigsten Formen der Ungleichheit und ihrer Triebkräfte benannt werden. Als Ausgangsbasis für die Ausarbeitung der vorgeschlagenen Strategie für die ersten fünf „Pilotländer“ würden zusätzlich zu der in Form von Sachleistungen erbrachten Unterstützung von einschlägigen Sachverständigen vor Ort und in der Zentrale schätzungsweise 500.000 US-Dollar pro Land benötigt.

▶ Beschlussentwurf

31. **Der Verwaltungsrat ersuchte den Generaldirektor, seine Orientierungen in Bezug auf die vorgeschlagene umfassende und integrierte Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit, einschließlich der entsprechenden finanziellen Konsequenzen, zu berücksichtigen und sich zugleich zu bemühen, den zusätzlichen Finanzierungsbedarf so weit wie möglich durch Neupriorisierung innerhalb bestehender Haushalte und/oder durch erneuerte Bemühungen um Ressourcenmobilisierung zu decken.**