

9. Europäische Regionaltagung
Oslo, April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit

Bericht des Generaldirektors

Copyright © Internationale Arbeitsorganisation 2013
Erste Auflage 2013

Veröffentlichungen des Internationalen Arbeitsamtes sind gemäß Zusatzprotokoll 2 des Welturheberrechtsabkommens urheberrechtlich geschützt. Gleichwohl sind kurze Auszüge ohne Genehmigung zulässig unter der Voraussetzung, dass die Quelle angegeben wird. Das Recht zur Wiedergabe und Übersetzung ist zu beantragen bei ILO Publications (Rights and Permissions), Internationales Arbeitsamt, CH-1211 Genf 22, Schweiz, oder durch Email: pubdroit@ilo.org. Dem Internationalen Arbeitsamt 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.ifro.org für die Urheberrechtsorganisation in Ihrem Land.

ISBN 978-92-2-727418-0 (print)
ISBN 978-92-2-727419-7 (web pdf)

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

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

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

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Siehe auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	vii
Abkürzungsverzeichnis	xv
Einleitung	1
TEIL I	
1. Gestaltung politischer Maßnahmen für beschäftigungsintensives Wachstum	3
1.1. Makroökonomischer Kontext und Arbeitsmarktbilanz	4
1.2. Nachhaltiges beschäftigungsintensives Wachstum: Einander ergänzende gesamtwirtschaftliche beschäftigungsfördernde und sozialpolitische Maßnahmen	9
1.3. Maßnahmen zugunsten struktureller und produktiver Veränderungen: Förderung von Wachstum, Produktivität und Beschäftigung.....	14
1.4. Förderung der Nachhaltigkeit und der Kapazität von Unternehmen für die Schaffung von Arbeitsplätzen	19
1.5. Grundsatzpolitische Erwägungen und die weitere Vorgehensweise	22
2. Förderung von Arbeitsplätzen hoher Qualität durch wirksamen sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen	27
2.1. Förderung der Qualität von Arbeitsplätzen und Bekämpfung von Ungleichheiten in der Arbeitswelt	28
2.2. Stärkung des nationalen dreigliedrigen sozialen Dialogs und von Kollektivverhandlungen	33
2.3. Löhne, Produktivität und die Rolle von Institutionen des sozialen Dialogs....	38
2.4. Förderung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen	43
2.5. Stärkung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften durch Arbeitsaufsicht.....	45
2.6. Grundsatzpolitische Erwägungen und die weitere Vorgehensweise	48
3. Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise und der Herausforderungen einer alternden Gesellschaft	51
3.1. Die großen Arbeitsmarktprobleme, mit denen in erster Linie junge Menschen, aber auch Arbeitnehmer im Erwachsenenalter und ältere Arbeitnehmer konfrontiert sind	52
3.2. Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für Jugendliche	56

3.3. Maßnahmen zur Förderung von Arbeitsmarktübergängen und aktivem Altern	63
3.4. Reformen von Sozialschutzsystemen mit dem Ziel, Deckungslücken zu schließen, der Herausforderung der Bevölkerungsalterung entgegenzuwirken sowie Angemessenheit und Tragfähigkeit zu erreichen	67
3.5. Grundsatzpolitische Erwägungen und die weitere Vorgehensweise	71
4. Förderung von internationalen Arbeitsnormen und Politikkohärenz in Europa und Zentralasien	75
4.1. Internationale Arbeitsnormen als ein Orientierungsrahmen für Politikkohärenz und nachhaltiges Wirtschaftswachstum.....	76
4.2. Internationale Politikkohärenz.....	83
4.3. Politikkohärenz auf der Landesebene	89
4.4. Grundsatzpolitische Erwägungen und die weitere Vorgehensweise	93
 TEIL II	
5. Überblick über die Tätigkeiten der IAO in Europa und Zentralasien von 2009 bis 2012	99
5.1. Präsenz der IAO in Europa und Zentralasien	99
5.2. Tätigkeiten und Errungenschaften in der Region	101
Bibliographie	141
 Tabellen	
1.1. Reales BIP-Wachstum und Arbeitslosigkeit, 2010-12.....	5
1.2. Bewertung und Indikatoren der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	8
1.3. Investitionen als Anteil an Liquiditätsbeständen börsennotierter Unternehmen	20
2.1. Teilzeitbeschäftigte als prozentualer Anteil an allen Beschäftigten, 2008 und 2011 .	31
2.2. Mindestlohnsysteme, Europa	42
 Abbildungen	
1.1. Real-BIP- und Beschäftigungswachstum nach Region.....	5
1.2. Arbeitslosenquoten 2010 und 2012.....	7
1.3. Simulierte Veränderungen der sektoralen Zusammensetzung von Beschäftigung im Zusammenhang mit einer ehrgeizigen Klimaschutzpolitik	18
2.1. Zeitarbeitskräfte als prozentualer Anteil an allen Beschäftigten, 2008 und 2011	28
2.2. Teilzeitbeschäftigte als prozentualer Anteil an allen Beschäftigten, 2008 und 2011.....	29
2.3. Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen.....	34

2.4. Reallohnwachstum, 2005-11	39
2.5. Wachstum der Arbeitsproduktivität und das Reallohnwachstum, 1999-2007 und 2008-11	40
2.6. Lohnanteil am BIP, 2000-11	41
2.7. Arbeitsunfälle mit tödlichem Ausgang, 2008-09	43
2.8. Die Finanzkrise und ihre potenziellen Auswirkungen auf den Arbeitsschutz	44
3.1. Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten für Jugendliche (15- bis 24-Jährige), Arbeitnehmer im Erwachsenenalter (25- bis 54-Jährige) und ältere Arbeitnehmer (55- bis 64-Jährige) in der EU-27, 2008 und 2011	53
3.2. Jugendarbeitslosenquote in ausgewählten EZA-Ländern, 2008 und 2012	54
3.3. Anteil der Jugendlichen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Berufsausbildung befinden, in ausgewählten EZA-Ländern für Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren, 2008 und 2011	55
3.4. Mittelzuweisungen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, 2008 und 2011	64
3.5. Sozialschutzausgaben und staatliche Gesamtausgaben als Anteil am BIP	68
3.6. Prognostizierte Veränderungen des Anteils der Rentenausgaben am BIP, 2010-60. .	70
5.1. Mittelzuweisungen aus dem ordentlichen Haushalt nach Region, 2012-13	100

Zusammenfassung

Seit 2008 wurde die Region Europa und Zentralasien (EZA) stark von einer Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen, die verheerende Auswirkungen auf die Realwirtschaft sowie auf das Beschäftigungsniveau und die Qualität von Beschäftigung hatte. Die jüngsten Zahlen für die Europäische Union (EU) und mehrere andere Länder in der Region belegen Arbeitslosenquoten auf Rekordniveau, wobei junge Menschen besonders betroffen sind.

Es wächst die Besorgnis, dass die Geschwindigkeit und der Umfang von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sowohl in den von der Krise betroffenen Ländern als auch in anderen europäischen Ländern für die angestrebten Politikziele nicht angemessen waren, die Erholung der Beschäftigung in Gefahr gebracht haben und die Aufmerksamkeit von der dringend notwendigen Reform des Finanzsystems abgelenkt haben. Kürzungen öffentlicher Ausgaben aufgrund von Haushaltsdisziplin haben in vielen Fällen den Sozialschutz und die Qualität sowie die Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen geschwächt. Arbeitsmarktreformen haben die Arbeitsplatzsicherheit ausgehöhlt und die Sozialpartner geschwächt. Statt als notwendiges Instrument für die Verhandlungen genutzt zu werden, die angemessenen Anpassungen zugrunde gelegt werden müssen, ist der soziale Dialog diesen Entwicklungen zum Opfer gefallen. Dies hat sowohl legitime Demonstrationen als auch weniger friedliche Ausbrüche von Unruhen zur Folge gehabt. Vor dem Hintergrund von wachsender Einkommensungleichheit und Anstiegen der Zahl der erwerbstätigen Armen stellt diese Situation eine Bedrohung für das Soziale Europa dar: für unsere Vision einer Gesellschaft, die sich durch Humanität, Gleichberechtigung und Fairness auszeichnet; für die Werte der Solidarität und des sozialen Zusammenhalts; und für die Stabilität unserer Gesellschaften.

Welche politischen Handlungskonzepte und Reformen können die Zukunft Europas in der globalen Wirtschaft schützen und gleichzeitig den Verlust der Errungenschaften des Europäischen Sozialmodells verhindern? Die Europäische Regionaltagung bringt Akteure aus der Realwirtschaft mit dem Ziel zusammen, dass sie in den sozialen Dialog eintreten, sich mit diesen Herausforderungen auseinandersetzen und eine Vorgehensweise festlegen, die Europa zurück auf Kurs bringt – auf einen Weg, der das Vertrauen in die produktive Kapazität der Sozialpartner wiederherstellt und das Potenzial europäischer Volkswirtschaften zur Verwirklichung beschäftigungsintensiven Wachstums und besserer Lebensbedingungen für alle erschließt.

Der Bericht beschreibt die Herausforderungen in der Region sowie die zentralen Bereiche und politischen Maßnahmen, die die dreigliedrigen Partner erwägen müssen, um die notwendigen Veränderungen zu bewirken und einen Weg aus der gegenwärtigen misslichen Lage zu finden. Er stellt einige der Schlüsselemente einer ausgewogenen Wachstumsstrategie für Europa zur Förderung stabilen, nachhaltigen und beschäftigungsintensiven Wachstums vor. Zentral für diese Strategie ist die Notwendigkeit, den echten sozialen Dialog wiederherzustellen, um die wirtschaftliche Erholung sowohl zu gestalten als auch Impulse dafür zu geben. Diese Erwägungen können einen signifikanten Beitrag zur Verwirklichung des Ziels menschenwürdiger Arbeit für alle leisten. Um sowohl auf der nationalen als auch auf der internationalen Ebene Politikkohärenz und Koordinierung zu erreichen, setzt ihre Umsetzung jedoch die Integration wirtschaftlicher, beschäftigungsbezogener und sozialer Ziele voraus.

Arbeitsplätze für Europa

Die Arbeitslosigkeit ist in weiten Teilen Europas gestiegen, und zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen bleibt die Schaffung von Arbeitsplätzen die größte Aufgabe. Es ist klar, dass die wirtschaftliche Erholung so gestaltet werden muss, dass mehr Arbeitsplätze entstehen. Es besteht jedoch das Risiko, dass die politischen Maßnahmen, die als Reaktion auf die Rezession ergriffen wurden, Beschäftigungszielen zuwiderlaufen und Armut sowie Ungleichheit verschärfen. Der Übergang vieler Regierungen zu Sparmaßnahmen hat die aufkeimende Erholung der Beschäftigung geschwächt, konnte jedoch weder das Wachstum der Haushaltsdefizite stoppen noch Investitionen fördern. Es bedarf eines Richtungswandels hin zu unterstützenden gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen, die sich mit Beschäftigungszielen decken.

Kurzum muss das richtige Gleichgewicht zwischen einer Strategie für beschäftigungsintensives Wachstum und der Verwirklichung von Haushaltsdisziplin gefunden werden. Dies wird bedeuten, realistische fiskalische Ausgabenpläne zu erstellen, die sowohl die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen als auch dazu führen, dass mittelfristig fiskalische Ziele erreicht werden. Zu den diesbezüglichen Maßnahmen kann zählen, die Besteuerung progressiver zu gestalten, erstattungsfähige Steuergutschriften auf Haushalte mit niedrigem Einkommen auszuweiten und Initiativen zur verbesserten Steuereinzahlung sowie zur Verbreiterung der Steuerbasis zu ergreifen. Ein solcher beschäftigungsfreundlicher Ansatz zur Konsolidierung wird nicht nur dabei hilfreich sein, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen zu schaffen, sondern kann auch zu einkommensbasiertem statt schuldenbasiertem Konsum der Haushalte beitragen und das Wirtschaftswachstum fördern. Es muss deshalb darauf geachtet werden, dass Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in die richtige Reihenfolge gebracht werden, und ihre Zusammensetzung muss geändert werden, um die kontinuierliche Unterstützung für beschäftigungsorientierte Maßnahmen und beschäftigungsfördernde Programme, insbesondere für Jugendliche, sicherzustellen.

Unternehmen in der europäischen Region leiden unter schwacher Nachfrage und ungewissen wirtschaftlichen Aussichten. Damit eine beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung Wirklichkeit wird, müssen Anstrengungen unternommen werden, um ihre Nachhaltigkeit und ihre Kapazität für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Es müssen dringend Wege gefunden werden, die Kreditflüsse an Klein- und Mittelunternehmen wiederherzustellen, die einen großen Teil der Gesamtbeschäftigung in der Eurozone stellen und wahrscheinlich die wichtigsten Arbeitsplatzbeschaffer sein werden. Regierungen und andere Akteure müssen auch Wege finden, um Unternehmen mit hohen Beständen an Liquidität zu ermutigen, in produktive Aktivitäten zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen.

Ferner werden Maßnahmen benötigt, um Produktivität zu unterstützen, den technologischen Wandel einschließlich des Übergangs zu umweltgerechten Technologien anzuregen sowie den Erwerb von Fachwissen, Qualifikationen und Know-how zu fördern. Dies ist wichtig für die produktive Umgestaltung der Wirtschaft und beschäftigungsintensives Wachstum. Solche Maßnahmen müssen: i) die Produktivität, die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung in bestehenden Sektoren erhöhen; ii) die Diversifizierung in neue Sektoren mit höherer Wertschöpfung fördern; iii) Öko-Industrien und „grüne“ Arbeitsplätze unterstützen; sowie iv) das erworbene Fachwissen und die Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung sowie die Management- und Organisationspraxis von Unternehmen entwickeln. Sozialer Dialog, Partnerschaften und strategische Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie der Regierung sind wichtig für die Gestaltung der wirksamsten Maßnahmen und Umgestaltungsprozesse.

Die Wirksamkeit der Ergebnisse von Politik und der Stabilität der wirtschaftlichen Erholung durch sozialen Dialog verbessern

In der Anfangsphase der Rezession spielte der soziale Dialog insofern eine wichtige Rolle, als viele Länder dreigliedrige Reaktionen beschlossen, um dazu beizutragen, die sozialen Auswirkungen zu beschränken. Nachdem jedoch dazu übergegangen wurde, der Haushaltskonsolidierung und zugehörigen Strukturreformen Vorrang einzuräumen, scheint ein Rückzug vom sozialen Dialog stattgefunden zu haben. Manche Regierungen verabschiedeten einseitige Maßnahmen und nutzten Verordnungen, um Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung einzuführen und Arbeitsmarktreformen zu vollziehen.

Die Einbeziehung der Akteure in der Realwirtschaft in den sozialen Dialog über wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen ist eine wichtige Voraussetzung für die Ausarbeitung und Umsetzung einer beschäftigungsintensiven Wachstumsstrategie. Dies ist der Schlüssel dafür, die Übereinkünfte erzielen zu können, die notwendig sind, um *geeignete* gesamtwirtschaftliche Anpassungen rasch und entschieden vorzunehmen. Der soziale Dialog verbessert die Ausgestaltung politischer Maßnahmen, trägt zu ihrer wirksamen Durchführung bei und verbessert die Qualität der Ergebnisse. Er ist ein Instrument, um Konsens zu schmieden, und nicht, um ihn zu erzwingen. Wie die IAO-Mitgliedsgruppen wissen, ist dies ein Prozess, der die Weitergabe von Wissen, Verhandlungen, die Suche nach Zielkonflikten sowie Kompromisse umfasst.

Defizite in Bezug auf den sozialen Dialog können zu kostspieligen Verzögerungen grundsatzpolitischer Anpassungen führen, die zur Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglicherweise erforderlich sind. Sie können auch zur unwirksamen Durchführung von unter anderen Umständen sinnvollen Maßnahmen führen. Angesichts der Tiefe der Anpassungen, die zur Überwindung der Krise notwendig sind, ist die Unterstützung durch die Sozialpartner eine Voraussetzung, um Konsistenz sicherzustellen, kostspielige Verzögerungen bei der Durchführung von Maßnahmen infolge sozialer und politischer Instabilität zu vermeiden sowie die Wirksamkeit der Ergebnisse zu gewährleisten (beispielsweise politisch Verantwortliche auf neu aufkommende Probleme aufmerksam zu machen und dafür Sorge zu tragen, dass Beschäftigung weiterhin im Zentrum der Aufmerksamkeit der Politik steht). Der soziale Dialog ist der „Stein der Weisen“, auf den sich die Akteure in der Realwirtschaft stützen können, wenn die wirtschaftliche Erholung beschäftigungsorientiert sein soll und Innovation sowie Investitionen fördern soll.

Die Qualität von Arbeitsplätzen verbessern

Zusätzlichen Anlass zur Sorge bietet in Europa die Qualität der verfügbaren Arbeitsplätze. In den weniger entwickelten Regionen entfällt ein beträchtlicher Anteil der Gesamtbeschäftigung auf nicht angemeldete Arbeit und informelle Beschäftigung. In den letzten Jahren wurde auch ein Anstieg des Anteils atypischer Beschäftigungsformen und des Anteils von Zeit- und Teilzeitarbeitskräften beobachtet, die diese Formen der Arbeit akzeptieren, weil sie keine andere Wahl haben. Im Allgemeinen sind diese Arbeitsplätze von schlechterer Qualität, gehen mit einem niedrigeren Entgelt einher und bieten Arbeitnehmern weniger Schutz als eine Vollzeitbeschäftigung in Festanstellung. Statt als Sprungbrett zu stabilen, besser vergüteten Arbeitsplätzen zu fungieren, bleiben Arbeitnehmer in manchen Ländern gewöhnlich in Zeitarbeitsverhältnissen. Während in anderen die Übergangsrate von Zeitarbeit zur Festanstellung gestiegen ist. Ursachen für die anhaltende Arbeitsmarktsegmentierung in der ersten Gruppe von Ländern scheinen schlechte politische Entscheidungen, schwächere Kündigungsschutzvorschriften (KSV) für Zeitarbeitskräfte und der Umstand zu sein, dass Kollektivvereinbarungen diese Arbeitskräfte nicht ausreichend abdecken.

Die Ergebnisse jüngerer Arbeitsmarktreformen tendierten zu einer Aufweichung von KSV für festangestellte Arbeitnehmer, zur Dezentralisierung und Deregulierung von Kollektivvereinbarungen (insbesondere von Ausweitungsregelungen) sowie zu Veränderungen der Regelungen für die Vertretung durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. In den meisten Fällen wurden diese mit lediglich beschränktem sozialem Dialog oder ganz ohne diesen eingeführt. Es besteht ein klarer Bedarf an ausgewogenen Arbeitsmarktreformen, damit diese sowohl die Anpassung von Unternehmen unterstützen als auch den angemessenen Schutz von Arbeitnehmern sicherstellen. Dies umfasst Maßnahmen mit dem Ziel, die Wirksamkeit von Institutionen für Kollektivverhandlungen sicherzustellen. Eine solche Ausgewogenheit kann nur durch dreigliedrigem sozialen Dialog erreicht werden.

Dreigliedrige Aktivitäten sind auch dafür notwendig, den Übergang von informeller zu formeller und menschenwürdiger Beschäftigung zu fördern.

Die Lohnpolitik stärken

In Bezug auf Löhne sind zwei Punkte hervorzuheben. Erstens ging es bei der Lohnfindung in manchen Ländern einseitig um Lohnzurückhaltung. In den meisten entwickelten Ländern in der Region bewegten sich die Löhne sowohl vor als auch während der Krise nur innerhalb eines sehr kleinen Bereichs. Zweitens war die Beziehung zwischen den Reallöhnen und der Arbeitsproduktivität in den meisten Ländern in der Region recht schwach. Diese Diskrepanz zwischen Löhnen und Produktivität wird durch den seit längerem anhaltenden Rückgang des Lohnanteils am BIP bekräftigt.

Eine Reihe institutioneller Faktoren erklärt die Verschiedenheit der Lohnrends in der Region. In Ländern mit schwachen Institutionen für Kollektivverhandlungen kam es während der Krise zu unmittelbaren und starken Lohnsenkungen, während Länder mit starken Institutionen für Kollektivverhandlungen weniger starke Rückgänge verzeichneten. Dies galt selbst dort, wo in Verhandlungen im Gegenzug zu Beschäftigungssicherheit Lohnkürzungen zugestanden wurden. Gleichermaßen war in Jahren mit Wirtschaftswachstum in Ländern, in denen Kollektivverhandlungen für einen größeren Teil der Wirtschaft geführt wurden, die Verknüpfung zwischen Löhnen und Produktivität enger. Regelmäßige und ausgehandelte Anpassungen des Mindestlohns haben ebenfalls zu höheren Löhnen, zur Verringerung von Lohnunterschieden und zur Begrenzung der Zahl von Geringverdienern beigetragen.

Grundsatzpolitische Interventionen von Regierungen zur Verringerung der Defizite von Haushalt und Staatsfinanzen, die starke Lohnkürzungen oder Lohnstopps im öffentlichen Sektor umfassten, beschränkten in einer Reihe von Ländern den potenziell positiven Einfluss von Kollektivverhandlungen mit negativen Auswirkungen auf die Produktivität der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und die Qualität öffentlicher Dienste. Es bedarf offenkundig einer ausgewogenen Lohnpolitik, die die Verknüpfung zwischen Löhnen und Produktivität wiederherstellt. Voraussetzungen hierfür sind starke Sozialpartner und wirksame Institutionen für Kollektivverhandlungen.

Den Arbeitsschutz fördern

Die Rezession wirkte sich negativ auf die Ressourcen aus, die für den Arbeitsschutz bereitgestellt wurden. Solche Kürzungen sind Einsparungen an der falschen Stelle, weil verglichen mit den „Einsparungen“ durch Kürzungen der Ausgaben für den Arbeitsschutz Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten mit sehr hohen wirtschaftlichen Kosten verbunden sind. Stattdessen muss die nationale Arbeitsaufsicht gestärkt und sichergestellt werden, dass sie effektiv ist, um sichere Arbeitsbedingungen zu erreichen und dem erhöhten Risiko nicht angemeldeter Arbeit entgegenzuwirken.

Jugendliche zurück in Arbeit bringen

Junge Menschen waren in unverhältnismäßig hohem Maß von der Beschäftigungskrise betroffen, und es besteht die große Gefahr einer verlorenen Generation. Unter den drei Alterskohorten (Jugendliche, Arbeitnehmer im Erwachsenenalter und ältere Arbeitnehmer) ist die Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen am höchsten. In zwei Drittel der EZA-Länder liegt sie über 20 Prozent und erreicht Werte von über 50 Prozent in Ländern wie Griechenland, Spanien und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Politische Handlungskonzepte zur Bekämpfung der Jugendbeschäftigungskrise konzentrieren sich im Allgemeinen auf angebotsseitige Maßnahmen (beispielsweise Qualifizierungsmöglichkeiten), während nachfrage-seitige Interventionen zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen seltener sind. Es wird ein umfassendes Maßnahmenpaket benötigt, um Jugendliche zurück in Arbeit zu bringen. Dieses sollte umfassen: auf junge Menschen ausgerichtete Aktivierungsmaßnahmen; Systeme für Beschäftigungsgarantien für Jugendliche; Subventionen und andere Anreize; geeignete und marktgerechte Ausbildung und Qualifizierung; Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen; sowie Beschäftigungsprogramme wie beschäftigungsintensive öffentliche Arbeiten und kommunale Programme.

Der Herausforderung der alternden Gesellschaft entgegenwirken

Prognosen zufolge wird der demografische Wandel in den kommenden Jahrzehnten in historischen Spitzenwerten des Anteils der älteren Bevölkerung resultieren. Durch die Förderung „aktiven Alterns“ muss er besser bewältigt werden. Dies umfasst Maßnahmen, die älteren Arbeitnehmern den Verbleib im Arbeitsmarkt ermöglichen und die Reintegration ausgeschlossener Arbeitnehmer fördern. Auch wenn die Arbeitslosenquote älterer Arbeitnehmer niedriger ist als bei den anderen Altersgruppen, haben sie große Wiederbeschäftigungsprobleme. Ältere Arbeitnehmer sind oft mit einer Reihe von Vorurteilen konfrontiert, was ihre Produktivität und ihre Anpassungsfähigkeit betrifft, was dazu führen kann, dass sie vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Sich verschlechternde Gesundheit, häufig verursacht durch schlecht angepasste Bedingungen am Arbeitsplatz, kann ältere Arbeitnehmer dazu bewegen, vorzeitig in den Ruhestand einzutreten. Allen diesen Hindernissen muss durch eine umfassende Strategie für aktives Altern entgegengewirkt werden, die folgende Elemente einschließen sollte: Ausbildung und Qualifizierung zur Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit; sichere und gesunde Arbeitsbedingungen; gegebenenfalls die Anpassung von Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer; Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten; und Anreize für die Einstellung älterer Arbeitnehmer.

Die Tragfähigkeit von Sozialschutzsystemen sicherstellen

Nationale Sozialschutzsysteme in der EZA-Region geraten durch demografische Veränderungen und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zunehmend unter Druck. Während 2008/2009 höhere Einkommenstransfers in der Form höherer Leistungen bei Arbeitslosigkeit mit längerem Bezug, die Ausweitung der Sozialhilfe sowie die Indexierung von Leistungen und Renten noch Teil der Konjunkturpakete vieler von der Krise betroffener Länder waren, wurden im Rahmen von Maßnahmenpaketen zur Haushaltskonsolidierung Einkommenstransfers in der Folgezeit jedoch verringert. Das Ergebnis ist, dass der Personenkreis, der auf Einkommenstransfers angewiesen ist – wie Rentner sowie Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe –, überproportional zur Verringerung der negativen Auswirkungen der Krise auf die Staatshaushalte beiträgt.

Die demografische Alterung stellt die Sozialschutzsysteme vor zusätzliche Probleme. Sie werden sich anpassen müssen, um auf lange Sicht ihre finanzielle Tragfähigkeit sicherstellen und dennoch weiterhin ein angemessenes Leistungsniveau bieten zu können. Jedes

Land muss sein Sozialschutzsystem so reformieren, dass es ein gutes Gleichgewicht zwischen seiner finanziellen Tragfähigkeit und der sozialen sowie wirtschaftlichen Angemessenheit von Leistungen findet. Fundierter sozialer Dialog ist das beste Instrument, um dies zu erreichen.

Die Rolle internationaler Arbeitsnormen für die Förderung von Politikkohärenz

Auch wenn regelmäßig Unterstützung für die Sicherung von Kohärenz zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen zum Ausdruck gebracht wird, bedeutete die globale Finanz- und Wirtschaftskrise für diese politische Bestrebung eine Probe aufs Exempel. Die in manchen Ländern derzeit zu beobachtende Trennung zwischen den Zielen von Finanz-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik bedroht den sozialen Zusammenhalt und die politische Stabilität. Gesamtwirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen werden nur dann erfolgreich Arbeitsplätze, Wachstum und soziale Gerechtigkeit fördern, wenn sie auf der Achtung der gemeinsamen Werte und Prinzipien basieren, die in den internationalen Arbeitsnormen verankert sind. Solche Normen bieten einen normativen Rahmen, um Kohärenz zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen zu erreichen, und stellen auf diese Weise sicher, dass Wirtschaftswachstum in Verbesserungen in Bezug auf die Zahl und die Qualität von Arbeitsplätzen, die Arbeitsbedingungen, Qualifizierung und Sozialschutz umgesetzt werden kann.

Trotz der guten Bilanz der EZA-Region, was Ratifizierungen betrifft, scheinen internationale Arbeitsnormen während der Krise in gewisser Weise inkonsequent angewendet worden zu sein. Die von Regierungen ergriffenen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung boten in manchen Fällen Anlass zur Sorge über ihre Auswirkungen auf internationale Arbeitsnormen. Es besteht de facto die Gefahr, dass bei aktuellen Reaktionen auf die Krise die effektive Verwirklichung der grundlegender Arbeitnehmerrechte und – allgemeiner – die Anwendung internationaler Arbeitsnormen aus den Augen verloren und sogar umgekehrt wird.

Internationale Arbeitsnormen bieten jedoch einen gemeinsamen normativen Rahmen zugunsten von Politikkohärenz, der die Richtung für die wirtschaftliche Erholung von der Krise vorgeben kann. Ein erster Schritt zur Verwirklichung von Politikkohärenz ist, sicherzustellen, dass alle Betroffenen anerkennen, dass Länder, die internationale Arbeitsnormen ratifizieren, völkerrechtlich zur Anwendung der Bestimmungen dieser Normen verpflichtet sind. Ein zweiter Schritt ist, die Konsequenzen für die Gestaltung integrierter grundsatzpolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen, und ein dritter ist, bessere Koordinierung und Rechenschaftslegung anzustreben. In diesem Sinne können internationale Arbeitsnormen die soziale und die wirtschaftliche Entwicklung und damit nachhaltiges Wirtschaftswachstum vorantreiben.

Kohärente politische Maßnahmen zugunsten von Wachstum, Arbeitsplätzen und sozialer Gerechtigkeit

In ihrer Verfassung bekräftigte die IAO, dass der Friede auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann, und wies darauf hin, dass es „zu den Aufgaben der Internationalen Arbeitsorganisation [gehört], alle internationalen Pläne und Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art unter diesem grundlegenden Gesichtspunkt zu prüfen und in Erwägung zu ziehen“. Dies wurde 2008 durch die IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung gestärkt.

Bei ihren Bemühungen zur Förderung von Politikkohärenz hat die IAO mit einem breiten Spektrum internationaler und regionaler Organisationen und Institutionen zusammengearbeitet, um die breite Anerkennung der Bedeutung internationaler Arbeitsnormen, menschenwürdiger Arbeit und sozialer Gerechtigkeit herbeizuführen.

Eine Sichtung der von regionalen und internationalen Institutionen in den letzten Jahren ergriffenen politischen Maßnahmen bietet Erkenntnisse zum Grad von Politikkohärenz auf der regionalen und internationalen Ebene. Sie belegen die breite Anerkennung von menschenwürdiger Arbeit durch die EU und viele andere Regierungen sowie die Durchführung konkreter Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung. Sie zeigen auch, dass internationale Finanzinstitutionen mehr Initiativen mit dem Ziel ergriffen haben, Arbeitsplätze „in den Mittelpunkt zu stellen“ und enger mit der IAO zusammenzuarbeiten.

Die jüngste Verschiebung der Schwerpunkte in der Politik und die Unterstützung für rasche Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sowie ein Paket von Strukturreformen wirkten sich jedoch negativ auf die Aussichten für die Erholung der Beschäftigung und auf die Grundrechte aus. Dabei wurde der Wert des sozialen Dialogs mit Akteuren in der Realwirtschaft vernachlässigt. Dies bietet Anlass zu Besorgnis. Beim Abstecken eines neuen Kurses für beschäftigungsintensives Wachstum werden die IAO und ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bessere Koordinierung und Übernahme von Verantwortung sicherstellen und wieder mehr Kohärenz der nationalen, regionalen und internationalen politischen Maßnahmen anstreben müssen. In diesen krisenhaften Zeiten bedarf es innerhalb Europas dringend einheitlicher politischer Handlungskonzepte, die den zunehmenden regionalen Ungleichgewichten entgegenwirken sowie Europa und das europäische Projekt zurück auf den Weg zu nachhaltiger wirtschaftlicher Erholung führen.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandprodukt
BMVBS	Deutsches Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
DWCPs	Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit
DWT-COs	Teams für menschenwürdige Arbeit/Landesbüros
EBR	Europäische Betriebsräte
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
ERT	Europäische Regionaltagung
ERV	Europäische Rahmenvereinbarung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ETUI	Europäisches Gewerkschaftsinstitut
EU	Europäische Union
EU-10	Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern
EU-15	Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich
EU-27	Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern
EZA	Europa und Zentralasien
EZB	Europäische Zentralbank
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMUs	Klein- und Mittelunternehmen
KSV	Kündigungsschutzvorschriften
MAP	Gemeinsamer Bewertungsprozess
MNUs	Multinationale Unternehmen
SOOZA	Südost- und Osteuropa sowie Zentralasien
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen

UNDG	Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

Einleitung

Die Beschäftigungsaussichten in der europäischen Region bleiben schlecht. Die jüngsten Zahlen für die Europäische Union (EU) und einige westliche Balkanländer belegen Arbeitslosenquoten auf Rekordniveau, wobei junge Menschen besonders betroffen sind: In der EU ist fast einer von vier jungen Menschen arbeitslos, und in den von der Krise betroffenen Ländern in Süd- und Südosteuropa sind es bis zu einem von zweien. Die Krise hatte dramatische Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau und die Qualität von Beschäftigung, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Gerechtigkeit. Hohe Arbeitslosigkeit in Verbindung mit beträchtlichen Lohnkürzungen oder Lohnstopps im öffentlichen Sektor sowie Anstiege der Mehrwertsteuern, von denen die Armen unverhältnismäßig stark betroffen werden, haben sowohl friedliche Demonstrationen als auch weniger friedliche Ausbrüche von Unruhen ausgelöst. Angesichts zunehmender Einkommensungleichheit, steigender Zahlen der erwerbstätigen Armen sowie schwindender Achtung für grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit stellen diese Entwicklungen eine Bedrohung des Europäischen Sozialmodells dar und haben beträchtliche negative Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums.

Der Bericht analysiert die wesentlichen Herausforderungen, mit denen die Region konfrontiert ist. Er lässt die wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen Revue passieren, mit denen versucht wurde, diesen Herausforderungen zu begegnen. Das Ziel des Berichts ist, die Kernelemente einer ausgewogenen Wachstumsstrategie für Europa zu erörtern – einer Strategie, die eine stabile, nachhaltige und beschäftigungsorientierte wirtschaftliche Erholung fördern wird. Eine solche Strategie muss auf koordinierten wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen basieren, die die Achtung für grundlegende Arbeitnehmerrechte und internationale Arbeitsnormen garantieren, den sozialen Dialog stärken und die Akteure der Realwirtschaft in die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze einbeziehen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse und von Erfahrungen, die durch Politikberatung und fachliche Unterstützung der IAO auf der regionalen Ebene und der Landesebene gewonnen wurden, bietet der Bericht Überlegungen zur wirksamen Koordinierung solcher Maßnahmen.

In dem Bericht wird argumentiert, dass der soziale Dialog ein unverzichtbares Instrument für die Ausarbeitung dieser ehrgeizigen und doch realistischen Strategie, die Gestaltung der zugehörigen Maßnahmen und die Sicherstellung der wirksamen Durchführung dieser Maßnahmen ist. In dem Bericht wird auf gute Beispiele in der Region hingewiesen und gezeigt, dass diejenigen Länder, die die grundsatzpolitischen Empfehlungen des Globalen Beschäftigungspakts der IAO umgesetzt haben, der Krise besser widerstanden haben und das Europäische Sozialmodell auf der Grundlage von sozialer Gerechtigkeit und einer sozialen Marktwirtschaft aufrechterhalten konnten.

Kapitel 1 analysiert die wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmarktsituation seit 2008, die Ursachen der Krise und die Ergebnisse der ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Es untersucht Elemente einer Strategie dafür, gesamtwirtschaftliche und beschäftigungsbezogene Ziele aneinander auszurichten; die Art der produktiven Umgestaltung zu unterstützen, die zu nachhaltigem und beschäftigungsintensivem Wachstum führt; und die Akteure der Realwirtschaft auf einen beschäftigungsorientierten Ansatz zu verpflichten.

Kapitel 2 konzentriert sich auf Vorgehensweisen zur Verbesserung der Qualität von Arbeitsplätzen einschließlich Sicherheit, Arbeitsbedingungen und Löhnen durch Kollektivverhandlungen und durch die verbesserte Einhaltung des Arbeitsrechts. Kapitel 3 geht auf mögliche grundsatzpolitische Reaktionen auf die Jugendbeschäftigungskrise und die alternde Gesellschaft ein, die Qualifizierung mit wirksameren aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und angemessenem Sozialschutz kombinieren. Kapitel 4 hebt die Notwendigkeit von Politikkohärenz auf der nationalen und internationalen Ebene hervor. Es beschreibt bewährte Beispiele aus der Praxis und unterstützende Instrumente. Es zeigt, dass Politikkohärenz zwischen gesamtwirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen nur dann erfolgreich Arbeitsplätze, Wachstum und soziale Gerechtigkeit fördern kann, wenn sie auf der Achtung der gemeinsamen Werte und Prinzipien basiert, die in den internationalen Arbeitsnormen verankert sind. Kapitel 5 blickt zurück auf die Arbeit der IAO in der EZA-Region seit der 8. Europäischen Regionaltagung in Lissabon im Februar 2009 und beschreibt Bereiche, in denen die IAO, ihr Regionalbüro für Europa und ihre Außenämter Mitgliedsgruppen dabei unterstützt haben, den Problemen entgegenzuwirken, die sich aus der Krise ergeben haben.

Teil I

1. Gestaltung politischer Maßnahmen für beschäftigungsintensives Wachstum

Die Beschäftigungsförderung, verbesserte Arbeitsbedingungen, angemessener Sozialschutz und sozialer Dialog liegen im Kern der Ursprünge des Europäischen Sozialmodells. Die Finanz- und Wirtschaftskrise offenbarte eine Reihe von Ungleichgewichten sowohl in der Region als auch in bestimmten Ländern. Sie zeigte die Notwendigkeit von einerseits Veränderungen der Finanzregulierung sowie der Kreditvergabe und andererseits von Wirtschaftsreformen zur Verringerung der aktuellen Leistungsbilanzungleichgewichte auf. Gleichzeitig bleibt die Schaffung von Arbeitsplätzen mit dem Ziel, Europa wieder in Arbeit zu bringen, die größte Herausforderung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Es ist klar, dass die wirtschaftliche Erholung so gestaltet werden muss, dass mehr Arbeitsplätze entstehen. Es besteht jedoch das Risiko, dass die politischen Maßnahmen, die als Reaktion auf die Rezession ergriffen wurden, Beschäftigungszielen zuwiderlaufen und Armut sowie Ungleichheit verschärfen. Diese Herausforderung ist umso größer angesichts von Sparmaßnahmen durch überschuldete Regierungen. Hier muss das richtige Gleichgewicht zwischen dem mittelfristigen Erreichen finanzpolitischer Ziele und der Förderung beschäftigungsintensiven Wachstums gefunden werden.

Dieses Kapitel konzentriert sich auf wichtige grundsatzpolitische Bereiche, die dazu beitragen werden, dieses Gleichgewicht herzustellen.

Abschnitt 1.1 bietet einen Überblick der wirtschaftlichen Entwicklungen und der Arbeitsmarktentwicklungen in der Region seit dem Ausbruch der Krise. Es wird auf grundsatzpolitische Reaktionen auf das makroökonomische Umfeld und Schwierigkeiten seiner Stabilisierung eingegangen, mit einem besonderen Schwerpunkt auf den Übergang zu einer restriktiveren Fiskalpolitik in vielen Ländern in der jüngsten Zeit. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf Arbeitsplätze und ihre potenziellen Konsequenzen für eine Strategie beschäftigungsintensiven Wachstums werden bewertet.

Abschnitt 1.2 stellt die Kernelemente einer gesamtwirtschaftlichen Strategie vor, die eine beschäftigungsfreundliche Fiskal- und Finanzpolitik mit einer wirksamen Beschäftigungs- und Sozialpolitik kombiniert.

Abschnitt 1.3 rechtfertigt die Notwendigkeit, die produktive Umgestaltung der Wirtschaft anzuregen, um nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu unterstützen. Die Rolle industriepolitischer Maßnahmen und der Übergang zu umweltverträglichem Wirtschaften werden erörtert.

Abschnitt 1.4 konzentriert sich auf die Rolle, die Unternehmen, insbesondere KMUs und Unternehmen der Sozialwirtschaft bei der Verwirklichung einer beschäftigungsorientierten wirtschaftlichen Erholung spielen.

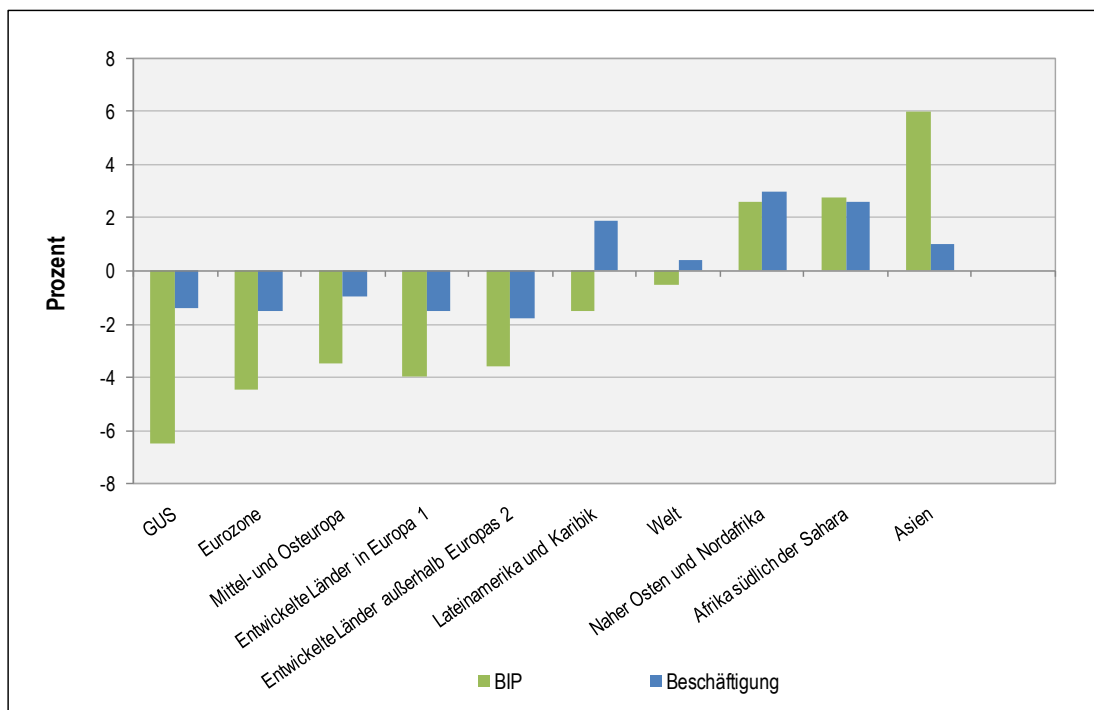
Schlussendlich wird in Abschnitt 1.5 das weitere Vorgehen erörtert, und es werden drei grundlegende Faktoren für beschäftigungsorientiertes Wachstum angeboten. Er enthält auch Fragen, um die Diskussion in der thematischen Sitzung zu Kapitel 1 zu unterstützen.

1.1. Makroökonomischer Kontext und Arbeitsmarktbilanz

Die Finanzkrise von 2008-09 und die Ergebnisse von Konjunkturprogrammen

Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die EZA-Volkswirtschaften waren dramatisch, was die Verluste sowohl beim BIP als auch bei der Beschäftigung betrifft (Abbildung 1.1). Beispielsweise sank zwischen 2008 und 2009 das BIP in der Eurozone, in Mittel- und Osteuropa und in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) um 4,4, 3,6 beziehungsweise 6,4 Prozent – wesentlich stärkere Rückgänge, als in den meisten anderen Regionen verzeichnet wurden. Allerdings waren die Beschäftigungsverluste trotz eines beträchtlichen Rückgangs des Produktionsniveaus in der Region damals vergleichsweise gering. Obwohl beispielsweise in der GUS und der Eurozone 2009 die BIP-Rückgänge am größten waren, sank die Gesamtbeschäftigung dort um lediglich 0,9 beziehungsweise 1,6 Prozent – d.h. um einen Prozentpunkt weniger als in entwickelten Ländern außerhalb Europas, in denen der Produktionsrückgang de facto weniger schwerwiegend ausfiel. In der gesamten Region waren jedoch junge Menschen beträchtlich stärker von der Krise betroffen: Zwischen 2008 und 2009 stieg die Jugendarbeitslosenquote drastisch um 4,3 Prozentpunkte auf 19,7 Prozent in der EU-27, um 4,5 Punkte auf 23,5 Prozent in Südosteuropa, und um 2,7 Punkte auf 18,4 Prozent in der GUS.

Abbildung 1.1. Reales-BIP- und Beschäftigungswachstum nach Region (prozentuale Veränderung 2009 im Vergleich zu 2008)



¹ Dänemark, Island, Norwegen, Schweden und die Schweiz. ² Australien, Japan, Kanada, Neuseeland und die Vereinigten Staaten.

Quelle: IAA: Schätzungen des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen auf der Grundlage der IWF-Datenbank und der IAA-Datenbank „Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarkts“ (KILM).

In dem Bemühen, den Kreditfluss an die Realwirtschaft wiederherzustellen, konzentrierten sich die staatlichen Maßnahmen anfänglich auf Kapitalspritzen für Finanzinstitutionen.

Als die Gesamtnachfrage zusammenbrach, wurde jedoch klar, dass ein stärkeres staatliches Eingreifen erforderlich war. Infolgedessen führten die meisten Länder Konjunkturprogramme unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung durch (IAA und Weltbank, 2012).¹ Laut der Europäischen Zentralbank (EZB) erreichten die Konjunkturanreize 1,1 Prozent des BIP für die Länder in der Eurozone im Jahr 2009 (van Riet, 2010). Regierungen trugen auch dazu bei, die Auswirkungen der Krise auf schutzbedürftige Personen und Haushalte zu dämpfen, wozu sie automatische Stabilisatoren verwendeten – im Wesentlichen Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. Dies verhinderte einen Anstieg der Armut oder bremste ihn zumindest. Es hatte auch positive Auswirkungen auf den Konsum und trug dazu bei, den Einbruch des BIP zu verringern. In der Eurozone stiegen die Ausgaben für automatische Stabilisatoren von 0,3 Prozent des BIP im Jahr 2008 auf 2,4 Prozent im Jahr 2009 (van Riet, 2010). Die Konjunkturprogramme halfen, das Wirtschaftswachstum, das in der Eurozone und anderen entwickelten europäischen Ländern niedrig, in anderen EZA-Ländern aber robuster war, für kurze Zeit wiederherzustellen (Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1. Reales BIP-Wachstum und Arbeitslosigkeit, 2010-12 (Prozent)

	BIP		Arbeitslosenquote		
	Durchschnittswachstum 2010-11	2012	2010	2012	Veränderung 2010-12
Entwickelte Länder in Europa (Nicht-Eurozone)	1,5	0,4	7,2	7,1	-0,1
Neue EU-Länder (Nicht-Eurozone) und Südosteuropa	4,0	2,0	10,8	9,5	-1,3
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)	4,6	4,0	7,1	5,8	-1,3
Eurozone	1,0	-0,4	10,0	11,0	1,0
Vereinigte Staaten	2,1	2,2	9,6	8,0	-1,6
Welt	4,1	3,3	6,1	6,0	-0,1

Hinweis: Die Zahlen zum realen BIP-Wachstum sind vorläufige Schätzungen, und die Daten zu den Arbeitslosenquoten für 2012 gelten für das zweite Quartal 2012. Arbeitslosenzahlen für die Welt sind Schätzungen aus IAA (2012a).

Quelle: IWF (2012) und IAA-Datenbank Laborsta.

Anhaltende nationale Krisen seit 2010 und die Auswirkungen von Sparmaßnahmen

Seit 2010 führte eine Reihe von Ländern angesichts steigender Haushaltsdefizite signifikante Maßnahmen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen durch. Ein Großteil der Anstrengungen konzentrierte sich auf Ausgabenkürzungen statt darauf, die Einnahmensituation zu verbessern. Beispielsweise sanken zwischen den dritten Quartalen von 2009 und 2011 die Ausgaben der öffentlichen Hand als Anteil am BIP um 1,4 Prozentpunkte, während der Einnahmenanteil am BIP im gleichen Zeitraum um 1,2 Prozentpunkte stieg (IAA, 2012b).

Die Sparmaßnahmen umfassten insbesondere starke Kürzungen der öffentlichen Investitionen und der beschäftigungsorientierten Maßnahmen. Beispielsweise wurden in der Eurozone die niedrigeren Ausgaben vor allem durch Kürzungen staatlicher Investitionen, Perso-

¹ Die Bestandsaufnahme umfasst eine Stichprobe von 77 Ländern einschließlich 22 Ländern aus Europa und Zentralasien.

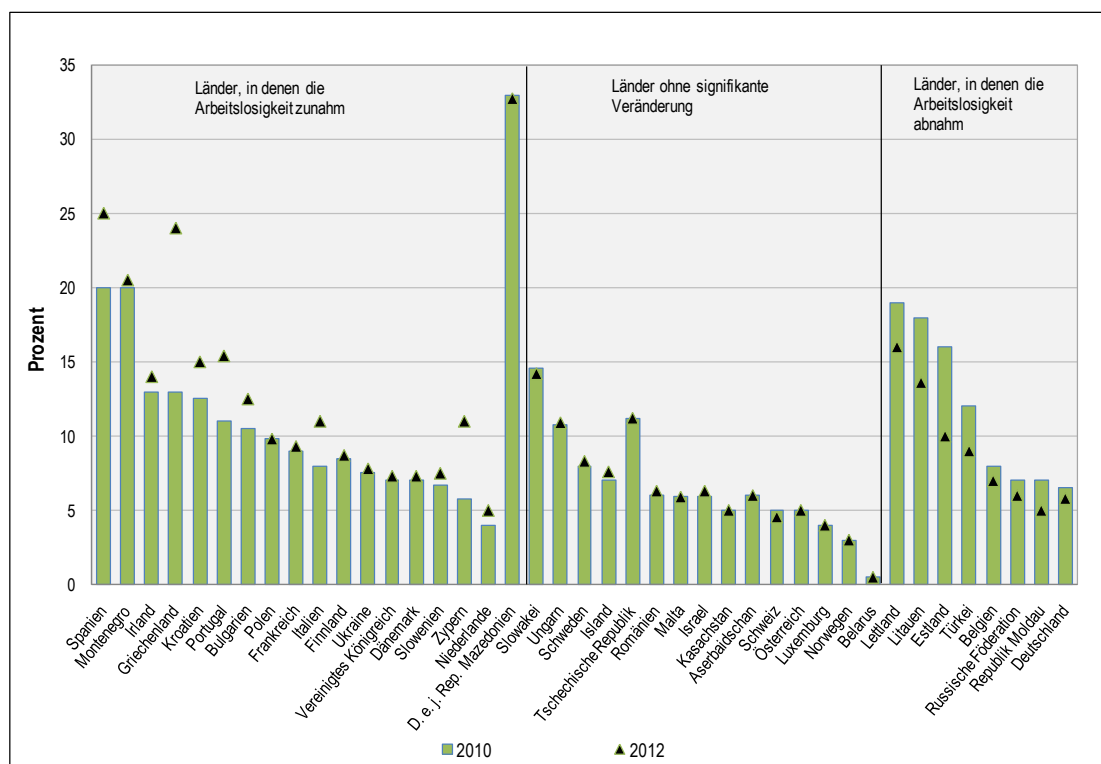
nalausgaben und Wohlfahrtsleistungen erreicht. Zwischen 2009 und 2011 nahmen die Ausgaben für jede der drei Komponenten um den Gegenwert von etwa einem halben Prozentpunkt des BIP ab. Die Leistungskürzungen gestalteten sich unterschiedlich: Beispielsweise wurden in Belgien, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, den Niederlanden und Spanien die Rentenansprüche reformiert. In anderen Fällen wurden die Leistungen bei Arbeitslosigkeit gesenkt (wie in Irland und den Niederlanden) (IAA, 2012c).

Angesichts des kleiner werdenden finanzpolitischen Spielraums richteten manche Politiker in dem Bemühen, die Schaffung von Arbeitsplätzen anzuregen, ihre Aufmerksamkeit auf die Deregulierung von Arbeitsmärkten. Diese Maßnahmen waren jedoch weitgehend kontraproduktiv und trugen nicht zu einem Anstieg der Beschäftigung bei. In manchen Fällen verstießen sie sogar gegen internationale Arbeitsnormen, wie in den Kapiteln 2 und 4 erörtert wird.

Eine Reihe dieser politischen Maßnahmen wurde in der Hoffnung ergriffen, dass die Finanzmärkte positiv reagieren und auf diese Weise das Vertrauen, Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen stärken würden. Diese politischen Ziele wurden nicht erreicht. In Ländern, die Sparmaßnahmen ergriffen und Reformen zur Deregulierung des Arbeitsmarkts durchführten, verschlechterten sich die Konjunktur- und Beschäftigungsaussichten weiter; dies galt vor allem für Länder in Südeuropa. Außerdem konnten die Sparmaßnahmen in vielen Fällen ihr vorrangiges Ziel, nämlich die Haushaltslage zu stabilisieren, nicht erreichen.

Infolgedessen verbesserte sich die Beschäftigungslage nur langsam. In der Region sank in den letzten drei Jahren die Arbeitslosenquote nur in einem Fünftel der Länder um mehr als einen Prozentpunkt (Abbildung 1.2). Die Situation ist besonders problematisch in den Ländern der Eurozone: Von den 17 Ländern der Eurozone verzeichneten zehn einen Anstieg der Arbeitslosenquote seit 2010. In manchen Fällen erreichte die Arbeitslosenquote in Ländern,

Abbildung 1.2. Arbeitslosenquoten 2010 und 2012 (in Prozent)



Hinweis: Daten für 2012 beziehen sich auf das zweite Quartal.

Quelle: IAA: Schätzungen des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen auf der Grundlage der IAA-Datenbank Laborsta.

die Sparmaßnahmen durchführten, historische Höchststände, vor allem in Spanien (25,8 Prozent), Griechenland (25,1 Prozent), Portugal (15,7 Prozent) und Irland (15,1 Prozent).² Im Gegensatz dazu konnten die baltischen Staaten, die Türkei, Belgien, die Russische Föderation, Moldau und Deutschland ihre Arbeitslosenquote beträchtlich senken. Die Arbeitslosenquote in Lettland und Litauen bleibt jedoch hoch (16 bzw. 13 Prozent).

Außerdem verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum 2012 beträchtlich, sowohl weltweit als auch im überwiegenden Teil der EZA-Region. Im *World Economic Outlook: October 2012* des IWF wurde für die Eurozone ein Rückgang des BIP-Wachstums um 0,4 Prozent im Jahr 2012, verglichen mit 2011, prognostiziert; und im entwickelten Europa (Nicht-Eurozone) eine Verlangsamung auf 0,4 Prozent (Tabelle 1.1). Wenngleich für die neuen EU-Mitgliedstaaten (Nicht-Eurozone) und Südosteuropa positives Wachstum erwartet wurde, wurde dafür prognostiziert, dass es 2 Prozent nicht übersteigen würde (beträchtlich weniger als die globale Prognose von 2,3 Prozent). Eine Ausnahme bildete die GUS, wo ein Anstieg des BIP um 4 Prozent erwartet wurde. Infolgedessen wurden auch weiterhin hohe Arbeitslosenquoten erwartet. Beispielsweise betrug die Arbeitslosenquote in der Eurozone im September 2012 11,6 Prozent, fast doppelt so viel wie die globale Schätzung von 6 Prozent und beträchtlich höher als die geschätzten 7,1 Prozent für andere entwickelte europäische Länder (Nicht-Eurozone). In den neuen EU-Mitgliedstaaten (Nicht-Eurozone) und Südosteuropa blieb die Arbeitslosenquote mit 9,5 Prozent ebenfalls hoch. Der GUS dagegen gelang eine außergewöhnlich starke Erholung, was die Beschäftigung betraf. In dieser Subregion belief sich die Arbeitslosenquote im zweiten Quartal 2012 auf 5,8 Prozent, 2 Prozentpunkte unter derjenigen im gleichen Quartal von 2007.

Der wesentliche Grund für diese Unterschiede ist, dass Sparmaßnahmen und Reformen zur Deregulierung des Arbeitsmarkts – die in einem Kontext erwarteter schwacher Gesamtnachfrage und anhaltender Instabilität des Finanzsektors durchgeführt wurden – die privaten Investitionen nicht anregen konnten. Darauf wurde mit einer weiteren Verschärfung der Sparpolitik reagiert, was zu einem Teufelskreis geführt hat, der weiterhin schwerwiegende Konsequenzen für die Schaffung von Arbeitsplätzen hat, wenn nicht ein neuer Ansatz zur Bekämpfung der Krise verfolgt wird. Wie aus Tabelle 1.2 hervorgeht, hatten Ungleichgewichte, die bereits vor der Krise entstanden waren, ebenfalls einen negativen Einfluss auf die Wirtschaftsleistung während der Krise.

Erstens hatten sich zwischen Ländern mit einer „guten“ und einer „schlechten“ Bilanz zwischen 2000 und 2007 beträchtliche Handelsungleichgewichte entwickelt (das Kriterium für die Unterscheidung zwischen Ländern mit einer guten und einer schlechten Bilanz ist ihre kumulative BIP-Wachstumsrate während der Krisenjahre von 2009 bis 2011). Zu den Ländern mit einer guten Bilanz zählten beispielsweise Deutschland, Finnland, Österreich, Polen und die Russische Föderation, während die Länder mit einer schlechten Bilanz insbesondere die von der Krise besonders stark betroffenen Länder wie Griechenland, Italien, Portugal, Slowenien, Spanien und das Vereinigte Königreich umfassten. Vor allem beträchtliche Leistungsbilanzüberschüsse (3,0 Prozent des BIP) und -defizite (-3,2 Prozent des BIP) hatten zu Gläubiger-Schuldner-Beziehungen geführt, die in einem beträchtlichen Kreditrisiko für die Region insgesamt resultierten. Infolgedessen waren die Finanzmärkte nicht mehr bereit, das Kreditrisiko zu tragen. Dies resultierte in: i) anhaltenden Insolvenzgefahren, die zu einer dauerhaften Störung der Finanzmärkte in der Region führten; und ii) übermäßig hohen Schulden der öffentlichen Hand. Beide Entwicklungen wirkten sich negativ auf die Realwirtschaft und die Reaktionsfähigkeit von Regierungen aus, als die Krise ausbrach.

Zweitens waren in einer Wachstumsperiode beträchtliche Ungleichgewichte der Wettbewerbsfähigkeit entstanden. Wenngleich die Länder mit einer guten und einer schlechten Bilanz ähnliche Investitionsniveaus als Anteil am BIP aufwiesen, bestanden beträchtliche Unterschiede in Bezug auf die Arbeitsproduktivität, die im Durchschnitt zwischen 2000 und 2007 in der ersten Gruppe um 4,8 Prozent gestiegen war, verglichen mit 3,5 Prozent in der

² Europäische Kommission: Statistikdatenbank von Eurostat (Daten für Sept. 2012).

Tabelle 1.2. Bewertung und Indikatoren der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Indikator	Periode	Länder mit einer guten Bilanz in der Krise	Länder mit einer schlechten Bilanz in der Krise
Leistungsbilanz (% BIP)	2007	3,0	-3,2
Staatsschulden (% BIP)	2007	41,4	57,9
Hypothekenkredite für Wohneigentum (% BIP)	2009	20,6	52,0
Exporte (% BIP)	2007	43,4	35,7
Gesamtinvestitionen (% BIP)	2007	23,1	23,3
Arbeitsproduktivität: durchschnittliches Wachstum (%)	2000-07	4,8	3,5
Arbeitslosenquote: Veränderung (Prozentpunkte)	2007-11	-0,4	3,9
Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie (% Gesamtbeschäftigung): Veränderung (Prozentpunkte)	2000-07	-0,9	-2,7

Hinweise: Länder mit einer „guten“ („schlechten“) Bilanz in der Krise sind definiert als die Länder mit einem BIP-Wachstum zwischen 2009 und 2011 über (unter) dem 50. Perzentil. Länder mit einer guten Bilanz schließen auch Länder ein, deren Wachstumsrate vor der Krise 2 Prozent oder mehr betrug und deren Wachstum nach der Krise gleich dem Wachstum vor der Krise oder höher ist. Die Tabelle beruht auf einer Analyse von 50 Ländern in Europa und Zentralasien. Daten zu den Hypothekenkrediten für Wohneigentum als Anteil am BIP beziehen sich auf 19 Länder (8 mit einer „guten“ und 11 mit einer „schlechten“ Bilanz), weshalb diese Statistiken nur mit einer gewissen Vorsicht mit anderen verglichen werden sollten.

Quelle: IAA: Schätzungen des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen auf der Grundlage der IWF-Datenbank, der IAA-Datenbank „Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarkts“ (KILM) und der IAA-Datenbank Laborsta.

zweiten Gruppe. Außerdem mussten die Länder mit einer schlechten Bilanz die sich verringernde Leistung der verarbeitenden Industrie als Hauptexportsektor bewältigen, was ihren Beitrag zum BIP-Wachstum insgesamt im Jahrzehnt vor der Krise betraf. Die geringe Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie resultierte in ihrer schrumpfenden Rolle in nationalen Volkswirtschaften, was der rasche Rückgang des Anteils der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie an der Gesamtbeschäftigung veranschaulicht. Zu der Krise hatte auch beigetragen, dass in der Zeit davor Investitionen zunehmend in Finanzwerte statt in Sachwerte geflossen waren, und in anderen Fällen gab es eine Überbetonung von Investitionen in Sektoren mit einer niedrigeren Produktivität wie dem Wohnungsbau. Verfügbare Daten zeigen in der Tat, dass in den Ländern mit schlechter Bilanz die Hypothekenkredite für Wohneigentum 52 Prozent des BIP erreichten, verglichen mit 20,6 Prozent in den Ländern mit guter Bilanz.

Diese Ungleichgewichte unterstreichen, wie wichtig es ist, sicherzustellen, dass produktive Investitionen in die Realwirtschaft geleitet werden und von dort zu Sektoren für handelbare Güter mit höherer Wertschöpfung. Derzeit behindert der beträchtliche Schuldenstand des Privatsektors in vielen europäischen Ländern stark die Restrukturierung, die notwendig ist, um den Sektor für handelbare Güter und seine Exportkapazität zu stärken. Viele Unternehmens- und Haushaltskredite werden nicht bedient, was sich negativ auf die Bankenbilanzen und die Bereitstellung von Krediten für Unternehmen auswirkt. Hohe Zinsen und die Umstellung des Unternehmenssektors auf niedriger verzinste Kredite haben sich sehr negativ auf private Investitionen ausgewirkt. Es bedarf einer sorgfältigen Austerierung der Konsolidierung der Staatsfinanzen mit Maßnahmen, die Wachstum, Strukturwandel, Investitionen, Unternehmensentwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen.

1.2. Nachhaltiges beschäftigungsintensives Wachstum: Einander ergänzende gesamtwirtschaftliche beschäftigungsfördernde und sozialpolitische Maßnahmen

In diesem Abschnitt sollen eine umfassende Strategie und Maßnahmen zur Förderung beschäftigungsintensiven Wachstums in der EZA-Region entwickelt werden. Es wird argumentiert, dass eine solche Strategie an den bestehenden fiskalischen und finanziellen Ungleichgewichten sowie an der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit ansetzen muss. Nachhaltige Fortschritte in diesen beiden Bereichen können jedoch nur erreicht werden, wenn einander ergänzende beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen in koordinierter und kohärenter Weise eingeführt und verstärkt werden.

Die Einbeziehung der Akteure in der Realwirtschaft in den sozialen Dialog über wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen ist eine wichtige Voraussetzung für die Ausarbeitung und Umsetzung einer solchen beschäftigungsintensiven Wachstumsstrategie. Dies ist der Schlüssel dafür, die Übereinkünfte zu erzielen, die notwendig sind, um *geeignete* gesamtwirtschaftliche Anpassungen rasch und entschieden vorzunehmen. Der soziale Dialog verbessert die Ausgestaltung politischer Maßnahmen und trägt zu ihrer wirksamen Durchführung bei. Er ist ein Instrument, um Konsens zu schmieden und nicht, um ihn zu erzwingen. Zu wenig sozialer Dialog kann zu kostspieligen Verzögerungen der politischen Anpassungen führen, die erforderlich sind, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wiederherzustellen, und zur unwirksamen Durchführung von unter anderen Umständen sinnvollen Maßnahmen (was in Kapitel 2 weiter erörtert wird).

Übergang zu einer beschäftigungsfreundlichen Fiskal- und Finanzpolitik

In der nächsten Zeit wird es wichtig sein, einen ausgewogeneren Ansatz zum Wachstum (exportorientiert statt konsumorientiert) und zur Konsolidierung der Staatsfinanzen zu fördern. Außerdem ist ein stabiles und gut funktionierendes Finanzsystem eine Priorität. Um eine beschäftigungsfreundliche Fiskal- und Finanzpolitik zu erreichen, könnte Folgendes erwogen werden:

- *Die Rolle der Fiskalpolitik zur Verbesserung der Inlandsnachfrage und zur Verringerung von Ungleichheit:* Seit dem Ausbruch der Krise sind Steuern in den EZA-Ländern, was ihre Charakteristik betraf, regressiver gewesen. Mehrere Länder führten in dem Bemühen, die Nachfrage anzuregen, Pauschalsteuersätze ein oder erhöhten indirekte Steuern wie Mehrwertsteuern in der Hoffnung, höhere Einnahmen zu erzielen. Angesichts des Umstands, dass Haushalte mit niedrigerem Einkommen im Allgemeinen jedoch eine höhere Konsumneigung haben, konnten diese Steuern, die sich negativ auf Gruppen mit niedrigerem Einkommen auswirken, den Konsum nicht ankurbeln und trugen zu Einkommensungleichheit bei. Regierungen müssen wieder progressive Steuersätze einführen und auch erwägen, für Haushalte mit niedrigem Einkommen erstattungsfähige Steuergutschriften einzuführen. Ein solcher Ansatz wäre wirkungsvoller, was die Anregung der Inlandsnachfrage und der Schaffung von Arbeitsplätzen betrifft, und hätte den zusätzlichen Vorteil, die Einkommensungleichheit zu verringern.
- *Neuaustrichtung der Rolle von Exporten in der Region:* Die Förderung der Erschließung von Exportzielen außerhalb der EU, an denen das stärkste Handelswachstum verzeichnet wird, könnte dazu beitragen, die Risikoanfälligkeit für externe Schocks zu verringern. Beispielsweise weist Schweden jetzt den höchsten Anteil an Exporten in Nicht-EU-Länder auf (43,4 Prozent oder 10 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-27).

Infolgedessen war Schweden für die Wirtschaftskrise weniger anfällig: Die Exporte als Anteil am BIP stiegen zwischen 2007 und 2011 um 2,2 Punkte und trugen dazu bei, dass Schweden in diesem Zeitraum das höchste Wirtschaftswachstum der EU-27 verzeichnete. Außerdem müssen Länder in der Region mit einer beschränkten Exportindustrie wie mehrere der von der Krise betroffenen Länder oder diejenigen, die sich wie eine Reihe südost- und osteuropäischer sowie zentralasiatischer Länder (SOOZA-Länder) vorrangig auf die Grundstoffindustrie stützen, ihre inländische industrielle Basis stärken, um die Gesamtwettbewerbsfähigkeit zu verbessern (siehe Abschnitt 1.3). Dagegen müssen exportorientierte Länder durch Lohnpolitik und öffentliche Investitionen in die Infrastruktur als ein Mittel zur Wiederherstellung der Ausgewogenheit des Wachstums die Inlandsnachfrage anregen.

- *Verwirklichung eines internationalen Systems für Finanzstabilität:* Um vom Risiko von Staatsbankrotten ausgehende weitere Unruhen auf den Finanzmärkten zu verhindern, könnte ein dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vergleichbares Stabilitätssystem geschaffen werden. Das Stabilitätssystem könnte sich in Abstimmung mit Zentralbanken und internationalen Institutionen einschließlich der IAO bemühen, in komplementärer Weise gesamtwirtschaftliche, beschäftigungsbezogene und soziale Herausforderungen anzugehen und zu bewältigen. Das System könnte finanzielle und fachliche Hilfe bereitstellen, um die Entwicklung einer umfassenden Wachstums- und Beschäftigungsstrategie zu unterstützen. Eine Aufgabe dieses Stabilitätssystems könnte die Überwachung von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und Arbeitsmarktentwicklungen sein.

Anregung von Investitionen in die Realwirtschaft

Vor der globalen Finanzkrise floss ein großer Teil der Investitionen zunehmend in Immobilien und Finanzanlagen. Um eine beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung anzuregen, ist es wichtig, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, indem Unternehmen und insbesondere Klein- und Mittelunternehmen angemessener Zugang zu Geschäftschancen und Krediten für Investitionen geboten wird und indem die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur erhöht werden. Was öffentliche Investitionen betrifft, müssen Regierungen und Sozialpartner durch Prozesse des sozialen Dialogs, des Austauschs von Wissen und Ermittlung der produktivsten Arten von Investitionen wirksam zusammenarbeiten. In Bezug auf private Investitionen ist es wichtig, die Investitionsaktivität von nachhaltigen Unternehmen der Zukunft zu unterstützen und sich dabei auf Produktivitätssteigerungen und die Verbesserung der technologischen Kapazität zu konzentrieren. Um Investitionen anzuregen, stehen mehrere Politikoptionen zur Verfügung. Dazu zählen die Folgenden:

- *Steueranreize für private Investitionen:* Um den Kauf von Sachanlagen durch Privatfirmen zu fördern, d.h. von Realinvestitionen wie Betriebsstätten und Ausrüstung, könnten Regierungen erwägen, beschleunigte Abschreibungen auf stehende Aktiva einzuführen, was die Kosten des Kaufs neuer Aktiva und des Ersatzes älterer Maschinen senkt. Andere Initiativen umfassen Steuergutschriften und Steuerbefreiungen von Unternehmen für neu erworbene Sachanlagen, potenziell beschränkt auf Investitionen mit Energiesparcharakter.
- *Innovative beschäftigungsintensive öffentliche Investitionen:* Regierungen können gemeinsam mit Sozialpartnern die Investitionstätigkeit anregen, indem sie beispielsweise Forschung und Entwicklung sowie Infrastruktur für Informations- und Kommunikationstechnologie kofinanzieren, um Wachstum in neuen produktiveren Sektoren anzuregen. Zwischen 2003 und 2009 erhöhte die Türkei ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung von 2 Milliarden US-Dollar auf 8,8 Milliarden US-Dollar auf fast das Dreifache und leitete die Mittel in verschiedene Sektoren, die von Energie und natürlichen Ressourcen über Elektronik und Pharmazie bis zur Agrarindustrie reichten.

Außerdem können in Regionen mit unterentwickelter technischer Infrastruktur öffentliche Investitionen in die Infrastruktur private Investitionen anregen.

- *Investitionen und Kredite für KMUs:* Die Förderung der Gründung und der Nachhaltigkeit von KMUs wird ein zentrales Element jedes erfolgreichen wirtschaftlichen Umgestaltungsprozesses sein. Zugang zu Kredit für KMUs, um zu investieren und die Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten, bleibt schwierig, insbesondere im Kontext schlecht funktionierender Finanzmärkte. Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, die Regierungen – selbst solche mit einer angespannten Haushaltslage – erwägen könnten, um Investitionen in KMUs zu unterstützen. Auf dieses und andere Themen im Zusammenhang mit KMUs wird detaillierter in Abschnitt 1.4 eingegangen.
- *Strukturelle und produktive Umgestaltung und Innovation:* Die Förderung von Investitionen in technologieintensive Sektoren mit hoher Wertschöpfung wird die Entwicklung einer modernen Industriepolitik für die Region erfordern. Maßnahmen dieser Art könnten auch umfassen, Initiativen für Investitionen in erneuerbare Energiequellen und Initiativen für umweltverträgliches Wachstum vorzusehen. Wie wichtig es ist, die Produktion und die Exportbasis von Ländern mit einer schwachen Bilanz zu stärken und auf neue produktive Sektoren auszuweiten, wird detaillierter in Abschnitt 1.3 erörtert. Dort wird auch auf die Rolle umweltfreundlicher Technologien eingegangen.

Übergang zu einer Lohnpolitik zugunsten von Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen bei gleichzeitiger Vermeidung einer Deflationsspirale

In der einschlägigen Literatur wird immer häufiger darauf hingewiesen, dass die weit verbreitete Lohnzurückhaltung in den letzten Jahrzehnten weder zu höheren Realinvestitionen führte noch dazu beitrug, die Schaffung von Arbeitsplätzen anzuregen. Manche Ökonomen haben behauptet, dass niedrigere Löhne notwendig waren, um höhere Gewinne als Voraussetzung für höhere Investitionen und mehr Arbeitsplätze herbeizuführen. Die Senkung des Lohnanteils und die Erhöhung des Gewinnanteils haben jedoch nicht zu mehr Investitionen geführt. Beispielsweise wuchs zwischen 2000 und 2007 der Kapitalanteil am BIP in der EU-27 um einen Prozentpunkt von etwa 19,6 Prozent im Jahr 2000 auf 20,6 Prozent im Jahr 2007. Dagegen hielten die Investitionen als Anteil am BIP nicht mit den Gewinnen Schritt und gingen im gleichen Zeitraum um 0,3 Prozentpunkte zurück. Selbst in Deutschland, wo der Lohnanteil am BIP zwischen 2000 und 2007 um mehr als 5 Prozentpunkte zurückging, sank der Anteil von Investitionen am BIP um einen Prozentpunkt.

Auch wenn niedrigere Löhne auf der Ebene des einzelnen Unternehmens zu einer höheren Nachfrage nach Arbeitskräften führen können, wirkt sich ein allgemeiner Rückgang der Löhne außerdem negativ auf die Haushaltsnachfrage insgesamt und damit auf die Gesamtproduktion und die Beschäftigung aus. Maßnahmen, die stattdessen das Lohnwachstum anregen, können den inländischen Konsum fördern. Solche Maßnahmen müssen durch sozialen Dialog formuliert werden; sie müssen auch von Regierungen und Sozialpartnern gemeinsam umgesetzt werden und Folgendes berücksichtigen:

- *Die Falle der Lohndeflation vermeiden:* Länder, die sich bemühen, wettbewerbsfähig zu bleiben, sollten die Falle der Lohnzurückhaltung vermeiden. Rückläufiges oder stagnierendes Lohnwachstum trug de facto zu einem Anstieg der schuldeninduzierten Ausgaben bei und kann in Zeiten schwacher Gesamtnachfrage kontraproduktiv sein. Beispielsweise sanken im Vereinigten Königreich zwischen 2007 und 2011 die Reallöhne um 0,5 Prozent jährlich, während die Investitionen als Anteil am BIP um 3,5 Prozentpunkte zurückgingen. Außerdem wurde dieser Rückgang der Reallöhne von einer Verschlechterung des Leistungsbilanzdefizits begleitet, statt die Exporte und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Der Rückgang des privaten Konsums infolge niedrigerer Löhne ohne jegliche Verbesserung bei den anderen Komponenten der Gesamtnachfrage

resultierte im Vereinigten Königreich in einem starken Anstieg der öffentlichen und privaten Schulden als Anteil am BIP (um 38 bzw. 3,5 Prozentpunkte zwischen 2007 und 2011).

- *Lohnzuwächse parallel zu Produktivitätssteigerungen:* In Ländern, in denen exportinduziertes Wachstum mit Lohnzurückhaltung einherging, sollten Lohnverhandlungen die Verknüpfung zwischen Löhnen und dem Produktivitätswachstum wiederherstellen. Beispielsweise haben in Deutschland die Sozialpartner in manchen Sektoren begonnen, Lohnanstiege entsprechend den Produktionsgewinnen und der Leistung zu vereinbaren. Maßnahmen, die Verhandlungen dieser Art unterstützen, können dazu beitragen, die Ausgewogenheit des Wachstums wiederherzustellen und in Ländern mit einem Leistungsbilanzüberschuss die Inlandsnachfrage anzuregen. Darauf wird in Kapitel 2 weiter eingegangen.
- *Maßnahmen zur Einkommensunterstützung:* Einkommensunterstützung durch Sozialschutzmaßnahmen wie Arbeitslosengeld können als ein wichtiger wirtschaftlicher und beschäftigungsbezogener Stabilisator zur Bekämpfung einer auf Dauer angespannten Arbeitsmarktlage fungieren. Diese Programme aufrechtzuerhalten und zu verstärken, wird den Bedürftigsten Unterstützung bieten und kann zusätzlich positiven Einfluss auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung haben. Sozialtransfers können de facto langfristige Arbeitsanreize verbessern, indem sie Familien Unterstützung bieten, bis sich der Arbeitsmarkt erholt – dieses Thema wird in Kapitel 3 erörtert. Diesbezüglich können Mindestlöhne als eine soziale Untergrenze für Lohnanpassungen dienen und auch als ein Puffer gegen Lohndeflation. Darauf wird in Kapitel 2 weiter eingegangen.

Durch eine wirksame Beschäftigungspolitik die Schaffung von Arbeitsplätzen anregen

Die Vorstellung, dass Wirtschaftswachstum allein automatisch zu Beschäftigung führt, gilt zunehmend als unrichtig. Es ist nicht nur so, dass sich dies als ein Trugschluss erwiesen hat (angesichts des Umstands, dass viele Länder mit Wachstum ohne Arbeitsplatzgewinne konfrontiert sind). Die Erfahrungen von Ländern während der aktuellen Krise haben auch gezeigt, dass eine Mischung beschäftigungs- und sozialpolitischer Maßnahmen – beispielsweise beschäftigungsorientierte Maßnahmen und wirksamer sozialer Dialog – Arbeitsergebnisse verbessern können. Sie regen die Gesamtnachfrage an und können auch dazu beitragen, andere gesamtwirtschaftliche Ziele wie Wachstum und fiskalische Zielvorgaben zu erreichen. In dem Maß, in dem EZA-Länder für sich neue dynamische Sektoren erschließen und die Gesamtproduktivität sowie die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, wird es wichtig sein, sicherzustellen, dass ergänzende Maßnahmen ergriffen werden, um beschäftigungsintensives Wachstum zu fördern:

- *Gut gestaltete Arbeitsmarktbestimmungen und Kollektivverhandlungen* (eine eingehendere Erörterung findet sich in den Kapiteln 2 und 4).
- *Wirksame beschäftigungsorientierte Maßnahmen:* Eine Reihe von Beschäftigungsmaßnahmen hat sich während der Krise als erfolgreich erwiesen, und es sollte überlegt werden, diese Maßnahmen weiterhin zu unterstützen und sie zu stärken. Dies gilt insbesondere angesichts anhaltend schwacher Wachstumsaussichten. Zu den beschäftigungsorientierten Maßnahmen, die nachweislich die Beschäftigung stützen und anregen (und schützen) und gleichzeitig zur wirtschaftlichen Erholung beitragen, zählen die Folgenden: i) Kurzarbeitsprogramme; ii) unmittelbare Unterstützung beschäftigungsintensiver Sektoren; und iii) Ausbildung, um Qualifikationsverlusten entgegenzuwirken und sich verändernden Qualifikationsanforderungen Rechnung zu tragen. Wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber die neuen Chancen nutzen sollen, die sich aus den beschriebenen neuen gesamtwirtschaftlichen industriellen und technologischen Entwicklungen ergeben, ist angesichts des Umstands, dass sich mittelfristig große Anstrengungen zur Förderung von Ausbildung und Qualifizierung auszahlen werden, der letzte Punkt von besonderer

Bedeutung. Wenngleich Investitionen in beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen kurzfristig Ausgaben erfordern, können diese mittel- und langfristig durch höhere Produktivität und höheres Wachstum ausgeglichen werden. Dieses Thema wird in Kapitel 3 weiter erörtert.

- *Wirksame und gezielte Erbringung von Dienstleistungen:* Die Wirksamkeit von Politikinstrumenten wird verbessert, wenn sie auf die Beseitigung einer konkreten Benachteiligung ausgerichtet werden – beispielsweise im Fall von geringqualifizierten Arbeitssuchenden und Jugendlichen ohne Arbeitserfahrung. Um erfolgreich zu sein, müssen Ausbildungsangebote und aktive Arbeitsmarktprogramme durch eine gut ausgestattete öffentliche Arbeitsverwaltung bereitgestellt werden (in Kapitel 3 weiter erörtert).
- *Bekämpfung fiskalischer Engpässe zugunsten wirksamer Beschäftigungsmaßnahmen:* Die Einführung mancher der erörterten Maßnahmen wird bestimmte Kosten verursachen, für die fiskalischer Spielraum benötigt wird. Es stellt sich dann die Frage, wie sich dieser Spielraum angesichts der angespannten Haushaltslage gewinnen lässt. Wie in Abschnitt 1.1 hervorgehoben wurde, hat sich die Konzentration auf die Haushaltskonsolidierung als ein kurzfristiges Ziel negativ auf Wachstum und Beschäftigung ausgewirkt. Gleichzeitig stiegen die öffentlichen Schulden und Defizite rasch. Beschäftigungsbezogene und fiskalische Ziele sollten jedoch nicht als konkurrierende Zwecke betrachtet werden. Es ist in der Tat möglich, fiskalische Zielvorgaben mit Maßnahmen in Einklang zu bringen, die darauf abzielen, die Arbeitslosigkeit zu verringern und eine beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung zu fördern. Die folgenden Maßnahmen könnten erwogen werden:
 - *Verbreiterung der Steuerbasis:* Regierungen könnten einen umfassenderen Ansatz zu höheren Einnahmen erwägen, indem sie durch eine Reihe von Maßnahmen die Steuerbasis verbreitern: i) Verbesserung der Steuereinzahlung insgesamt sowie Einhaltung der Steuervorschriften und Verringerung der Steuerhinterziehung; ii) Einführung von Finanztransaktionssteuern mit dem zusätzlichen Vorteil von weniger kurzfristiger Spekulation an den Märkten; iii) Einführung von Umweltsteuern, die auf die Produktion energieintensiver Waren erhoben werden; und iv) Einführung von Steuern auf Vermögen. Was Finanztransaktionssteuern und Umweltsteuern betrifft, werden sich diese nur erfolgreich einführen lassen, wenn sie regional (und global) koordiniert werden. Außerdem könnten Einnahmen infolge dieser Initiativen zurück zu Investitionen in Beschäftigung und soziale Maßnahmen geleitet werden.
 - *Änderung der Zusammensetzung der Sparmaßnahmen zur Unterstützung beschäftigungsfreundlicher Programme:* Pläne zur Konsolidierung der Staatsfinanzen haben sich weitgehend auf die Kürzung der Ausgaben für Beschäftigungs- und Sozialprogramme konzentriert. Höhere Ausgaben für aktive Arbeitsmarktprogramme wie berufliche Bildung können sich jedoch positiv auf die Beschaffung von Arbeitsplätzen und die Gesamtnachfrage auswirken. Viele dieser Programme sind nicht mit hohen Kosten verbunden und haben oft mittelfristig positive Begleiteffekte in der Form von Produktivitätssteigerungen und der Verringerung des Missverhältnisses zwischen den Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung und den Arbeitsmarkterfordernissen.
 - *Überprüfung des Tempos der Konsolidierung:* Viele Länder haben rasch Pläne zur Verringerung von Haushaltsdefiziten eingeführt, die öffentlichen Finanzen oder die wirtschaftlichen Aussichten jedoch nur wenig verbessert. Eine beschäftigungsintensive Wachstumsstrategie würde ein langsames Tempo der Konsolidierung der Staatsfinanzen umfassen und die Notwendigkeit berücksichtigen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen fiskalischen Zielvorgaben und Beschäftigungs- sowie Sozialmaßnahmen sicherzustellen. Wenngleich Investitionen in beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen kurzfristig Ausgaben erfordern, werden sich die

Schuldenniveaus als ein Ergebnis von weniger passiven Arbeitsmarktprogrammen und einer verbesserten Steuerbasis mittelfristig verbessern.

Die Notwendigkeit von Politikkohärenz und -koordinierung, insbesondere in der Eurozone

Der derzeitige Politikansatz zur Bekämpfung der Krise ist insofern unzureichend, als zu wenig echte Anstrengungen unternommen werden, um Kohärenz zwischen gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen auf der einen und beschäftigungs- sowie sozialpolitischen Maßnahmen auf der anderen Seite sicherzustellen – bei gleichzeitiger umfassender Achtung der Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen. Koordinierung ist notwendig, um Maßnahmen wirksamer zu machen (siehe auch Kapitel 4).

1.3. Maßnahmen zugunsten struktureller und produktiver Veränderungen: Förderung von Wachstum, Produktivität und Beschäftigung

Die Industriepolitik kann ein wichtiges Instrument zur Unterstützung von Produktivität, technologischen Aufholprozessen – einschließlich des Übergangs zu umweltverträglichen Technologien –, wirtschaftlicher Erholung und Wachstum sein. Sie kann auch regional ausgewogene Entwicklungsmuster unterstützen. Aus diesem Grund wurde auch in der Wachstumsstrategie der EU, Europa 2020, „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“ als eine der Leitinitiativen ausgewählt.

Solche Maßnahmen zielen darauf ab: i) Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in den bestehenden Sektoren zu verbessern, in denen das jeweilige Land traditionelle und komparative Vorteile hat; ii) die Diversifizierung in neue Sektoren mit höherer Wertschöpfung zu fördern; iii) die Ökologisierung der Wirtschaft zu unterstützen; und iv) die akkumulierten fachlichen Kenntnisse und Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung sowie die Management- und Organisationspraxis von Unternehmen zu entwickeln, die die Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen und strukturelle Veränderungen schaffen und erweitern.

Sozialer Dialog, Partnerschaften und strategische Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie der Regierung sind Voraussetzungen für die Gestaltung der wirksamsten Maßnahmen und die Stimulierung von Lernen und Umgestaltungsprozessen. Industriepolitische Maßnahmen auszuarbeiten, Wachstumspotenziale und Diversifizierungsmuster zu ermitteln, Hindernisse für strukturelle Veränderungen sowie Maßnahmen zu ihrer Überwindung zu bestimmen und Wirtschafts-, Bildungs- sowie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in solchen komplexen Umgestaltungs- und Lernprozessen zu koordinieren, erfordert Kooperation, Vertrauen und Engagement der Gesamtwirtschaft und der Gesamtgesellschaft.

Stärkung der Produktivität in bestehenden traditionellen Industriezweigen

Die Produktivität in bestehenden wirtschaftlichen Aktivitäten kann durch Grundsatzmaßnahmen und Institutionen gesteigert werden, die durch Investitionen in Forschung und Entwicklung, den Transfer fortschrittlicher Technologien sowie die enge Zusammenarbeit zwischen Forschungsinstituten und dem Unternehmenssektor zur Anpassung von Technologien an lokale Produktionsbedingungen die technologische Modernisierung und die Einführung neuer Arbeitsverfahren anregen. Genauso wichtig ist die Förderung der Qualifizierung durch Investitionen in Bildung und Berufsausbildung, die zur Aufnahme neuer Technologien und

Arbeitsmethoden befähigen. Weitere angebotsseitige Maßnahmen betreffen die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Industriezweigen durch die Förderung eines günstigen Umfelds, von Unternehmens-Clustern und Wertschöpfungsketten.

Angebotsseitige Maßnahmen müssen von Aktivitäten zur Unterstützung der Nachfrage nach im Inland hergestellten Produkten begleitet werden. Zusätzlich verbessern gut gestaltete Handels- und Exportförderungsmaßnahmen den Zugang von Unternehmen zu internationalen Märkten und ermöglichen dem Land, Handelsgewinne zu erzielen, indem es seine komparativen Vorteile ausschöpft und Skaleneffekte nutzt. Dies ist wichtig, insbesondere für kleinere Länder mit begrenzten Inlandsmärkten.

Diversifizierung in neue Produkte mit höherer Wertschöpfung

Die Industriepolitik in vielen europäischen Ländern spielte eine wichtige Rolle bei der Förderung von Produktivitätssteigerungen und strukturellen Veränderungen, die den Ländern ermöglichten, aus der Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen auf ein höheres Einkommensniveau aufzusteigen. Dies gilt für Spanien (1973-96), Finnland (1972-88), Irland (1987-95) sowie in jüngerer Zeit Slowenien, die Tschechische Republik und die Slowakei (Foxley und Sossdorf, 2011).³

Die verarbeitende Industrie ist ein führender Sektor für die Verbesserung des technologischen Niveaus und der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft. Belege aus erfolgreichen Aufholländern (Republik Korea, Irland, Finnland oder China) sowie aus länderübergreifenden Untersuchungen zeigen, dass die Entwicklung der verarbeitenden Industrie und ihre Expansion in höhertechnologisierte Segmente Voraussetzungen für hohe und dauerhafte Wachstumsraten waren. Die Ursache hierfür ist, dass die verarbeitende Industrie ein großes Potenzial für höhere Investitionsrenditen sowie aufgrund von Verbindungen zwischen Unternehmen der verarbeitenden Industrie und Unternehmen in anderen Sektoren für Diversifizierung bietet. Eine Reihe von Ländern in Süd- und Südosteuropa ist im letzten Jahrzehnt in beträchtlichem Maß von der verarbeitenden Industrie zu Dienstleistungen umgestiegen, was ihre Exportbasis schwächte. Sie werden politische Handlungskonzepte entwickeln müssen, die eine stärker diversifizierte Produktion unterstützen, insbesondere in Sektoren für handelbare Güter, die eine ausgefeiltere Produktion gestatten. Viele SOOZA-Volkswirtschaften stützen sich im hohen Maß auf Zweige der Grundstoffindustrie, die so gut wie keine Verbindungen zu anderen einheimischen Sektoren haben. In diesen Fällen sollten sich die Maßnahmen darauf konzentrieren, Einnahmen aus dem Export in die Produktion mit höherer Wertschöpfung und hohem Beschäftigungspotenzial zu investieren.

Handelbare Dienstleistungen wie Unternehmensdienstleistungen, Finanzen und Tourismus können in einem bestimmten Landeskontext ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, wenn sie die Diversifizierung in Segmente mit höherer Wertschöpfung in der verarbeitenden Industrie ergänzen oder unterstützen. Dies wird Maßnahmen erfordern, die sicherstellen, dass beispielsweise der Tourismussektor enge Verbindungen zur inländischen Wirtschaft knüpft und auf diese Weise Nachfrage nach in unterschiedlichen Sektoren lokal produzierten Waren schafft. Eine neuere Untersuchung zeigt eine wachsende Zahl von Verbindungen zwischen der Industrie und dem wissensintensivem Dienstleistungssektor in hochindustrialisierten Volkswirtschaften, was zur Stärkung ihrer Exportbasis beiträgt (Hamm, 2012, Seite 632-639).

Um strukturelle Veränderungen und die Diversifizierung in Produkte mit einer höheren Wertschöpfung zu fördern, können Regierungen einheimische und ausländische Investoren ermuntern, in neue Produkte oder Sektoren zu investieren, die angesichts der lokalen Kostenstruktur profitabel werden können, indem sie Maßnahmen ergreifen, die Investitionsrenditen

³ Die Daten in Klammern geben die Zeiträume hoher Wachstumsraten und des Aufstiegs von einem Land mit mittlerem Einkommen zu einem Land mit höherem Einkommen an.

schützen und sicherstellen, dass Gewinne nicht vorzeitig durch Aktivitäten von Nachahmerunternehmen wegbrechen. Regierungen können zeitlich befristete Subventionen und Steuervergünstigungen bereitstellen, die Qualifizierung der Erwerbsbevölkerung fördern und angemessene Infrastruktur bieten. Industrieparks, Gründerzentren und Ausfuhr-Freizonen sind wichtige Initiativen, insbesondere wenn die Infrastruktur noch beschränkt ist. Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu Märkten sind ebenfalls nützlich. Beispielsweise kann das öffentliche Beschaffungswesen die Inlandsnachfrage für bestimmte Produkte generieren, während Exportförderung, Handelsabkommen und Unterstützung für Unternehmen zugunsten der Integration in globale Wertschöpfungsketten den Zugang zu Auslandsmärkten erleichtern können.

Unterstützung der Entwicklung von Ökoindustrien und umweltverträglichen Arbeitsplätzen

Eine der Prioritäten für jede Politik mit dem Ziel struktureller Umgestaltung ist die Unterstützung und Ausweitung von Ökoindustrien.⁴ Im Vergleich zu vielen konventionellen Sektoren wurden in Ökoindustrien während der gesamten Rezession weitere Arbeitsplätze geschaffen. Der Sektor für erneuerbare Energie bietet bereits 1,12 Millionen Arbeitsplätze, und im Bereich von erneuerbarer Energie und Energieeffizienz besteht schätzungsweise ein Potenzial für die Schaffung von zusätzlichen 5 Millionen Arbeitsplätzen in der EU bis 2020 (Europäische Kommission, 2012b). Der Sektor Bauen und erneuerbare Energie in Frankreich veranschaulicht das Potenzial für die Schaffung umweltverträglicher Arbeitsplätze und seine Festigkeit während der Krise. Die Zahl der Arbeitsplätze im Bereich der Umrüstung von Gebäuden auf höhere Energieeffizienz-Standards verdoppelte sich zwischen 2006 und 2012 von 90.000 auf 180.000 und diejenige im Sektor für erneuerbare Energie stieg von 30.000 auf 70.000. Durch das Gebäudesanierungsprogramm in Deutschland – eine gemeinsame Initiative von Regierung, Gewerkschaften und Arbeitsgeberverbänden – wurden noch höhere Beschäftigungsgewinne erzielt. Dieses Programm unterstützt jährlich etwa 300.000 Arbeitsplätze durch die Schaffung neuer Stellen oder die Aufrechterhaltung bestehender und hat den CO₂-Ausstoß zwischen 2005 und 2010 um 3,7 Millionen Tonnen verringert (BMVBS, 2012). In Ungarn würden durch die Umrüstung von 5,7 Prozent des Gebäudebestands jährlich bis 2015 bis zu 184.000 neue Arbeitsplätze entstehen (Ürge-Vorsatz et al., 2010).

Vergleichbare Situationen mit Nutzen für die Beschäftigung und die Umwelt wären insbesondere in SOOZA-Ländern möglich, wo der alternde Gebäudebestand ein enormes Potenzial für Energieeffizienz, die Schaffung von Arbeitsplätzen und hohe wirtschaftliche Investitionsrenditen bietet.

Andere Sektoren verfügen ebenfalls über großes Potenzial. Die Zahl der Beschäftigten im Bereich des Schutzes der biologischen Vielfalt sowie der Bewirtschaftung und Sanierung der natürlichen Umwelt beläuft sich auf 14,6 Millionen (FEEM, GHK und IEEP, 2011). Abfallbewirtschaftung und -wiederverwertung ist ein weiterer solcher Sektor. Die Erhöhung der Recyclingquote wichtiger Materialien in der EU auf 70 Prozent wäre mit 560.000 neuen Arbeitsplätzen bis 2025 verbunden (Friends of the Earth, 2010). SOOZA-Länder mit Recyclingquoten von lediglich 5 Prozent könnten die wirtschaftliche Aktivität beträchtlich anregen, wenn wertvolle, aber bislang weggeworfene Ressourcen in den wirtschaftlichen Produktionszyklus zurückgeleitet würden. Serbien hat im Recyclingsektor bereits 7.000 „grüne“ Arbeitsplätze geschaffen und rechnet aufgrund eines neuen 2009 in Kraft getretenen Umweltgesetzes mit der Entstehung von 3.000 zusätzlichen Stellen. Die Initiative umfasst auch die Formalisierung der informellen Wirtschaft in diesem Industriezweig, die von erwerbstätigen Armen

⁴ Die Ökoindustrien (Industrien für umweltorientierte Produktion und Dienstleistungen) umfassen Aktivitäten, die Güter und Dienstleistungen zur Messung, Verhinderung, Begrenzung, Minimierung oder Behebung von Umweltschäden an Wasser, Luft und Boden sowie von Problemen im Zusammenhang mit Abfall, Lärm und Schäden an den Ökosystemen bereitstellen (OECD, 1999; Eurostat).

und Roma dominiert wird. Die erste Gewerkschaft im Recyclingsektor mit 6.000 Mitgliedern wurde mit dem Ziel gegründet, Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte zu verbessern.⁵

Mit 25 Millionen Arbeitsplätzen, die in hohem Maße auf eine intakte Umwelt angewiesen sind, sind Land- und Forstwirtschaft ein weiterer wichtiger Sektor und Arbeitgeber in SOOZA-Ländern.⁶ Nach der Einführung eines Regulierungsrahmens für den Ökolandbau im Jahr 2005 stammen heute 11 Prozent der Gesamtagrarexporte der Republik Moldau aus ökologischer Erzeugung. Weil Bioprodukte arbeitsintensiver sind und einen höheren Preis auf europäischen Märkten erzielen, wird die Gesamtwirkung in Bezug auf Wirtschaft und Beschäftigung als positiv eingestuft.

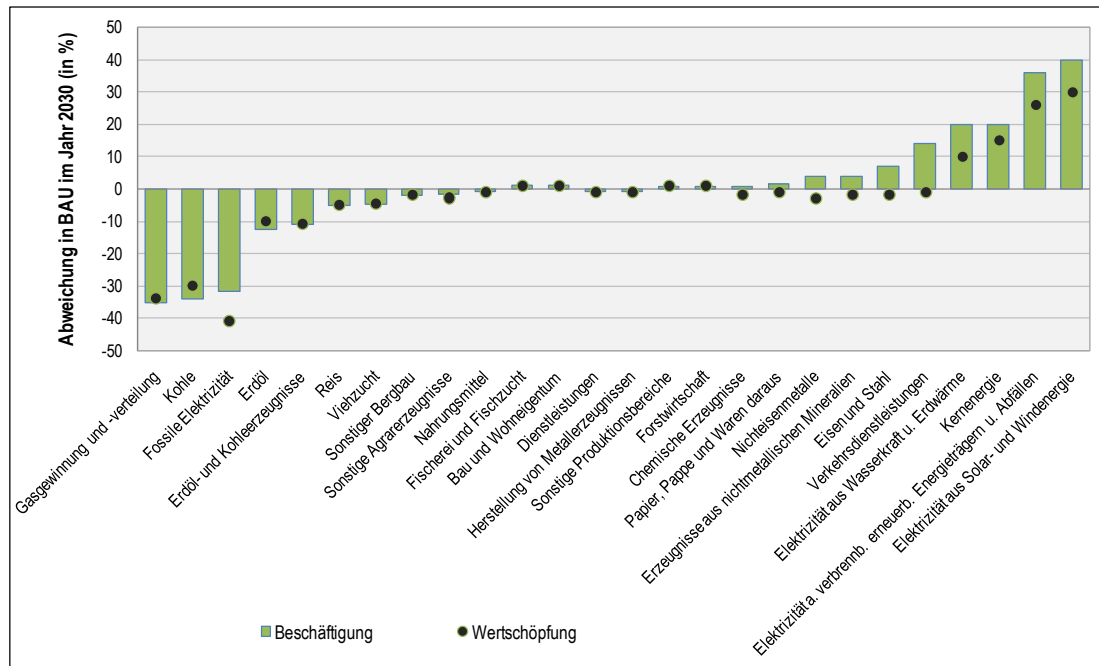
Das positive Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen „grünen“ Industriezweigen wird jedoch beschränkt durch den Mangel an Qualifikationen, die in Berufen in diesen Bereichen gefordert werden (siehe Kapitel 3). Es muss auch im Kontext von im Niedergang befindlichen Industriezweigen analysiert werden, die häufig in bestimmten Regionen konzentriert sind. Viele EU-10- und SOOZA-Länder sind in besonders hohem Maß von Grundstoffindustrien abhängig, die die Umwelt stark belasten und in einem Strukturwandel hin zu umweltverträglicherem Wirtschaften von Schrumpfung bedroht sind. Die Zahl der Beschäftigten im Bergbau nimmt weiter ab und belief sich 2008 auf 56.000 in der Tschechischen Republik, 200.000 in Kasachstan, 248.000 in Polen, 618.000 in der Ukraine und 1,4 Millionen in der Russischen Föderation. Der grundsatzpolitische Rahmen der IAO für einen „gerechten Übergang“, der die Ausbildung und Qualifizierung für neue Berufe mit aktiven arbeitsmarktpolitischen und Sozialschutzmaßnahmen für nachteilig betroffene Arbeitnehmer und Unternehmen kombiniert, die durch sozialen Dialog ermittelt und vereinbart werden, ist ein dringend notwendiger Puffer für die sozialen Folgen der Umstrukturierung umweltbelastender Industriezweige (IAA 2011a). Beispielsweise boten in Polen von 1998 bis 2002 durchgeführte Sozialprogramme Unterstützung für etwa 33.000 der 53.000 im Bergbau entlassenen Arbeitnehmer (Suwala, 2010; UNCTAD, 2012).

Eine OECD-Analyse kam zu dem Schluss, dass auf die zehn kohlenstoffintensivsten Industriezweige 90 Prozent aller CO₂-Emissionen, aber nur 14 Prozent der Beschäftigung in der EU entfallen, was darauf schließen lässt, dass die Kosten für den Übergang des Arbeitsmarkts zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft relativ gering sind, verglichen mit dem Strukturwandel durch die Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die globalisierte Marktrevolution. Es wird geschätzt, dass in der EU die sektorübergreifende Gesamtstellenverlagerung aufgrund einer Strategie zur Verringerung der CO₂-Emissionen um 30 Prozent bis 2030 weniger als 1 Prozent aller Arbeitsplätze betreffen wird (Abbildung 1.3) (OECD, 2011).

⁵ Vom IAO-Außenamt in Belgrad bereitgestellte Informationen.

⁶ Daten aus UNECE-Statistiken.

Abbildung 1.3. Simulierte Veränderungen der sektoralen Zusammensetzung von Beschäftigung im Zusammenhang mit einer ehrgeizigen Klimaschutzpolitik (Prozentuale Abweichung vom business-as-usual(BAU)-Szenario im Jahr 2030)



Hinweis: BAU = business as usual.

Quelle: ENV-linkages-Modell der OECD.

Akkumulation von Fachwissen, Qualifikationen und Know-how

Die Unterstützung der Akkumulation von Fachwissen und Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung sowie der Management- und Organisationspraxis von Unternehmen sind Voraussetzungen für eine produktive Umgestaltung. Regierungen können umfassende Lernstrategien ausarbeiten, um eine Qualifikationsstruktur zu entwickeln, die die Diversifizierung in die Produktion mit höherer Wertschöpfung ermöglicht und gleichzeitig den breiten und chancengerechten Zugang zur Bildung hoher Qualität fördern. Belege zeigen, dass Länder, die erfolgreich Fertigungssektoren auf mittlerem und hohem technologischen Stand entwickelt haben, systematisch den Anteil der Arbeitnehmer mit abgeschlossener Sekundarstufe II in der Erwerbsbevölkerung und schrittweise den Anteil derjenigen mit abgeschlossener Hochschulbildung erhöht haben. Solche Bildungsstrukturen bilden die Grundlage für die Ausbildung von Arbeitnehmern in neuen Berufen, nach denen in der verarbeitenden Industrie auf mittlerem oder höherem technologischen Stand eine hohe Nachfrage besteht: insbesondere qualifizierte Maschinenbediener, IT-Fachleute, Techniker und Angestellte. Beispiele solcher Länder umfassen Deutschland, Slowenien und die Tschechische Republik, während Länder wie Polen oder das Vereinigte Königreich bislang lediglich über „Inseln“ von Hochtechnologie-Industriezweigen verfügen, weil es dort keine Arbeitnehmer mit Sekundarabschluss gibt.⁷

Industriezweige sind auch wichtige Orte des Lernens. Die Industriepolitik sollte bewusst die Entwicklung von Industriezweigen mit höherer Wertschöpfung unterstützen, damit Gelegenheiten dafür entstehen, dass Arbeitnehmer komplexere Qualifikationen erwerben und Unternehmen fortgeschrittene technologische, organisatorische und Lernroutinen übernehmen können. Erweiterte Qualifikationsstrukturen sowie leistungsfähige Management- und Organisationspraktiken auf der Unternehmensebene stärken die produktive Umgestaltung.

⁷ Eine detailliertere Analyse findet sich in Nübler (demnächst erscheinend).

Bewusste Unterstützung für die Entwicklung von Industriezweigen mit höherer Wertschöpfung kann durch handels-, investitions- und technologiepolitische Maßnahmen geleistet werden, die junge Industriezweige fördern und schützen (Reinert, 2009). Diesbezüglich könnte eine vorübergehende Einführung von Zöllen ins Auge gefasst werden, um streng zeitlich befristeten Schutz zu bieten. Grund hierfür ist, dass bei der Liberalisierung von Märkten durch Länder die Abfolge und der Zeitplan der Handelsliberalisierung von großer Bedeutung sind, weil Lernkapazitäten beschränkt sind und die industrielle Basis untergraben werden kann, bevor die Wettbewerbsfähigkeit erreicht wird. Es gibt Untersuchungen, die zeigen, dass Länder, die Zollstrukturen sehr rasch und auf ein sehr niedriges Niveau liberalisiert haben, schlecht abschnitten, was Exporte und Wachstum betrifft (Nübler, 2003).

Die Lernprozesse in inländischen Unternehmen werden auch durch Institutionen unterstützt und beschleunigt, die die unmittelbare Interaktion und Zusammenarbeit zwischen inländischen Unternehmen und ausländischen Firmen fördern. Wertschöpfungsketten, Produktionsnetze und Cluster sowie ausländische Direktinvestitionen können wichtige Quellen von Wissen und Lernen durch Joint Ventures werden, in denen inländische Unternehmen Hochleistungsverfahren und Kenntnisse, die von ausländischen Firmen bereits beherrscht werden, beobachten und imitieren sowie Nutzen aus Ausbildung und technologischer Unterstützung ziehen, die von ausländischen Firmen angeboten werden.

Leistungsfähige Lehrlingsausbildungssysteme wie diejenigen in Dänemark, Deutschland, Österreich und der Schweiz bringen nicht nur gut ausgebildete Arbeitnehmer hervor, sondern etablieren auch Regeln für die Berufsausbildung und Bildung von Arbeitnehmern am Arbeitsplatz. Indem diese Länder die Ausbildung in einem sehr großen Spektrum an Berufen unterstützen und Lehrlingen breite Kompetenzen statt schmale Fertigkeiten vermitteln, haben sie in der Erwerbsbevölkerung höchst unterschiedliche Qualifikationsstrukturen für die Übernahme neuer Technologien und für die Diversifizierung in neue wirtschaftliche Aktivitäten entwickelt. Dieser Ansatz kann in anderen Ländern wirksam genutzt werden.

1.4. Förderung der Nachhaltigkeit und der Kapazität von Unternehmen für die Schaffung von Arbeitsplätzen

Die wichtigsten Probleme, mit denen Unternehmen in der Region konfrontiert sind

Unternehmen in der europäischen Region und insbesondere in der Eurozone leiden unter schwacher Nachfrage und ungewissen wirtschaftlichen Aussichten. Seit dem Ausbruch der Krise hat sich das Investitionsverhalten von sowohl großen als auch kleinen Firmen verändert. Unternehmen mit Finanzierungsengpässen hielten im Allgemeinen überschüssige Liquidität, um ihr Überleben auf lange Sicht in sehr ungewisser Zeit zu sichern, und verringerten ihre Investitionen (Tabelle 1.3). Dieses Problem war besonders akut in der Eurozone, in der sowohl kleine als auch große Unternehmen niedrigere Investitionen tätigten, wobei die Veränderung in größeren Unternehmen deutlicher ausfiel (IAA, 2012d). Insbesondere MNU halten Liquidität auf Rekordniveau: Schätzungen zufolge beläuft sich der derzeitige Liquiditätsüberhang von MNU weltweit auf über als 5 Billionen US-Dollar, wobei viele MNU ihren Sitz in den EZA-Ländern haben (UNCTAD, 2012).

Tabelle 1.3. Investitionen als prozentualer Anteil an Liquiditätsbeständen börsennotierter Unternehmen

	2003-07		2011		Veränderungen	
	Groß	Klein	Groß	Klein	Groß	Klein
Europa und Zentralasien (EZA)	41,7	111,4	39,6	110,4	-2,1	-1,0
Eurozone	42,2	111,7	38,3	85,8	-3,9	-25,9
Nicht-Eurozone	41,5	111,7	40,6	158,5	-0,9	46,8
Vereinigte Staaten	24,5	71,1	22,7	50,3	-1,8	-20,7

Hinweise: Kleine (große) Unternehmen sind definiert als solche mit Aktiva unter (über) dem Median aller Beobachtungen von Gesamtkтива für Europa und Zentralasien sowie die Vereinigten Staaten (< 130 Millionen Euro). Zahl der Unternehmen: EZA: 672; Eurozone: 253; Vereinigte Staaten: 189.

Quelle: IAA: Schätzungen des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen auf der Grundlage von FactSet Research Systems.

In SOOZA bieten insbesondere die sogenannten monoindustriellen Städte und Regionen Anlass zur Sorge, in denen die lokale Wirtschaft und Beschäftigung in hohem Maß von einem unrentablen Unternehmen oder Sektor abhängen. Diese Wirtschaftszentren entstanden zu einer Zeit, als unter dem zentralen Planungssystem die Schaffung von Großunternehmen durch die Nutzung von Skaleneffekten für effizient gehalten wurde. Wenn dieses Unternehmen oder dieser Sektor jedoch zusammenbricht, sind die Konsequenzen vor Ort mehr als verheerend. Den Schwerpunkt auf die lokale und regionale Planung zu legen und durch soliden sozialen Dialog Umstrukturierungsstrategien zu etablieren, ist in diesem Umfeld besonders notwendig. Beispiele können aus Frankreich abgeleitet werden, wo zwischen Unternehmen, die umstrukturiert werden sollten, und Regionen 400 Revitalisierungsverträge unterzeichnet wurden, und aus Polen mit seinen Sonderwirtschaftszonen. Für Bulgarien, Litauen, Portugal, Rumänien, die Tschechische Republik und Ungarn gilt ebenfalls, dass sie solche regionalen Planungsinitiativen in die Wege geleitet haben. Litauen beispielsweise beantragte und erhielt Unterstützung vom Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, um betroffenen Arbeitnehmern in einer monoindustriellen Stadt zu helfen, als das Unternehmen Alytaus Textilie mehr als 1.000 Arbeitnehmer entließ (Europäische Kommission, 2010).

Damit eine beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung Wirklichkeit wird, müssen Anstrengungen unternommen werden, um die Nachhaltigkeit und die Kapazität von Unternehmen für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern.

Klein- und Mittelunternehmen

KMUs sind die wichtigsten Arbeitsplatzbeschaffer. In der EU waren zwischen 2002 und 2010 etwa 85 Prozent des Nettobeschäftigungswachstums auf KMUs zurückzuführen, die eine wesentlich höhere jährliche Beschäftigungswachstumsrate (1 Prozent) als Großunternehmen (0,5 Prozent) haben. Laut einer Unternehmensbefragung gab es mehr als 20,8 Millionen aktive Unternehmen im Nicht-Finanzwirtschaftssektor der EU im Jahr 2010, die mehr als 98 Prozent aller Unternehmen ausmachten. Von diesen waren 92,2 Prozent KMUs, auf die schätzungsweise 67 Prozent der Gesamtbeschäftigung entfielen (Ecorys, 2012). Ein Bericht der Weltbank zeigte, dass der Beschäftigungsbeitrag des KMU-Sektors außerhalb der EU nicht wesentlich davon abweicht und von 90 Prozent in Albanien und Montenegro bis 60 Prozent in Kroatien sowie Bosnien und Herzegowina reicht (Ayyagari, Demirgus-Kunt und Maksimovic, 2011).

KMUs waren von der Wirtschaftskrise stark betroffen: Die Zahl der Arbeitsplätze im KMU-Sektor verringerte sich um durchschnittlich 2,4 Prozent jährlich, verglichen mit 1 Prozent bei Großunternehmen. KMUs registrieren weiterhin eine Verschlechterung der Verfüg-

barkeit von Bankkrediten, Überziehungskrediten und Handelskrediten, insbesondere in Südeuropa, was nicht nur ihre Möglichkeiten beschränkt, zu expandieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen, sondern in vielen Fällen sogar ihre Existenz bedroht (Europäische Zentralbank, 2012). Es müssen offensichtlich dringend Wege gefunden werden, die Kreditflüsse an KMUs wiederherzustellen, die einen großen Teil der Gesamtbeschäftigung in der Eurozone stellen. Dies kann in der Form der Verstärkung oder Neugründung von Kreditinstitutionen geschehen, die auf Kleinunternehmen ausgerichtet sind (IAA, 2012c).

Viele KMUs haben Schwierigkeiten, die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, Arbeitsbedingungen zu verbessern und Arbeitsplätze nachhaltiger zu machen. Investitionen in die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und in die bessere Einhaltung des Arbeitsrechts sowie die ordnungsgemäße Erfüllung der Steuerpflicht werden häufig als zu kostspielig wahrgenommen, weshalb die informelle Beschäftigung in Klein- und Mikrobetrieben insbesondere in SOOZA recht verbreitet ist, aber auch in Südeuropa Anlass zur Sorge bietet. Die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen kann jedoch eine sinnvolle Geschäftsinvestition sein, die zu höherer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit beiträgt, insbesondere wenn gute und einander verstärkende Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Möglichkeiten zur Höherqualifizierung und der Praktiken für Kollektivverhandlungen ergriffen werden, die in höherer Produktivität resultieren.

Genossenschaften und die Sozialwirtschaft

Genossenschaftliche Unternehmen haben in allen Teilen der Region eine lange Geschichte. Die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise, zunehmende Ungleichheit und die abnehmende Fähigkeit vieler Regierungen, Dienste zu bieten, haben das Interesse an Genossenschaften und an der Sozialwirtschaft allgemein wiederbelebt. Der Begriff „Sozialwirtschaft“ beschreibt Unternehmen und Organisationen, insbesondere Genossenschaften, Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit, Vereinigungen, Stiftungen und soziale Unternehmen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie Waren, Dienstleistungen sowie Wissen produzieren und gleichzeitig sowohl wirtschaftliche als auch soziale Ziele verfolgen und die Solidarität fördern.⁸ In der EU umfasst die soziale Wirtschaft etwa 10 Prozent aller Unternehmen und trägt 6 Prozent zur Gesamtbeschäftigung bei (Europäische Kommission, 2012g). Genossenschaften allein tragen 2,4 Prozent zur Beschäftigung bei und sind besonders aktiv in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Bankwesen, Handel, Gesundheitsversorgung, Informationstechnologien und Handwerk.

Genossenschaften haben sich in ganz Europa als krisenfester als andere Arten von Unternehmen erwiesen: Finanzgenossenschaften bleiben finanziell gesund; Verbraucher-genossenschaften melden erhöhte Umsätze; und Arbeitnehmergenossenschaften verzeichnen ein Wachstum der Mitgliedschaft (Roelants et al., 2012). In vielen EU-Ländern wie Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Schweden, Spanien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich unterstützen Regionen aktiv Unternehmen der Sozialwirtschaft, und dieser regionale Ansatz wird von den EU-Fonds für regionale Entwicklung und sozialen Zusammenhalt (Kohäsionsfonds) unterstützt. Aufgrund territorialer Verankerung sind Unternehmen der Sozialwirtschaft stabil, sind schwierig umzusiedeln und bieten gute Chancen für die Reintegration schutzbedürftiger Gruppen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt. Sie können auch innovative Beschäftigungsmöglichkeiten und Dienstleistungen für Personen und Gemeinschaften bieten und insofern als Instrumente für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung des sozialen Zusammenhalts dienen. Aus diesen Gründen überarbeitet eine zunehmende Zahl von Regierungen in der EU und mittlerweile zunehmend außerhalb der EU

⁸ Diese Definition wurde von der IAO-Regionalkonferenz „The social economy: Africa’s response to the global crisis“ angenommen, die vom 19.-21. Okt. 2009 in Johannesburg, Südafrika, stattfand.

die Gesetzgebung zu Genossenschaften und verabschiedet Programme zur Förderung von Genossenschaften und anderen Unternehmen der Sozialwirtschaft.

Multinationale Unternehmen

Am anderen Ende des Spektrums war die Entwicklungswirkung von MNU häufig durch die Unfähigkeit inländischer Akteure beschränkt, Verbindungen mit ausländischen MNU zu knüpfen, die so gestaltet waren, dass sie die inländische Wettbewerbsfähigkeit steigerten, weil es ihnen entweder an ausreichender Absorptionsfähigkeit fehlte oder weil sie größtenteils in unterschiedlichen Sektoren tätig waren. Verbindungen zwischen inländischen Unternehmen und Tochtergesellschaften von MNU entstehen nicht automatisch, und sie in Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung wie Forschung und Entwicklung anzuregen, wird zusehends schwieriger (Narula und Guimón, 2010). Wie bereits erwähnt müssen Maßnahmen sorgfältig konzipiert werden, um Verbindungen zwischen inländischen Unternehmen und Tochtergesellschaften von MNU zu ermuntern, Möglichkeiten zum Transfer von Wissen, mit Produktivitätssteigerungen verknüpfte Innovationen und das Potenzial, das diesen Faktoren dafür innewohnt, zu beschäftigungsintensivem Wachstum beizutragen, zu nutzen. Regierungen und andere Akteure müssen auch Wege finden, um Unternehmen mit hohen Beständen an Liquidität zu ermutigen, in produktive Aktivitäten zu investieren.

1.5. Grundsatzpolitische Erwägungen und die weitere Vorgehensweise

Es müssen dringend Maßnahmen gegen die sich verschlimmernde Beschäftigungssituation in der EZA-Region ergriffen werden. Dies erfordert eine Strategie, die den strukturellen Ungleichgewichten zwischen Ländern und innerhalb von ihnen entgegenwirkt, die zu der Wirtschaftskrise führten, und die eine beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung fördert. Eine solche Wachstumsstrategie würde gut koordinierte und ausgewogene gesamtwirtschaftliche sowie industrie- und unternehmenspolitische Maßnahmen mit beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen einschließlich solcher kombinieren, die die Qualifizierung und die Produktivität der Erwerbsbevölkerung anregen. Dem sozialen Dialog kommt eine wichtige Rolle dabei zu, die geeigneten Grundsatzmaßnahmen zu gestalten und durchzuführen.

Vorschläge zur Bekämpfung der Krise wurden im globalen Beschäftigungspakt der IAO (2009) dargelegt und wurden seitdem bei zahlreichen Gelegenheiten in Debatten der Internationalen Arbeitskonferenz und des Verwaltungsrats der IAO verfeinert. Relevante Strategien mit dem Ziel, unterschiedlichen Aspekten der Krise entgegenzuwirken, werden im gesamten vorliegenden Bericht in den jeweiligen Kapiteln befürwortet, und auf einige grundsätzliche Überlegungen wird nachstehend eingegangen.

Gesamtwirtschaftspolitik: Alle **EZA-Länder** könnten erwägen, die Steuer- und Lohnpolitik so anzupassen, dass sie Lohnwachstum und den Binnenkonsum unterstützen. Sie sollten auch sowohl öffentliche als auch private Investitionen in die Realwirtschaft anregen, die die Innovationskraft, die Produktivität und die Kapazität des Unternehmenssektors für die Schaffung von Arbeitsplätzen steigern könnten, sowie die Exportleistung und die Diversifizierung von Exporten nach außerhalb der EU fördern. Dies würde dazu beitragen, die Nachfrage nach Arbeitskräften zu steigern, die durch wirksame beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen weiter angeregt werden könnte. Zusätzlicher fiskalischer Spielraum für solche Maßnahmen könnte durch die Verbreiterung der Steuerbasis und die Wiedereinführung progressiver Besteuerung, die Verlangsamung des Tempos der Konsolidierung der Staatsfinanzen und höhere öffentliche Ausgaben für beschäftigungsfördernde Maßnahmen geschaffen werden.

Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels und umweltverträglichen Wirtschaftens: Die EU – insbesondere die **südeuropäischen Länder** sowie die **baltischen Staaten, Bulgarien** und **Rumänien** – könnten industriepolitische Maßnahmen mit dem Ziel erwägen, ihren Fertigungssektor zu stärken und die Diversifizierung in neuere Fertigungsprodukte mit höherer Wertschöpfung anzuregen und die dafür benötigten Unternehmensdienstleistungen zu unterstützen. Dies würde diesen Ländern nicht nur helfen, die Exporte anzukurbeln, sondern auch teilweise Importe durch inländische Produktion zu ersetzen, außenwirtschaftliche Ungleichgewichte zu beseitigen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. **SOOZA-Länder** müssen politische Maßnahmen formulieren, die dazu beitragen, ihre Volkswirtschaften von der landwirtschaftlichen Grunderzeugung und der Förderung von Energieträgern auf Kohlenwasserstoffbasis und Mineralien zur Qualitätsnahrungsmittelindustrie, chemischen Industrie und anderen Produktionsbereichen mit höherer Wertschöpfung zu diversifizieren, die produktivere Arbeitsplätze bieten.

Für den Übergang zu umweltverträglichem Wirtschaften und umweltverträglichen Arbeitsplätzen sollte von der Politik in **allen EZA-Ländern** eine dreigleisige Strategie erwogen werden:

- *Bereitstellung der richtigen Kombination von Anreizen und Unterstützung, um die Ökologisierung der Volkswirtschaft zu ermöglichen.* Anreize für Unternehmen in umweltfreundliche Technologie zu investieren, müssen von Ausbildung für Arbeitnehmer zur Anpassung an die neue Produktionsweise begleitet werden. Ein wichtiges Instrument ist eine Umweltsteuer, die Arbeit entlastet und stattdessen Ressourcennutzung und Umweltverschmutzung belastet. Ein Teil der hierdurch erzielten zusätzlichen Einnahmen könnte für die Ökologisierung von Bildung, Qualifikationen sowie Forschung und Entwicklung genutzt werden.
- *Sicherzustellen, dass Investitionen in die „Ökologisierung von Humankapital und Beschäftigung“, menschenwürdige Arbeit und soziale Inklusion Kernelemente jeder nachhaltigen Entwicklungsstrategie sind.* Sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind wichtig für einen Übergang zu umweltverträglicheren Volkswirtschaften, die – wie im IAO-Rahmen für einen gerechten Übergang erläutert – sozial inklusiv sein sowie chancengerechte Ergebnisse für Frauen und Männer gewährleisten sollen. Voraussetzungen sind insbesondere Investitionen in Bildung, Forschung, Qualifizierung und gezielte Programme für freigesetzte Arbeitnehmer. Wichtig ist, Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen in den Vordergrund zu stellen, die den Stellenwechsel erleichtern und die Beschäftigungsfähigkeit verbessern (IAA, 2011b).⁹ Maßnahmen zur Einkommensunterstützung bei Arbeitslosigkeit für entlassene Arbeitnehmer müssen mit Unterstützung bei der Stellensuche und der passgenauen Stellenbesetzung verknüpft werden, die von Arbeitsvermittlungsdiensten geleistet werden. Den Sozialschutz so zu gestalten, dass er auch der nachhaltigen Entwicklung dient, dient als Puffer während der sozialen, Wirtschafts- und Umweltkrise und ermöglicht gleichzeitig Strukturveränderungen hin zu umweltverträglicherem Wirtschaften. Auch wenn die meisten dieser Maßnahmen für jede Art von Strukturwandel relevant sind, müssen sie auf die Besonderheiten der Ökologisierung von Unternehmen und Volkswirtschaften zugeschnitten werden, die zwischen Sektoren und Orten variieren. Die frühzeitige Ermittlung von Gelegenheiten sowie potenziellen Risiken und Verlusten ist mit der Hilfe von Bewertungen möglich, die als Orientierungshilfe für die wirtschaftliche Diversifizierung und den Strukturwandel dienen können.
- *Den sozialen Dialog im Zentrum der Politikgestaltung anzusiedeln, um die Kohärenz zu verbessern und einen erfolgreichen Übergang zu einem neuen Wachstumsmodell sicherzustellen.* Wirksamer sozialer Dialog kann dazu beitragen, wichtige sozioökonomische Probleme zu lösen und die Wirtschaftsleistung zu verbessern. Angesichts des Umstands,

⁹ Dieses Thema wird in Kap. 4 weiter erörtert.

dass der Strukturwandel und der Übergang zu umweltverträglicherem Wirtschaften tiefgreifende Veränderungen von Produktionsprozessen und Technologien sowie Arbeitsplatzwechsel umfassen wird, wird die enge Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Sozialpartnern eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg dieser Veränderungsprozesse sein. Fundierte und kohärente Maßnahmen auf der Grundlage breiter Unterstützung und aktiven Engagements der beteiligten Akteure und insbesondere von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften werden unentbehrlich sein, um zu gewährleisten, dass der Übergang zu einer beschäftigungsintensiven und umweltverträglicheren Wirtschaft nachhaltig ist.

Die Förderung der Nachhaltigkeit von Unternehmen und ihrer Kapazität für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Maßnahmen, die die produktive Umgestaltung der Wirtschaft unterstützen, müssen mit Maßnahmen kombiniert werden, die die Kapazität für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Nachhaltigkeit von Unternehmen fördern. Nachhaltige Unternehmen sind solche, die „innovativ sind, geeignete umweltfreundliche Technologien annehmen, Qualifikationen und Humanressourcen entwickeln und die Produktivität stärken, um auf nationalen und internationalen Märkten wettbewerbsfähig zu bleiben. Außerdem wenden sie betriebliche Praktiken an, die sich auf die uneingeschränkte Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der internationalen Arbeitsnormen stützen, und sie fördern gute Arbeitnehmer- Arbeitgeberbeziehungen als wichtiges Mittel zwischen Steigerung der Produktivität und Schaffung von menschenwürdiger Arbeit“ (IAA, 2007). Diesbezüglich könnte die Politik Folgendes erwägen:

- *In der gesamten EZA-Region muss ein Förderumfeld für Unternehmen geschaffen bzw. verbessert werden.* Dies impliziert, sicherzustellen, dass Rechtsvorschriften wirksam den fairen Wettbewerb fördern und Eigentumsrechte schützen sowie dass sie ordnungsgemäß durchgesetzt werden. Es setzt des Weiteren ein transparentes Steuersystem voraus, das Unternehmen nicht überbelastet, jedoch ausreichende Einnahmen für wichtige öffentliche Dienste liefert. Gut funktionierende, relativ stabile und transparente Verwaltungs- und Finanzsysteme werden ebenfalls benötigt, und sie sollten gleichermaßen für alle Unternehmen gelten. Die IAO hat eine Methodologie entwickelt (das Toolkit „Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen“) ¹⁰, die Arbeitgeberverbänden helfen soll, eine systematische und vollständige Bewertung ihres eigenen Umfelds und des Umfelds für Unternehmen vorzunehmen. Das Toolkit hilft insbesondere, Beschränkungen für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen zu ermitteln sowie Fördermaßnahmen und Reformvorschläge zu formulieren, die verwendet werden können, um den Dialog mit Unternehmen wirksamer zu gestalten.
- *In der gesamten EZA-Region sollte das Förderumfeld für KMUs weiter verbessert werden.* Dies ist ein Interventionsbereich mit einem ausgezeichneten Kosten/Nutzen-Verhältnis für Regierungen. Es liegen empirische Belege dafür vor, dass Maßnahmenbündel für KMUs im Allgemeinen zu besseren Ergebnissen führen als einzelne Interventionen; und diese umfassen den Zugang zu Finanzen (durch die Einrichtung spezialisierter Finanzinstitutionen und die Aufforderung an kommerzielle Banken, billigere Kredite und Kreditgarantien für KMUs bereitzustellen) mit Managementausbildung, Unternehmensberatung und individueller Beratung, Zugang zu Märkten, neuen Technologien und billigen Betriebsstätten, Zugang zu öffentlichen Aufträgen/Ausschreibungen, Vereinfachung von für KMUs geltenden Verwaltungs- und Finanzvorschriften und anderen möglichen Unterstützungsmaßnahmen zu kombinieren (IAA, 2009). Die Beschäftigung in KMUs kann durch Subventionen für die unmittelbare Schaffung von Arbeitsplätzen und befristete Subventionen für die Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen während der Krise weiter unterstützt werden.
- *Umstrukturierung monoindustrieller Städte oder Regionen, insbesondere in SOOZA-Ländern.* In Übereinstimmung mit den auf der 96. Tagung der Internationalen Arbeits-

¹⁰ Unter: <http://eese-toolkit.itcilo.org/> (eingesehen am 15. Nov. 2012).

konferenz im Jahr 2007 angenommenen Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen sollte diese durch eine Mischung von KMU-Fördermaßnahmen, aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Sozialschutz vollzogen werden, um sozial gerechte Übergänge sicherzustellen.

- *Stärkung der Sozialwirtschaft in der gesamten EZA-Region.* Solche Stärkungsmaßnahmen können dazu beitragen, die derzeitigen Herausforderungen hoher und langwieriger Arbeitslosigkeit und Umstrukturierung zu bewältigen. Unternehmen der Sozialwirtschaft können auch Waren und Dienstleistungen für einen wachsenden Anteil der Bevölkerung bereitstellen, der nicht von herkömmlichen privaten oder öffentlichen Kanälen erreicht wird. Regierungen sollten sicherstellen, dass Rechts-, Verwaltungs- und Finanzinstrumente die Entwicklung von Unternehmen der Sozialwirtschaft begünstigen, sodass sie zu gleichen Konditionen mit herkömmlichen Unternehmen konkurrieren können. Auf lange Sicht kann die Sozialwirtschaft komplementäre Möglichkeiten bieten, um die Anliegen von wirtschaftlicher Nachhaltigkeit, menschenwürdiger Arbeit, sozialer Gerechtigkeit, ökologischem Gleichgewicht, politischer Stabilität, Konfliktbeilegung und Geschlechtergleichstellung in kohärenter Weise zusammenzuführen (IAA, 2011a).
- *Gezielte Schritte sollten unternommen werden, um Verbindungen von MNUs zur lokalen und nationalen Wirtschaft zu entwickeln, insbesondere in SOOZA-Ländern, aber auch in den von der Krise betroffenen EU-Ländern.* Dies ist wichtig, um den Nutzen ausländischer Direktinvestitionen und der Ansiedlung von MNUs auszuschöpfen. Regierungen müssen hierfür möglicherweise einen zweigleisigen Ansatz verwenden: Zusammenarbeit mit KMUs im Hinblick auf die Schaffung von Kapazität und die technologische Modernisierung sowie Umsetzung der geeigneten Politik und Schaffung des benötigten institutionellen Rahmens, um MNUs anzuregen, in lokale Lieferkettenentwicklungen zu investieren. Die verbesserte Anwendung der dreigliedrigen Grundsatzklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik zur Förderung sozial und ökologisch verantwortlichen Geschäftsgebarens von MNUs würde wiederum die bessere und Integration von MNUs und einen größeren Beitrag von ihrer Seite zur nationalen Entwicklung unterstützen.

□

In der thematischen Diskussionsrunde zu Kapitel 1 möchten sich die Teilnehmer vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

1. Der Bericht plädiert für eine ausgewogene beschäftigungsintensive Wachstumsstrategie, die die Nachhaltigkeit von Entwicklung, Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen hoher Qualität nicht nur auf der nationalen Ebene, sondern auch auf der regionalen/lokalen Ebene (z. B. in sogenannten monoindustriellen Regionen/Städten oder wirtschaftlichen Krisenregionen allgemein) fördern würde. Um solche Strategien im Hinblick auf die Überwindung und Verhinderung von Krisen wirksam zu gestalten, sollten ihre Grundzüge durch sozialen Dialog auf der nationalen oder regionalen Ebene vereinbart werden. Sind Sie der Meinung, dass sich die Regierung und die Sozialpartner in Ihrem Land derzeit ernsthaft bemühen, eine solche Vereinbarung zu erreichen, die die wirtschaftliche Erholung unterstützen würde (z. B. in der Form eines Sozialpakts)? Was sollte getan werden, um diese Bemühungen und die Zusammenarbeit zu stärken?
2. Im Bericht wird nachdrücklich für beschäftigungsfreundliche gesamtwirtschaftliche Maßnahmen plädiert, die sowohl öffentliche als auch private Investitionen in die Arbeitswelt und die Realwirtschaft anregen. Für viele Länder, die mit enormen fiskalischen Zwängen konfrontiert sind, ist dies eine große Herausforderung. Stimmen Sie

mit dieser Einschätzung überein, oder sehen Sie unterschiedliche Wege und Möglichkeiten, um die fiskalischen Zwänge mit der dringenden Notwendigkeit, Europa wieder in Arbeit zu bringen, in Einklang zu bringen? Wie könnten zu diesem Zweck ein größerer fiskalischer Spielraum geschaffen und die hierdurch erschlossenen Mittel investiert werden? Sind Sie der Meinung, dass Ihr Land diesbezüglich förderliche Maßnahmen entwickelt hat? Wenn ja, wie sieht eine solche Politik aus oder sollte sie aussehen? Wenn nein, was sind die Haupthindernisse? Sollten die Sozialpartner und der soziale Dialog diesbezüglich eine wichtige Rolle spielen? Wie kann die IAO allgemein und gegenüber ihrem Land mehr Unterstützung leisten?

3. Die Lohn- und die Steuerpolitik können vielversprechende Bereiche für die Verringerung stetig zunehmender Einkommensungleichheiten und für die Überwindung der derzeitigen Rezession durch die Verbesserung der Inlandsnachfrage, Investitionen, Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Ist Ihres Erachtens dieser Befund relevant für Ihr Land, was den derzeitigen politischen und wirtschaftlichen Kontext betrifft, und ist der soziale Dialog stark genug, um entsprechende Veränderungen der Lohn- und Steuerpolitik zu erreichen?
4. Der Erwerb von einschlägigen Kenntnissen und Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung sowie der Management- und Praxiserfahrungen in Unternehmen sind zentrale Elemente einer neuen Industriepolitik, die die Wettbewerbsfähigkeit, die nachhaltige wirtschaftliche Erholung und nachhaltiges Wachstum sowie die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze fördern würde. Dies ist besonders wichtig für Länder, die sich hauptsächlich auf den Export von Rohstoffen stützen oder einen nur schwach entwickelten Exportsektor haben. Eine umfassende Strategie, die darauf abzielt, fachliche und berufliche Bildungs- und Ausbildungssysteme für Jugendliche und Erwachsene zu stärken, und gezielte Unterstützung für einheimische Unternehmen bei Anstrengungen, durch Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen einschließlich multinationalen Unternehmen zu lernen, sind die Mittel, um dies zu erreichen. Was ist diesbezüglich das Haupthindernis in Ihrem Land, das zu allererst angegangen werden muss, und welche Unterstützung würden Sie von der IAO erbitten, um es zu überwinden?
5. Die Ökologisierung der Wirtschaft wird als ein Beispiel für eine erfolgreiche Industriepolitik eingestuft. Während sie auf der einen Seite neue Gelegenheiten zur wirtschaftlichen Entwicklung und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze eröffnet, steht sie auch in einem Zusammenhang mit negativen sozialen Auswirkungen in den im Niedergang befindlichen Industriezweigen und Regionen, die von diesen Industriezweigen abhängen. Der IAO-Rahmen für einen gerechten Übergang schlägt eine Reihe arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen vor. Wie kann die IAO in Ihrem Land dabei Unterstützung leisten, diese Maßnahmen zu stärken, um die bestmöglichen Ergebnisse für Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei der Anpassung an den Wandel zu erreichen?
6. KMUs und Unternehmen der Sozialwirtschaft gelten derzeit als die wichtigsten Segmente für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Begünstigen derzeitige gesetzliche, institutionelle, Investitions- und Politikrahmen in Ihrem Land ihre Entwicklung, und vergrößern sie ihre Kapazität zur Schaffung von Arbeitsplätzen, was sind die wichtigsten Hürden, und welche Art von Unterstützung würden Sie von der IAO für ihre Überwindung erwarten?

2. Förderung von Arbeitsplätzen hoher Qualität durch wirksamen sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen

Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und soziale Entwicklung können nicht verwirklicht werden, wenn Arbeitsplätze nicht von hoher Qualität sind. Dieses Kapitel analysiert Faktoren, die für die Qualität von Arbeitsplätzen in der Region ausschlaggebend sind. Es untersucht die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Arbeitsplatzqualität und die Arbeitsmarktsegmentierung. Es zeigt auch den Beitrag von starkem sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen zu Arbeitsplatzqualität und Beschäftigung auf.

Abschnitt 2.1 dokumentiert die gestiegene Inzidenz atypischer Beschäftigungsformen und das hohe Maß informeller Beschäftigung, die beide während der Krise zugenommen haben. Es analysiert die Ursachen und die negativen Folgen für Arbeitnehmer, die von diesen Arten von Beschäftigung betroffen sind. Es untersucht, inwieweit diese atypischen Beschäftigungsformen als Sprungbrett zu einer Festanstellung dienen können, und mögliche Strategien zur Förderung von Übergängen von der informellen zu formeller und menschenwürdigerer Beschäftigung.

Abschnitt 2.2 zeigt, dass in Bezug auf nationale Systeme für Kollektivverhandlungen in der Region große Unterschiede bestehen in Bezug auf die vorherrschende Verhandlungsebene, die Frage, für welche Arbeitnehmer Kollektivvereinbarungen gelten, die Kapazität der Sozialpartner und die Rolle, die sie bei der Gestaltung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik spielen, auch bei der Reaktion auf die Krise. Im Rahmen der Analyse dieser Themen dokumentiert der Abschnitt neuere Reformen des Arbeitsrechts, die auf die Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen und die Schwächung des Arbeitnehmerschutzes abzielen.

Abschnitt 2.3 erörtert Lohnrends sowie die Beziehung zwischen Löhnen und Produktivität in der Region vor und während der Krise. Es werden einige der ursächlichen Faktoren hinter diesen Trends untersucht. Es wird gezeigt, dass diese Diskrepanz auf drei Hauptfaktoren zurückzuführen ist: die Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen und der kleiner werdende Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen; das Fehlen eines Mindestlohns oder sein niedriges Niveau; und politische Einmischung in die Lohnsetzung. Außerdem hatte der Rückgang der Reallöhne und des Lohnanteils am BIP negative Auswirkungen auf den Konsum sowie das Wirtschaftswachstum und trug auf diesem Weg zur Verringerung der Zahl und der Qualität von Arbeitsplätzen bei.

Abschnitt 2.4 untersucht die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsschutz, sowohl für Arbeitnehmer, die entlassen wurden, als auch für überlastete „Überlebende“ eines Personalabbaus. Es untersucht die Konsequenzen von Kürzungen der Arbeitsschutzausgaben. In Abschnitt 2.5 wird auf das Thema der Einhaltung arbeitsrechtlicher Gesetze und Vorschriften sowie auf die Rolle der Arbeitsaufsicht eingegangen.

Abschnitt 2.6 beschreibt eine Reihe grundsatzpolitischer Erwägungen zur Verbesserung der Qualität von Arbeitsplätzen und zur Stärkung der Wirkung des sozialen Dialogs und von Kollektivverhandlungen. Es enthält auch Fragen zur Anregung der Diskussion während der thematischen Sitzung zu Kapitel 2.

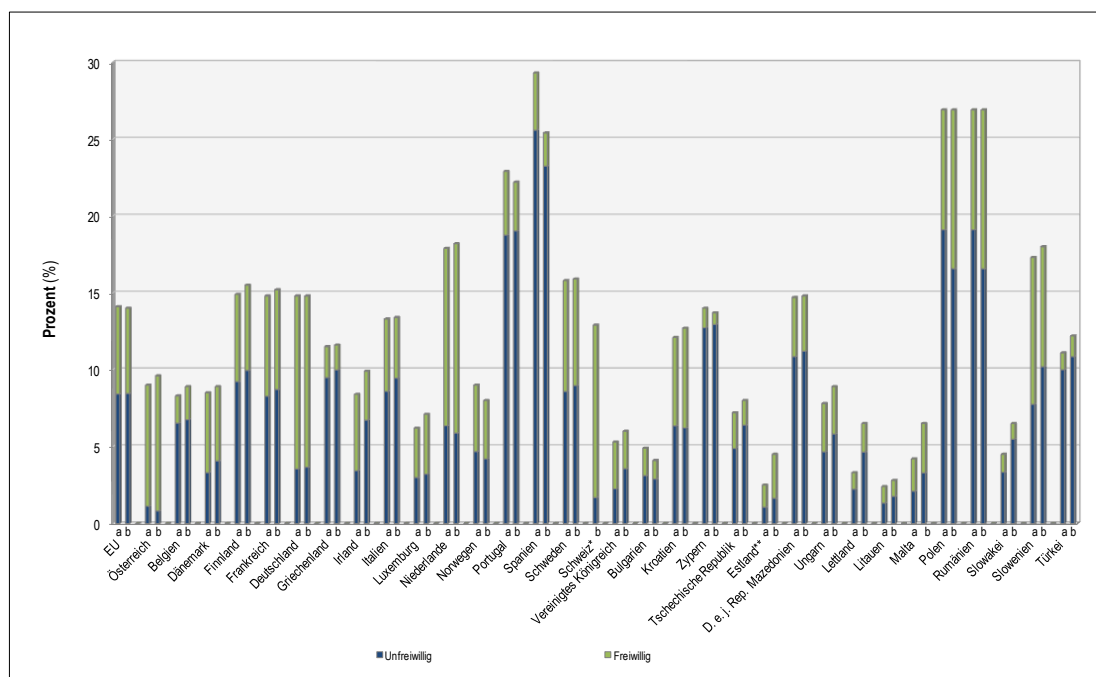
2.1. Förderung der Qualität von Arbeitsplätzen und Bekämpfung von Ungleichheiten in der Arbeitswelt

Atypische Arbeitsplätze, informelle Beschäftigung und Arbeitsmarktübergänge

Der für die 8. Europäische Regionaltagung erstellte Bericht und zahlreiche andere Studien dokumentieren einen stetigen Anstieg des Anteils atypischer Beschäftigungsformen – einschließlich Zeitarbeit, Leiharbeit¹¹ und Teilzeitarbeit – an der Gesamtbeschäftigung. Die Wirtschaftskrise hat diesen Trend verstärkt.

In Bezug auf Zeitarbeit zeigt Abbildung 2.1 große länderübergreifende Unterschiede des Anteils an Zeitarbeit in der gesamten Region. Sie veranschaulicht einen beträchtlichen Rückgang der Zeitarbeit in der Anfangsphase der Wirtschaftskrise im Jahr 2009, weil Zeitarbeitskräfte als erste entlassen wurden, während Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen („Festanestellte“) relativ geschützt blieben. Während der wirtschaftlichen Erholung 2010-11 begannen Arbeitgeber wieder Arbeitnehmer einzustellen, aufgrund der vorherrschenden Ungewissheit jedoch überwiegend mit befristeten Verträgen. Abbildung 2.1 zeigt auch, dass der überwiegende Teil der Arbeitnehmer, die Zeitarbeit akzeptierten, dies tat, weil sie keine Festanstellung erhalten konnten (60,4 Prozent in der EU 2011). Der Anteil unfreiwilliger Zeitarbeitskräfte stieg während der Krise. Die Inzidenz von Zeitarbeit ist besonders hoch bei jungen und geringqualifizierten Arbeitnehmern.

Abbildung 2.1. Zeitarbeitskräfte als prozentualer Anteil an allen Beschäftigten, 2008 und 2011

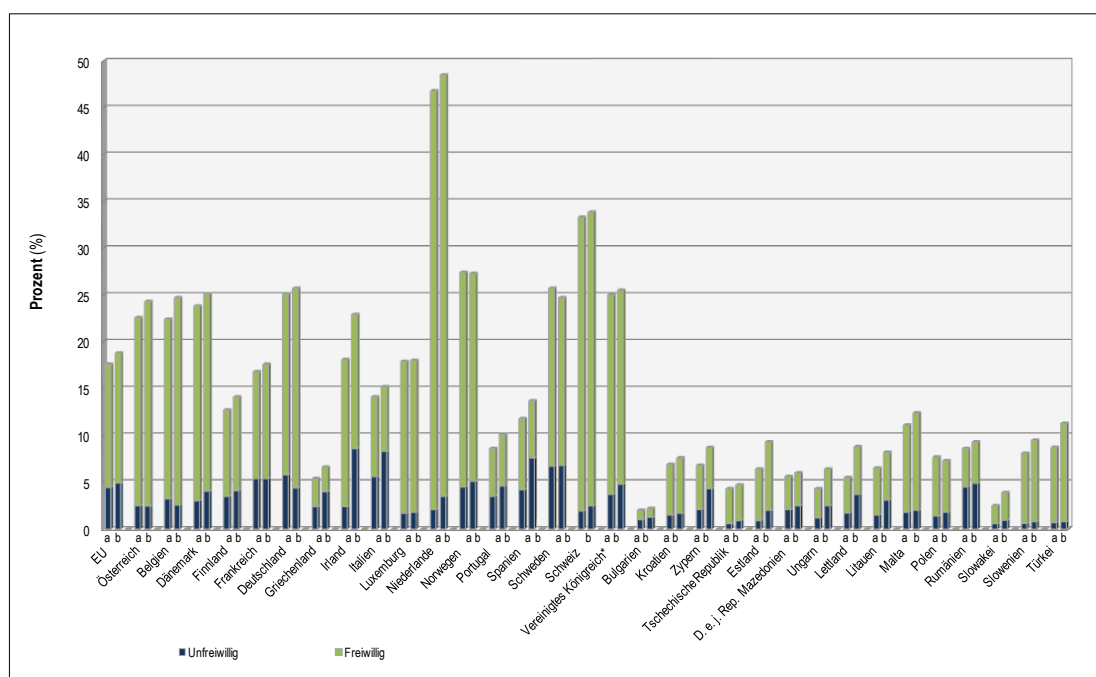


Hinweis: a = 2008; b = 2011. * Schweiz, nur 2011; ** Estland, 2009 statt 2008.

Quelle: EUROSTAT.

¹¹ Leiharbeit ist eine Sonderform von Zeitarbeit, bei der die Arbeitnehmer zeitweilig bei einer Personalvermittlung beschäftigt sind, der sie Unternehmen überlässt, die Zeitarbeitskräfte suchen.

Abbildung 2.2. Teilzeitbeschäftigte als prozentualer Anteil an allen Beschäftigten, 2008 und 2011



Hinweis: a 2008; b 2011. * Vereinigtes Königreich, 2009 statt 2008.

Quelle: EUROSTAT.

Die Krise resultierte auch in einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung (Abbildung 2.2) in der überwiegenden Mehrzahl europäischer Länder. Während die meisten Zeitarbeitskräfte diese Beschäftigungsform vorzogen, wie der hohe Anteil freiwilliger Teilzeitbeschäftigter belegt,¹² stieg der Anteil unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigter während der Krise, vor allem in Spanien, Griechenland, Italien, Zypern, den baltischen Staaten und Ungarn. In Nord- und Westeuropa ist die Inzidenz von Teilzeitbeschäftigung beträchtlich höher als in Ost- und Südeuropa. Hauptursache hierfür ist das niedrigere Lohnniveau in den letztgenannten Teilregionen. Im Allgemeinen ist ein größerer Anteil Frauen teilzeitbeschäftigt, weil dies ihnen hilft, Arbeit und Familienpflichten miteinander zu vereinen: In der EU arbeiteten 2011 31,6 Prozent aller abhängig beschäftigten Frauen Teilzeit, verglichen mit nur 8,1 Prozent der abhängig beschäftigten Männer.

Atypische Arbeitsplätze sind im Allgemeinen von niedrigerer Qualität, was in der Instabilität der Beschäftigung, niedrigeren Einkommen, fehlendem Zugang zu Weiterbildung am Arbeitsplatz, schwächerem Arbeitsschutz und unzureichender sozialer Sicherheit zum Ausdruck kommt. Schätzungen zeigen beispielsweise, dass Zeitarbeitskräfte in der EU im Durchschnitt 14 Prozent weniger verdienen als Festangestellte (Europäische Kommission, 2010b, Seite 134).¹³ Außerdem fallen Zeitarbeitskräfte, Leiharbeiter und Selbstständige traditionell nicht in den Zuständigkeitsbereich von Institutionen des sozialen Dialogs und haben nicht von durch sozialen Dialog vereinbarten Antikrisenmaßnahmen profitiert. Die Krise hat deshalb die zunehmende Segmentierung europäischer Arbeitsmärkte beschleunigt.

Es gibt jedoch auch eine Debatte zu der Frage, inwieweit Zeitarbeit als Sprungbrett zu stabileren und besser bezahlten Arbeitsplätzen fungieren kann oder ob diese Gruppen von

¹² Manche Experten bezweifeln die Freiwilligkeit der Entscheidung für Teilzeitbeschäftigung und verweisen beispielsweise auf fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen und deren zu kurze Öffnungszeiten.

¹³ Dies ist die Nettodifferenz nach Überprüfung des statistischen Einflusses von persönlichen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Beruf usw.

Arbeitnehmern in einem Teufelskreis von Zeitarbeit und Arbeitslosigkeit gefangen bleiben, weil Unternehmen sie als eine „Puffermasse“ nutzen, um ihre Beschäftigungsniveaus an gelegentliche Nachfrageeinbrüche anzupassen. Einige Erkenntnisse zu diesem Thema bietet eine Analyse der Übergänge von Arbeitnehmern von Zeitarbeit zu einer Festanstellung in einer Stichprobe von EU-Ländern (Europäische Kommission, 2010b). Die Analyse offenbart ein uneinheitliches Bild in Europa: In Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Polen, Portugal, Spanien, der Tschechischen Republik und Zypern bleiben Arbeitnehmer im Allgemeinen in Zeitarbeit. Im Gegensatz dazu ist in Irland, Lettland, Österreich, der Slowakei, Ungarn und dem Vereinigten Königreich die Wahrscheinlichkeit höher, dass Zeitarbeitskräfte in eine Festanstellung wechseln, was darauf schließen lässt, dass Zeitarbeit als ein „Sprungbrett“ fungieren kann. In ähnlicher Weise stieg in Deutschland (nicht unter den analysierten Ländern) die Übergangsrate von Zeitarbeit zu Festanstellung zwischen 2005 und 2011 deutlich von 39 auf 56 Prozent (IAB, 2012). Der Unterschied zwischen den relativ strengen Kündigungsschutzvorschriften (KSV) für Festanstellungen und der relativ lockeren KSV bei Zeitarbeit, die in der ersten Gruppe von Ländern verbreiteter ist, wird von manchen Ökonomen als ein wichtiger Faktor für die Arbeitsmarktsegmentierung und als Grund für die niedrigere Übergangsrate von Zeitarbeit zu einer Festanstellung eingestuft (Europäische Kommission, 2010b). Ein weiterer Grund kann in der Struktur und dem Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen liegen, weil sektorspezifische Kollektivverhandlungen verglichen mit dezentralisierten Verhandlungen im Allgemeinen besseren Schutz für alle Arbeitnehmer bieten (siehe Abschnitt 2.2).

Jüngere Arbeitsmarktreforemen in einer Reihe von Ländern in der Region gingen in die Richtung einer Aufweichung des KSV für Festangestellte, aber nur in manchen Fällen wurde die Regulierung der Zeitarbeit verschärft (mit der kürzlich vollzogenen Arbeitsmarktreform in Italien wurde eine maximale kumulative Laufzeit von Zeitarbeitsverträgen von 36 Monaten und ein Aufschlag auf Sozialversicherungsbeiträge für solche Verträge eingeführt, der jedoch erstattet werden kann, wenn die Verträge in eine Festanstellung umgewandelt werden). Tabelle 2.1 gibt einen Überblick über Arbeitsmarktreforemen, was ihren Einfluss auf den KSV in Ländern der Eurozone betrifft. Es sollte hervorgehoben werden, dass die meisten Veränderungen mit lediglich beschränktem sozialem Dialog eingeführt wurden. Außerdem sind die Gründe für die Arbeitsmarktsegmentierung und niedrigere Übergangsraten zu einer Festanstellung komplex. Sie sind nicht zwangsläufig mit der relativ niedrigeren Arbeitsmarktflexibilität verknüpft, die das Ergebnis relativ strengerer KSV und zentralisierter Kollektivverhandlungen ist, sondern auch mit dem eingeschränkteren Zugang von Zeitarbeitskräften zu Ausbildung und anderen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und ihrer Aussichten auf eine Festanstellung sowie mit ihrer niedrigeren Deckung durch den Sozialschutz beim Wechsel auf neue Stellen. Maßnahmen zugunsten von Zeitarbeitskräften sollten deshalb mehrere Bereiche abdecken sowie durch Prozesse des sozialen Dialogs ermittelt und vereinbart werden.

Angesichts der obigen Darstellung sollte sich die Debatte auch darauf konzentrieren, wie vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktsegmentierung und anpassbarer Arbeitsmärkte Arbeitnehmerrechte besser geschützt werden können.¹⁴ Der soziale Dialog und Kollektivverhandlungen sind geeignete Instrumente für die Bewältigung dieser Herausforderungen. Das Ziel, das erreicht werden muss, ist, die notwendige Anpassung von Unternehmen an einen Rückgang der Gesamtnachfrage und das Einfrieren von Kreditkanälen (siehe Kapitel 1,

¹⁴ Das Thema wurde zum Teil auf der 7. und 8. Europäischen Regionaltagung (ERT) der IAO unter dem Stichpunkt *flexicurity* erörtert. Auf der 7. ERT wurde ein Konsens erreicht, der wie folgt lautet: „In einigen Ländern hat sich eine Politik der Flexibilität und Sicherheit für Unternehmen und Arbeitnehmer mit neuen Ausbildungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Unterstützung bei der Arbeitssuche, Einkommenshilfen und Sozialschutz bewährt. Der dreigliedrige soziale Dialog im Rahmen umfassender nationaler makroökonomischer Strategien, Kollektivverhandlungen und die Einhaltung der Arbeitsgesetze sind entscheidende Elemente beim Ausgleich von Flexibilität und Sicherheit.“ „In den Schlussfolgerungen der 8. ERT hieß es: „*Flexicurity* ist kein Patentrezept und kann nicht alle Ziele erreichen: Sie kann die Arbeitsmarktanpassung erleichtern, ohne positive Interaktion mit dem gesamtwirtschaftlichen Umfeld jedoch keine Arbeitsplätze schaffen.“

Abschnitt 1.2) mit dem erhöhten Bedarf von Arbeitnehmern an Beschäftigung und Einkommenssicherheit zu vereinbaren. Voraussetzungen dafür, Arbeitnehmern Beschäftigungssicherheit zu bieten, sind, sie im Arbeitsmarkt zu halten und ihnen geregelte Mobilität zu bieten.

Tabelle 2.1. Teilzeitbeschäftigte als prozentualer Anteil an allen Beschäftigten, 2008 und 2011*

	Arbeitsbeziehungen			Kündigungsschutzvorschriften (KSV)		
	Dreigliedriger nationaler sozialer Dialog	Änderungen bei Regelungen für die Arbeitsbeziehungen	Änderungen bei Regelungen für die Arbeitnehmervertretung	KSV-Änderungen für Festangestellte	KSV-Änderungen für Zeitarbeitskräfte	KSV-Änderungen für Massenentlassungen
Belgien	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja
Deutschland	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Estland	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja
Finnland	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
Frankreich	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Griechenland	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Irland	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja
Italien	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein
Luxemburg	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Malta	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Niederlande	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
Österreich	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Portugal	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Slowakei	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Slowenien	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Spanien	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Zypern	Nein	Anhängig	Nein	Nein	Nein	Nein

* Stichdatum ist März 2012.

Quelle: IAA (2012b, Kap. 2), Europäische Beobachtungsstelle für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen, IAO-Datenbanken EPLex und NATLEX, und nationale Quellen.

Diesbezüglich sollte sich die Aufmerksamkeit stärker darauf richten, die interne Anpassung innerhalb von Unternehmen anzuregen. Sie ist auch der Schlüssel dazu, das richtige Gleichgewicht zwischen interner Anpassung durch Umsetzung innerhalb des Unternehmens oder der Anpassung von Arbeitszeit oder Löhnen und externer Anpassung durch Entlassungen zu finden, wenn die interne Anpassung nicht durchführbar ist. Beispielsweise unterstützt das deutsche Beispiel mit der massiven Nutzung von Arbeitsteilung und Kurzarbeitsprogrammen anstelle von Entlassungen im Allgemeinen diejenigen, die für einen recht strengen Kündigungsschutz plädieren, um größere Sicherheit gegen Entlassungen zu gewährleisten, verknüpft mit subventionierten internen Anpassungen. In jedem Fall sollten die Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit von Arbeitnehmern, insbesondere solchen, denen die Entlassung droht oder die bereits entlassen wurden, gestärkt werden. Dies kann durch eine verbesserte und angemessene Einkommensunterstützung während der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Beispielsweise haben in vielen Ländern Zeitarbeitskräfte mit Verträgen mit einer Laufzeit unter einem Jahr keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (siehe Kapitel 3). Zusätzlich zu besserer Einkommensunterstützung wird mehr und wirksamere Unterstützung bei der aktiven Stellensuche und Unterstützung für die Höherqualifi-

zierung und Wiederbeschäftigung durch breiten Zugang zur Stellenvermittlung durch öffentliche Arbeitsverwaltungen und zu wirksamen aktiven Arbeitsmarktprogrammen benötigt (siehe Kapitel 3).

Das Problem der informellen Beschäftigung

Informelle Beschäftigung,¹⁵ die normalerweise mit schlechter Arbeitsplatzqualität verknüpft ist, ist für die Region ebenfalls ein Anlass zur Sorge, wobei große Unterschiede zwischen Ländern bestehen. Schätzungen des Ausmaßes der informellen Beschäftigung variieren abhängig von der verwendeten Methode stark. Beispielsweise wurde in einer neueren Untersuchung der Anteil von informeller Beschäftigung in Nordeuropa auf 10,7 Prozent und in Westeuropa auf 17,8 Prozent der Gesamtbeschäftigung geschätzt (Hazans, 2011). Schätzungen der IAO zufolge betrug der Anteil informeller Beschäftigung 2009 – im ersten Jahr der Krise – in Aserbaidschan 26,5 Prozent, in Kirgisistan 59,2 Prozent, in der Republik Moldau 15,9 Prozent, in der Russischen Föderation 12,1 Prozent und in der Türkei 30,6 Prozent. Die Prävalenz von Informalität ist besonders hoch in Sektoren wie Landwirtschaft und Dienstleistungen (einschließlich Hotels, Gastronomie und Hausarbeit), wenngleich sie nicht auf diese Sektoren beschränkt ist (IAA, 2012a).

Zahlreiche Faktoren tragen zum Ausmaß von Informalität in der Region bei. In manchen Fällen kann Informalität das Ergebnis bewusster Entziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sein. Dies kann Situationen mit nicht oder zu gering angegebenem Verdienst und von Scheinselbstständigkeit umfassen, wenn die Betroffenen in Wirklichkeit abhängig beschäftigt sind. Die EU definiert solche Arten von Aktivität als „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“. Darunter fällt „jedwede Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedsstaaten jedoch unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind“. (Europäische Kommission, 2007) In den meisten Fällen ist Informalität jedoch nicht frei gewählt, und Arbeitnehmer werden durch fehlende gute formelle Beschäftigungsmöglichkeiten in die Informalität gezwungen.

Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass in der Region bei Personen mit niedrigem Bildungsniveau, den Jungen (und insbesondere Schülern und Studenten), den Älteren und Personen mit dauerhaften gesundheitlichen Problemen die Wahrscheinlichkeit größer ist, dass sie informelle Beschäftigung annehmen. Die Geschlechterdimension von Informalität ist uneinheitlich. In Osteuropa ist bei Arbeitnehmerinnen die Wahrscheinlichkeit, in informeller Beschäftigung zu sein, kleiner als bei Arbeitnehmern unter ähnlichen Umständen, während in West- und Südeuropa bei Frauen die Wahrscheinlichkeit, ohne einen Vertrag zu arbeiten, größer ist als bei Männern. Arbeitsmigranten sind dem Risiko der Informalität in besonderem Maße ausgesetzt.

Im Allgemeinen ist informelle Beschäftigung mit hohen Kosten für die Arbeitnehmer selbst und auch für Unternehmen, Regierungen und Gebietskörperschaften verbunden. Sie bewirkt, dass Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten keinen Zugang zu Rechten bei der Arbeit haben, nicht den Rechtsweg beschreiten können und keinen Sozialschutz haben. Die Arbeitsbedingungen sind oft schlecht und sogar gefährlich und umfassen bisweilen Kinderarbeit. Die Einkommen sind häufig niedrig, und es gibt kaum Aufstiegschancen. Es nimmt

¹⁵ Informelle Beschäftigung bezieht sich auf Personen in Beschäftigungsverhältnissen ohne grundlegenden Sozial- oder Rechtsschutz oder Leistungen bei Arbeitslosigkeit und kann in der formellen Wirtschaft, der informellen Wirtschaft oder in Haushalten angesiedelt sein. Sie umfasst deshalb: i) auf eigene Rechnung erwerbstätige Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die in ihrem eigenen Unternehmen/ihrer eigenen Produktionseinheit der informellen Wirtschaft beschäftigt sind; ii) mithelfende Familienarbeitskräfte unabhängig davon, ob sie in Unternehmen der formellen oder der informellen Wirtschaft tätig sind; iii) Mitglieder von informellen Erzeugergenossenschaften; iv) Beschäftigte in informeller Arbeit in Unternehmen der formellen oder informellen Wirtschaft oder als von Haushalten beschäftigte entlohnte Hausangestellte; und v) auf eigene Rechnung tätige Arbeitnehmer, die der Produktion von Gütern nachgehen, die ausschließlich für den Endverbrauch durch ihren Haushalt bestimmt sind (IAA, 2012m).

daher nicht Wunder, dass es enge Verknüpfungen zwischen Informalität und Armut gibt. Für Unternehmen beschränkt Informalität den Zugang zu Märkten, Technologie und produktiven Ressourcen, die ihnen ermöglichen würden, zu wachsen. Für Regierungen resultiert sie in niedrigerem Einkommen für staatliche und kommunale Haushalte sowie niedrigeren Einnahmen für Systeme der Sozialen Sicherheit und die Gesundheitsversorgung.

Die Ausbreitung der Informalität umzukehren, kann nur gelingen, wenn der Umfang und die Geschwindigkeit der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze im formellen Sektor signifikant gesteigert werden und gleichzeitig die Arbeitsaufsicht verschärft wird, um den Geltungsbereich von Arbeitnehmerrechten auszuweiten (siehe Abschnitt 2.5). Es gibt kein Patentrezept zur Erleichterung des Übergangs zu Formalität und menschenwürdiger Arbeit. Hierzu bedarf es pragmatischer und mehrdimensionaler Konzepte und Maßnahmen, die in einem integrierten grundsatzpolitischen Rahmen kombiniert und an die Besonderheiten jedes nationalen Arbeitsmarkts angepasst werden können.

2.2. Stärkung des nationalen dreigliedrigen sozialen Dialogs und von Kollektivverhandlungen

Kollektivverhandlungen in Europa und Zentralasien: Die wesentlichen Merkmale

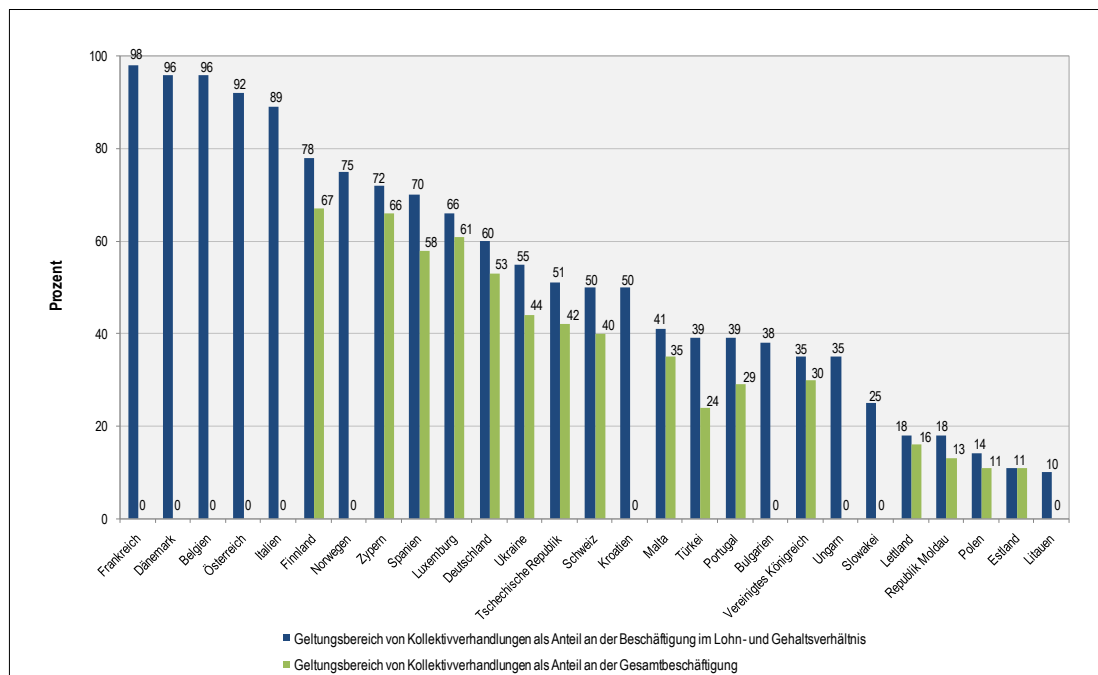
In der EU gibt es zwei Gruppen von Ländern mit stark ähnlichen Systemen für Kollektivverhandlungen. Die erste Gruppe umfasst die meisten der EU-15-Länder sowie die Slowakei und Slowenien. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass es relativ starke Institutionen für Verhandlungen auf Verbandsebene gibt, der *Sektor* die Hauptverhandlungsebene ist und Kollektivvereinbarungen einen großen Geltungsbereich haben. Die zweite Gruppe, der das Vereinigte Königreich und die meisten neuen EU-Mitgliedstaaten angehören, weisen relativ schwache Verhandlungsinstitutionen auf; die vorherrschende Verhandlungsebene ist das *Unternehmen*; und der Geltungsbereich von Kollektivvereinbarungen ist relativ beschränkt (Schulden 2005). Jenseits dieser relativ klaren Zweiteilung zwischen *zentralisierten* und *dezentralisierten* Verhandlungssystemen haben viele europäische Länder in der Praxis ein recht differenziertes mehrstufiges Verhandlungssystem, in dem unterschiedliche Verhandlungsebenen (sektorübergreifend, Sektorebene und Unternehmensebene) miteinander verbunden sind. Zusätzlich bieten häufig andere Verhandlungsformen wie dreigliedrige Konsultationen auf der nationalen Ebene einen Rahmen für Kollektivverhandlungen

Viele EU-Länder verfügen auch über Systeme, in denen Kollektivvereinbarungen entweder automatisch oder auf Antrag bei den zuständigen Behörden (gewöhnlich das Arbeitsministerium) auf ähnliche Arbeitgeber ausgeweitet werden, die nicht Mitglied der unterzeichnenden Arbeitgeberverbände sind. Die Möglichkeit der gesetzlichen Ausweitung von Kollektivvereinbarungen besteht in 19 der 27 EU-Mitgliedstaaten. In manchen Ländern ist die Ausweitung gesetzlich möglich, wird aber selten genutzt, weil entweder wenige sektorspezifische Vereinbarungen geschlossen werden oder die Regierung nicht in den autonomen Prozess von Kollektivverhandlungen eingreifen möchte (Europäische Kommission, 2011b). Ferner haben manche Länder mit gut entwickelten Institutionen für die Arbeitsbeziehungen verfahrensrechtliche Änderungen eingeführt, um den Geltungsbereich auf schutzbedürftige Arbeitnehmer auszudehnen. In Norwegen soll ein neues Gesetz die Wirksamkeit der Ausdehnung des Geltungsbereichs von Kollektivvereinbarungen in Sektoren mit einem hohen Anteil an Arbeitsmigranten verbessern und die Anwendbarkeit von Kollektivvereinbarungen auf bei Unterauftragnehmern beschäftigte Arbeitnehmer sicherstellen.¹⁶

¹⁶ Für einen Verweis auf das Gesetz und seine Erörterung siehe Hayter et al. (2011).

Der Geltungsbereich von Kollektivvereinbarungen unterscheidet sich deutlich in der Region und reicht von etwa 90 Prozent in Belgien, Dänemark, Frankreich und Österreich bis etwa 10 Prozent in Estland, Litauen und Polen (siehe Abbildung 2.3).

Abbildung 2.3. Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen (in Prozent der Beschäftigten)



Quelle: Hayter und Stoevska (2011) und IAA (2011j).

Angesichts der Vertiefung der EU-Integration gewinnt die transnationale Dimension von Kollektivverhandlungen an Bedeutung. Diesbezüglich muss auf zwei Entwicklungen eingegangen werden. Die erste ist der zunehmende länderübergreifende Vergleich von Arbeitskosten, Flexibilität und Leistung durch multinationale Unternehmen (MNU) sowie der Austausch von Informationen und die Koordinierung von Verhandlungsagenden durch Gewerkschaften. Die zweite betrifft transnationale Verhandlungen zwischen europäischen Industrieverbänden, bisweilen in die Wege geleitet durch Europäische Betriebsräte (EBR) und ein multinationales Unternehmen, die zu einer Europäischen Rahmenvereinbarung (ERV) führen. Diese Vereinbarungen betreffen nicht Kernthemen von Kollektivverhandlungen wie Löhne und Arbeitszeit, sondern vielmehr Themen wie die soziale Verantwortung von Unternehmen, die Kernprinzipien der Beschäftigungspolitik eines Unternehmens, die Umstrukturierung der Geschäftstätigkeit und konkrete Aspekte der Unternehmenspolitik wie den Arbeitsschutz (IAA, 2010a).

In den westlichen Balkanländern bleibt der dreigliedrige soziale Dialog die Hauptsäule der Arbeitsbeziehungen. In den letzten Jahren wurden in Albanien, Serbien, Der ehemaligen Republik Mazedonien und Montenegro beträchtliche Anstrengungen unternommen, den rechtlichen und institutionellen Rahmen für dreigliedrige Konsultationen auf der nationalen Ebene zu verbessern. Kollektivverhandlungen wurde jedoch wesentlich weniger Aufmerksamkeit gewidmet. In allen diesen Ländern haben die Sozialpartner eine Reihe von Kollektivvereinbarungen geschlossen, vor allem im öffentlichen Sektor und auf der Unternehmens-ebene. In der Praxis sind diese Vereinbarungen jedoch entweder überholt oder unterscheiden sich nur marginal von den Bestimmungen des Arbeitsrechts, und ihre Durchsetzung bleibt relativ schlecht (GVG, 2010). Die schwache Entwicklung von Kollektivverhandlungen in der Subregion ist u.a. auf die schwache Organisation von Arbeitnehmern auf der Unternehmens-ebene im expandierenden privaten Sektor und die schwachen Kapazitäten von Arbeitgeberverbänden auf der Sektorebene zurückzuführen (Ebd.).

In den GUS-Ländern finden Kollektivverhandlungen vorwiegend auf der nationalen Ebene und der Unternehmensebene statt. An nationalen Verhandlungen nehmen die Regierung und nationale Bünde von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden teil, und sie führen zu allgemeinen Vereinbarungen. Diese Vereinbarungen enthalten recht formelle Verpflichtungen, die gesetzlich nicht bindend sind, und Mechanismen zur Überwachung ihrer Umsetzung fehlen häufig. Die unmittelbare Beteiligung der Regierung an Verhandlungen erschwert im Allgemeinen die Unterscheidung zwischen Dreigliedrigkeit und freiwilligen Kollektivverhandlungen, die von jeder Form staatlicher Einmischung frei bleiben sollten. Kollektivverhandlungen auf der Unternehmensebene sind im Allgemeinen auf große und sich früher oder immer noch in Staatsbesitz befindliche Unternehmen beschränkt. Die geschlossenen Vereinbarungen sind gewöhnlich großzügig, was Löhne und Sozialleistungen betrifft.¹⁷

Jüngere Gesetzesreformen und ihre Auswirkungen auf Kollektivverhandlungen

Seit 2010 als Teil der Strukturreformen in einer Reihe europäischer und zentralasiatischer Länder durchgeführte Gesetzesreformen (siehe Tabelle 2.1 für die Länder der Eurozone) mit dem Ziel der Verringerung der Staatsschulden und der Haushaltsdefizite sowie der Wiederherstellung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit hatten einen negative Einfluss auf die Arbeitsbeziehungen.

Beispielsweise beschränkt in Rumänien das neue Gesetz über den sozialen Dialog den Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor beträchtlich und verändert sowohl die Regeln in Bezug auf die Repräsentativität als auch die Regelungen für den dreigliedrigen Dialog auf der nationalen Ebene. In Griechenland enthält die neue Gesetzgebung, die die Grundlage für die Sparmaßnahmen bildet, Bestimmungen, die die Autonomie der Sozialpartner und freiwilliger Kollektivverhandlungen untergräbt. Unternehmen, die in wirtschaftlich schwierige Umstände geraten, dürfen jetzt Kollektivvereinbarungen schließen, die weniger günstige Bedingungen enthalten, als sie auf der Sektorebene vereinbart wurden. In Italien nahm die Abgeordnetenkammer im September 2011 einen neuen Sparplan an, der vorsieht, dass auf der Grundlage von Vereinbarungen auf der Unternehmensebene von den Bestimmungen von Gesetzen und Vereinbarungen einschließlich denjenigen zu Entlassungen abgewichen werden kann.

Trotz Druck in Richtung auf die Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen und den Verzicht auf die Ausweitung von Kollektivvereinbarungen in Europa sind in vielen Ländern die Strukturen für Kollektivverhandlungen relativ stabil geblieben, haben sich jedoch gleichzeitig durch die Befassung mit Problemen auf unterschiedlichen Ebenen angepasst. Beispielsweise sind die Struktur und die Funktionsweise von Kollektivverhandlungen in Belgien, Deutschland und Österreich während der Krise relativ stabil geblieben. Finnland kehrte nach dem Abschluss einer von der Regierung unterstützten nationalen Rahmenvereinbarung durch die Sozialpartner zur Praxis zentralisierter Kollektivverhandlungen zurück. Die Vereinbarung zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu sichern sowie die Beschäftigung und die Kaufkraft in einem ungewissen wirtschaftlichen Kontext zu schützen.

Die globale Wirtschaftskrise und die Rolle von Kollektivverhandlungen sowie dreigliedrigem sozialem Dialog

Der *dreigliedrige soziale Dialog auf der nationalen Ebene* spielte in der ersten Phase der globalen Rezession eine wichtige Rolle, indem er vielen EU-Ländern half, dreigliedrige

¹⁷ Beispielsweise sieht in Armenien die Kollektivvereinbarung von Electric Networks of Armenia (ENA) großzügige Sozialleistungen (früheren ENA-Beschäftigten im Ruhestand wird eine 50-prozentige Zusatzrente gezahlt) und hohe Löhne (der niedrigste Lohn ist 2,5-mal höher als der nationale Mindestlohn) vor.

Reaktionen mit dem Ziel zu entwickeln, die sozialen Auswirkungen der Krise zu verringern und die wirtschaftliche Erholung zu beschleunigen. Dreigliedrige Konsultationen zwischen der Regierung und Sozialpartnern führten zu innovativen gemeinsamen Initiativen und Vereinbarungen wie den Kurzarbeitsprogrammen in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Österreich sowie der Rahmenvereinbarung in Finnland. Dreigliedrige Konsultationen spielten auch eine Rolle in der GUS und den westlichen Balkanländern. In Kasachstan und der Russischen Föderation wurden die Sozialpartner in die Ausarbeitung von Antikrisenplänen einbezogen. In Serbien umfasste der im April 2010 unterzeichnete Wirtschafts- und Sozialpakt eine dreigliedrige Reaktion auf die Wirtschaftskrise.

Die Krise resultierte auch in innovativen Kollektivvereinbarungen auf der *sektorübergreifenden* Ebene und auf der *Sektorebene*. In diesen Vereinbarungen spielen Organisationsformen für die Arbeitsteilung und Entgeltflexibilität eine wichtige Rolle. Ein gemeinsames Element in der französischen und deutschen metallverarbeitenden Industrie sowie der deutschen Chemieindustrie war die „Arbeitnehmerüberlassung“, eine innovative Alternative zu Kurzarbeit und Entlassung, bei der Arbeitgeber mit einem Personalüberhang Beschäftigte an andere Unternehmen mit Personalmangel ausleihen können (Europäische Kommission, 2011b). In Belgien ebnete eine beispielhafte sektorübergreifende Vereinbarung, die im März 2009 rechtlich abgesichert wurde, den Weg für innovative Verhandlungen auf der Sektorebene.

Auf der *Unternehmensebene* beruhten Verhandlungen im Allgemeinen auf zwei Ansätzen. Der erste war eine reaktive Strategie für das Überleben, mit der die Sozialpartner versuchten, sowohl Stellen zu streichen als auch Löhne zu kürzen, bisweilen kombiniert mit einer nicht vergüteten Verlängerung der Arbeitszeit. Der zweite „Königsweg“-Ansatz betraf die Verständigung auf ein Paket kurz- und längerfristiger Maßnahmen mit dem Ziel, Einkommen und Beschäftigung beispielsweise durch Organisationsformen für die Arbeitsteilung, kombiniert mit Umschulung und Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, aufrechtzuerhalten, um die Nachhaltigkeit des Unternehmens zu verbessern (IAA, 2010a).

Angesichts einer Schuldenkrise verweigerte eine Reihe von Regierungen den sozialen Dialog zu Themen im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung und der damit verbundenen Strukturreformen, die als unvermeidlich und nicht verhandelbar bezeichnet wurden. Einseitige Maßnahmen wurden in Italien und Spanien beschlossen, wo die Regierungen Rechtsverordnungen nutzten, um Sparpakete und Veränderungen der Beschäftigungsgesetze einzuführen.

Aktivitäten und Strategien von Gewerkschaften

Auf der EU-Ebene wurden der Strategie des Europäischen Gewerkschaftsbundse (EGB) mehrere Prinzipien zugrunde gelegt: Verteidigung der Unabhängigkeit der Sozialpartner in Kollektivverhandlungen; Bekämpfung unerwünschter Dezentralisierung; Ausrichtung von Lohnverhandlungen an Produktivitätsgewinnen; und auch höhere Inflation zur Anregung der Nachfrage.¹⁸

In einzelnen EU-Ländern haben Gewerkschaften die Sparmaßnahmen und Arbeitsmarktreformen scharf kritisiert. Dabei haben sie insbesondere ihre negativen Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen und eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung sowie die Art und Weise hervorgehoben, in der Antikrisenmaßnahmen durchgesetzt wurden. Sie verweisen auf von nationalen Gesetzgebern verabschiedete Verfahren zur Umgehung von Konsultationen und Verhandlungen mit den Sozialpartnern und sogar zuvor abgeschlossenen nationalen Vereinbarungen (in Ungarn, Estland und der Slowakei) und Parlamenten (in Griechenland und Italien), und sie stellen in Frage, ob solche Praktiken mit demokratischen Prinzipien in Ein-

¹⁸ EGB, Exekutivausschuss, Entschließung „Tarifverhandlungen: Prioritäten und Arbeitsprogramm des EGB“, 6.-7. März 2012.

klang stehen.¹⁹ Grade und Formen des Widerstands von Gewerkschaften gegen Arbeitsmarktreformen variieren von Land zu Land. In Bulgarien, Litauen und der Tschechischen Republik resultierte sie in einem zeitweiligen Rückzug der Gewerkschaften vom sozialen Dialog. In anderen Ländern wie Rumänien und der Slowakei wurde der soziale Dialog mit Anstrengungen kombiniert, politische Allianzen mit Parteien links der Mitte mit dem Ziel zu schmieden, die Gesetzgebung rückgängig zu machen. In den von der Krise betroffenen Ländern sahen Gewerkschaftsstrategien abwechselnd sozialen Dialog und Arbeitskämpfe sowie die Mobilisierung der Massen vor.

In den westlichen Balkanländern gaben die Aussichten auf den EU-Beitritt Impulse für kontinuierliche rechtliche und institutionelle Reformen. Gewerkschaften in Kroatien, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbien haben ihre fachliche Kapazität für die Beeinflussung von Reformen, die Lohnpolitik und Maßnahmen der Sozialen Sicherheit gestärkt. Uneinigkeit in Bezug auf Repräsentativitätskriterien war ein wichtiges Problem in der Subregion und in der Ukraine. Sinkende Mitgliedschaft und unzureichende Koordination beschränkten jedoch den Einfluss von Gewerkschaften. Beispielsweise in Albanien und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden auch gewerkschaftsinterne Reformen mit dem Ziel durchgeführt, Branchenstrukturen zu konsolidieren, die Beteiligung von Jugendlichen und Frauen auf den verschiedenen Ebenen sicherzustellen und die interne Demokratie zu verbessern.

In der Russischen Föderation konnten die Gewerkschaften, gestärkt durch die Koordination zwischen den zwei großen Gewerkschaftsbünden, nationale Vereinbarungen nutzen, um bestimmte Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zu erreichen. Gewerkschaften in Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan führen interne Reformen durch, um die interne Demokratie zu stärken, Kapazität zu schaffen und ihre Mitgliedschaft zu verjüngen. In Bezug auf Gewerkschaftsrechte sehen sich die Gewerkschaften in mehreren GUS-Ländern immer noch starkem und dauerhaftem Druck ausgesetzt. Hindernisse für die Registrierung unabhängiger Gewerkschaften sowie gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung und Schikanen halten auch in Belarus an. Im Gegensatz dazu ist die neue georgische Regierung derzeit dabei, gesetzliche Hindernisse für die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen abzubauen, die von den Aufsichtsorganen der IAO beanstandet wurden.

Arbeitgeberverbände und die Krise

Arbeitgeberverbände in vielen Ländern in der Region konnten sich als verlässliche Partner für Regierungen profilieren, indem sie Letztere über den Bedarf der Wirtschaft als Voraussetzung für die wirtschaftliche Erholung von der Krise auf dem Laufenden hielten. Regierungen waren besonders empfänglich für innovative Politikvorschläge von Arbeitgeberverbänden und erwiesen sich als entschlossen, selbst politisch schwierige Politikagenden zu verfolgen (IAA, 2010b). In der aktuellen wirtschaftlichen Situation bleiben jedoch Herausforderungen, und für Arbeitgeberverbände ist es noch dringlicher, sich für die Durchführung nationaler Reformprogramme stark zu machen, um das Vertrauen von Investoren als unentbehrliche Voraussetzung für erneuertes Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen wiederherzustellen.

In Westeuropa verzeichneten Arbeitgeberverbände insgesamt Stabilität und Kontinuität, was ihre Rollen, ihre Strukturen und ihre Mitgliedschaft betrifft. In einigen mittel- und osteuropäischen Ländern haben Arbeitgeberverbände ihre Strukturen, die Dienstleistungen für Mitglieder und ihren Einfluss nach und nach ausgeweitet. Willkommene Entwicklungen umfassten beispielsweise die Konsolidierung von Arbeitgeberverbänden auf der nationalen Ebene in der Ukraine und die Gründung einer neuen Arbeitgebervereinigung in Albanien.

¹⁹ Pan-European Trade Union Council, PERC Policy Platform 2011-15, Brüssel, 6. Dez. 2011.

Bedauerlicherweise blieben Arbeitgeberverbände in anderen Ländern in der Subregion schwach, was ihre Mitgliedschaft und ihren Einfluss betraf, oder sie konzentrierten sich vorwiegend auf Wirtschaftsthemen und richteten wenig Aufmerksamkeit auf Arbeits- und Sozialangelegenheiten. In den westlichen Balkanländern sind Arbeitgeberverbände weiter mit einer Präferenz von Regierungen für Handels- und Industriekammern oder für Wirtschaftsverbände als Ableger von diesen konfrontiert, die administrativ oder finanziell von den Kammern abhängig sind. Diese Situation spiegelt die anhaltende fehlende vollständige Anerkennung der Rolle freier und unabhängiger Arbeitgeberverbände durch die Regierungen in diesen Ländern wider. In Zentralasien wird die Entwicklung unabhängiger Arbeitgeberverbände weiterhin durch schwierige politische Rahmenbedingungen einschließlich der langsamen Fortschritte auf dem Weg zur Marktwirtschaft erschwert. Zu ihren Schwächen zählen fehlende Repräsentativität, Außenwahrnehmung und Einflussnahme sowie Defizite in Bezug auf Führung, Einnahmen, Verwaltungsstruktur und Dienstleistungen.

2.3. Löhne, Produktivität und die Rolle von Institutionen des sozialen Dialogs

Reallohnentwicklungen

Die Lohnrends in den letzten Jahren in der Region zeichnen sich durch große Vielfalt aus (siehe Abbildung 2.4). In Albanien, den baltischen Staaten, Rumänien und Serbien sowie in Bulgarien und der GUS wuchsen die Reallöhne vor der Krise im zweistelligen Bereich. Während der Rezession fielen sie in der ersten Gruppe jedoch schlagartig auf negative Raten und verlangsamten sich beträchtlich in Bulgarien und der GUS.

In der EU-15 bestand das Phänomen der Lohnzurückhaltung, das ein zentrales Merkmal der Lohnfindung in Jahren des Wirtschaftswachstums war, während der Krise fort. In Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und dem Vereinigten Königreich sanken die Reallöhne. Dies war auch der Fall in Israel, der Tschechischen Republik und Ungarn. Im Gegensatz dazu konnten manche Länder stabiles Reallohnwachstum erreichen, insbesondere Norwegen, Polen, Schweden und Slowenien, wo es sowohl vor als auch während der Rezession positives Reallohnwachstum gab.

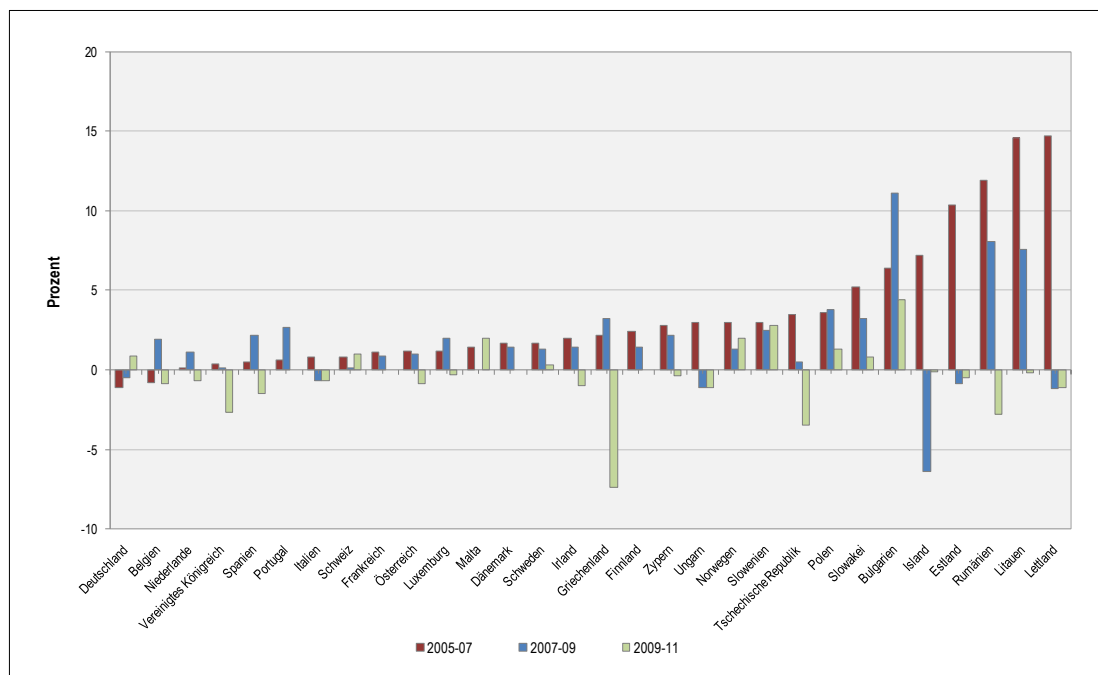
Die Krise verstärkte die langfristigen Trends von Niedriglohn und Armut in der Region. 2011 waren in der EU-27 18,6 Millionen Menschen von Armut trotz Erwerbstätigkeit betroffen gemäß Eurostat.²⁰ In den SOOZA-Ländern müssen acht Millionen Arbeitnehmer sogar ihren Lebensunterhalt mit weniger als 2 US-Dollar pro Tag bestreiten (IAA, 2012a).

Es besteht auch ein beträchtliches Geschlechtergefälle in der Region. In der EU-27 sind die Stundenlöhne von Frauen 17 Prozent niedriger als die von Männern, aber in den westlichen Balkanländern vergrößert sich dieses Gefälle auf 23 Prozent und ist sogar noch höher in der GUS, wo es etwa 50 Prozent in Georgien und 65 Prozent in Tadschikistan erreicht (Sattar, 2012, Seite 52/53; Eurostat für die EU-27).

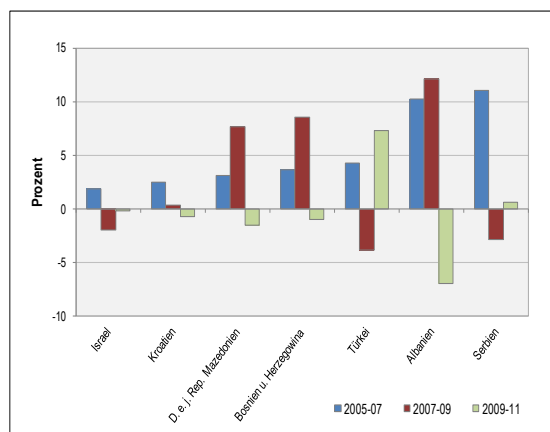
²⁰ Diese Zahl basiert auf nationalen Armutsdefinitionen.

Abbildung 2.4. Reallohnwachstum, 2005-11 (in Prozent)

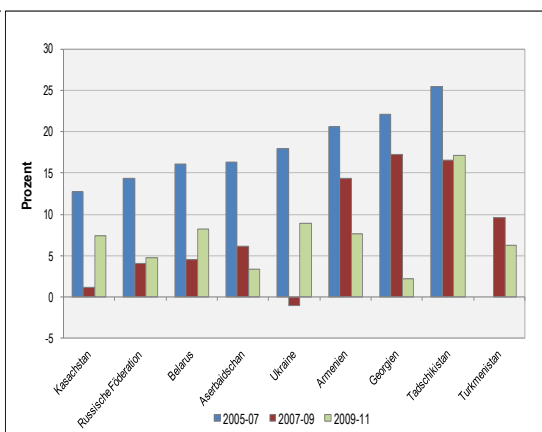
a)



b)



c)



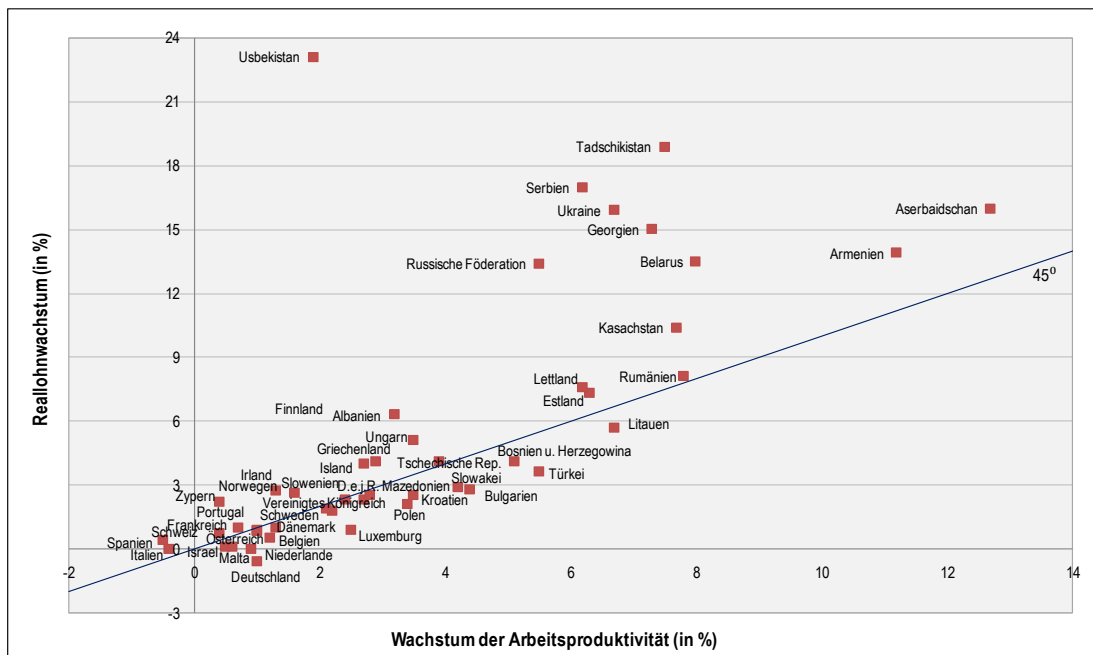
Quelle: IAA, Globale Lohndatenbank.

Löhne und Produktivität

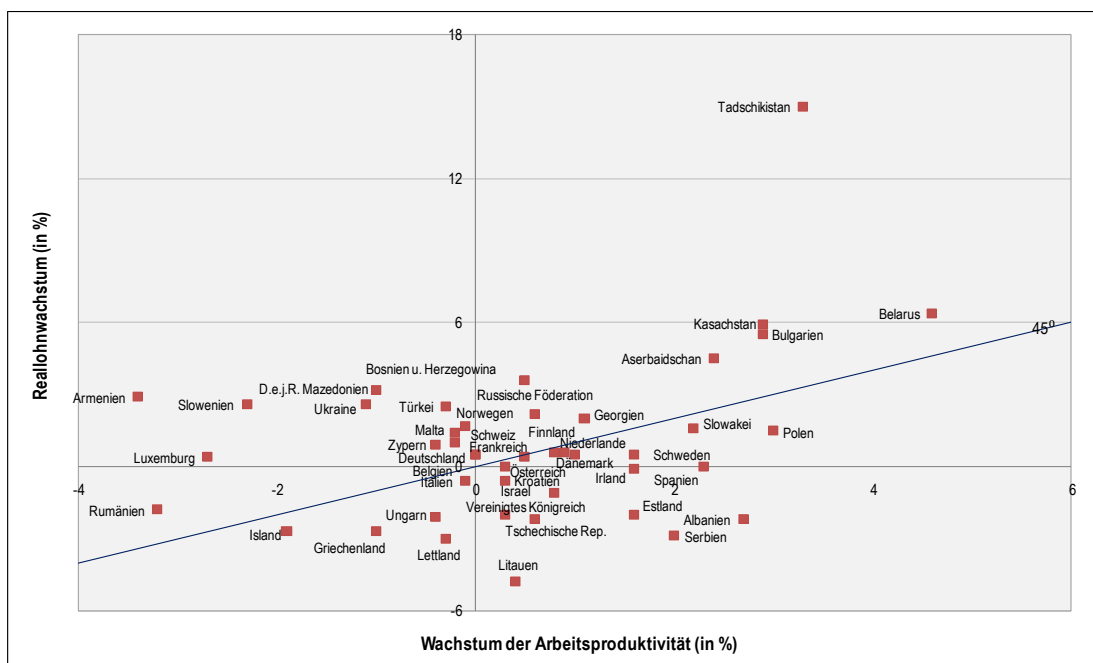
Abbildung 2.5 a) zeigt die Beziehung zwischen dem Wachstum der Durchschnittslöhne und der Arbeitsproduktivität, gemessen anhand der Produktionsleistung pro Beschäftigtem vor der Krise (1999-2007) und in der Zeit nach der Krise (2008-11). Im früheren Zeitraum war die Beziehung zwischen Löhnen und Arbeitsproduktivität innerhalb der EU-15 uneinheitlich. In manchen Ländern wie Griechenland und Irland stiegen die Durchschnittslöhne stärker als die Arbeitsproduktivität, während in Deutschland der Durchschnittslohn trotz positiven Produktivitätswachstums sank. In Finnland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich wuchsen sie parallel. In der EU-10 und insbesondere in den baltischen Staaten, Bulgarien sowie Rumänien wuchsen die Löhne rasch im gleichen Maß wie die Arbeitsproduktivität. Die GUS-Länder verzeichneten Lohnsteigerungen, die wesentlich höher waren als das Produktivitätswachstum.

Während der Krise veränderte sich die Beziehung zwischen Löhnen und Produktivität drastisch. Die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität sanken, blieben in den meisten Ländern jedoch positiv. In Süd- und Südosteuropa sowie den baltischen Staaten und auch in manchen mitteleuropäischen Ländern übertraf das Wachstum der Arbeitsproduktivität das Lohnwachstum, während in der GUS und Bulgarien das Gegenteil geschah (siehe Abbildung 2.5 b)). Zwei Punkte stechen hervor. Erstens waren in den meisten entwickelten Volkswirtschaften die Schwankungen des Reallohnwachstums sowohl vor als auch während der Krise relativ klein. Zweitens ist die Beziehung zwischen Löhnen und Arbeitsproduktivität in den meisten Ländern in der Region recht schwach.

Abbildung 2.5. Wachstum der Arbeitsproduktivität und Reallohnwachstum, 1999-2007 und 2008-11
a) 1997-2007



b) 2008-11

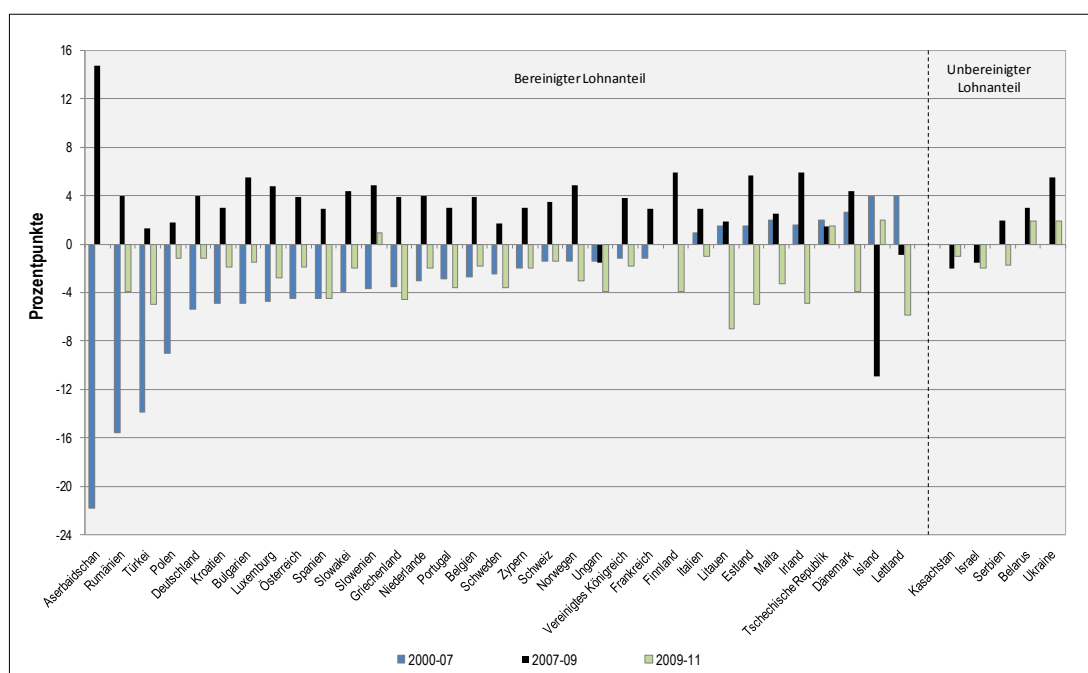


Quelle: IAA, Globale Lohndatenbank.

Der seit längerem anhaltende Rückgang des Lohnanteils am BIP

Die Diskrepanz zwischen Löhnen und Produktivität wird durch den seit längerem anhaltenden Rückgang des Lohnanteils am BIP bekräftigt. Abbildung 2.6 veranschaulicht den Trend bei den sogenannten „bereinigten“ Lohnanteilen für 2000 bis 2011.²¹ Sie zeigt zuerst, wie der Lohnanteil am BIP in der Zeit des Wirtschaftswachstums (2000-07) in fast 70 Prozent der Länder sank. Eine Ausnahme bildeten die mittel- und osteuropäischen Länder (wo starkes Lohnwachstum lediglich den starken Rückgang der Reallöhne in der Zeit des wirtschaftlichen Übergangs ausglich). Die globale Wirtschaftskrise hat diesen rückläufigen Trend nur vorübergehend umgekehrt, wie die positive Entwicklung der Lohnanteile am BIP von 2007 bis 2009 zeigt. Ab 2009 begann der Lohnanteil am BIP jedoch in fast allen Ländern wieder zurückzugehen.

Abbildung 2.6. Lohnanteil am BIP, 2000-11 (Veränderung in Prozentpunkten zwischen den beiden angegebenen Jahren)



Quelle: IAA, Globale Lohndatenbank.

Institutionelle Faktoren

Eine Reihe von Faktoren erklärt die große Spannweite der Reallohntrends und ihre Beziehung zur Produktivität in der Region. Die wichtigsten sind Kollektivverhandlungen, Mindestlöhne und politische Einmischung in die Lohnsetzung.

Systeme für Kollektivverhandlungen: Im Allgemeinen verzeichneten Länder mit schwachen Institutionen für Kollektivverhandlungen während der Krise unmittelbare und drastische Lohnrückgänge, während Länder mit einer Tradition des sozialen Dialogs und von Lohnverhandlungen den Rückgang der Löhne begrenzen konnten. Selbst dort, wo in Verhandlungen

²¹ Für manche Länder konnten nur Informationen über den nicht bereinigten Lohnanteil gesammelt werden, der der Gesamtvergütung der Beschäftigten, geteilt durch das BIP, entspricht, während für den bereinigten Lohnanteil angenommen wird, dass Selbstständige einen ähnlichen Durchschnittsverdienst wie abhängig Beschäftigte haben, und ihr Anteil der Gesamtvergütung der abhängig Beschäftigten hinzugefügt wird.

über die Erhaltung von Beschäftigung Lohnkürzungen zugestanden wurden, fielen die ausgehandelten Lohnrückgänge weniger schwerwiegend aus als diejenigen, die in Ländern mit schlecht entwickelten oder fehlenden Systemen für Kollektivverhandlungen einseitig verhängt wurden.

Außerdem entwickelten sich in Ländern mit verbreiteter Geltung von Kollektivverhandlungen und besserer Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen von Kollektivverhandlungen (siehe Abschnitt 2.2) Löhne in den Jahren des Wirtschaftswachstums im Allgemeinen stärker im Einklang mit der Produktivität und waren während der Krise stabiler.²² Im Gegensatz dazu stimmte das Wachstum der Reallöhne in Ländern mit unkoordinierten oder schwach koordinierten Verhandlungen gewöhnlich in geringerem Maß mit Veränderungen der Produktivität überein.

Regelmäßige und ausgehandelte Anpassungen des *Mindestlohns* haben ebenfalls zur Verbesserung von Lohnrends beigetragen, indem sie Lohnunterschiede verringerten und die Zahl von Geringverdienern begrenzten. Ein Ergebnis hiervon ist, dass die Politik in den letzten Jahren dem Mindestlohn mehr Aufmerksamkeit gewidmet hat (Vaughan-Whitehead, 2009). Tabelle 2.2 bietet einen Überblick über die Mindestlohnsetzung in Europa.

Tabelle 2.2. Mindestlohnsysteme, Europa

	Europäische Union	Andere europäische Volkswirtschaften
Nationaler Mindestlohn	Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich	Albanien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Israel, Serbien, Russische Föderation, Ukraine
Festlegung von Mindestlöhnen durch sektorspezifische Kollektivvereinbarungen	Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Schweden, Zypern	Island, Norwegen, Schweiz

Quelle: IAA, Globale Lohndatenbank.

In einer Reihe von Ländern wie Polen, Portugal und Belgien nutzte die Politik während der Krise Mindestlöhne aktiv als ein Sozialschutzinstrument für die schutzbedürftigsten Arbeitnehmer (IAA, 2010d). Im Gegensatz dazu trug in Spanien, Irland, Serbien, Armenien und Georgien die Entscheidung, den Mindestlohn einzufrieren, zur Verringerung des Lohnwachstums während der Krise bei. Der extremste Fall ist Griechenland, wo der Mindestlohn im Vergleich zu seinem vorherigen Wert um drastische 22 Prozent gekürzt wurde.

Ein weiterer Faktor mit einem starken Einfluss auf jüngere Lohnentwicklungen ist die *Einmischung der Politik in die Lohnsetzung*. Um Defizite von Haushalten und Staatsfinanzen zu verringern, beschlossen viele europäische Regierungen die Umsetzung von Sparpaketen einschließlich beträchtlicher Kürzungen oder Stopps der Löhne im öffentlichen Sektor. Während in Estland, Irland und Rumänien Lohnkürzungen in der Form einer Absenkung des Grundlohns vorgenommen wurden, wurde beispielsweise in Griechenland und Ungarn das dreizehnte oder vierzehnte Monatsgehalt gestrichen. Lohnstopps im öffentlichen Sektor wurden auch in Serbien sowie in Bosnien und Herzegowina, Albanien und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien beschlossen. Im Gegensatz dazu sahen sich die skandinavischen Länder, die bereits ihre Haushaltssituation gefestigt hatten, in geringerem Maße gezwungen, ähnliche quantitative Anpassungen vorzunehmen.

Die Einmischung der Politik in dieser Art und Weise hat den Einfluss von Kollektivverhandlungen und Mindestlöhnen klar beschränkt und hatte unmittelbare Auswirkungen auf die

²² Zu dieser Schlussfolgerung kommt auch das Europäische Gewerkschaftsinstitut (ETUI, 2012).

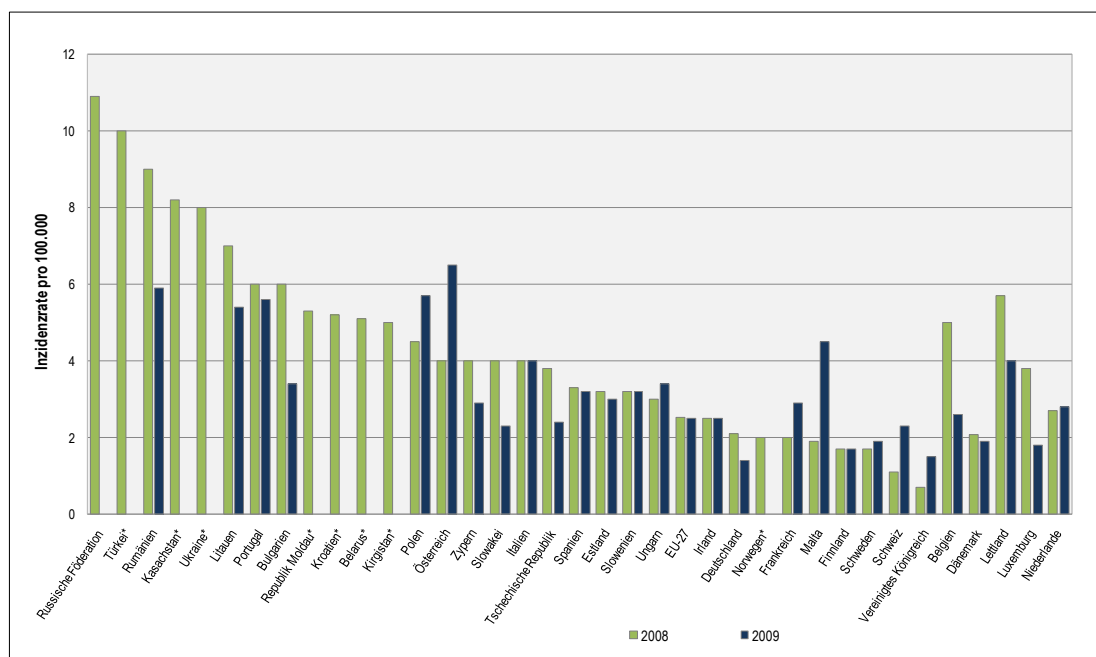
Motivation und die Produktivität der Beschäftigten im öffentlichen Sektor, die Arbeitsbeziehungen und die Gesamtqualität der öffentlichen Dienste (Europäische Kommission, 2012b). Interessanterweise scheint eine rasche Verschlechterung des sozialen Klimas in Ländern wie Estland vermieden worden zu sein, in denen dreigliedrige Konsultationen zu Lohnstopps oder -kürzungen durchgeführt wurden – im Gegensatz zu Lettland und Litauen sowie zuletzt Irland.

2.4. Förderung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf Sicherheit und Gesundheit in der Region

Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sind Gesundheitsangelegenheiten, verursachen jedoch auch hohe wirtschaftliche Kosten für Arbeitnehmer, Unternehmen und die Gesamtgesellschaft (Dorman, demnächst erscheinend). Abbildung 2.7 zeigt die jüngsten verfügbaren Zahlen zur Inzidenz arbeitsbedingter Todesfälle in einer Reihe von Ländern.²³ Sie belegt große Unterschiede in der Region: Länder im östlichen Teil der Region, insbesondere solche, die sich in hohem Maß auf die Landwirtschaft und die Grundstoffindustrie stützen, weisen verglichen mit westeuropäischen Ländern im Allgemeinen eine wesentlich höhere Todesfallinzidenz auf. Vor der Krise hatten alle Länder in der Region rückläufige Todesfallraten verzeichnet, was vor allem auf die stärkere Betonung von Prävention zurückzuführen war. Dieser Trend hielt in den meisten Ländern nach dem Ausbruch der Krise an, primär jedoch wegen der Schrumpfung der Produktion in den von der Krise betroffenen Sektoren der Bauindustrie und der Schwerindustrie; allerdings stiegen in manchen Ländern auch die Todesfallraten.

Abbildung 2.7. Arbeitsunfälle mit tödlichem Ausgang, 2008-09 (Inzidenz pro 100.000 Beschäftigte)



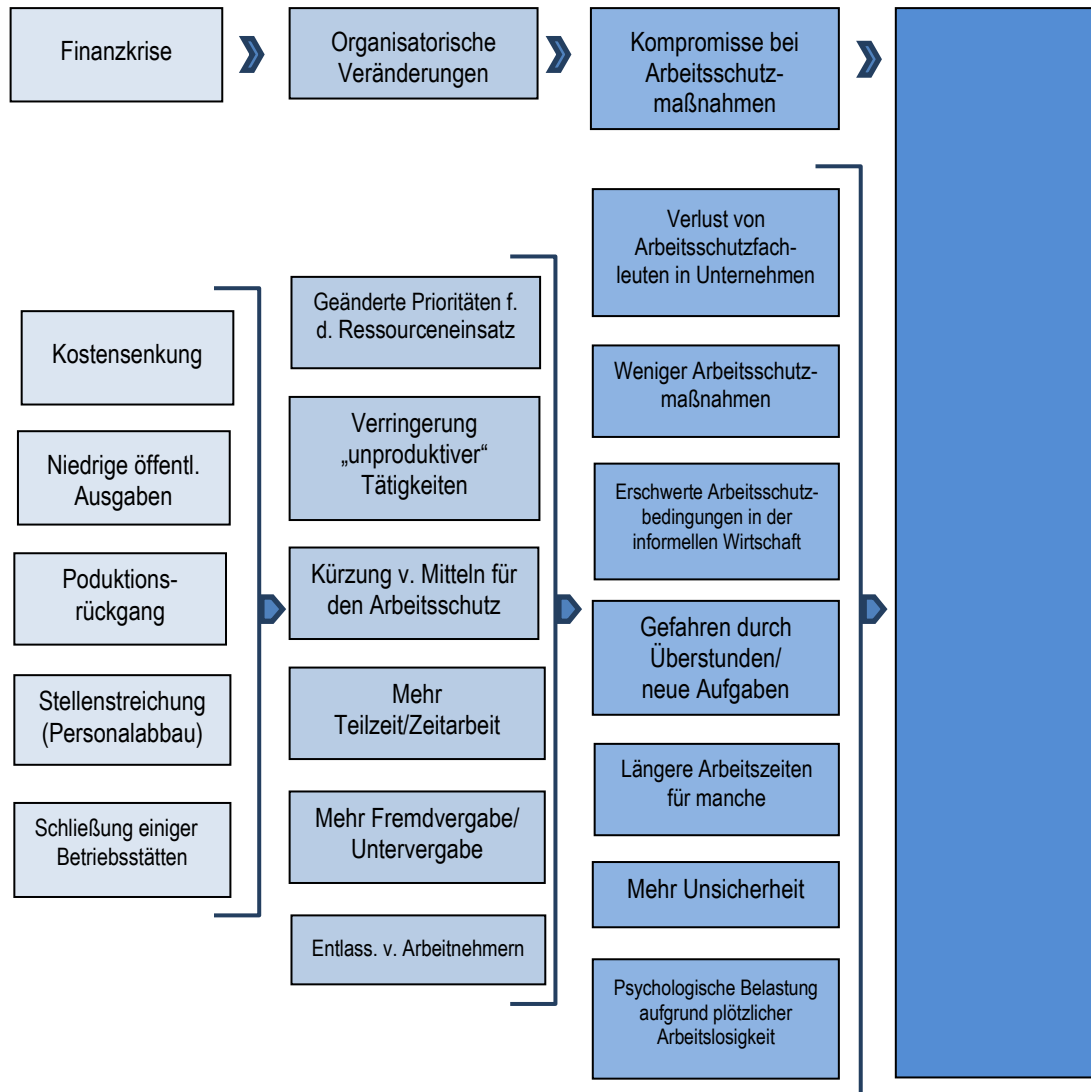
* Daten für 2009 nicht verfügbar.

Quelle: Eurostat, IAA-Datenbank Safework.

²³ Ein arbeitsbedingter Todesfall ist ein Todesfall, der eintritt, während eine Person bei der Arbeit ist oder mit ihrer Arbeit zusammenhängende Aufgaben erledigt.

Ganz allgemein erhöhen organisatorische Veränderungen und Umstrukturierungen, die als Reaktion auf die Krise beschlossen wurden, die Gefahr von Kompromissen in Bezug auf Arbeitsschutzmaßnahmen, die zu einem Anstieg der Arbeitsunfälle sowie der Berufskrankheiten und in gesundheitlichen Problemen infolge Arbeitslosigkeit resultieren können. Dies ist in Abbildung 2.8 zusammengefasst (IAA, 2009b).

Abbildung 2.8 Die Finanzkrise und ihre potenziellen Auswirkungen auf den Arbeitsschutz



Quelle: IAA, 2009a.

Arbeitslosigkeit hat einen beträchtlichen negativen Einfluss auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen. Dies gilt insbesondere bei Langzeitarbeitslosigkeit oder wiederholter Arbeitslosigkeit wie im Fall der aktuellen Krise. Aufmerksamkeit muss aber auch Arbeitnehmern gewidmet werden, die nach einer Umstrukturierung weiterbeschäftigt werden. Diese „Überlebenden von Entlassungen“, die in manchen Fällen gezwungen werden, länger zu arbeiten, und durch die Möglichkeit eines weiteren Personalabbaus belastet werden, haben ein höheres Risiko, unter psychosozialen Problemen, die ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden abträglich sind, und unter arbeitsbedingten muskuloskelettalen Störungen zu leiden (ebd.).

Umstrukturierungen resultieren auch in verstärkter Auslagerung und einem Anstieg der Zahl von Reserverbeitskräften und Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsformen,

worauf weiter oben bereits eingegangen wurde. Ein wachsender Bestand internationaler Forschung signalisiert, dass bei solchen Arbeitnehmern ein höheres Risiko besteht, dass sie Arbeitsunfälle erleiden (IAA, demnächst erscheinend).

Die Rezession hat negative Auswirkungen auf den Umfang der Ressourcen, die für den Arbeitsschutz bereitgestellt werden. Dies ist das Ergebnis einer vom IAA durchgeführten Befragung von 13 multinationalen Unternehmen mit Zentralen überwiegend in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Diese Kürzungen der Ausgaben für den Arbeitsschutz sind Einsparungen an der falschen Stelle, weil Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten mit sehr hohen wirtschaftlichen Kosten verbunden sind. Nach Schätzungen der IAO entsprechen die direkten Kosten der Ausfallzeiten aufgrund gemeldeter Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten pro Jahr auf 4 Prozent des globalen BIP (IAA, 2003).

Einer wirksamen Reaktion auf diese Probleme, insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, muss ein systematischer Ansatz zum Arbeitsschutz durch die Verabschiedung eines angemessenen Rechtsrahmens, die Ausarbeitung einer nationalen Arbeitsschutzpolitik in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und die Einführung von Risikomanagementsystemen zugrunde gelegt werden.

2.5. Stärkung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften durch Arbeitsaufsicht

Durchsetzung des Arbeitsrechts durch Arbeitsaufsicht

Veränderungen des Arbeitsmarkts, die durch die Krise weiter beschleunigt wurden, haben zur Ausweitung oder Veränderung der Aufgaben von Arbeitsaufsichtsbehörden geführt. Systeme der Arbeitsaufsicht in der EU und anderen entwickelten Ländern decken jetzt das gesamte Spektrum der Themen aus dem Bereich der Arbeitsbeziehungen und den Arbeitsschutz ab. In Bulgarien konzentrierte sich die Arbeitsaufsichtsbehörde als eine Folgemaßnahme zum Antikrisenaktionsplan der Regierung auf die Durchsetzung konkreter Gesetze und Programme. Es gibt auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden in Grenzgebieten und in Bezug auf entsendete Arbeitnehmer

Mehrere SOOZA-Länder wie Albanien und die Ukraine haben kürzlich Reformen der Arbeitsaufsicht in die Wege geleitet. Diese umfassten auch die Einführung einer Zentralbehörde zur Verbesserung der Koordinierung von Arbeitsaufsichtsdiensten und zur Förderung einer wirksamen Durchsetzungspolitik. In Armenien und Kasachstan wird die Arbeitsaufsicht ebenfalls modernisiert. Im Gegensatz dazu gibt es in Georgien keine Arbeitsaufsichtsbehörde mehr. Und in den Parlamenten in Kirgisistan und Tadschikistan werden Vorschläge zur Auflösung der Arbeitsaufsichtsbehörde erörtert.

Während der Krise haben viele europäische Länder die Budgets nationaler Arbeitsaufsichtsbehörden verringert. Dies führte zu einem Einstellungsstopp (Irland) oder sogar zu Personalabbau (Dänemark), organisatorischen Veränderungen mit dem Ziel der Verringerung der Gesamtkosten (Schweden, Dänemark und die Niederlande) sowie Kürzungen der Personalgehälter in von der Krise betroffenen Ländern (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien). Im Gegensatz dazu wurden in Italien, Portugal und Spanien 2008/2009 viele neue Arbeitsaufsichtsbeamte eingestellt. Über Strukturprobleme und Budgetbeschränkungen bei nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden wurde auch aus den Balkanländern berichtet.

Gleichzeitig werden nationale Arbeitsaufsichtsdienste aufgefordert, ihre Aktivitäten zu stärken, um die Einhaltung des Arbeitsrechts zu verbessern, die sich während der Finanz- und Wirtschaftskrise verschlechtert hat. Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kasachstan, die Niederlande, Österreich, Portugal, die Slowakei, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich haben auch ihre Verfahren und Strafmaßnahmen überarbeitet und die Geldbußen erhöht. Manche haben den Straftatbestand für bestimmte Verstöße einge-

führt oder verschärft. Um die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu verbessern, wurden darüber hinaus für Arbeitsaufsichtsbeamte und die Justiz nicht traditionelle Sanktionen sowie Anreize für die Einhaltung verfügbar gemacht. Beispielsweise wird mit den Reformen in Italien eine ausgewogene Kombination von Strafen und Fördermaßnahmen angestrebt. In Dänemark, Irland, Portugal, Spanien und dem Vereinigten Königreich kann bei schwerwiegenden oder wiederkehrenden Verstößen die Strafe die Vorschrift zur Veröffentlichung der Identität des Arbeitsgebers/Unternehmens beinhalten, der/das rechtswidrig gehandelt hat. In der Schweiz können die Strafen erhöhte Versicherungsprämien, den Entzug von Genehmigungen und die Aufhebung oder den Widerruf der Betriebserlaubnis des Unternehmens umfassen. Generell hängt die Glaubwürdigkeit der Arbeitsaufsicht von ihrer Fähigkeit ab, Unternehmen und Arbeitnehmer in Bezug auf die wirksamsten Mittel zur Sicherstellung der Einhaltung von Rechtsvorschriften zu beraten und diese mit ihnen zu erörtern.

Zusammenarbeit zwischen Arbeitsaufsicht und Justiz

Die Wirksamkeit der von der Arbeitsaufsichtsbehörde ergriffenen Maßnahmen hängt zu einem großen Teil vom Umgang der Justizbehörden mit den Fällen ab, die von den Arbeitsaufsichtsbeamten an sie verwiesen werden. Um fundiert darüber urteilen zu können, ob es mit dem Ziel, einen Verstoß zu beenden, angemessener wäre, Maßnahmen innerhalb ihres Mandats zu ergreifen oder die strafrechtliche Verfolgung zu empfehlen, müssen der Arbeitsaufsichtsbehörde die einschlägigen Informationen zugeleitet werden. Die Gerichte und die Arbeitsaufsichtsbehörde spielen deshalb bei der Aufgabe, den Schutz von Arbeitnehmern und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen sicherzustellen, eine einander ergänzende Rolle und müssen deshalb eng zusammenarbeiten. In einigen Ländern wie Österreich sind die Justiz- und Verwaltungssysteme sogar integriert.

In Belgien bietet das so genannte „Cheops-System“ sowohl Richtern als auch Arbeitsaufsichtsbeamten eine zukunftsfähige Datenbank zu einem breiten Themenspektrum. In Griechenland sind Arbeitsaufsichtsbeamte befugt, Personen oder Unternehmen, die rechtswidrig gehandelt haben, im Fall schwerwiegender Verstöße strafgerichtlich zu verfolgen. Aufgrund der Verzögerungen im Justizsystem ziehen sie es aber häufig vor, Geldstrafen zu verhängen.

Die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Arbeit

Maßnahmen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Arbeit sind gewöhnlich Teil einer umfassenderen nationalen Strategie zur Formalisierung informeller Beschäftigung (siehe Abschnitt 2.1). Für die Überwachung nicht angemeldeter Arbeit sind gewöhnlich Arbeitsaufsichtsbeamte zuständig. Besondere Überwachungsmaßnahmen wurden auch in bestimmten Wirtschaftssektoren durchgeführt, beispielsweise in Italien, Lettland, Polen, Portugal und Spanien. Sie zielten darauf ab, nicht angemeldete Arbeit einzudämmen und Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Arbeitsbedingungen zu ermitteln. Aufgrund der Komplexität der Probleme im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Arbeit kooperieren die Arbeitsaufsichtsbehörden jedoch auch mit einer Reihe anderer Stellen der Arbeitsverwaltung sowie mit den Sozialpartnern. Diese Zusammenarbeit kann durch eine spezielle ressortübergreifende Einheit koordiniert werden, wie dies beispielsweise in Frankreich, Italien und der Tschechischen Republik der Fall ist.

Maßnahmen gegen nicht angemeldete Arbeit umfassen Sanktionen gegen Arbeitgeber, die nicht angemeldete Arbeitnehmer einsetzen, Ausweise und/oder andere Arten der Arbeitnehmerregistrierung, Anreize für Unternehmen, ihre Geschäftstätigkeit und nicht angemeldete Arbeitnehmer registrieren zu lassen, Informations- und Verbreitungskampagnen und andere Aktivitäten. Viele Länder wie Bulgarien, Frankreich, Griechenland, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Italien, Portugal und Rumänien haben in der jüngeren Vergangenheit die Strafen für den Einsatz nicht angemeldeter Arbeitskräfte verschärft. In

Deutschland drohen Arbeitgebern, die nicht angemeldete Arbeitskräfte einsetzen, hohe Geldstrafen und bis zu drei Jahre Gefängnis, während in der Schweiz und Norwegen Arbeitgeber, die nicht angemeldete Arbeitskräfte beschäftigen, bis zu sechs Monaten inhaftiert werden können. Es besteht jedoch die Gefahr, dass dort, wo die Arbeitsaufsichtsbehörden ihre Aufmerksamkeit auf die Durchsetzung von Einwanderungsgesetzen gegen nicht angemeldete Arbeitsmigranten richten, dies für die Betroffenen schlimme Prekarität und Ausbeutung zur Folge haben kann (siehe Abschnitt 4.1).

2.6. Grundsatzpolitische Erwägungen und die weitere Vorgehensweise

In diesem Kapitel wurde die zentrale Rolle beschrieben, die der dreigliedrige soziale Dialog und Kollektivverhandlungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen spielen, die die Qualität von Arbeitsplätzen verbessern, was die Beschäftigungssicherheit, menschenwürdige Vergütung, gesunde Arbeitsbedingungen und Deckung durch Rechts- und Sozialschutz betrifft. Der soziale Dialog und Kollektivverhandlungen sind auch der Schlüssel zur Verbesserung der Beziehung zwischen Lohnwachstum und Produktivitätswachstum. In dem Kapitel wurde auf die schwachen und unterentwickelten Systeme für Kollektivverhandlungen in manchen neuen EU-Mitgliedstaaten und in den SOOZA-Ländern allgemein hingewiesen. Es wurde auch die Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass Sparmaßnahmen und Reformen des Arbeitsrechts in Europa und Zentralasien auf die Schwächung der Rolle von Kollektivverhandlungen bei der Lohnfindung und auf Lohnstopps oder Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor abzielten.

Um die Qualität von Arbeitsplätzen zu verbessern und die Segmentierung des Arbeitsmarkts zu verringern, die durch – in vielen Fällen unfreiwillige – atypische Beschäftigung verursacht wird, könnten die dreigliedrige Mitgliedsgruppen in der Region Folgendes erwägen: Es bedarf der Herbeiführung eines Konsenses über die angemessene Regulierung und die Deckung durch die Soziale Sicherheit von atypischen Beschäftigungsformen und über Maßnahmen zur Förderung der innerbetrieblichen Versetzung freigesetzter Arbeitnehmer beziehungsweise – wenn dies nicht möglich ist – ihrer raschen Vermittlung auf neue Stellen hoher Qualität mit angemessener Einkommensunterstützung in der Übergangsphase (siehe ferner Kapitel 3).

Für den Übergang von informeller zu formeller und menschenwürdiger Beschäftigung könnten die Länder in der Region erwägen, einen dreigliedrigen Langzeitaktionsplan zu verabschieden, mit dem mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt werden könnten:

- *Förderung der Schaffung formeller Arbeitsplätze* durch eine beschäftigungsintensive Gesamtwirtschafts-, Industrie- und Unternehmenspolitik, wie in Kapitel 1 erörtert, sodass der Arbeitsmarkt mehr formelle und möglichst mehr feste Arbeitsplätze bietet;
- *Verringerung der informellen Beschäftigung* einschließlich nicht angemeldeter Arbeit durch Erhöhung der Kosten von Informalität mit Hilfe von Strafen für Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte und für Steuerumgehung, kombiniert mit der Schaffung eines Förderumfelds, das Hindernisse für die Formalisierung beseitigt, informellen Unternehmen und Arbeitnehmern den Zugang zu produktiven Ressourcen sowie Rechtsschutz eröffnet und die Kapazität aller Akteure für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stärkt;
- insbesondere in den wirtschaftlich weniger entwickelten **SOOZA-Ländern** *Unterstützung der Aufgabe der Informalität* durch Einführung nationaler sozialer Basisschutz-niveaus für alle und des Mindestlohns, Durchführung von Arbeitsschutzmaßnahmen, Förderung des Vereinigungsrechts von Arbeitnehmern sowie Arbeitgebern in der informellen Wirtschaft und Entwicklung von Plattformen für den sozialen Dialog. Einer der vielversprechendsten Wege zur Unterstützung des Übergangs zu Formalität und men-

schonwürdiger Arbeit ist auch die Entwicklung der Sozialwirtschaft, wie in Abschnitt 1.4 erörtert.

Kollektivverhandlungen und sozialer Dialog sind wichtige Instrumente für die Gestaltung neuer, ausgewogener und aufeinander abgestimmter wirtschafts-, industrie-, beschäftigungs- und sozialpolitischer Maßnahmen in allen Ländern:

- *Die Sozialpartner sollten umfassend in die Debatte über Sparmaßnahmen und die entsprechenden Strukturreformen einbezogen werden, insbesondere in von der Krise betroffenen EU-Ländern;*
- *Gesetzesreformen müssen überprüft werden unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen und die Autonomie der Sozialpartner;*
- *die Nutzung von Verfahren zur Erweiterung des Geltungsbereichs von Kollektivvereinbarungen auf der Sektorebene sollte beibehalten beziehungsweise im Fall von EU-10 und SOOZA-Ländern eingeführt/gestärkt werden, weil diese Verfahren den Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen stabil halten oder vergrößern können;*
- *Kollektivverhandlungen müssen auf allen Ebenen gestärkt werden, insbesondere in der EU-10 und den SOOZA-Ländern; und*
- *die Fachkapazitäten der Sozialpartner müssen weiter gestärkt werden, insbesondere in den SOOZA-Ländern, damit sie eine wichtige Rolle sowohl im zweigliedrigen sozialen Dialog als auch in dreigliedrigen Konsultationen über nationale politische Maßnahmen spielen können.*

Um in der gesamten Region **die Löhne starker an Produktivitätssteigerungen auszurichten und Armut trotz Arbeit zu verringern**, sollten folgende Maßnahmen erwogen werden:

- *Kollektivverhandlungen über Lohnerhöhungen müssen gestärkt werden, insbesondere auf der Sektorebene. Um eine fairere Teilung der Wertschöpfung zu gewährleisten, sollten Entgeltsysteme durch Gewinnbeteiligung und gewinnbezogene Vergütung ebenfalls zur Unternehmensleistung in Bezug gesetzt werden.*
- *Mindestlohninstitutionen sollten entwickelt werden, sodass Arbeitnehmer am unteren Ende der Lohnskala geschützt sind und nicht unter die Armutsschwelle rutschen. Der Mindestlohn sollte so festgelegt werden, dass er sowohl soziale als auch wirtschaftliche Ziele, das heißt Lebensstandards und Arbeitsproduktivität, widerspiegelt; und*
- *trotz der Krise sollten Regierungen vermeiden, sich in die Lohnsetzung einzumischen, weil dies die Rolle der oben beschriebenen institutionellen Faktoren unmittelbar beschränkt.*

In Bezug auf die Verbesserung des **Arbeitsschutzes**:

- *sollten die SOOZA-Länder mit dem Ziel, Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz weiter zu verringern, sich bemühen, ihre nationalen Arbeitsschutzgesetze weiter zu stärken und nationale dreigliedrige Arbeitsschutzmaßnahmen sowie Risikomanagementsysteme in Unternehmen zu entwickeln;*
- *sollten dreigliedrige politisch Verantwortliche in allen Ländern der Region erwägen, Maßnahmen einzuführen, um Arbeitgeber zu ermuntern, durch die Berücksichtigung psychosozialer Gefahren in Risikomanagementstrategien und Investitionen in ergonomische Ausrüstung sowie andere Instrumente und Praktiken arbeitsbedingte Belastungen zu verringern sowie Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu verhindern.*

Sicherstellung der Einhaltung des Arbeitsrechts durch wirksame Arbeitsaufsicht:

- *Nationale Arbeitsaufsichtsbehörden müssen gestärkt werden. Zu diesem Zweck müssen ihre rechtlichen Rahmenbedingungen, ihre professionelle Verwaltung, die Qualifikationen von Arbeitsaufsichtsbeamten sowie die verfügbaren Instrumente für die Förderung der Einhaltung des Arbeitsrechts und die Sanktionierung von Verstößen verbessert und die Zusammenarbeit mit den Justizbehörden, anderen staatlichen Aufsichtsorganen und den Sozialpartnern gefördert werden.*

- *Die Effizienz von Maßnahmen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Arbeit muss verbessert werden. Hierzu bedarf es einer Kombination von Anreizen und Strafen, um Firmen zu ermuntern, ihre Tätigkeiten registrieren zu lassen und vom Einsatz nicht angemeldeter Arbeitskräfte abzusehen. Solche Maßnahmen sollten durch den sozialen Dialog vereinbart werden, und ihre Durchführung sollte durch die Stärkung von Arbeitsaufsichtsbehörden verbessert werden.*



In der thematischen Diskussionsrunde zu Kapitel 2 möchten sich die Teilnehmer vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

1. In welchem Bereich/welchen Bereichen sehen Sie in Bezug auf die Qualität von Arbeitsplätzen und Beschäftigung in Ihrem Land das größte Defizit/die größten Defizite?
2. Ist der vorgeschlagene Ansatz zur Stärkung von Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen in Verbindung mit aktiven und passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der richtige Weg zur Bekämpfung der Segmentierung des Arbeitsmarkts und zur Unterstützung von Arbeitsmarktübergängen?
3. Halten Sie dreigliedrige Aktivitäten zugunsten des Übergangs von informeller zu formeller und menschenwürdiger Beschäftigung für Ihr Land für relevant und machbar? Für welche seiner Komponenten stufen Sie Unterstützung durch die IAO für am wichtigsten ein: i) Förderung der Schaffung von mehr formellen Arbeitsplätzen; ii) verstärkte Arbeitsaufsicht, damit Arbeitsgesetze im gesamten Arbeitsmarkt effektiv angewendet werden; iii) Verringerung der informellen Beschäftigung durch Erhöhung der Kosten der Informalität; oder iv) Nutzung von Berufsausbildung und anderen Anreizen zur Erleichterung des Ausstiegs aus der Informalität?
4. Wie könnten Mechanismen für Kollektivverhandlungen und den dreigliedrigen sozialen Dialog in Ihrem Land gestärkt werden, sodass sich die Positionen der Sozialpartner in Bezug auf die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Lohnpolitik sowie auf ihre Rolle bei der wirtschaftlichen Erholung und der Erholung des Arbeitsmarkts in politischen Entscheidungen umfassend widerspiegeln?
5. Was sind in Ihrem Land die größten Hindernisse für stärkere Lohnverhandlungen, für die Aushandlung von Lohnerhöhungen in Übereinstimmung mit dem Produktivitätswachstum und für die Festlegung des Mindestlohns derart, dass er sowohl soziale als auch wirtschaftliche Ziele widerspiegelt? Werden Sie bei der Überwindung dieser Hindernisse die IAO weiterhin um Unterstützung ersuchen?
6. Ist in Ihrem Land die nationale Arbeitsaufsicht wirksam genug, um das Arbeitsrecht durchzusetzen, sichere Arbeitsbedingungen sicherzustellen und nicht angemeldete Arbeit zu bekämpfen, und würden Sie ihre Unterstützung als eine Priorität für Unterstützung durch die IAO einstufen?

3. *Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise und der Herausforderungen einer alternden Gesellschaft*

Jugendliche und ältere Menschen – die beiden Gruppen am Anfang und am Ende des Erwerbslebenszyklus – sind besonders schutzbedürftig. Während junge Menschen enorme Probleme haben, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten, stoßen ältere Arbeitnehmer aufgrund fortgeschrittenen Alters häufig auf Schwierigkeiten in Beschäftigung und Beruf. Diese können häufig das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt verursachen. Diese Situation wird sich angesichts der Alterung der Gesellschaft verschärfen, die in den kommenden Jahrzehnten historische Höchststände erreichen wird. Wenn in der Folgezeit immer weniger junge und ältere Menschen eine Stelle finden oder in Beschäftigung bleiben können, kann dies die Sozialschutzsysteme gefährden. Niedrigere Beiträge zu Arbeitslosensystemen, Rentensystemen und anderen Komponenten der Sozialen Sicherheit bedrohen die finanzielle Tragfähigkeit dieser Systeme mit potenziell negativen Folgen für die Einkommensverteilung, Ungleichheit und Armut. Dies kann wiederum Auswirkungen auf die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen sowie einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. Die Situation jüngerer und älterer Arbeitnehmer und Arbeitsuchender bedeutet also eine doppelte Herausforderung für Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialschutzmaßnahmen zu ihrer Bewältigung.

Junge Menschen waren in unverhältnismäßig hohem Maß von der Beschäftigungskrise betroffen. Ihre durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU ist doppelt so hoch wie diejenige von Erwachsenen, bei weiter steigender Tendenz. Dies mag angesichts des schrumpfenden Anteils Jugendlicher an der Erwerbsbevölkerung – und dazu der bestgebildeten, die es je gab – und der immer älter werdenden Bevölkerung in den meisten Ländern der Region paradox erscheinen.²⁴ Junge Menschen sind die Zukunft der Wirtschaft und der Gesellschaft. Jugendliche werden zu einer verlorenen Generation werden, wenn sie nicht im jungen Alter maßgebliche Qualifikationen, Arbeitsplätze, an denen sie diese Qualifikationen nutzen können, und Verdienst erwerben, mit dem sie ein selbstbestimmtes Leben leben und führen können. Außerdem trägt eine solche Situation bereits zu steigender sozialer Unruhe bei und untergräbt das Europäische Sozialmodell. Deshalb bedarf es unverzüglich entschiedener Maßnahmen zur Überwindung der Hauptursache der Jugendbeschäftigungskrise.

Die Aufmerksamkeit muss sich aber auch auf die Unterstützung der Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmern richten, die während der Krise ihren Arbeitsplatz verloren haben, und auf die Förderung oder Aufrechterhaltung der Eingliederung schutzbedürftiger Gruppen, insbesondere älterer Arbeitnehmer, in den Arbeitsmarkt. Dieses Kapitel konzentriert sich deshalb auf Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialschutzmaßnahmen zur Bewältigung der doppelten Herausforderung der Jugendarbeitslosigkeit und der Wiederbeschäftigung älterer Arbeitnehmer. Maßnahmen, die nachhaltige Lösungen bieten, können Folgendes umfassen: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch Bildung, Berufsausbildung und Qualifizierung, Beschäftigung beziehungsweise Wiederbeschäftigung durch Arbeitsvermittlungsdienste und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie die Bereitstellung angemessener Einkommenssicherheit durch umfassende und tragfähige nationale Systeme der Sozialen Sicherheit.

²⁴ In der EZA-Region stehen nur Albanien, Aserbaidschan, Kirgisistan, Tadschikistan, die Türkei, Turkmenistan und Usbekistan noch nicht vor der Herausforderung einer alternden Bevölkerung.

Abschnitt 3.1 bietet einen Überblick über Arbeitsmarktentwicklungen für junge Arbeitnehmer, Arbeitnehmer im Erwachsenenalter und ältere Arbeitnehmer seit 2008. Er geht insbesondere auf die schlechte Beschäftigungssituation von Jugendlichen ein. Er fasst die Haupthindernisse für die Jugendbeschäftigung zusammen und erörtert die Wiedereinstellungsprobleme anderer schutzbedürftiger Gruppen, insbesondere älterer Arbeitnehmer.

In Abschnitt 3.2 werden Maßnahmen zur Förderung relevanter Qualifizierung und menschenwürdiger Beschäftigung für junge Menschen sowie die Wirksamkeit unterschiedlicher politischer Handlungskonzepte und Ansätze bewertet. Es wird für eine mehrgleisige Strategie plädiert, die eine Reihe von Maßnahmen kombiniert, die auf die besonderen Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen von Jugendlichen zugeschnitten sind.

Abschnitt 3.3 bietet einen Überblick über die während der Krise in der gesamten Region ergriffenen Maßnahmen zur Anregung des Übergangs freigesetzter Arbeitnehmer auf neue Arbeitsplätze. Insbesondere wird die Rolle von Maßnahmen für aktives Altern bei der Bewältigung der demografischen Herausforderung untersucht.

Abschnitt 3.4 analysiert Schwächen nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit in Bezug auf Deckung, Angemessenheit der Leistungen, Einkommenssicherheit im Fall vorübergehenden oder dauerhaften Verlusts von Verdienst aus Beschäftigung und Tragfähigkeit. Verfügbare Optionen mit dem Ziel, Soziale Sicherheit für alle zu gewährleisten, werden geprüft.

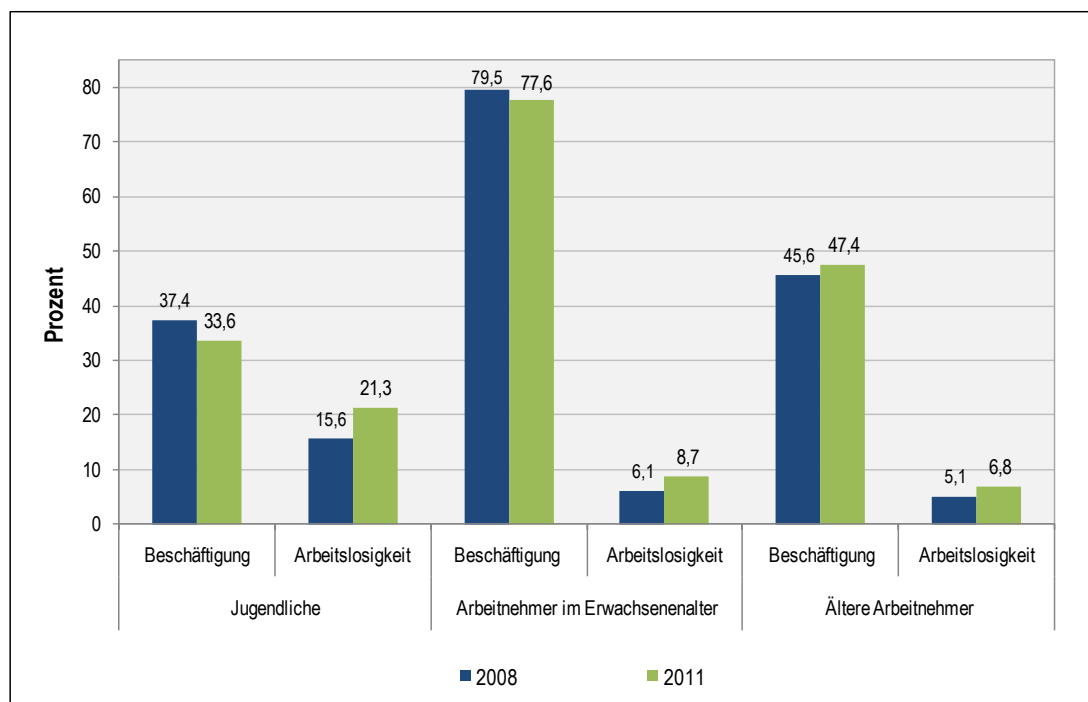
Abschnitt 3.5 schließt mit grundsatzpolitischen Erwägungen für die signifikante Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommensaussichten von Jugendlichen und anderen Gruppen im Erwerbsalter. Er bietet auch Fragen zur Unterstützung in der thematischen Diskussionsrunde zu Kapitel 3.

3.1. Die großen Arbeitsmarktprobleme, mit denen in erster Linie junge Menschen, aber auch Arbeitnehmer im Erwachsenenalter und ältere Arbeitnehmer konfrontiert sind

In Kapitel 1 wurden die beträchtlichen Arbeitsplatzverluste und der starke Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit seit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise, insbesondere in der EU, beschrieben. Dies betraf Gruppen in unterschiedlichem Erwerbsalter in unterschiedlichem Maß (Abbildung 3.1).

Ein Vergleich der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten für die drei Gruppen im Erwerbsalter in der EU belegt die außerordentlich schwierige Situation junger Menschen: Die Jugendbeschäftigungsquote sank während der Krise drastisch um vier Prozentpunkte, und die bereits sehr hohe Arbeitslosenquote stieg weiter um fast sechs Punkte. Dies ist der Höchstwert unter den drei Gruppen im Erwerbsalter. Abbildung 3.1 zeigt auch die sich verschlechternde Arbeitsmarktsituation für Arbeitnehmer im Erwachsenenalter infolge umfangreicher Arbeitsplatzverluste. Im Gegensatz dazu verbesserte sich die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer während der Krise, bleibt aber weiterhin deutlich unter der Quote für Arbeitnehmer im Erwachsenenalter. Die Arbeitslosigkeit für ältere Arbeitnehmer nahm ebenfalls zu, aber weniger stark als bei den anderen Altersgruppen. Weil die Gesellschaften der meisten EZA-Länder jedoch rasch altern (siehe detailliertere Prognosen in Abschnitt 3.3), wird sich die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer rasch verschlechtern. Diese Trends signalisieren große Probleme der Eingliederung der drei Altersgruppen in den Arbeitsmarkt.

Abbildung 3.1. Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten für Jugendliche (15- bis 24-Jährige), Arbeitnehmer im Erwachsenenalter (25- bis 54-Jährige) und ältere Arbeitnehmer (55- bis 64-Jährige) in der EU-27, 2008 und 2011 (in Prozent)



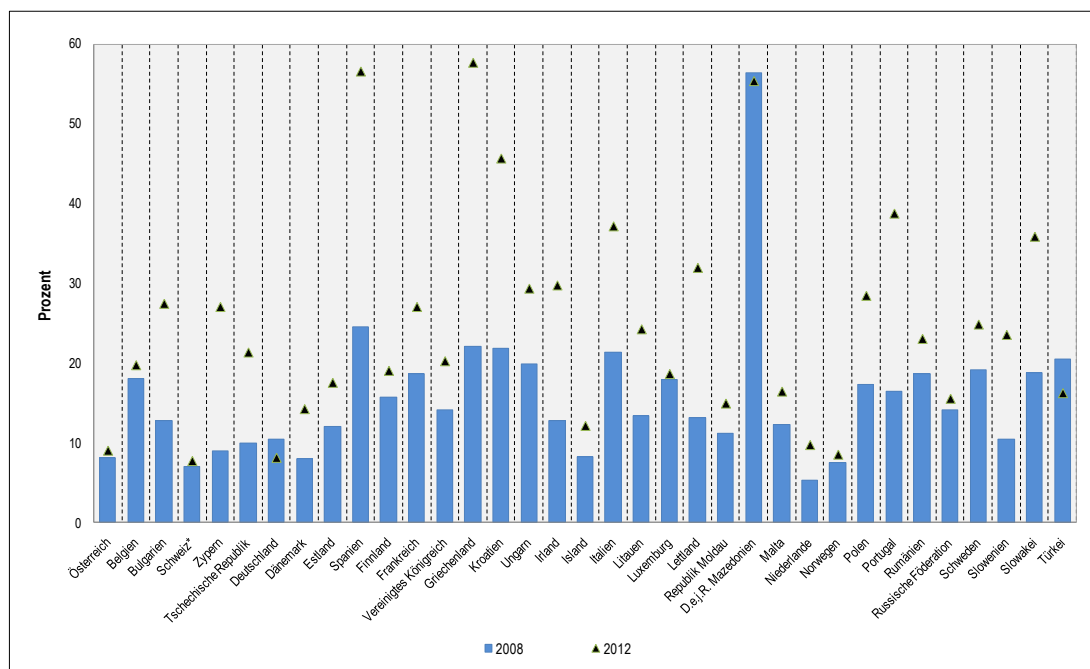
Quelle: Berechnungen auf der Grundlage von Daten der Statistikdatenbank von Eurostat.

Die kritische Jugendbeschäftigungssituation

Junge Menschen sahen sich bereits vor dem Ausbruch der Wirtschaftskrise mit unverhältnismäßig hohen Arbeitslosenquoten konfrontiert, verglichen mit der Erwachsenenbevölkerung. Diese Situation wurde durch die Krise verschärft. EU-weit stieg die Jugendarbeitslosenquote zwischen Februar 2008 und November 2012 von 15 auf 23,7 Prozent. Diese Zahl für die Region verschleierte jedoch große Unterschiede zwischen den Werten für die einzelnen Länder, die von 8,1 Prozent in Deutschland bis zu 56,5 Prozent in Spanien (beide Werte für November 2012), 57,6 Prozent in Griechenland (September 2012) und – außerhalb der EU – 54,8 Prozent in Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (2011) reichen (Abbildung 3.2). In zwei Dritteln der in diesem Schaubild berücksichtigten 35 EZA-Länder betrug die Jugendarbeitslosenquote mehr als 20 Prozent. Spanien und Griechenland verzeichneten mit Kroatien auch den stärksten Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit während der Krise.

Der anhaltende Anstieg der Zahl junger Arbeitsloser hat auch ihre Langzeitarbeitslosigkeit verschärft: Im zweiten Quartal 2012 war fast ein Drittel (32,6 Prozent) aller arbeitslosen Jugendlichen in der EU länger als zwölf Monate ohne einen Arbeitsplatz; in Bulgarien, Griechenland, Irland, Italien und der Slowakei überstieg dieser Anteil im dritten Quartal 2012 jedoch sogar die 45-Prozent-Marke. Die Arbeitslosigkeit stieg drastisch für alle jungen Menschen unabhängig von ihrem Bildungsabschluss. Während die Arbeitslosenquote für Personen mit höherem Bildungsabschluss im Allgemeinen niedriger war (16,6 Prozent für Jugendliche mit Hochschulabschluss, 19,2 Prozent für Jugendliche mit Sekundarstufe-II-Abschluss und Post-Sekundarabschluss sowie 30,7 Prozent für geringqualifizierte Jugendliche im zweiten Quartal 2012), fiel der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei den am besten ausgebildeten Jugendlichen in Ländern wie Griechenland (53,2 Prozent für Jugendliche mit Hochschulabschluss), Portugal (42,8 Prozent), Spanien (39,5 Prozent) und Zypern (31,8 Prozent) im dritten Quartal 2012 besonders stark aus. Dies ist fraglos eine Vergeudung von jungen Talenten.

Abbildung 3.2. Jugendarbeitslosenquote in ausgewählten EZA-Ländern, 2008 und 2012



* Daten verfügbar für 2011.

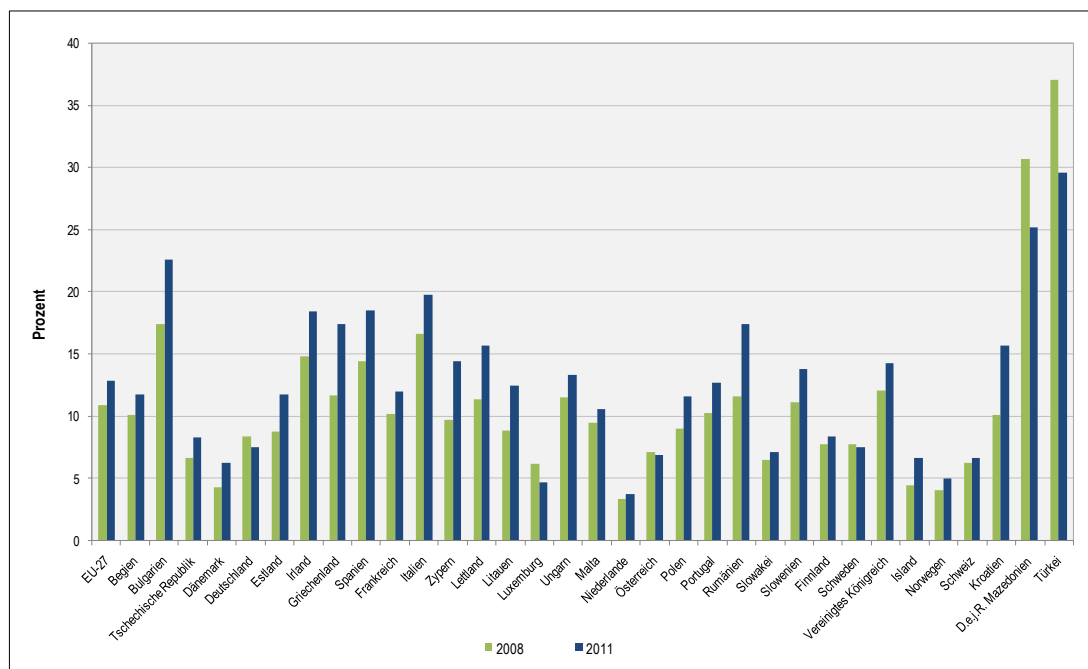
Hinweise: Daten von Oktober 2012 für: Estland, Ungarn; Daten von September 2012 für: Griechenland, Lettland, Norwegen, Rumänien, Slowenien, Vereinigtes Königreich, Türkei, Zypern.

Quelle: Daten für 2008 und 2011: IAA (2012e, Tabelle 10). Daten für 2012: Statistikdatenbank von Eurostat.

Die Krise bei Jugendlichen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Berufsausbildung befinden (NEET)

Die Krise führte in der Region auch zu einem Anstieg des Anteils der Jugendlichen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Berufsausbildung befinden (*Not in Education, Employment or Training* – NEET). Abbildung 3.3 zeigt, dass in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen in der EU der NEET-Anteil 2011 12,9 Prozent betrug (ein Anstieg um 2,1 Prozentpunkte gegenüber 2008), während er in der Gruppe der 25-bis 29-Jährigen bis zu 19,8 Prozent erreichte. Es gibt sehr große länderübergreifende Unterschiede der NEET-Anteile: In den Niederlanden beträgt der NEET-Anteil gerade einmal 3,8 Prozent, während in Bulgarien fast einer von vier Jugendlichen darunter fällt. Eine neuere Untersuchung schätzte die wirtschaftlichen Kosten (gemessen anhand der Ressourcenkosten infolge Verdienstentgang und der Kosten für die öffentlichen Finanzen infolge hoher Transferleistungen) des Umstands, dass Jugendliche keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Berufsausbildung befinden, in 26 EU-Ländern auf 153 Milliarden Euro im Jahr 2012, was 1,2 Prozent ihres Gesamt-BIP entspricht (Eurofound, 2012). Für junge Menschen bedeutet sich lange hinziehende Arbeitslosigkeit oder Inaktivität aus anderen Gründen als Bildung/Berufsausbildung ein beträchtliches Risiko, weil die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass sich dies negativ auf ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt, die Qualität der Beschäftigung und die Einkommensaussichten während ihres gesamten Erwerbslebens auswirken wird. Einer Untersuchung zufolge kann ein Jahr Jugendarbeitslosigkeit in einer Verringerung des Jahresverdienstes um 13 bis 21 Prozent im Alter von 42 Jahren resultieren (Gregg und Tominey, 2005).

Abbildung 3.3. Anteil der Jugendlichen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Berufsausbildung befinden, in ausgewählten EZA-Ländern für Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren, 2008 und 2011 (in Prozent)



Quelle: Statistikdatenbank von Eurostat.

Jugendliche in atypischen Beschäftigungsformen

Die Inzidenz atypischer Beschäftigungsformen ist bei Jugendlichen sehr hoch: In der EU befanden sich 2011 etwa 42,5 Prozent aller jungen Arbeitnehmer in befristeten Beschäftigungsverhältnissen (ein dreimal höherer Anteil als in der Erwerbsbevölkerung insgesamt). Die Befristung erfolgte in mehr als einem Drittel der Fälle unfreiwillig. In Slowenien beispielsweise haben drei von vier jungen Arbeitnehmern befristete Verträge. Außerdem arbeiteten 2011 29,7 Prozent der jungen Menschen Teilzeit. Wenngleich dies in manchen Fällen eine freiwillige Entscheidung ist, die es ihnen ermöglicht, Arbeit mit Bildung, Berufsausbildung oder Familienpflichten zu vereinbaren, stieg der Anteil der unfreiwilligen Teilzeitarbeitskräfte während der Krise um fast 5 Prozentpunkte. Der stärkste Anstieg des Anteils junger Teilzeitarbeitskräfte wurde in Irland registriert: um 20 Prozentpunkte seit 2007. Dies signalisiert einerseits eine Nachfrage nach solchen Beschäftigungsverhältnissen bei Schülern und Studenten, aber auch Bemühungen von Arbeitgebern, während der Krise Arbeitskosten zu sparen. Eine neuere Analyse schätzt, dass der Anteil junger EU-Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft etwa 17 Prozent beträgt, verglichen mit 7 Prozent unter den Arbeitnehmern im Erwachsenenalter (25- bis 54-Jährige) (Hazans, 2011). Eine Analyse von Informalität unter Jugendlichen in acht ausgewählten Ländern in Osteuropa und im Kaukasus zeigte, dass 2009 ein Drittel der Gesamtjugendbeschäftigung in der informellen Wirtschaft angesiedelt war (IAA, 2011c).²⁵

Zur Unterstützung und Stärkung der Konsultationsprozesse im Vorfeld der allgemeinen Aussprache über die Jugendbeschäftigungskrise auf der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2012 wurde eine Reihe mit elf Veranstaltungen organisiert, an denen junge Menschen, Regierungsvertreter, Sozialpartner und die Zivilgesellschaft teilnah-

²⁵ Die acht Länder sind Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Georgien, Kroatien, die Republik Moldau und die Ukraine.

men (in Brüssel regional für die EU sowie auf nationaler Ebene in Armenien, Aserbaidschan, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Frankreich, Georgien, Italien, Serbien, Spanien, der Türkei und der Ukraine). Die Teilnehmer an diesen Veranstaltungen ermittelten fünf Hauptprobleme, mit denen junge Menschen bei ihrer Suche nach menschenwürdigen Arbeitsplätzen konfrontiert sind, denen dringend mit geeigneten Maßnahmen entgegen gewirkt werden muss: 1) die geringe Nachfrage nach Arbeitskräften und ein Mangel an menschenwürdigen Arbeitsplätzen; 2) segmentierte nationale Arbeitsmärkte, die junge Menschen benachteiligen, was Löhne, Aufstiegsmöglichkeiten, Ausbildungsangebote und die Arbeitsplatzstabilität betrifft; 3) ein Missverhältnis zwischen der Bildung und der Berufsausbildung, die junge Menschen erhalten haben, und den Qualifikationen, die vom Arbeitsmarkt gefordert werden; 4) die Schwierigkeiten des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt, die häufig mit fehlender Arbeitserfahrung verknüpft sind; und 5) fehlendes Wissen bei jungen Menschen in Bezug darauf, wo und wie sie Arbeit suchen sollen (Deganis und Künzel, 2012, Seite 1). In Frankreich beispielsweise gaben junge Menschen zu Protokoll, dass ihre gesamte Generation ihre Ansprüche zurückschrauben musste und, statt auf beruflichen Aufstieg zu hoffen, jetzt nach Stabilität strebt (ebd., Seite 13).

Arbeitsmarktprobleme von Arbeitnehmern im Erwachsenenalter und älteren Arbeitnehmern

Im Fall von Arbeitnehmern im Erwachsenenalter ist das Haupthindernis für die Wiederbeschäftigung auch die Nichtverfügbarkeit menschenwürdiger Arbeitsplätze, die sich während der Krise verschärfte. Die Wiederbeschäftigungsaussichten verschlechtern sich weiter für geringqualifizierte Arbeitnehmer, Langzeitarbeitslose, Arbeitnehmer mit Gesundheitsproblemen, Frauen, die kleine Kinder und/oder behinderte oder ältere Familienmitglieder betreuen, Arbeitsmigranten und Angehörige benachteiligter ethnischer Minderheiten wie der Roma, für die gezielte Programme erforderlich sind.

Was die Arbeitslosigkeit betrifft, scheint die Situation für ältere Arbeitnehmer in der EU-27, wie in Abbildung 3.1 gezeigt, im Vergleich zu anderen Altersgruppen besser zu sein. Sie sagt jedoch nichts aus über die Wiederbeschäftigungsschwierigkeiten älterer Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, die dazu führen können, dass sie vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden oder von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen werden. Laut einem neueren Bericht der Europäischen Kommission ist bei älteren Arbeitnehmern im Vergleich zu anderen Altersgruppen die Wahrscheinlichkeit am geringsten, dass sie in Beschäftigung zurückkehren, und sie sind auch wesentlich länger arbeitslos (Europäische Kommission, 2011c). Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen einschließlich weniger intensiver Arbeitssuche, der Wahrnehmungen von Arbeitgebern in Bezug auf die angeblich niedrigere Produktivität und Bereitschaft älterer Arbeitnehmer, neue Fertigkeiten zu erlernen und sich an organisatorische und andere Veränderungen anzupassen, gesundheitlicher Beschränkungen und der Nichterfüllung der Qualifikationsanforderungen der im Arbeitsmarkt verfügbaren Stellen. Bei Arbeitnehmern hat die Diskriminierung aufgrund des Alters bereits mit dem 50. Lebensjahr begonnen, und bei Arbeitnehmerinnen beginnt sie sogar noch früher. Löhne nach dem Senioritätsprinzip oder Freisetzungskosten können die Arbeitskosten älterer Arbeitnehmer erhöhen und spielen eine Rolle bei den Einstellungsentscheidungen von Arbeitgebern, insbesondere im Kontext der alternden Gesellschaft.

3.2. Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für Jugendliche

Die sich verschärfende Jugendbeschäftigungskrise veranlasste den Verwaltungsrat der IAO, dieses Thema auf die Tagesordnung zur Aussprache auf der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2012 zu setzen. Die Internationale Arbeitskonferenz nahm eine

Entschließung mit dem Titel *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln* an, in der bekräftigt wird, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen global höchste Priorität hat. Des Weiteren wurden darin die Bedeutung von starkem und dauerhaftem politischem Willen sowie von Partnerschaften unterstrichen sowie unverzügliche und gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der globalen Jugendbeschäftigungskrise gefordert (IAA, 2012f).

In einem für diese allgemeine Aussprache erstellten IAO-Hintergrundbericht wurden die Ergebnisse und die Wirksamkeit von Maßnahmen gesichtet, die Mitgliedstaaten im Rahmen der Folgemaßnahmen zu den auf der 93. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2005 angenommenen Schlussfolgerungen zur Jugendbeschäftigung und als Reaktion auf die jüngste Wirtschaftskrise ergriffen haben (IAA, 2012g). Für diesen Bericht wurde eine Sichtung der politischen Rahmenbedingungen in 138 Ländern durchgeführt. Sie ergab eine zunehmende Bereitschaft von IAO-Mitgliedstaaten, die Jugendbeschäftigung in ihren Politikagenden zu priorisieren. Sie kam jedoch auch zu dem Schluss, dass diese Bereitschaft nur selten in einen umfassenden Politikrahmen umgesetzt wurde, der klare politische Prioritäten etablierte. In vielen Fällen resultierten die Inhalte der verschiedenen politischen Handlungskonzepte in widersprüchlichen Maßnahmen und Zielen sowie fehlender Kohärenz, was ihre Wirkung beschränkte. Ein weiteres Problem ist, dass sich nationale politische Handlungskonzepte gewöhnlich auf angebotsseitige Maßnahmen konzentrieren, vor allem auf die Förderung der Qualifizierung von Jugendlichen, und dass nachfrageseitige Interventionen mit dem Ziel, die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen anzuregen, weniger häufig sind. Ferner zielen Programme auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit und die Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten ab, während sich die Aufmerksamkeit kaum darauf richtet, die Qualität von Arbeitsplätzen zu verbessern und die Benachteiligungen junger Menschen zu verringern. Schlussendlich werden Mittel häufig für die Durchführung von Programmen mit beschränkter Reichweite bereitgestellt, und die zweckgebundenen Mittel für die Umsetzung der Politik werden in den meisten Fällen unterschätzt (IAA, 2012g, Seite 32/33).

Es ist wichtig, hervorzuheben, dass die Jugendbeschäftigung auch einer der vorrangigen Bereiche für die EU ist. Im Rahmen der Strategie Europa 2020 sind mehrere Kernziele und Leitinitiativen speziell auf junge Menschen oder auf junge Menschen und andere Altersgruppen ausgerichtet.²⁶ Im Dezember 2011 startete die Europäische Kommission die EU-Initiative „Chancen für junge Menschen“. In ihrem Rahmen ersuchte sie Regierungen und Sozialpartner, den vorzeitigen Abbruch des Schulbesuchs zu verhindern und jungen Menschen zu helfen, relevante Qualifikationen zu erwerben, Arbeitserfahrung zu gewinnen und einen ersten Arbeitsplatz zu finden. Das im April 2012 angenommene EU-Beschäftigungspaket, das die Beschäftigungsprioritäten des Jahreswachstumsberichts der EU ergänzt und mittelfristige politische Orientierungshilfe zur Förderung beschäftigungsintensiven Wachstums bietet, nimmt Bezug auf die EU-Initiative „Chancen für junge Menschen“. Es betont die Notwendigkeit, die Unterstützung für den Übergang junger Menschen in die Arbeitswelt zu priorisieren und nennt als Instrumente Arbeitsplatzgarantieprogramme für Jugendliche, auf junge Menschen zugeschnittene Aktivierungsmaßnahmen, Berufsausbildung hoher Qualität und die Förderung der Mobilität von Jugendlichen sowie die Mobilisierung verfügbarer EU-Mittel zur Ergänzung nationaler Ressourcen.

Unter Bezugnahme auf den umfassenden Wegweiser, den die IAO-Entschließung *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln* bietet, werden im folgenden Abschnitt Maßnahmen gesichtet, die sich bei der Bewältigung der in diesem Bericht erörterten Herausforderungen als wirksam erwiesen haben.

²⁶ Die Ziele umfassen, dass bis 2020 75 Prozent der Personen in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen über einen Arbeitsplatz verfügen sollen, der Anteil der Schulabbrecher auf unter 10 Prozent abgesenkt werden soll und mindestens 40 Prozent der jüngeren Generation einen tertiären Abschluss aufweisen können sollen. Zu den relevantesten Leitinitiativen zählen „Jugend in Bewegung“, „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ und „Europäische Plattform gegen Armut“. Siehe Europäische Kommission (2012c).

Maßnahmen zur Förderung relevanter Bildung und Qualifikationen von Jugendlichen

Wie bereits erwähnt haben viele junge Menschen in der gesamten Region Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden, weil ihre Bildungsqualifikationen (im Hinblick auf sowohl ihr Bildungs- als auch ihr Qualifikationsprofil) nicht mit den von Arbeitgebern geforderten Qualifikationen übereinstimmen. Der Umstand, dass es in der EU-27 trotz hoher Arbeitslosigkeit vier Millionen offene Stellen gibt, ist symptomatisch für dieses Problem (und auch für die Defizite bei der Verbreitung von Informationen über offene Stellen) (Matsumoto und Elder, 2010). Noch gravierender wiegt dieses Missverhältnis in manche SOOZA-Ländern: Einerseits gibt es nicht genügend Arbeitsplätze mit hohem Qualifikationsprofil für ehrgeizige junge Hochschulabgänger, während gleichzeitig ein hoher nicht gedeckter Bedarf an Technikern aller Qualifikationsstufen und qualifizierten Arbeitern besteht; und andererseits entspricht die Qualität von Bildung und Berufsausbildung noch nicht den Anforderungen des Arbeitsmarkts. Außerdem unterstreichen in der EU durchgeführte Prognosen des Qualifikationsbedarfs den aktuellen Trend zur Polarisierung der Beschäftigung, das heißt, dass sich die Beschäftigungsmöglichkeiten auf Fachberufe auf hohem Niveau und Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen in den Bereichen Handel, Verkauf und Dienstleistungen konzentrieren. Die Entstehung neuer Berufe in den Öko-Industrien (u.a. Solarenergietechniker, Öko-Designer und Techniker für Biokraftstoffe) erfordern ebenfalls höhere Qualifikationsniveaus, insbesondere in den sogenannten MINT-Bereichen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik), während der Mangel an diesen Qualifikationen den Übergang zu einer kohlenstoffarmen umweltverträglichen Wirtschaft behindert.

Die EZA-Länder müssen folglich ihre Bildungs- und Berufsausbildungssysteme anpassen, um aktuellen und neuen Qualifikationsbedarf in ihren Arbeitsmärkten zu decken und um die Qualität der gebotenen Bildung und Berufsausbildung weiter zu verbessern. Die dauerhafte Beteiligung der Sozialpartner ist grundlegend für diese Strategie. Dies umfasst ihre Mitwirkung bei der Festlegung nationaler Prioritäten, der Ausarbeitung von Grundsatzmaßnahmen und der Überwachung ihrer Durchführung. Es schließt auch die direkte Einbeziehung durch branchenspezifische Qualifikationsräte und andere Gremien auf der Sektorebene ein, in denen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften Ausbildungsbedarf ermitteln, Qualität sicherstellen sowie das Lernen am Arbeitsplatz und in der Schule durch eine Reihe von Institutionen dafür, Kosten zu teilen und Entscheidungen zu treffen, aufeinander abstimmen (IAA, 2012g).

In Bezug auf die weitere Vorgehensweise *bieten zwei Politikbereiche vielversprechende Wege für die Bewältigung der Aufgabe, junge Menschen mit den von Arbeitgebern geforderten marktgerechten Qualifikationen auszustatten.*

Erstens muss der *vorzeitige Abbruch des Schulbesuchs verhindert werden*, da er sich negativ auf die Beschäftigungsaussichten junger Menschen auswirkt. 2009 waren nur 48 Prozent der Schulabbrecher der EU in Beschäftigung, während 52 Prozent entweder arbeitslos waren oder aus dem Arbeitsmarkt herausgefallen waren (Europäische Kommission, 2011d).²⁷ Auf der Landesebene werden Anstrengungen unternommen, diesem Problem entgegenzuwirken, vor allem durch die Anhebung der Zahl der Pflichtschuljahre, der Bekämpfung von Schulabsentismus, der Einrichtung von „Schulen der zweiten Chance“ und von Berufsausbildungseinrichtungen, der Bereitstellung von finanzieller Unterstützung für armutsgefährdete Haushalte, das Angebot extracurricularer Aktivitäten zur Erweiterung der Lernmöglichkeiten und der Entwicklung gezielter Unterstützung für junge Menschen, bei denen das Risiko des vorzeitigen Schulabbruchs besteht (beispielsweise durch zusätzliche Unterstützungsklassen). Das finnische „Suchteam“-Projekt bietet ein erfolgreiches Beispiel aus der Praxis: Ein Schulabbrecher erhält einen persönlichen Berater, der die Beratung bietet,

²⁷ Die EU definiert Schulabbrecher als Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren, die maximal über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen und die nicht zu weiterführender Schul- oder Berufsausbildung fortgeschritten sind.

welche die betreffende Person benötigt, um entweder in das Bildungswesen zurückzukehren oder Beschäftigung zu finden. Gemeinsam bilden die beiden ein wirksames „Suchteam“ (EEO, 2011).

Zweitens gibt es *die dualen Systeme für fachliche berufliche Bildung und Ausbildung (technical vocational, education and training – TVET)*, die Schulbildung mit Berufsausbildung im Unternehmen kombinieren und zu einem formellen anerkannten Abschluss führen. Infolge geringer Investitionen in TVET-Systeme (einschließlich schlechter Lehrerbesehung sowie veralteter Ausstattung und Lehrpläne) und fehlender Verbindung der Ausbildungseinrichtungen zu Unternehmen (resultierend in schlechterer Qualität der Berufsausbildung und Nichtübereinstimmung mit den Qualifikationsanforderungen offener Stellen) leiden die TVET-Systeme bedauerlicherweise insbesondere in der SOOZA-Subregion immer noch unter negativen Vorurteilen und geringem sozialem Prestige. Es kann deshalb sein, dass sich selbst dort, wo viele Personen mit Abschluss arbeitslos sind und verfügbare offene Stellen fachliche und berufliche Qualifikationen erfordern, Jugendliche gegen sie und stattdessen für die allgemeine Schulbildung entscheiden. Der Wert des dualen TVET-Modells liegt in seiner Fähigkeit, gleichzeitig zwei zentralen Problemen entgegenzuwirken, mit denen Jugendliche heute konfrontiert sind: Es verbessert ihre Beschäftigungsfähigkeit, indem es ihre berufliche Bildung eng an den Qualifikationsanforderungen des lokalen Arbeitsmarkts ausrichtet, und es erleichtert ihren Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, indem es ihnen praktische Arbeitserfahrung verschafft. Wichtige Faktoren für den Erfolg dieses Modells sind wirksamer Dialog zwischen nationalen Behörden, Berufsausbildungseinrichtungen, Sozialpartnern und Unternehmen vor Ort. Die enge und dauerhafte Zusammenarbeit aller Parteien ist eine Voraussetzung, um relevante Lehrpläne hoher Qualität aufrechtzuerhalten und sicherzustellen, dass die Arbeitsgeber eine ausreichende Zahl von Lehrlingsausbildungsplätzen anbieten (Europäische Kommission, 2012d). Gut etablierte duale Systeme in Ländern wie Deutschland und Österreich, deren Jugendarbeitslosenquoten zu den niedrigsten in Europa zählen, können Ländern in der gesamten Region als Vorbild für die Einführung und Anpassung dieses Modells dienen. Weil die Einführung eines dualen Systems auf der Ebene eines Landes oder Sektors ein langwieriges Unterfangen ist, können Länder sich auch dafür entscheiden, Module für praktische Ausbildung in den beruflichen Bildungsgang zu integrieren (ebd.).

Beschäftigungsprogramme für Jugendliche

Es gibt eine Reihe aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die sich bei der Förderung der Jugendbeschäftigung als wirksam erwiesen haben.

Arbeitsvermittlungsdienste für junge Arbeitsuchende einschließlich Unterstützung bei der Stellensuche, Berufsberatung und Arbeitsmarktinformationen. Diese Aufgaben liegen in der Hand der Arbeitsverwaltung. Die Arbeitsverwaltung bietet jungen Menschen aktuelle Informationen über offene Stellen, registriert Arbeitsuchende und unterstützt ihre Vermittlung, indem sie sie an offene Stellen verweist und u.a. Kurse für Arbeitsuchende und Stellenbörsen organisiert. Sie bietet auch personalisierte Berufsberatung für schwerer zu vermittelnde Jugendliche auf der Grundlage der individuellen Merkmale einer jungen Person (einschließlich Bildungsabschluss, Geschlecht, sozioökonomischem Hintergrund, nationaler Herkunft und gesundheitlicher Zustand) und der Determinanten der Benachteiligung der jeweiligen Person. Sie ermutigt sie entweder, einen weiteren Ausbildungs- oder Studiengang zu wählen, der zu einem im Arbeitsmarkt nachgefragten Berufsabschluss führt, oder überweist sie an die geeignetsten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, bei denen die Bedürfnisse der Person und die Arbeitsmarktchancen übereinstimmen. In der Republik Moldau sind 79 Prozent der Personen, die Berufsberatung erhalten, junge Menschen unter 29 Jahren, und in der Ukraine sind 34 Prozent der Stellenvermittlungsdienstleistungen auf junge Personen ausgerichtet (IAA, 2012g, Seite 57). Insbesondere in der SOOZA-Subregion wenden sich viele junge Menschen und insbesondere die Benachteiligten nicht an die Arbeitsverwaltung, um Unterstützung zu erhalten, weil die Verwaltungen personell schlecht ausgestattet sind, die Berater (infolge niedriger Löhne und hoher Personalfuktuation) zu wenig Erfahrung haben

und unzureichend motiviert sind, schwache Verbindungen zu lokalen Arbeitgebern bestehen und nur wenige aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verfügbar sind. Die Arbeitsverwaltungen müssen deshalb beträchtlich gestärkt werden, was ihre Personalkapazität und die finanziellen Mittel für die Durchführung wirksamer aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen betrifft. In Deutschland beispielsweise wurde laut einem neuen Gesetz das Verhältnis von Personal zu Kunden unter den Langzeitarbeitslosen rechtsverbindlich auf 1:75 für Jugendliche (und auf 1:150 für Erwachsene) verringert. Um relevante Dienstleistungen für alle jungen Arbeitsuchenden einschließlich der schwer zu erreichenden zu erbringen, sollten Arbeitsverwaltungen auch in enger Partnerschaft mit Unternehmen sowie mit Gebietskörperschaften, Sozialpartnern und Organisationen auf Gemeinschaftsebene zusammenarbeiten.

Arbeitsmarktausbildung für arbeitslose Jugendliche mit geringen Qualifikationen oder Qualifikationen, die vom Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden, ist wichtig, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und sie mit den relevanten Qualifikationen in Übereinstimmung mit Arbeitsmarktanforderungen auszustatten. Diese Ausbildungsprogramme helfen der wachsenden Zahl der Jugendlichen, die die Arbeitsuche aufgegeben haben, auch, mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung zu bleiben. Dies ist das am weitesten verbreitete von Arbeitsverwaltungen für Jugendliche organisierte Programm; laut der Statistikdatenbank für Eurostat waren 2010 in der Eurozone 45 Prozent aller Teilnehmer unter 25 Jahre alt, während ihr Anteil an allen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur 18 Prozent betrug. Die von den Arbeitsverwaltungen gebotene Ausbildung ist jedoch häufig nur von kurzer Dauer und bietet deshalb vielleicht nur vorübergehende statt dauerhafter Lösungen. Ausbildung allein ist vielleicht auch nicht ausreichend, um die Beschäftigungsaussichten von Jugendlichen zu verbessern, und sollte mit Unterstützung bei der Stellenvermittlung kombiniert werden. Das in Island durchgeführte Programm „Die Jungen aktivieren“ dient als ein gutes Beispiel: Es bietet jungen Arbeitslosen zwischen 16 und 29 Jahren verschiedene Kurse in ausgewählten Sekundarschulen, in Informationstechnologie, Grundlagen der Büroarbeit sowie kunst- und kulturschaffenden Tätigkeiten, zusammen mit privater Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsuche, und kann sehr gute Ergebnisse vorweisen (EEO, 2011).

Der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt kann durch staatliche Maßnahmen unterstützt werden, diese können die Form von Lohnsubventionen und anderen Anreizen (beispielsweise befristeten Befreiungen von Steuern oder Sozialversicherungsabgaben) für Arbeitgeber haben, die junge Menschen einstellen. Diese für einen beschränkten Zeitraum gewährten Subventionen entschädigen Arbeitgeber für die anfängliche niedrigere Produktivität junger Arbeitnehmer. Sie ermöglichen es insbesondere, benachteiligte Jugendliche als Zielgruppe auszuwählen, und helfen, in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen, vor allem in Ländern mit höheren Arbeitskosten. Wenn befristete Lohnsubventionen und andere Anreize mit Ausbildung und Arbeitserfahrung kombiniert werden, können sie die Aussichten der Nutznießer auf den Übergang zu einer Festanstellung verbessern. Ein gutes Beispiel für eine solche Politik ist das von der Nationalen Arbeitsverwaltung von Serbien durchgeführte Programm „Erste Chance“, das jungen Arbeitsuchenden (unter 30 Jahren) ohne bedeutsame frühere Arbeitserfahrung die Möglichkeit bietet, für einen Zeitraum von sechs bis zwölf Monaten bei privaten Arbeitgebern eine subventionierte Beschäftigung zu einem vorgegebenen Lohn zu erhalten (EEO, 2011). Voraussetzungen für den Erfolg solcher Programme sind, dass sie vorrangig auf schwer zu vermittelnde Jugendliche abzielen und dass sie Arbeitgebern zusätzliche Anreize bieten, die Betroffenen nach dem Ende des Subventionszeitraums weiter zu beschäftigen, beispielsweise durch eine schrittweise Absenkung der Subvention oder einen Pauschalzuschuss. Praktika können jungen Menschen in ähnlicher Weise wertvolle Arbeitserfahrung vermitteln; in dem Maß, in dem sie stärkere Verbreitung finden, steigt jedoch auch die Missbrauchsgefahr, insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Die bessere Regulierung von Praktika ist wichtig, damit sie relevante Erfahrung, Zugang zu Chancen und angemessene Vergütung bieten.

Manche Länder haben auch *niedrigere Mindestlohnsätze für Jugendliche* eingeführt, bisweilen kombiniert mit öffentlichen Lohnergänzungsleistungen zum Ausgleich der Einkommenseinbußen. Damit soll die Einstellung junger Arbeitsuchender erleichtert und gleich-

zeitig vorzeitiger Schulabbruch verhindert werden. Manche Untersuchungen zeigen, dass niedrigere Löhne in Verbindung mit anderen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bestimmten Ländern ermöglicht haben, die Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen zu verbessern.²⁸ Solche Maßnahmen müssen jedoch im Einklang mit internationalen Regeln und Arbeitsnormen stehen. Beispielsweise führte die Kürzung des Mindestlohns für Jugendliche unter 25 Jahren um 32 Prozent in Griechenland dazu, dass die Mindestlöhne von jungen Menschen Anfang 2012 unter die Armutsgrenze sanken. Diesbezüglich entschied der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte des Europarats am 19. Oktober 2012, dass die im Februar 2012 verabschiedeten Sparmaßnahmen und die Absenkung des Mindestlohns unter die Armutsgrenze für alle Arbeitnehmer einschließlich junger Arbeitnehmer gegen Artikel 4, Paragraph 1 der Europäischen Sozialcharta verstießen.

Ein anderes Beschäftigungsprogramm für Jugendliche konzentriert sich auf die *Förderung des Unternehmertums* als eine berufliche Option, die das wirtschaftliche Potenzial junger Menschen freisetzt. Im Allgemeinen verfügen jüngere Menschen über weniger vorherige Arbeitserfahrung und weniger unternehmerische Qualifikationen, Geschäftskontakte und Ersparnisse als ältere Personen. Sie haben auch größere Schwierigkeiten, externe Finanzmittel zu erhalten, weil Banken und Finanzinstitutionen sie als Hochrisikogruppe einstufen. Aus diesen Gründen sind das Unternehmertum von Jugendlichen betreffende Komponenten von Jugendbeschäftigungsmaßnahmen am erfolgreichsten, wenn sie auf die jungen Menschen mit den besten Erfolgsaussichten ausgerichtet werden und integrierte Pakete mit einer Kombination von beruflicher Bildung, Unterstützungsdienstleistungen und Zugang zu Finanzen bieten. Gründerzentren sind diesbezüglich ein wertvolles Politikinstrument. Das Technologie- und Gründerzentrum in Brandenburg, Deutschland, bietet ein „Gründungspaket“, das Steuerberatungs-, Werbe- und Bankdienstleistungen sowie Büro- und Gewerberäume und Büroausstattung umfasst (OECD, 2012a).

Beschäftigungsintensive öffentliche Arbeiten und gemeinnützige Tätigkeiten können geringqualifizierten jungen Menschen helfen, Arbeitsmarktbindung zu gewinnen und, wenn sie mit Ausbildung kombiniert wird, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Gleichzeitig tragen sie zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung bei, indem sie die Infrastruktur und die Umwelt verbessern. Das Programm „Von Sozialhilfe zu Beschäftigung“ in Bulgarien dient als ein gutes Beispiel für die befristete Beschäftigung für geringqualifizierte Jugendliche (unter anderen Teilnehmern); Evaluierungen belegen jedoch, dass nur wenige Teilnehmer eine Festanstellung erhalten, sodass viele in dieser Art von Programm gefangen bleiben oder in die Arbeitslosigkeit zurückkehren und deshalb andere Formen der Beschäftigungsförderung benötigen.

Die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes zur Förderung der Jugendbeschäftigung

Umfassende Pakete von Beschäftigungsprogrammen und Dienstleistungen sind nachweislich besser als Einzelmaßnahmen. Diese Interventionen kombinieren gewöhnlich Förderunterricht und berufliche Bildung mit Programmen zur Erlangung von Arbeitserfahrung und Unterstützung bei der Stellensuche sowie Anreizen für Arbeitgeber, benachteiligte Jugendliche einzustellen, und sind sowohl auf die individuellen Bedürfnisse von Teilnehmern als auch auf Arbeitsmarkterfordernisse zugeschnitten. In manchen Fällen gehen diese Interventionen mit Sozialschutzmaßnahmen (z. B. Geldtransfers einschließlich Fahrkostenzulagen, Kinderbetreuungshilfen und Wohnkostenzuschüssen) einher, um die Teilnahme an den Programmen zu ermöglichen.

Programme für Arbeitsplatzgarantien für Jugendliche, zuerst eingeführt durch einige skandinavische Länder, sind Beispiele umfangreicher Programme mit dem Ziel, sicherzustellen, dass alle jungen Menschen in Beschäftigung oder Bildung sind oder an einem Aktivie-

²⁸ Siehe beispielsweise Neumark und Wascher (2004).

rungsprogramm teilnehmen.²⁹ Diese Programme unterscheiden sich hinsichtlich ihrer praktischen Modalitäten. In Finnland muss die Arbeitsverwaltung gemeinsam mit dem jungen Arbeitsuchenden innerhalb von zwei Wochen nach seiner Registrierung einen gemeinsamen individuellen Plan erstellen und innerhalb der nächsten drei Monate eine Stelle, einen Studienplatz oder eine Aktivierungsmaßnahme anbieten. In Schweden konzentriert sich das Programm auf Aktivitäten zur Stellensuche, kombiniert mit geeigneten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für junge Arbeitsuchende, die seit mehr als drei Monaten registriert sind. In Österreich garantiert das Berufsausbildungsgesetz allen jungen Menschen bis zum 18. Lebensjahr Berufsausbildung. Andere Länder einschließlich Deutschlands, der Niederlande, Polens und des Vereinigten Königreichs haben ebenfalls Garantien für unterschiedliche Gruppen junger Arbeitsuchender eingeführt. Die Bewertung durch die IAO zeigt, dass Arbeitsplatzgarantien für Jugendliche wirksamer sind, wenn sie für eine gut definierte Zielgruppe von Arbeitslosen oder Geringqualifizierten allgemeinen Zugang zu Ausbildung oder Beschäftigung bieten. Gut gestaltete Programme mit gut funktionierenden Systemen für die Durchführung durch Arbeitsvermittlungsdienste und/oder Kommunen sowie speziell ausgerichtet auf geringqualifizierte und benachteiligte Gruppen zeigen gute Resultate, auch mittelfristig. Der Erfolg von Arbeitsplatzgarantien hat die EU veranlasst, in ihrem Beschäftigungspaket von April 2012 die Vorlage eines Vorschlags für eine Empfehlung des Rates zu Jugendgarantien bis Ende 2012 anzukündigen. Dieser Vorschlag wurde Anfang Dezember 2012 vorgestellt. Die IAO trug diesbezüglich beträchtliche Vorbereitungsarbeit bei.

Die Notwendigkeit eines mehrgleisigen umfassenden Ansatzes zur Förderung der Jugendbeschäftigung hat eine zunehmende Zahl von Ländern *in der EZA-Region* bewogen, *Aktionspläne für Jugendbeschäftigung* zu beschließen. Zu diesen Ländern zählen auch Albanien, Frankreich, Serbien und die Türkei. Der 2011 in der Türkei angenommene Plan kombiniert Empfehlungen für beschäftigungsfreundliche wirtschaftspolitische Maßnahmen mit der Ausarbeitung von Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, die Arbeitsmarkterfordernisse berücksichtigen, das Unternehmertum von Jugendlichen unterstützen und die Kapazität der Arbeitsverwaltung zur Förderung der Jugendbeschäftigung stärken sowie in Partnerschaft mit den maßgeblichen staatlichen Stellen, Sozialpartnern, dem Privatsektor und Bildungseinrichtungen zusammenarbeiten.

Der *Europäische Sozialfonds (ESF)* trägt zur EU-Initiative „Chancen für junge Menschen“ der Europäischen Kommission und zu einer Reihe nationaler Programme bei. In Irland und Rumänien subventioniert der ESF die „Zweite Chance“-Programme, die Schulabbrechern ermöglichen, die Schulbildung abzuschließen und ein Abschlusszeugnis zu erhalten. In Griechenland und Zypern kofinanziert er Programme, die Unternehmen finanzielle Anreize in der Form von Lohn- oder Sozialversicherungsbeitragssubventionen bieten, um junge Menschen einzustellen. In Polen und Rumänien unterstützt er Praktika in Unternehmen, und in Bulgarien finanziert er die Ausbildung von jungen Menschen am Arbeitsplatz. In Griechenland, Portugal und Ungarn kofinanziert der ESF Existenzgründerprogramme (Europäische Kommission, 2012e).

Angesichts des in der Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz *Die Jugendbeschäftigungskrise: Ein Aufruf zum Handeln* zum Ausdruck gebrachten dringenden Handlungsbedarf billigte der Verwaltungsrat auf seiner 316. Tagung im November 2012 einen vom Amt vorgeschlagenen, drei Säulen umfassenden Folgeplan zur Jugendbeschäftigung der IAO.

- Eine erste Säule betrifft anhaltende Fachunterstützung und grundsatzpolitische beratende Unterstützung für IAO-Mitgliedsgruppen in Bezug auf die Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Politiken und Strategien, die die Entstehung menschenwürdiger Arbeitsplätze für junge Menschen begünstigen.

²⁹ Es kann jedoch sein, dass diese Programme bei der Unterstützung schwer erreichbarer junger Menschen weniger wirksam sein, und ihr Erfolg hängt von der Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung, der Gesamtarbeitsmarktsituation und der Zusammenarbeit mit den anderen beteiligten Partnern ab.

- Eine zweite Säule zielt auf die Stärkung der Kapazität der IAO für die Entwicklung und Verbreitung von Wissen, sodass das Amt im Bereich der Jugendbeschäftigung als Kompetenzzentrum agieren kann.
- Eine dritte Säule unterstreicht die Führungsrolle der IAO bei der Förderung von Partnerschaften und Förderarbeit zugunsten menschenwürdiger Arbeitsplätze für Jugendliche auf der globalen, regionalen und nationalen Ebene.

Angesichts des verbreiteten Interesses an der Jugendbeschäftigung bei multilateralen und regionalen Institutionen und der Vielzahl der daraus resultierenden Initiativen zu diesem Thema stellt der Aufruf zum Handeln der IAO von 2012 einen soliden, ausgewogenen und umfassenden Rahmen für das Amt und die Mitgliedsgruppen zur Förderung von Kohärenz zwischen diesen zahlreichen Initiativen dar. Als ein Schritt zur Ausfüllung der globalen Führungsrolle im Bereich der Jugendbeschäftigung hat das Amt die Koordinierung des Interinstitutionellen Netzwerks für Jugendentwicklung der Vereinten Nationen übernommen (IAA, 2012h).

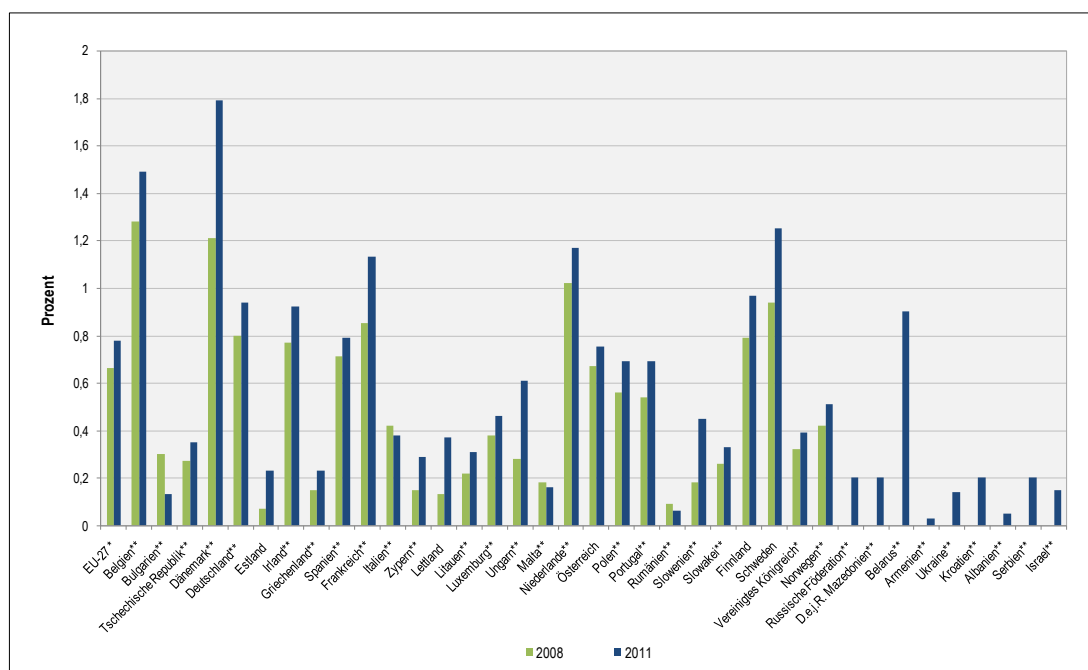
3.3. Maßnahmen zur Förderung von Arbeitsmarktübergängen und aktivem Altern

Die Rolle aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bei der Förderung von Arbeitsmarktübergängen

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben eine wichtige Rolle gespielt, indem sie dazu beitrugen, die negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Beschäftigung zu verringern, indem sie es entweder ermöglichten, dass freigesetzte Arbeitnehmer im selben Unternehmen bleiben konnten, oder indem sie ihren Wechsel auf eine neue Stelle außerhalb des Unternehmens unterstützten. Eine Reihe von Ländern führte Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen wie Kurzarbeitsprogramme (z. B. Deutschland, Frankreich und Italien) oder Kürzungen von Sozialversicherungsbeiträgen für geringqualifizierte Arbeitnehmer im Gegenzug für ihre Weiterbeschäftigung (z. B. Tschechische Republik) ein. In manchen Fällen wurden arbeitsplatzerhaltende Maßnahmen durch Ausbildungssubventionen der Arbeitsverwaltung unterstützt, um die Qualifikationen der betreffenden Arbeitnehmer zu verbessern. Die Mehrzahl der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zielte jedoch auf die Förderung von Arbeitsmarktübergängen freigesetzter Arbeitnehmer auf neue Stellen.³⁰ Abbildung 3.4 zeigt, dass die meisten EZA-Länder während der Krise die Mittel für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erhöhten. Ausnahmen bildeten Malta, Bulgarien, Italien und Rumänien – trotz eines beträchtlichen Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den letztgenannten drei Ländern. Die für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bereitgestellten zusätzlichen Mittel erwiesen sich jedoch in den meisten Ländern als unzureichend, um den beispiellosen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu bremsen.

³⁰ Eine Sichtung dieser Maßnahmen enthält IAA und Weltbank (2012).

Abbildung 3.4. Mittelzuweisungen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, 2008 und 2011 (Prozent des BIP)



* 2009 statt 2011. ** 2010 statt 2011.

Hinweis: Die Daten für die Russische Föderation enthalten Ausgaben für sowohl aktive als auch passive Maßnahmen; die Daten für Norwegen enthalten keine Ausgaben für Arbeitsvermittlungsdienste.

Quellen: Berechnungen auf der Grundlage von Daten aus der Statistikdatenbank von Eurostat und von den nationalen Statistikbehörden von Armenien, Belarus, Israel, der Russischen Föderation, Serbien und der Ukraine. Die Zahlen für die EU-27-Länder wurden am 15. Januar ausgelesen.

Laut der Statistikdatenbank von Eurostat erhielten in der EU die Arbeitsvermittlungsdienstleistungen der Arbeitsverwaltungen die größte Zuweisung von Mitteln für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen insbesondere für die Finanzierung zusätzlicher Mitarbeiter der Arbeitsverwaltungen und mehr Maßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche. Die am zweithäufigsten eingesetzte Maßnahme war Arbeitsmarktausbildung, gefolgt von Lohnsubventionen, und für beide Maßnahmen wurden ebenfalls mehr Mittel bereitgestellt. Im Gegensatz dazu gab es keine zusätzlichen Mittel für öffentliche Arbeiten, Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen und den anderen schutzbedürftigsten Gruppen sowie Programme zur Förderung von Selbstständigkeit/Unternehmertum. In den SOOZA-Ländern und insbesondere in GUS-Ländern waren öffentliche Arbeiten die am verbreitetsten genutzte Maßnahme, gefolgt von Berufsausbildung. In der Russischen Föderation nahmen 2,4 Millionen Menschen an befristeten Programmen und Programmen für öffentliche Arbeiten teil, und 453.000 Menschen nahmen 2009 an Ausbildung teil; in Kasachstan wurden durch Programme für Arbeiten auf Gemeinschaftsebene 600.000 befristete Stellen geschaffen, und 150.000 Arbeitnehmer nahmen 2009-10 an Berufsbildungsmaßnahmen teil. Die Maßnahmen, die für Unterstützung bei der Stellensuche, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern oder die Förderung der Nachfrage nach Arbeitskräften durch Lohnsubventionen, Programme für öffentliche Arbeiten und die Förderung von Selbstständigkeit/Existenzgründung ergriffen wurden, sind ähnlich für jede Altersgruppe, und auf ihre Stärken und Schwächen (was Jugendliche betrifft) wurde bereits weiter oben in diesem Kapitel eingegangen.

Maßnahmen zur Förderung aktiven Alterns

Die meisten Länder in Europa durchlaufen einen demografischen Übergang mit beträchtlicher Bevölkerungsalterung. Niedrige Fertilitätsraten – auch aufgrund der anhaltenden Krise der Jugendbeschäftigung – in Verbindung mit zunehmender Lebenserwartung haben die Bevölkerungsstrukturen der meisten EZA-Länder drastisch verändert. Der Altenquotient, definiert als der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre im Verhältnis zum Anteil der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren, wird Prognosen zufolge in Europa zwischen 2010 und 2060 von 24 auf 49 Prozent steigen. Mit anderen Worten wird es 2060 etwa zwei Personen im Erwerbsalter pro älterem Bürger geben, im Gegensatz zum aktuellen Verhältnis von 4:1. Besonderen Anlass zur Sorge bietet die Situation in Südeuropa, wo der Altenquotient von derzeit 27 auf 58 Prozent steigen wird. Im Gegensatz dazu ist Zentralasien in einer wesentlich besseren Situation, weil sich dort der derzeit in Europa geltende Altenquotient erst 2060 einstellen wird (Vereinte Nationen, 2011). Dieses demografische Problem in Europa wird nach und nach das zukünftige potenzielle Beschäftigungswachstum beschränken, zu Arbeitskräftemangel führen und die finanzielle Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme von Ländern zusätzlich gefährden. Ihm kann zum Teil entgegengewirkt werden, indem die Erwerbsbeteiligung der gesamten Bevölkerung im Erwerbsalter einschließlich jugendlicher und älterer Arbeitnehmer erhöht wird, bei Letzteren möglicherweise durch Anhebung des Rentenalters angesichts steigender Lebenserwartung. Die allgemeine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters, die in den meisten EU-Ländern im Laufe des letzten Jahrzehnts beschlossen wurde und jetzt zunehmend auch in Nicht-EU-Ländern beschlossen wird, wird als eine der Hauptgründe für die höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer genannt (Europäische Kommission, 2011c). Es besteht jedoch noch Potenzial dafür, dass mehr ältere Menschen einer produktiven Beschäftigung nachgehen, und Maßnahmen für aktives Altern können diesbezüglich eine wichtige Rolle spielen.

Maßnahmen für aktives Altern sollten sowohl auf ältere Arbeitnehmer als auch auf Arbeitnehmer im Erwachsenenalter ausgerichtet werden, weil sich Hindernisse für gute Beschäftigungsaussichten bereits im Erwachsenenalter auftun. Erstens ist die Aufrechterhaltung von Bereitschaft durch den dynamischen Erwerb marktgerechter Qualifikationen eine Voraussetzung, um die Beschäftigungsfähigkeit einer Person sicherzustellen. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen in allen EU-Ländern mit dem Alter abnimmt. Verglichen mit allen anderen Altersgruppen ist bei älteren Arbeitnehmern die Wahrscheinlichkeit am geringsten, dass sie an Ausbildung am Arbeitsplatz teilnehmen. Hierfür gibt es eine Reihe möglicher Gründe. Dazu zählen die Zurückhaltung von Arbeitgebern, Ausbildungszeiten zu vergüten, weil von einer niedrigen Rendite dieser Investition ausgegangen wird, und die Abneigung älterer Arbeitnehmer, an solchen Maßnahmen teilzunehmen (OECD, 2012b). Zweitens herrscht verbreitet die Wahrnehmung, dass die Produktivität mit dem Alter abnimmt, obschon verfügbare Erkenntnisse diese Einschätzung nicht unterstützen. Ältere Arbeitnehmer verfügen über Wissen und Qualifikationen, die sie im Laufe ihres Arbeitslebens erworben haben, und der vorzeitige Verlust solcher Qualifikationen oder das Versäumnis, sie zu ersetzen, bedeutet für ein Unternehmen häufig ein wirtschaftliches Risiko. Zu den positiven Eigenschaften älterer Arbeitnehmer zählen Reife, Verlässlichkeit, Stabilität, Zuverlässigkeit und bessere soziale Kompetenzen, niedrigere Fluktuation, weniger Unfälle und eine positivere Einstellung gegenüber Arbeit (Auer und Fortuny, 2000). Schlussendlich kann sich verschlechternde Gesundheit, häufig verursacht durch schlecht angepasste Bedingungen am Arbeitsplatz, ältere Arbeitnehmer dazu bewegen, vorzeitig in den Ruhestand einzutreten. Allen diesen Hürden muss durch eine umfassende Strategie für aktives Altern entgegengewirkt werden.

Es gibt mehrere gute Beispiele für solche umfassenden Strategien für aktives Altern. Die spanische „Globalstrategie für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer 2012-14“ zeichnet sich durch die folgenden zentralen Komponenten aus: Förderung guter Arbeitsbedingungen; Verbesserung der internen Flexibilität in Unternehmen; Sensibilisierung der Arbeitsverwaltung für die Bedürfnisse älterer Arbeitssuchender; Förderung des Austauschs von Erfahrungen

mit Selbstständigkeit zwischen Generationen; und Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund des Alters in der Arbeitswelt. Das 2008 eingeführte polnische Programm „Solidarität zwischen Generationen“ beruht auf acht Kernzielen in den Bereichen von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und von Maßnahmen zur Verringerung der Abhängigkeit von Sozialfürsorge. In einem Evaluierungsbericht für den Zeitraum von Oktober 2008 bis Juni 2010 wurde sein positiver Einfluss auf Gesetzesreformen, verbesserte Aktivierungsmaßnahmen für ältere Personen, höhere Akzeptanz von Ausbildung bei älteren Arbeitnehmern und besser informiertes Personal der Arbeitsverwaltung hervorgehoben. Und Finnland ist Vorreiter in Bezug auf einen wirklich umfassenden Ansatz zu aktivem Altern, der die Probleme eines langen Erwerbslebens allgemein berücksichtigt, die Qualität des Erwerbslebens entwickelt und die gesamte Erwerbsbevölkerung mobilisiert (EEO, 2012, Seite 21).

Eine umfassende Strategie für aktives Altern sollte mehrere zentrale Komponenten umfassen, die den Problemen entgegenwirken, mit denen ältere Arbeitnehmer konfrontiert sind. Der soziale Dialog unterstützt diese Maßnahmen. Er ist ein zentrales Element dabei, wirksame Maßnahmen mit dem Ziel zu entwickeln, eine höhere und dauerhafte Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu erreichen. Zu diesen Schlüsselkomponenten zählen die Folgenden:

- *Bildung, Berufsausbildung und Qualifizierung.* Um die Beschäftigungsfähigkeit einer Person aufrechtzuerhalten, ist es notwendig, sie zur periodischen Aktualisierung von Qualifikationen zu verpflichten, idealerweise durch lebenslanges Lernen, was zu einer präventiven Langzeitstrategie werden sollte, die auf Arbeitnehmer aller Altersgruppen anzuwenden ist. Es besteht eine klare Verbindung zwischen lebenslangem Lernen und Produktivität: Schätzungen zufolge führt in der EU ein Anstieg von 5 Prozent des Anteils der Beschäftigten, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, zu einem Anstieg von 4 Prozent der Produktivität eines Unternehmens (Lipinska, Schmid und Tessaring, 2007). Ferner sind ein hoher Bildungsabschluss und ein höheres Niveau der Berufsausbildung mit höheren Beschäftigungsquoten für ältere Arbeitnehmer verknüpft. Von den EU-Ländern haben Finnland, Österreich, Schweden und die Slowakei Strategien für lebenslanges Lernen eingeführt. In Österreich fördert die „Strategie zum lebensbegleitenden Lernen 2011-20“ eine lernfreundlichere Atmosphäre in Unternehmen und Arbeitsmarktausbildung zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit. In Finnland ermuntert das Projekt Opin Ovi zur Teilnahme an beruflicher Bildung, und das mit den Sozialpartnern 2011 geschlossene Rahmenabkommen gibt Arbeitnehmern das Recht, an drei Arbeitstagen pro Jahr an einer Weiterbildung teilzunehmen. Manche Länder einschließlich der Niederlande und Polens bieten auch Ausbildungssubventionen speziell für ältere Arbeitnehmer (EEO, 2012, Seite 22 bis 24).
- *Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen.* Diese sind unabdingbare Voraussetzungen für die Förderung des Wohlbefindens von Arbeitnehmern und ein längeres Erwerbsleben (erörtert in Kapitel 2).
- *Anpassung der Arbeitsbedingungen an sich verändernde Erfordernisse.* Dies ist wichtig, um ein längeres Erwerbsleben zu unterstützen, und viele ältere Arbeitnehmer wünschen sich dies, um die Arbeitsbelastung zu verringern und schrittweise in den Ruhestand einzutreten. Die Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, beschreibt detaillierte grundsatzpolitische Maßnahmen im Hinblick auf Arbeitszeit und Arbeitsorganisation. Auch wenn gewisse Länder Gesetze zur Unterstützung und zur Ausweitung der Möglichkeiten für Teilzeitarbeit für ältere Arbeitnehmer eingeführt haben (z. B. Italien, Litauen und Österreich), wurde diese Möglichkeit in diesen Ländern bislang kaum genutzt. Im Gegensatz dazu war das Institut für berufliche Gesundheit in Finnland sehr aktiv, was die Verbreitung guter Praxis bei der Anpassung der Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene betrifft (EEO, 2012, Seite 26/27).
- *Guter Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.* Strategien, um ältere Menschen zu unterstützen, Wiederbeschäftigung zu finden, sind wichtig. Arbeitsverwaltungen in vielen europäischen Ländern formulieren

individuelle Aktionspläne für ältere Arbeitsuchende und leisten über diese intensive Unterstützung bei der Stellenvermittlung oder bieten geeignete aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Arbeitsmarktausbildung, subventionierte Beschäftigung oder öffentliche Arbeiten. In Polen wurde das Personal der Arbeitsverwaltung ausgebildet, um durch individuelle Aktionspläne den Bedarf älterer Arbeitsloser zu decken. In Österreich bietet das Programm „Come back“ Beschäftigungssubventionen für benachteiligte Arbeitsuchende einschließlich älteren. Diese Maßnahme war in der aktuellen Rezession sehr wirksam, und infolgedessen wurde die Zahl älterer Teilnehmer bis 2016 beträchtlich erhöht. Im Rahmen des deutschen nationalen Programms „Perspektive 50 plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ wurden bislang 78 regionale Pakte eingerichtet. Die durch diese Pakte angewendeten Maßnahmen, zu denen individualisierte Beratung, Ausbildung am Arbeitsplatz, Praktika und Lohnsubventionen sowie Kontakte zu Arbeitgebern zählen, hatten beträchtliche Wirkung (EEO, 2012, Seite 27 bis 29). Eine Reihe von Ländern einschließlich Bulgariens, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Russischen Föderation und der Ukraine haben viele ältere Arbeitnehmer in Arbeitsprogramme auf Gemeinschaftsebene aufgenommen.

- *Einstellungsanreize.* Diese umfassen Ergänzungszahlungen an ältere Arbeitnehmer, wenn sie Stellen im Niedriglohnsektor annehmen (z. B. in Belgien und Österreich) oder geringere Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber, die ältere Personen einstellen (z. B. in Norwegen und Spanien).

Umfassende Strategien für aktives Altern müssen gut mit nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit koordiniert werden, um die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die ältere Erwerbsbevölkerung zu vermindern und die vollständige Ausschöpfung des Humanressourcenpotenzials von EZA-Ländern zu fördern. Die Herausforderung einer alternden Bevölkerung wird auch Gegenstand der allgemeinen Aussprache über Beschäftigung und Sozialschutz im neuen demografischen Kontext auf der 102. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2013 sein.

3.4. Reformen von Sozialschutzsystemen mit dem Ziel, Deckungslücken zu schließen, der Herausforderung der Bevölkerungsalterung entgegenzuwirken sowie Angemessenheit und Tragfähigkeit zu erreichen

Neuere Trends und Probleme von Sozialschutzsystemen

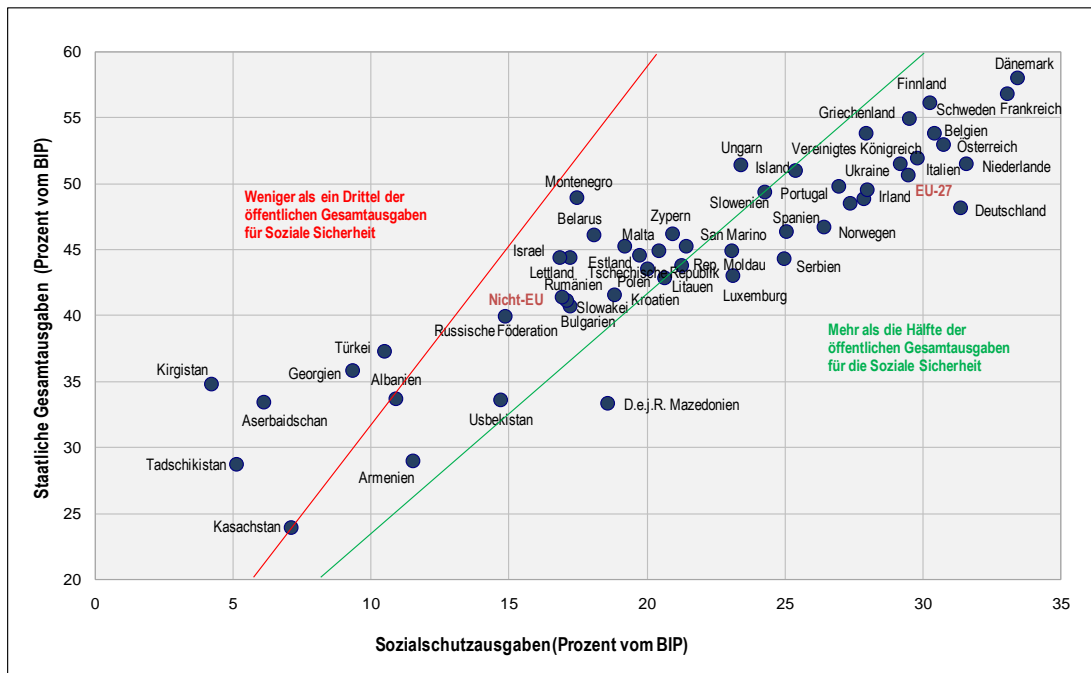
Demografische Veränderungen belasten zunehmend die nationalen Sozialschutzsysteme in der EZA-Region, und diese Entwicklung wurde durch die Wirtschaftskrise weiter verschärft. Wenngleich Reformen der Systeme notwendig sind, sollten sie das Prinzip der Solidarität zwischen den Generationen aufrechterhalten und angemessenen Schutz gegen die Risiken von Arbeitslosigkeit, Krankheit/Invalidität einschließlich Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen sowie Armut und Schutz im Alter gewährleisten – alles Voraussetzungen für den Aufbau gerechter Gesellschaften mit sozialem Zusammenhalt.

Die Ausgaben für Soziale Sicherheit (gemessen als das Verhältnis der Ausgaben zum BIP) variiert in der Region stark (Abbildung 3.5). Während die EU und andere entwickelte europäische Länder im Durchschnitt 29,5 Prozent ihres BIP umverteilen, werden in der SOOZA-Subregion nur 15 Prozent umverteilt. Die Unterschiede zwischen Ländern sind jedoch in beiden Subregionen groß. Die länderübergreifenden Unterschiede der Ausgaben für soziale Sicherheit korrelieren in hohem Maß mit dem Geltungsbereich und dem Umfang der Deckung durch die Soziale Sicherheit. Während die meisten Länder, die mehr als 10 Prozent ihres BIP für Soziale Sicherheit aufwenden, gewöhnlich mindestens die Deckungsanforde-

rungen im Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, erfüllen und der überwiegenden Mehrheit ihrer Bevölkerung Deckung bieten, bestehen in anderen Ländern, die weniger ausgeben, beträchtliche Deckungslücken, die in erster Linie Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum, Arbeitslose und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft sowie einige andere Gruppen betreffen. Aber selbst in den entwickelten europäischen Ländern gibt es Deckungslücken: Zu den Betroffenen zählen Jugendliche, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Berufsausbildung befinden, Arbeitslose mit aufeinanderfolgenden Kurzzeitjobs oder Arbeitsmigranten in der informellen Wirtschaft.

In der EU-15 und anderen entwickelten europäischen Ländern führten Politikdebatten zum Thema der als negativ empfundenen Arbeitsmarktwirkung großzügiger Leistungen der Sozialen Sicherheit und ihrer finanziellen Tragfähigkeit infolge der demografischen Alterung zu Reformen, die den Kreis der Empfänger bestimmter Leistungen beschränkten sowie Ansprüche auf Einkommensunterstützung für Arbeitslose begrenzten und sie mit Aktivierungsmaßnahmen verknüpften. Außerdem wurden mit Rentenreformen die Verknüpfungen zwischen dem lebenslangen Erwerbseinkommen und der Rentenhöhe gestärkt, das gesetzliche Rentenalter wurde angehoben, und der Zugang zu vorzeitigem Eintritt in den Ruhestand wurde beschränkt. Bislang haben diese Reformen in einer Stagnation der Sozialausgaben resultiert.

Abbildung 3.5. Sozialschutzausgaben und staatliche Gesamtausgaben als Anteil am BIP



Quellen: IAA: Datenbank zur Erhebung über die Soziale Sicherheit (SSI) und IWF: Datenbank für Statistiken zu Staatsfinanzen (die Daten sind diejenigen für 2009 oder die jüngsten verfügbaren Zahlen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung).

Im Gegensatz dazu passten sich in der EU-10 und SOOZA-Ländern die Systeme der Sozialen Sicherheit anfangs an die neuen sozialen Risiken wie Arbeitslosigkeit und extreme Armut an. Aufgrund steigender Kosten gingen sie jedoch später von allgemeinen Leistungen zu gezielten Leistungen für die Armen über. Außerdem senkten sie die Höhe der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und verkürzten die Bezugsdauer beträchtlich. Zusammen mit starken Herabsetzungen der Sätze für die Sozialbeiträge hatten diese Maßnahmen zum Ziel, die direkten Arbeitskosten zu verringern und zu mehr Einstellungen zu führen. Ihr Ergebnis war ein signifikanter Rückgang der Sozialschutzausgaben. Eine Reihe von Ländern reformierte auch ihre Rentensysteme, indem sie die staatliche Säule verkleinerten und sie teilweise durch von privaten Rentenfonds verwaltete individuelle Sparkonten ersetzen, das gesetzliche Ren-

tenalter schrittweise anhaben und die Bedingungen für den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand verschärften. Konzeptionelle Fehler führten zu hohen Transaktionskosten, die angesichts von Haushaltszwängen manche Länder (z. B. Polen, die Slowakei und Ungarn) bewogen, Rentenreformen zu überprüfen und teilweise rückgängig zu machen.

In Systeme der Sozialen Sicherheit eingebaute automatische Stabilisatoren wie Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe haben während der Wirtschaftskrise ihre Wirksamkeit unter Beweis gestellt. Sie verhinderten oder bremsten zumindest einen Anstieg der Armut für die Arbeitslosen und ihre Angehörigen und stärkten die Binnennachfrage. 2008/2009 wurden höhere Einkommenstransfers in der Form höherer Leistungen bei Arbeitslosigkeit mit längerem Bezug, die Ausweitung der Sozialhilfe sowie die Indexierung von Leistungen und Renten Teil der Konjunkturpakete vieler von der Krise betroffener Länder; im Rahmen von Maßnahmenpaketen zur Haushaltskonsolidierung wurden Einkommenstransfers in der Folgezeit jedoch verringert. Das Ergebnis ist, dass der Personenkreis, der auf Einkommenstransfers angewiesen ist – wie Rentner sowie Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe –, überproportional zur Verringerung der negativen Auswirkungen der Krise auf die Staatshaushalte beitragen (IAA und Weltbank, 2012).

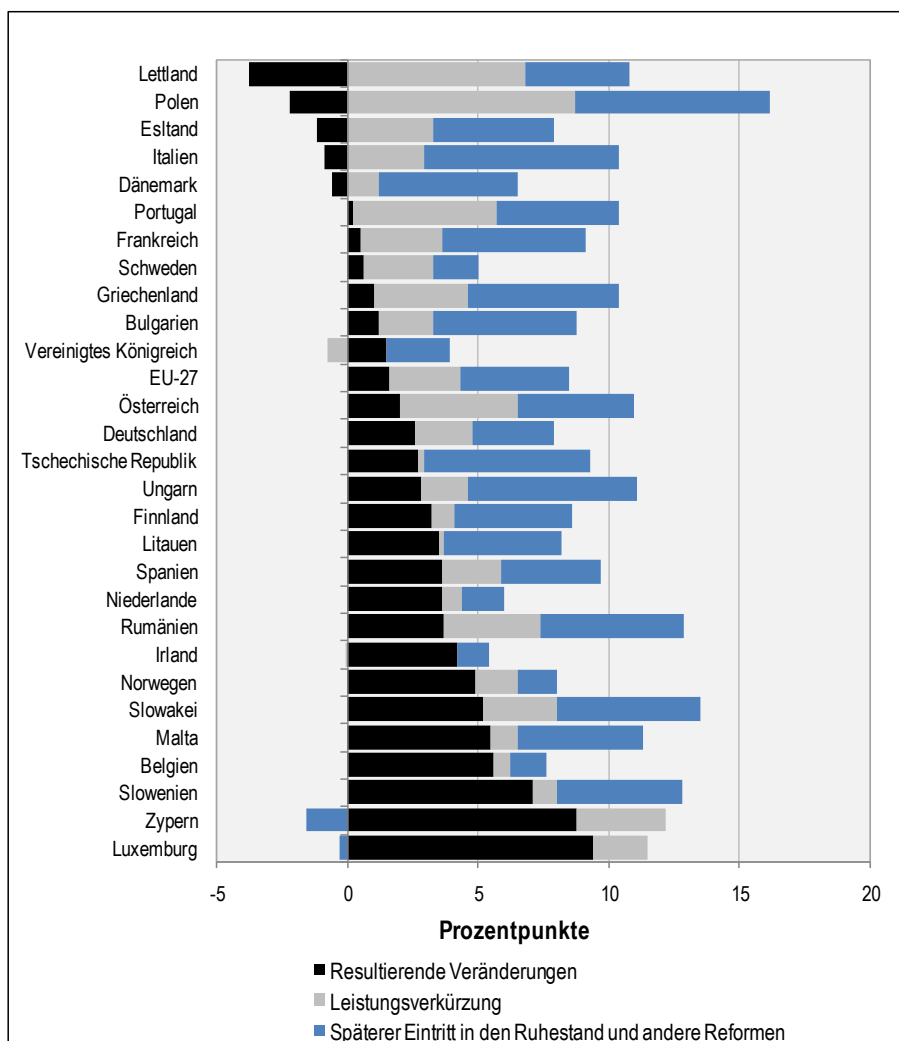
Sozialschutzreformen

Viele junge Menschen erhalten während der Arbeitslosigkeit keine angemessene (oder gar keine) Einkommensunterstützung. In den meisten EZA-Ländern haben Personen, die erstmalig Arbeit suchen, oder Arbeitssuchende, die nicht über die Mindestbeitragshistorie verfügen wie Zeitarbeitskräfte mit einer Vertragsdauer von unter einem Jahr (siehe Kapitel 2, 2.1) – keinen Anspruch auf beitragsgestützte Arbeitslosengeld (wenngleich sie Anspruch auf nicht beitragsgestützte Arbeitslosenhilfe oder bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe haben können). Manche Länder (z. B. Frankreich und Italien) verkürzten die erforderliche Beitragszeit für den Erwerb des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für Jugendliche. Eine zunehmende Zahl von Ländern ging zu einem Ansatz „gegenseitiger Verpflichtungen“ über, bei dem Arbeitssuchende und unter diesen Jugendliche als Gegenleistung für Einkommensunterstützung an Aktivierungsmaßnahmen wie Intensivunterstützung bei der Stellenvermittlung oder beruflichen Bildungsmaßnahmen teilnehmen müssen. Teil dieses Ansatzes könnte sein, dass in der Zeit, in der sie bei der Arbeitsverwaltung registriert sind und an Aktivierungsmaßnahmen teilnehmen, ihre Beiträge zu Sozialschutzsystemen vom Staat getragen werden (wie es in der Tschechischen Republik der Fall ist), was das Interesse von NEET wecken könnte.

Die demografische Alterung wird die Sozialschutzsysteme zweifellos vor Probleme stellen. Sie werden sich anpassen müssen, um auf lange Sicht ihre finanzielle Tragfähigkeit sicherzustellen und dennoch weiterhin ein angemessenes Leistungsniveau bieten zu können. Laut einem neueren EU-Bericht werden die Rentenausgaben als Anteil am BIP in der EU-27 zwischen 2010 und 2060 allein aufgrund demografischer Faktoren im Durchschnitt um 8,5 Prozentpunkte steigen, wenn keine Reformen beschlossen und keine Veränderungen des Arbeitsmarkts- und Ruhestandsverhaltens herbeigeführt werden (Abbildung 3.6, „keine Reformen/Veränderungen“ wird durch die gesamte Länge des Balkens einschließlich aller Segmente veranschaulicht) (Europäische Kommission, 2012f). Wenn jedoch angemessene Reformen durchgeführt werden, die einen späteren Eintritt in den Ruhestand und eine Politik für aktives Altern (mittelblaues Segment) mit ausgewählten Absenkungen der Ersatzquoten, das heißt niedrigeren Leistungen (dunkelblaues Segment) kombinieren, beträgt der prognostizierte Ausgabenanstieg nur 1,6 Punkte (hellblaues Segment). Die Einbußen aufgrund der niedrigeren Ersatzquoten können möglicherweise durch verschiedene obligatorische und freiwillige private Rentensysteme kompensiert werden, aber nicht für die ärmeren Bevölkerungsschichten.

Um einen späteren Eintritt in den Ruhestand herbeizuführen, ist es wichtig, den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand so weit wie möglich zu verringern und insbesondere zu

Abbildung 3.6. Prognostizierte Veränderungen des Anteils der Rentenausgaben am BIP, 2010-60 (Prozentpunkte)



Quelle: Europäische Kommission (2012f).

vermeiden, dass der Eintritt in den Ruhestand aufgrund von Invalidität eine Option für ältere Arbeitssuchende darstellt, in relativ guter Gesundheit aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden.³¹ Manche Länder haben den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand aufgehoben oder ihn auf streng definierte Kategorien von Arbeitnehmern beschränkt, deren Fähigkeit, weiter zu arbeiten, sich aufgrund einer Langzeitexposition gegenüber gesundheitsschädlichen Umgebungsbedingungen oder harte Arbeitsbedingungen verschlechtert hat. Der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand wurde in der Vergangenheit oft als ein Weg genutzt, um in Wirtschaftskrisen Arbeitsplatzverluste zu verringern. Dies kann eine gültige Option für Arbeitnehmer mit Langzeitexposition gegenüber harten Arbeitsbedingungen oder in Fällen bleiben, in denen in

³¹ Der Unterschied zwischen dem gesetzlichen Rentenalter (dem offiziellen Ruhestandsalter) und dem effektiven Rentenalter (wann Personen tatsächlich in den Ruhestand eintreten) ist bisweilen sehr hoch. In der Mehrzahl der EZA-Länder ist das gesetzliche Rentenalter höher als das effektive Rentenalter: Beispielsweise beträgt der Unterschied in Deutschland 3,1 Jahre für Männer (das gesetzliche Rentenalter ist 65 Jahre und das effektive Rentenalter 61,9 Jahre) und 3,6 Jahre für Frauen (65 gegenüber 61,4); in Luxemburg beträgt er 7 Jahre für Männer (65 gegenüber 58) und 6,4 Jahre für Frauen (65 gegenüber 58,6). In einigen Ländern gilt jedoch das Gegenteil: Beispielsweise ist in der Türkei das gesetzliche Rentenalter niedriger als das effektive Rentenalter, und zwar um 3,5 Jahre für Männer (60 gegenüber 63,5) und um 12,2 Jahre für Frauen (58 gegenüber 70,4). Alle Daten wurden der OECD-Datenbank entnommen.

Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit viele ältere Arbeitnehmer von Massenentlassungen betroffen werden. Generell sollten jedoch die Kosten für den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte erhöht werden, um einen negativen Anreiz dafür zu bieten. In Verbindung mit Maßnahmen für aktives Altern einschließlich Unterstützung für die angemessene Anpassung von Arbeitsplätzen an die Bedürfnisse älterer Personen mit Behinderungen sollte der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand nicht nur dazu beitragen, ältere Menschen erfolgreich in ihrem produktiven Erwerbsleben zu halten, sondern auch dazu, die Verarmung von Personen nach dem Erreichen des Rentenalters und finanzielle Instabilität von Rentensystemen zu vermeiden.

Dieser Ansatz ist auch uneingeschränkt relevant für SOOZA-Länder; in manchen EU-Ländern und noch mehr in SOOZA-Ländern sind die demographischen und Arbeitsmarktveränderungen so groß, dass sie nicht nur die Rentenersatzquote, sondern auch die Angemessenheit anderer Leistungen gefährden, was ihre Übereinstimmung mit dem Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, betrifft. Jedes Land muss folglich sein Sozialschutzsystem so reformieren, dass es ein gutes Gleichgewicht zwischen seiner finanziellen Tragfähigkeit und der sozialen sowie wirtschaftlichen Angemessenheit von Leistungen findet. Fundierter sozialer Dialog ist das beste Instrument, um dies zu erreichen.³²

Unabhängig davon sind in manchen SOOZA-Ländern, insbesondere im Kaukasus und in Zentralasien, große Bevölkerungsgruppen ohne Schutz. Um einen Wiederanstieg der Armut in diesen Gebieten zu verhindern, müssen durch manche Komponenten des Systems der Sozialen Sicherheit Mindestgarantien bereitgestellt werden. Die neu angenommene Empfehlung (Nr. 202) betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz, 2012, bietet Orientierungshilfen für Mitgliedstaaten, die grundlegende Soziale Sicherheit für alle herbeiführen und aufrechterhalten möchten, aber darauf abzielen, den Umfang und die Höhe der Leistungen zu erreichen, die im Übereinkommen Nr. 102 und in anderen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO über Soziale Sicherheit festgelegt sind. Diese neue Empfehlung fordert die IAO-Mitgliedstaaten auf, „die Fortschritte bei der Verwirklichung der Basisniveaus für Sozialschutz und beim Erreichen anderer Ziele der innerstaatlichen Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit zu überwachen“. Solche Überwachung sollte durchgeführt werden, indem regelmäßig „innerstaatliche Konsultationen“ mit wichtigen Akteuren einberufen werden, „um Fortschritte zu bewerten und Politiken für die weitere horizontale und vertikale Ausweitung der zu erörtern“, um die Herausforderungen zu bewältigen und allen Bedürftigen angemessenen Einkommensschutz zu bieten.

3.5. Grundsatzpolitische Erwägungen und die weitere Vorgehensweise

EZA-Länder stehen vor beträchtlichen Problemen im Zusammenhang mit hoher Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Inaktivität. Junge Menschen sind überproportional betroffen, selbst im Vergleich mit der alternden Erwerbsbevölkerung in den meisten Ländern. Wenn diesen Herausforderungen nicht entgegengewirkt wird, drohen sie zu einem massiven Arbeitskräftemangel im Arbeitsmarkt und hohen Defiziten der nationalen Sozialschutzsysteme zu führen. Reaktionen auf diese Herausforderungen finden sich in gut gestalteten Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, die jungen Menschen und anderen Arbeitnehmern relevante Qualifikationen vermitteln, aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die die Inklusion auf dem Arbeitsmarkt unterstützen, und Sozialschutzmaßnahmen, die ein angemessenes Einkommen für alle garantieren und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen ergänzen, die ausgearbeitet wurden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen anzuregen. Alle diese Maßnahmen sollten in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern entwickelt und innerhalb eines geeigneten

³² Siehe Sarfati und Ghellab (2012).

rechtlichen und institutionellen Rahmens durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass sie die erwünschte Wirkung haben und alle Menschen erreichen, die Unterstützung benötigen.

Förderung der Jugendbeschäftigung. Die folgenden grundsatzpolitischen Erwägungen können **EZA-Ländern** mit hoher Jugendarbeitslosigkeit vorgeschlagen werden.

- *Ausarbeitung einer mehrgleisigen Strategie* (in Übereinstimmung mit der IAO-Entscheidung *Die Jugendbeschäftigungskrise: Ein Aufruf zum Handeln* von 2012), die sich mit den Bestimmungen internationaler Arbeitsnormen deckt und des Weiteren auf folgenden Elementen beruht: i) beschäftigungsfördernden gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen; ii) der Entwicklung relevanter Qualifikationen von Jugendlichen; iii) der breiten Verfügbarkeit gezielter Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche einschließlich Programmen für Beschäftigungsgarantien für Jugendliche; iv) der Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen; und v) der Förderung der Rechte junger Menschen.
- *Annahme von Jugendbeschäftigungsplänen mit einem festen Zeitrahmen* zur Umsetzung einer mehrgleisigen Strategie mit messbaren Zielvorgaben und Ergebnissen, die von öffentlichen Stellen und Sozialpartnern in Zusammenarbeit entwickelt wurde und mit adäquaten Ressourcen unterstützt wird. Die Umsetzung einer solchen Strategie sollte Prioritäten in Bezug auf die Jugendbeschäftigung in konkretes Handeln überführen.
- *Entwicklung relevanter und marktfähiger Qualifikationen junger Menschen* durch Einführung oder Stärkung nationaler dualer TVET-Systeme auf der Grundlage der engen Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Ausbildungseinrichtungen mit Sozialpartnern und dem Unternehmenssektor.
- *Sicherung des breiten Zugangs junger Menschen zu wirksamen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen*, die durch frühzeitige personalisierte Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung bei der Stellenvermittlung, Programme zum Erwerb von praktischer Arbeitserfahrung, Nachschulung, Beschäftigungssubventionen oder Programme zur Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen ihren Übergang von der Schule in die Arbeitswelt beschleunigen.

Maßnahmen zur Förderung von Arbeitsmarktübergängen und aktivem Altern. Die nächstehenden grundsatzpolitischen Erwägungen können **EZA-Ländern** vorgeschlagen werden, die mit Problemen im Zusammenhang mit hoher Arbeitslosigkeit und demografischer Alterung konfrontiert sind.

- *Vergrößerung der Reichweite aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Zugang zu Aktivierungsprogrammen für alle Arbeitslose einschließlich Personen, die die Arbeitssuche aufgegeben haben, und Arbeitnehmern, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind.* Diese Maßnahmen zielen darauf ab, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, die Nachfrage nach Arbeitskräften anzuregen, wobei schutzbedürftigen Gruppen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, und eine bessere Übereinstimmung zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen herbeizuführen.
- *Entwicklung umfassender Strategien für aktives Altern*, die die Qualifizierung/Weiterbildung von Arbeitnehmern fördern, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen gewährleisten, die Anpassung von Arbeitsbedingungen an die sich verändernden Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer unterstützen, breiten Zugang zu personalisierter Unterstützung bei der Stellenvermittlung und Beschäftigungsförderungsprogrammen gewährleisten und Anreize umfassen, und zwar sowohl für ältere Arbeitnehmer, offene Stellen anzunehmen, als auch für Arbeitgeber, Erstere einzustellen.

Reformen von Sozialschutzsystemen mit den Zielen, Deckungslücken zu schließen, der Herausforderung der alternden Bevölkerung entgegenzuwirken sowie Angemessenheit und Tragfähigkeit zu verwirklichen. Die folgenden grundsatzpolitischen Erwägungen können vorgeschlagen werden.

- *Bereitstellung von Einkommensunterstützung für alle Arbeitslosen einschließlich Personen, die erstmals Arbeit suchen und Personen mit kurzen Beschäftigungszeiten,*

um ihre Verarmung zu verhindern, sowie deren Verknüpfung mit der Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen. Parallel dazu sollte geprüft werden, ob der Staat die Sozialversicherungsbeiträge von Personen übernehmen kann, die bei der Arbeitsverwaltung gemeldet sind.

- *Koordinierung von Sozialschutzreformen mit Maßnahmen für aktives Altern*, um Arbeitnehmer zu ermuntern, länger produktiv beschäftigt zu bleiben. Mittel hierfür können sein: eine dreigliedrige Überprüfung des gesetzlichen Rentenalters, die beträchtliche Verschärfung der Bedingungen für Programme für den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand und die Einführung strengerer Regeln für Invaliditätsrenten. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass ältere Arbeitnehmer, die Unterstützung benötigen, Zugang zu Strategien für aktives Altern haben.
- *Bei Sozialschutzreformen Suche nach dem richtigen Gleichgewicht zwischen finanzieller Tragfähigkeit des Systems und sozialer sowie wirtschaftlicher Angemessenheit von Leistungen*, um die Angemessenheit von Leistungen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, sicherzustellen. Der soziale Dialog, kombiniert mit umfassenden nationalen Konsultationen, ist ein unentbehrliches Instrument, um einen breiten Konsens über die Parameter solcher Reformen herbeizuführen.
- *Einführung nationaler Basisniveaus für Sozialschutz*, insbesondere in jenen **EZA-Ländern** mit großen ungeschützten Bevölkerungsgruppen, um die allgemeine Deckung durch grundlegende Soziale Sicherheit zu gewährleisten. Die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz, 2012, kann diesbezüglich nützliche Orientierungshilfe bieten.

□

In der thematischen Diskussionsrunde zu Kapitel 3 möchten sich die Teilnehmer vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

1. Was sind die zentralen Themen, auf die eine Strategie/Politik zur Jugendbeschäftigung in Ihrem Land ausgerichtet werden sollte? Sind Sie der Meinung, dass Ihre Regierung in Übereinstimmung mit dem kürzlich angenommenen IAO-Aktionsplan zur Jugendbeschäftigung als eine Folgemaßnahme zur im Juni 2012 angenommenen IAO-Entscheidung *Die Jugendbeschäftigungskrise: Ein Aufruf zum Handeln* nachdrücklich willens ist, eine solche Strategie einzuführen und die IAO um Unterstützung zu ersuchen?
2. Gute duale fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung einschließlich Lehrlingsausbildungssystemen und Programmen für Beschäftigungsgarantien für Jugendliche gelten als die zentralen Instrumente zur Förderung der Jugendbeschäftigung. Würden Sie die Annahme einer internationalen Arbeitsnorm empfehlen, die deren umfassende Einführung in der Region (und global) erzwingen würde?
3. Was sind in Ihrem Land die Haupthindernisse für die Ausweitung des Zugangs von Arbeitslosen und Personen, die die Arbeitssuche eingestellt haben, in erster Linie Jugendlichen, sowie von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einschließlich Unterstützung bei der Stellenvermittlung? Wie sollten solche Maßnahmen gestaltet werden, beispielsweise in Bezug auf Qualifizierung, die Anpassung von Qualifikationen an Arbeitsmarkterfordernisse, die Früherkennung von Arbeitsmarktbedarf durch Prognosemechanismen und die Stärkung von Arbeitsmarktinstitutionen, insbesondere Arbeitsverwaltungen?
4. Erwarten Sie in Ihrem Land zukünftigen Arbeitskräftemangel aufgrund der alternden Bevölkerung? Ist eine umfassende Strategie für aktives Altern, die die produktive Nutzung des Erwerbslebens älterer Personen durch die Kombination von lebenslangem Ler-

nen mit sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen, einem breiten Zugang zu Unterstützung bei der Stellenvermittlung und geeigneten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie gut koordiniert mit Sozialschutz die richtige Antwort? Was ist die größte Herausforderung im Hinblick auf diese Strategie, und wie kann die IAO helfen, sie zu bewältigen?

5. Besteht in Ihrem Land ein breiter Konsens über die Parameter der Sozialschutzreform, die zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen finanzieller Tragfähigkeit des Systems und guter Deckung sowie Angemessenheit von Leistungen einschließlich für erstmalig Arbeitsuchende und Personen mit kurzen Beschäftigungszeiten führen würde? Wie dringend ist diese Reform, und welche Fortschritte hat Ihr Land bei ihrer Durchführung gemacht und mit welchen Resultaten?
6. Kann in Ländern, die derzeit nicht über ein umfassendes Sozialschutzsystem verfügen, ein Konsens über die Notwendigkeit zur Einführung eines nationalen sozialen Basis-schutzes erreicht werden, der die allgemeine Deckung durch grundlegende Soziale Sicherheit gewährleisten würde? Welche Unterstützung kann die IAO diesbezüglich leisten?

4. Förderung von internationalen Arbeitsnormen und Politikkohärenz in Europa und Zentralasien

Auch wenn regelmäßig Unterstützung für die Forderung nach Kohärenz zwischen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen zum Ausdruck gebracht wird, bedeutete die globale Finanz- und Wirtschaftskrise für die diesbezüglichen politischen Bestrebungen eine Probe aufs Exempel. Bisweilen scheint ein zunehmender Widerspruch zwischen dem – von vielen Ländern, internationalen Organisationen und Institutionen vertretenen – Ziel menschenwürdiger Arbeit und sozialer Gerechtigkeit und den konkreten Ergebnissen von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sowie von Arbeitsmarktreformen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu bestehen. Die in manchen Ländern derzeit zu beobachtende Trennung zwischen den Zielen von Finanz-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik bedroht den sozialen Zusammenhalt sowie die politische Stabilität und gefährdet damit auch zunehmend das Europäische Sozialmodell.

Dies wirft die Frage auf, wie sich wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele miteinander vereinbaren lassen. Wirtschaftswachstum muss in menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit umgesetzt werden, und menschenwürdige Arbeit muss zur wirtschaftlichen Erholung und zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum beitragen. Politikkohärenz schließt ein, bei der Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung die Sozial- und Beschäftigungspolitik angemessen zu berücksichtigen. Auch müssen die sozialen Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen bedacht werden, wenn es um die Frage der Gestaltung und der zeitlichen Abfolge von wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen geht. Im vorliegenden Kapitel wird deshalb untersucht, wie sich mit dem Ziel, Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und soziale Gerechtigkeit Wirklichkeit werden zu lassen, Politikkohärenz erreichen lässt.

Vor diesem Hintergrund ist eines der Hauptziele von Politikkohärenz, dass Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit Hand in Hand gehen. Politikkohärenz muss sich deshalb an den Grundwerten der IAO und ihren internationalen Arbeitsnormen orientieren. Ein erster Schritt zur Verwirklichung von Politikkohärenz ist, die zentrale Bedeutung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der Anerkennung des Umstands durch alle Betroffenen sicherzustellen, dass Länder, die internationale Arbeitsnormen ratifizieren, völkerrechtlich verpflichtet sind, die Bestimmungen dieser Normen anzuwenden. Ein zweiter Schritt ist, die Konsequenzen für die Gestaltung integrierter grundsatzpolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen, und ein dritter Schritt ist, bessere Koordinierung und Rechenschaftslegung anzustreben.

In Abschnitt 4.1 wird die Notwendigkeit von Politikkohärenz in einem gemeinsamen normativen Rahmen hervorgehoben. Es besteht die Gefahr, dass bei aktuellen Reaktionen auf die Krise die effektive Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und – allgemeiner – die Anwendung internationaler Arbeitsnormen aus den Augen verloren und sogar umgekehrt wird. Internationale Arbeitsnormen bieten normative Orientierung zugunsten von Politikkohärenz, die die Richtung für die wirtschaftliche Erholung von der Krise vorgeben kann.

Abschnitt 4.2 konzentriert sich auf das Gebot, dass internationale Politikkohärenz in der EZA-Region menschenwürdige Arbeit fördern muss. Die wichtige Rolle, die der EU diesbe-

züglich durch ihre Binnen- und Außenpolitik zukommt, wird hervorgehoben. Die umfassende Berücksichtigung der Agenda für menschenwürdige Arbeit in den grundsatzpolitischen Maßnahmen internationaler Institutionen wie der OECD, des IWF und der Weltbank ist ebenfalls von hoher Relevanz für Politikkohärenz sowie das Erreichen sozialer und wirtschaftlicher Fortschritte in der Region.

In Abschnitt 4.3 wird erörtert, was auf der Landesebene unternommen werden kann, um Politikkohärenz zu erreichen. Die aktuellen ordnungspolitischen Ansätze der EU, grundsatzpolitische Erwägungen im G20-Rahmen sowie vielversprechende Erfahrungen und Vorgehensweisen auf der Landesebene werden untersucht. Die Konsequenzen dieser Ansätze werden erörtert, und aktuelle Erfahrungen und Ziele werden im Hinblick auf die Entwicklung eines Rahmens kohärenter grundsatzpolitischer Maßnahmen zur Förderung beschäftigungsintensiven Wachstums und menschenwürdiger Arbeit auf der Landesebene analysiert.

Schlussendlich umreißt Abschnitt 4.4 eine Reihe grundsatzpolitischer Erwägungen zur Stärkung des auf Rechten basierenden Ansatzes internationaler Arbeitsnormen. Es werden Elemente zur Stärkung internationaler, regionaler und nationaler Politikkohärenz bei der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit vorgeschlagen. Der Abschnitt enthält auch Fragen zur Unterstützung der thematischen Diskussionsrunde zu Kapitel 4.

4.1. Internationale Arbeitsnormen als ein Orientierungsrahmen für Politikkohärenz und nachhaltiges Wirtschaftswachstum

Internationale Arbeitsnormen bieten einen normativen Rahmen für Politikkohärenz. Sie stellen sicher, dass Wirtschaftswachstum in Verbesserungen in Bezug auf die Zahl und die Qualität von Arbeitsplätzen, die Arbeitsbedingungen, Qualifizierung, Sozialschutz und nicht zuletzt wirksamen dreigliedrigen sozialen Dialog umgesetzt werden kann. Im globalen Beschäftigungspakt der IAO und in der wiederkehrenden Diskussion über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auf der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2012 wurde die wichtige Rolle internationaler Arbeitsnormen für die Verhinderung einer Abwärtsspirale auf den Arbeitsmärkten und bei den Arbeitsbedingungen und deshalb bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Erholung dezidiert hervorgehoben.

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Die effektive Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ist eine Voraussetzung für den Schutz von Arbeitnehmerrechten nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch in Zeiten von wirtschaftlicher Erholung und Wachstum. In der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 heißt es dazu: „Die Verletzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit darf nicht als legitimer komparativer Vorteil geltend gemacht oder sonst wie genutzt werden.“ Diesbezüglich sollte daran erinnert werden, dass mit einer einzigen Ausnahme³³ alle grundlegenden IAO-Übereinkommen von allen Ländern in der EZA-Region ratifiziert wurden und dass die Ratifizierung und umfassende Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auch eine der Voraussetzungen dafür ist, ein Mitgliedstaat der EU zu werden.

Bei der Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie internationaler Arbeitsnormen können jedoch insbesondere während der Krise in der gesamten EZA-Region größere und zunehmende Defizite beobachtet werden.

Dies gilt vor allem für die notwendige Verwirklichung der grundlegenden Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (Übereinkommen Nr. 87 und

³³ Usbekistan, Übereinkommen Nr. 87.

Nr. 98).³⁴ Zusammen mit der Durchführung des vorrangigen Übereinkommens über dreigliedrige Beratungen (Übereinkommen Nr. 144) stärken *Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und dreigliedriger sozialer Dialog* die Achtung des Rechtsstaatsprinzips und gewährleisten gleichzeitig eine gerechtere Verteilung von Rechten, Pflichten und Nutzen.

Angesichts der Bedeutung des sozialen Dialogs hat der IAO-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit Prinzipien entwickelt, die grundsatzpolitischen Maßnahmen, die in Krisenzeiten ergriffen werden, zugrunde gelegt werden sollten. Beispielsweise sollten Konsultationen über Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung darauf abzielen, zu gewährleisten, dass die öffentlichen Stellen die Positionen, den Rat und die Unterstützung der Sozialpartner einholen. Dies gilt insbesondere bei der Ausarbeitung und dem Vollzug von Gesetzen und Bestimmungen, die deren Interessen betreffen. Wenn eine Regierung als Teil ihrer Stabilisierungspolitik zu dem Schluss kommt, dass Lohnniveaus nicht frei durch Kollektivverhandlungen ermittelt werden können, sollte eine solche Beschränkung als absolute Ausnahme verhängt werden, ohne eine angemessene Zeitspanne zu überschreiten. Ferner sollte ein solcher Schritt von ausreichenden Vorkehrungen zum Schutz der Lebensstandards begleitet werden.³⁵ Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit hat auch darauf hingewiesen, dass jeder Beschränkung von Kollektivverhandlungen durch die Behörden unter solchen Umständen Konsultationen mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden vorausgehen sollten, um nach Möglichkeit deren Zustimmung zu erhalten.

Es sollte auch die Entwicklung angemessener Mechanismen für die Bewältigung außergewöhnlicher wirtschaftlicher Situationen geprüft werden, um sicherzustellen, dass sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen weiterhin ein Teil des Anpassungsprozesses sind (Gravel, Kohiyama und Tsotroudi, 2011, Seite 211). Bedauerlicherweise hat eine Reihe von Regierungen einschließlich derjenigen von Griechenland, Italien, Rumänien³⁶ und Spanien bei ihren Reaktionen auf die Krise die Rolle des sozialen Dialogs entweder beschränkt oder vollständig missachtet (IAA, 2012c, Seite 28).

Eine IAO-Mission auf hoher Ebene in Griechenland zeigte sich besorgt über die Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung, die von der aus EU, EZB und IWF bestehenden „Troika“ empfohlen wurden (IAA, 2011d). Die IAO-Mission auf hoher Ebene bot Unterstützung bei der Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Strukturreformen an und ermittelte eine Reihe von Bereichen im Rahmen des Mandats der IAO, in denen Fachunterstützung hilfreich sein könnte. Dazu zählen sozialer Dialog, Kollektivverhandlungen, Löhne, Beschäftigungsförderung, Entwicklung von KMUs, Soziale Sicherheit, Arbeitsaufsicht, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung. Die IAO-Mission auf hoher Ebene erklärte auch, dass die Erzwingung dezentralisierter Kollektivverhandlungen und die Schwächung der Sozialpartner sowie von Institutionen des sozialen Dialogs einen negativen Einfluss auf das System des Landes für die Arbeitsbeziehungen hatten, das kurz davor stand, zusammenzubrechen. Auf der Tagung des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit im November 2012 stellte dieser fest, dass es eine Reihe wiederholter und erheblicher Einmischungen in freie und freiwillige Kollektivverhandlungen und einen Mangel an sozialem Dialog gegeben hat. Der Ausschuss hob hervor, dass der institutionelle Rahmen für diese wichtigen grundlegenden Rechte gefördert und gestärkt werden muss und dass Griechenland die Übereinstimmung seines Systems für die Arbeitsbeziehungen mit grundlegenden Rechten wiederherstellen muss.³⁷

Ein weiteres grundlegendes Recht ist *Schutz vor Kinderarbeit*. Die Beseitigung von Kinderarbeit hängt u.a. von staatlichen Gegenmaßnahmen, Sozialschutz und den Produktionsmerkmalen ab (IAA, 2012i, Seite 8).

³⁴ Das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948, und das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949.

³⁵ ILO: *Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Fünfte revidierte Auflage, 2006, Abs. 1024 (Genf, 2006).

³⁶ Gesetz Nr. 62/2011.

³⁷ GB.316/INS/9/, 365. Bericht des CFA.

Beide grundlegenden Übereinkommen der IAO zur Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 138 und 182)³⁸ betonen die Bedeutung von Bildung. Die Schulpflicht bis zum Mindestalter für die Zulassung zu Beschäftigung bleibt eines der wirksamsten Mittel zur Bekämpfung der Kinderarbeit, und Zugang zu kostenloser Grundschulbildung spielt eine wichtige Rolle bei der Verhütung von Kinderarbeit einschließlich ihrer schlimmsten Formen.

Als Reaktion auf die Krise und die daraus resultierende Tendenz zu einer Zunahme von Kinderarbeit wurden in der Region wichtige grundsatzpolitische Maßnahmen ergriffen, um den Zugang zu Bildung zu verbessern und Kategorien von Kindern zu erreichen, die zu den schutzbedürftigsten zählen, was die schlimmsten Formen von Kinderarbeit betrifft. Dazu zählen Kinder aus armen Familien, Roma-Kinder und Straßenkinder. In manchen Ländern haben die Regierungen jedoch signalisiert, dass diese Programme oder Initiativen aufgrund der wirtschaftlichen Situation nicht fortgesetzt werden.³⁹

Als Teil ihrer Verpflichtungen im Zusammenhang mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit sind die Länder in der Region verpflichtet, *die Übereinkommen über Zwangsarbeit zu achten* (Übereinkommen Nr. 29 und 105).⁴⁰ In Krisenzeiten steigt die Gefahr, dass Arbeitnehmer von Zwangsarbeit betroffen werden, weil zunehmende Arbeitslosigkeit und Armut Anreize dafür bietet, bei der Arbeitssuche außerhalb des Wohnorts oder im Ausland größere Risiken einzugehen. Massenentlassungen haben auch dazu geführt, dass viele Arbeitsmigranten ihren rechtlichen Status in ihrem Aufnahmeland verloren haben, wodurch die Gefahr steigt, dass sie Opfer von Ausbeutung werden.

In Bezug auf Zwangsarbeit muss eine große Zahl der Länder in der Region ihren rechtlichen und institutionellen Rahmen weiter stärken, um den Menschenhandel wirksam zu bekämpfen, wozu auch zählt, die Täter zu bestrafen und die Opfer zu schützen. Angesichts der Krise ist es für Regierungen besonders wichtig, angemessene Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsmigranten vor Ausbeutung durch Zwangsarbeit unabhängig von ihrem rechtlichen Status zu ergreifen und sicherzustellen, dass sie ihre Rechte wahrnehmen können, auch durch Zugang zu den zuständigen Behörden.⁴¹

Vor dem Hintergrund der Rezession müssen die Mitgliedstaaten auch ihre Verpflichtungen in Bezug auf *Nichtdiskriminierung und Gleichheit* aufrechterhalten. Dies gilt insbesondere auch, weil die Wahrscheinlichkeit besteht, dass neue oder schwerwiegendere Erscheinungsformen von Diskriminierung bekannt werden dürften.

Das Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung ist ein zentrales Menschenrecht, und die Arbeitswelt ist ein besonders geeigneter Ort, um dieses Recht zu verwirklichen. Die Übereinkommen Nr. 100 und 111⁴² sind Bestandteil des übergeordneten Menschenrechtsrahmens der Vereinten Nationen (UN), und ihre Ratifizierung und Verwirklichung ist ein wichtiger Aspekt der allgemeinen Förderung und Verwirklichung von Menschenrechten.

³⁸ Das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

³⁹ Siehe beispielsweise die direkte Anfrage des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) an *Lettland* betreffend die Anwendung des Übereinkommens Nr. 182. Der Ausschuss beanstandete die von der Regierung von Lettland angekündigte Veränderung dahingehend, dass das Programm zur Ausbildung von der Volksgruppe der Roma angehörenden Hilfslehrkräften aufgrund der wirtschaftlichen Bedingungen in dem Land nicht fortgesetzt wird. Die Stellungnahmen und Berichte des CEACR sind über die NORMLEX-Datenbanken der IAO verfügbar.

⁴⁰ Das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, und das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930.

⁴¹ Siehe beispielsweise die an Frankreich und Italien 2011 gerichteten direkten Anfragen. Der CEACR lenkte die Aufmerksamkeit der Regierungen auf den Umstand, dass sich Arbeitsmigranten ohne Aufenthaltstitel in einer stark gefährdeten Situation befinden und deshalb sogar noch anfälliger dafür sind, Opfer von Ausbeutung durch Zwangsarbeit zu werden.

⁴² Das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958.

Viele Länder in der Region haben bei der Entwicklung eines Rechtsrahmens Fortschritte erzielt, der Diskriminierung verbietet und Gleichheit in Beschäftigung und Beruf fördert. Unabhängig davon dürfte sich die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen durch die Wirtschaftskrise verschärfen. Manche europäischen Länder verfügen noch über Rechtsvorschriften, die dem Prinzip des gleichen Entgelts für Männer und Frauen für Arbeit gleichen Werts nicht wirksam Rechnung tragen (CEACR, 2012). Ferner können von Sparmaßnahmen, die sich auf den Personalabbau im öffentlichen Sektor konzentrieren, Frauen unverhältnismäßig stark betroffen werden (Vaughan-Whitehead, 2012).

Die Rezession kann sich auch negativ auf Maßnahmen und Programme zur Bekämpfung der Diskriminierung von Roma auswirken und die Fortschritte zunichtemachen, die durch von der EU finanzierte regionale Initiativen und die vom Europarat initiierte „Roma-Dekade“ (2005-15) herbeigeführt wurden (CEACR, 2012). Es gibt Hinweise dafür, dass die Marginalisierung der Roma im Arbeitsmarkt durch die Wirtschaftskrise verschärft wurde.

Es wurde auch Besorgnis über die Auswirkungen der Krise auf Arbeitsmigranten und Nachkommen von Zuwanderern geäußert, weil die Beschäftigungsquoten für Angehörige dieser Gruppen rascher zurückgehen als für andere Gruppen von Arbeitnehmern. Beispielsweise wurden in Ländern, in denen die Finanzkrise signifikante negative Auswirkungen auf die Bauindustrie hatte, Arbeitsmigranten, insbesondere Männer, stark betroffen.⁴³

Andere wichtige internationale Arbeitsnormen

Unter den internationalen Arbeitsnormen sind die *Normen zur Beschäftigung* von unmittelbarer Bedeutung für die Verringerung der negativen Auswirkungen der Schuldenkrise auf den Arbeitsmarkt durch die Schaffung produktiver und dauerhafter Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose und andere Kategorien schutzbedürftiger Arbeitnehmer. Die Beschäftigungsinstrumente verpflichten Mitgliedstaaten, drei grundlegende Schritte zu ergreifen, um produktive und frei gewählte Vollbeschäftigung gemäß dem Übereinkommen Nr. 122 zu erreichen.⁴⁴ Erstens werden sie aufgefordert, sich politisch dazu zu verpflichten, Vollbeschäftigung zu erreichen. Zweitens erfordert die Verwirklichung dieses Ziels den Aufbau der notwendigen Institutionen einschließlich eines Systems der Arbeitsverwaltung gemäß den Übereinkommen Nr. 88 und 181,⁴⁵ eines Bildungs- und Berufsausbildungssystems gemäß dem Übereinkommen Nr. 142⁴⁶ und die Beschäftigungsförderung durch KMUs und Genossenschaften gemäß den Empfehlungen Nr. 189 und 193.⁴⁷ Drittens muss das Ziel der Vollbeschäftigung durch die Zuweisung ausreichender Ressourcen sowie die Gestaltung und Durchführung kohärenter und wirksamer Maßnahmen und Programme erreicht werden. Um „die Wechselbeziehungen zwischen Beschäftigungszielen und anderen wirtschaftlichen und sozialen Zielen“ voranzubringen, kommen gemäß dem Anhang von Empfehlung Nr. 122,⁴⁸ die das Übereinkommen Nr. 122 ergänzt, „als Maßnahmen zur Stabilisierung der Beschäftigung ferner in Betracht ... finanzpolitische Maßnahmen in Bezug auf Steuersätze und den Investitionsaufwand“.

Wenngleich mehrere Länder in der Region erfolgreich Beschäftigungsinstrumente genutzt haben, um die negativen Auswirkungen der Krise 2008/09 zu verringern, haben manche Län-

⁴³ Siehe IAA (2011e); direkte Anfrage des CEACR an Island betreffend das Übereinkommen Nr. 111 aus dem Jahr 2010.

⁴⁴ Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964.

⁴⁵ Das Übereinkommen (Nr. 88) über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung, 1948, und das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997.

⁴⁶ Das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotenzials, 1975.

⁴⁷ Die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, und die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002.

⁴⁸ Die Empfehlung (Nr. 122) betreffend die Beschäftigungspolitik, 1964.

der im Rahmen der Haushaltskonsolidierung die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gekürzt (siehe Kapitel 3). Wie in Kapitel 1 erörtert, bedarf es der Kohärenz zwischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und anderen politischen Maßnahmen, die sich auf nachhaltige Beschäftigungsergebnisse konzentrieren. Für Länder in der Region ist es deshalb wichtig, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die konsequente Anwendung der Beschäftigungsnormen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 122 sicherzustellen.

Die *IAO-Normen zum Sozialschutz* mit besonderer Bezugnahme auf das Übereinkommen Nr. 102 und die Empfehlung Nr. 202⁴⁹ bilden eine wichtige Grundlage für die Sicherung des Sozialschutzes. Dies gilt insbesondere angesichts steigender Arbeitslosigkeit und des größeren Verarmungsrisikos in der Region infolge von Kürzungen von Sozialleistungen einschließlich Renten.

Einkommenssicherheit und der Schutz von Arbeitnehmern können auch durch die konsequente Anwendung der Instrumente zu *Lohnschutz* (Übereinkommen Nr. 95) und zu *Mindestlöhnen* (Übereinkommen Nr. 26)⁵⁰ sowie durch *die Übereinkommen in Bezug auf den Schutz der Arbeitszeit einschließlich der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, der wöchentlichen Ruhezeit und des Jahresurlaubs* aufrechterhalten werden.

Bestimmte Länder in der Region verzeichneten ein Auflaufen von Lohnrückständen, das sich durch die anhaltende Wirtschaftskrise verschärft hat. Beispielsweise bestehen in der Ukraine trotz einer Reihe rechtlicher Maßnahmen und der Verstärkung der Arbeitsaufsichtsdienste Lohnschulden sowohl in Privatunternehmen als auch in Unternehmen in Staatsbesitz, insbesondere im industriellen Sektor, fort.⁵¹

Des Weiteren bieten die Konsequenzen der in mehreren europäischen Ländern ergriffenen Sparmaßnahmen Anlass zur Sorge in Bezug auf den *Lohnschutz* (die Kürzungen der griechischen Löhne unter dem Mindestlohn für junge Menschen, siehe Kapitel 3, Abschnitt 3.2). Beispielsweise wurden in Rumänien im Rahmen einer Darlehensvereinbarung mit dem IWF und der Weltbank die Gehälter von Beschäftigten im öffentlichen Sektor per Gesetz um 25 Prozent gekürzt. Abhängig von ihrem Ausmaß und ihrer Schwere besteht die Möglichkeit, dass die während der Krise verhängten Lohnkürzungen gegen den Inhalt und den Zweck der Prinzipien des Lohnschutzes in zentraler Weise verstoßen (Übereinkommen Nr. 95).⁵²

In Bezug auf die *Arbeitszeit* haben die Versuche europäischer Länder, durch eine stärkere „Flexibilisierung“ des Arbeitsrechts mit dem Ziel, Wettbewerbsfähigkeit zurückzugewinnen, eine Reihe von Problemen aufgeworfen. Im Fall Spaniens beispielsweise stimmen die im allgemeinen Arbeitsrecht festgelegten Regeln in vielen wichtigen Beziehungen nicht mit den Beschränkungen und den Bedingungen überein, die in den IAO-Übereinkommen über Arbeitszeiten und Ruhezeiten (insbesondere den Übereinkommen Nr. 1, 30 und 106)⁵³ verankert sind. Dies gilt vor allem für die Beschränkungen der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, die Bildung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit, Beschränkungen in Bezug

⁴⁹ Das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012.

⁵⁰ Das Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, und das Übereinkommen (Nr. 26) über Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928.

⁵¹ Siehe beispielsweise Bemerkungen des CEACR an die Ukraine betreffend das Übereinkommen Nr. 95 von 2010, 2011 und 2012. Siehe auch die Schlussfolgerungen zur Diskussion über die Anwendung des Übereinkommens Nr. 95 durch die Ukraine des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen auf der 99. Tagung (Juni 2010) der Internationalen Arbeitskonferenz.

⁵² Siehe beispielsweise die Bemerkung des CEACR an Rumänien betreffend das Übereinkommen Nr. 95 von 2012.

⁵³ Das Übereinkommen (Nr. 1) über die Arbeitszeit (Gewerbe), 1919, das Übereinkommen (Nr. 30) über die Arbeitszeit (Handel und Büros), 1930, und das Übereinkommen (Nr. 106) über die wöchentliche Ruhezeit (Handel und Büros), 1957.

auf Überstunden, die Vergütung von Überstunden und die Gewährung eines Ruhetages in jedem Zeitraum von sieben Tagen.⁵⁴

Internationalen Arbeitsnormen kommt eine wichtige Rolle dabei zu, die notwendige Orientierungshilfe für das Erreichen von Politikkohärenz zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen zu bieten. Trotz der guten Bilanz der EZA-Region, was Ratifizierungen betrifft, scheinen internationale Arbeitsnormen während der Krise inkonsequent angewendet worden zu sein. Die von Regierungen ergriffenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung haben in manchen Fällen Anlass zur Sorge über ihre Auswirkungen auf internationale Arbeitsnormen geboten. Ein kohärenter, inklusiver und sozial gerechter Ansatz zur Überwindung der Krise erfordert nicht nur die Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen, sondern auch ihre effektive und konsequente Durchführung. Wenn die Politik angesichts der notwendigen Haushaltskonsolidierung die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie die effektive Durchführung von internationalen Arbeitsnormen, die von eben diesen Regierungen ratifiziert wurden, vernachlässigt, ist es wahrscheinlich, dass Entscheidungen einseitig getroffen wurden, was einen schädlichen Einfluss auf die wirtschaftliche Erholung, menschenwürdige Arbeit und den sozialen Zusammenhalt hat.

Der wirtschaftliche Nutzen internationaler Arbeitsnormen: Aussichten auf eine beschäftigungsorientierte wirtschaftliche Erholung

Internationale Arbeitsnormen bieten normative Orientierung zugunsten von Politikkohärenz, und die Anwendung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit kann potenziell die Voraussetzungen für die beschäftigungsorientierte wirtschaftliche Erholung und nachhaltiges Wirtschaftswachstum schaffen.⁵⁵

Die wirksame Anwendung internationaler Arbeitsnormen kann die Verknüpfung zwischen Arbeitsproduktivität und Löhnen verbessern, was einen positiven Einfluss auf die Gesamtnachfrage, das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen haben kann (siehe Kapitel 2). Durch die Förderung von Kollektivverhandlungen auf der zentralen und der sektoralen Ebene kann die wirksame Anwendung internationaler Arbeitsnormen die Verhandlungsmacht von Arbeitnehmern in Bezug auf Löhne und andere Arbeitsbedingungen vergrößern. Höhere Löhne münden in höheren privaten Konsum und höhere Nachfrage nach Produkten. Der positive Einfluss höherer Löhne auf den privaten Konsum überwiegt den potenziellen negativen Einfluss auf die Einstellungsentscheidungen von Unternehmen. Insofern kann die *umfassende Durchführung internationaler Arbeitsnormen Wachstumsimpulse geben*, indem sie die Gesamtnachfrage erhöht, wodurch wiederum Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Die effektive Durchführung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit könnte insbesondere den Druck auf öffentliche Haushalte mindern. Indem sie Wachstum und Beschäftigung anregt, könnte sie den Druck auf Sozialschutzsysteme verringern und öffentliche Anreizmaßnahmen weniger notwendig machen (IAA, 2012b).

Wie in Kapitel 3 erörtert, sind Normen der Sozialen Sicherheit ein weiteres wichtiges Instrument, um beschäftigungsintensives Wachstum anzuregen. Leistungen der Sozialen Sicherheit, die mit den entsprechenden IAO-Normen in Einklang stehen, bieten einen zuverlässigen Rahmen für die Entwicklung einer Antikrisenstrategie. Im Teufelskreis sich erschöpfender Ressourcen, steigender Schulden, Kürzungen der öffentlichen Ausgaben und um sich greifender sozialer Unruhen kann die Soziale Sicherheit eine wichtige Rolle als ein automatischer Stabilisator spielen, der die negativen Folgen für die Bevölkerung dämpft und die Gesamtnachfrage aufrechterhält.

⁵⁴ Siehe beispielsweise Bemerkungen des CEACR an Spanien betreffend die Übereinkommen Nr. 1, 30 und 106 von 2009.

⁵⁵ Record of proceedings No. 19, Report of the Committee on the Application of Standards, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Juni 2012, Genf.

Internationale Arbeitsnormen sind auch ein wichtiges Instrument zur Förderung der Qualifikationen und der Innovation, die Voraussetzung für eine nachhaltige und beschäftigungsintensive wirtschaftliche Erholung sind (siehe Kapitel 1 und 3). Im Jahr 2000 veröffentlichte die OECD eine Übersicht über empirische Untersuchungen mit dem Schwerpunkt auf alle vier Kategorien der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in 75 entwickelten und Entwicklungsländern. Die Gesamtergebnisse zeigen, dass Länder mit einer stärkeren Einhaltung von Kernarbeitsnormen die wirtschaftliche Effizienz steigern können, indem sie die Qualifizierungsniveaus anheben und ein Umfeld schaffen, das Produktivitätswachstum und Innovation begünstigt (OECD, 2000). In ähnlicher Weise ergab eine Untersuchung von Heyes und Rainbird (2011) eine positive Beziehung zwischen gewerkschaftlicher Vertretung am Arbeitsplatz und der Ausbildung von Beschäftigten. Dies lässt darauf schließen, dass die konsequente Anwendung von Kernarbeitsnormen die wirtschaftliche Effizienz fördern und die nachhaltige wirtschaftliche Erholung unterstützen kann.

Die Anwendung internationaler Arbeitsnormen, insbesondere in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, kann dazu beitragen, eine Atmosphäre im Unternehmen zu schaffen, die die Motivation von Arbeitnehmern, die Beschäftigungssicherheit und die Unternehmensproduktivität erhöht. In ihrer Analyse der Beziehung zwischen Unternehmensleistung und Arbeitnehmervertretung im Vereinigten Königreich und in Frankreich stellten Fakhfakh, Perotin und Robinson (2011) fest, dass Unternehmen mit starker gewerkschaftlicher Vertretung eine bessere Leistungsbilanz haben. Gleichermaßen weisen Lehndorff und Haipeter (2011) eine positive Verknüpfung zwischen Kollektivverhandlungen, Arbeitsplatzsicherheit und der internen Anpassungsfähigkeit von Unternehmen nach. Beispielsweise können Systeme für Kollektivverhandlungen als ein wirksames Instrument zur Herbeiführung von Vereinbarungen über die Flexibilisierung der Arbeitszeit in einer Weise dienen, die sowohl die Produktivität als auch die Arbeitsplatzsicherheit verbessert (Lee und McCann, 2011; siehe auch Kapitel 2). Diese Ergebnisse zeigen, wie wichtig es ist, in der Region Institutionen für Verhandlungen zu stärken, insbesondere im Kontext der Wirtschaftskrise.

Die effektive Anwendung internationaler Arbeitsnormen kann dazu beitragen, Gesellschaften und Volkswirtschaften in Krisenzeiten robuster zu machen, weil sie steigende Ungleichheiten und die Gefahr sozialer Unruhen verringert. Insbesondere Institutionen für zentralisierte Lohnverhandlungen und die Praxis der Ausweitung von Kollektivvereinbarungen tragen dazu bei, Lohnungleichheiten zu verringern. Traxler und Brandl (2011) kommen zu dem Ergebnis, dass zentralisierte Verhandlungen positive Effekte in der Form von weniger Verdienungleichheit haben. Der mutmaßliche negative Effekt von Lohnverhandlungen auf die Beschäftigung wird dagegen als vernachlässigbar eingestuft. Dänemark, Finnland, die Niederlande, Norwegen und Schweden sind Beispiele für Länder mit einem großen Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen, geringer Lohnungleichheit und hoher Beschäftigung. Kollektivverhandlungen verringern auch die geschlechtsspezifische Ungleichheit, indem sie das Entgeltgefälle zwischen Männern und Frauen verkleinern (Hayter und Weinberg, 2011).

Im Gegensatz dazu vergrößern die Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen, ein kleinerer Geltungsbereich von Verhandlungen und ein niedriger Grad der gewerkschaftlichen Organisierung die Lohnungleichheit und tragen zu einem Rückgang des Lohnanteils am Gesamteinkommen bei. Beispielsweise haben im Vereinigten Königreich Systeme für Verhandlungen mit einem einzelnen Arbeitgeber und ein starker Rückgang der Gewerkschaftsdichte zu größerer Lohnungleichheit geführt (ebd.). In Schweden korrelierte die Tendenz von Arbeitgebern zur Abkehr von zentralisierten Verhandlungen im Jahr 1983 mit einem Anstieg der Lohnstreuung innerhalb von Industriezweigen und zwischen ihnen.⁵⁶

Eine ausgewogene Verteilung von Produktivitätsgewinnen ist nicht nur wichtig für mehr Gleichheit, sondern auch, um den Weg für Wachstum zu ebnen. Die Rolle von Kernarbeitsnormen in der Beziehung zwischen Löhnen und Produktivität ist in empirischen Untersuchungen gut belegt (siehe beispielsweise OECD, 1996 und 2000; IAA, 2010c und 2011f). In der jüngeren Zeit haben sowohl der IWF (Kumhof und Ranciè, 2011) als auch die IAO

⁵⁶ Hibbs, 1990, zitiert in Hayter und Weinberg, 2011.

(Torres, 2010; IAA, 2011f) ihre Bedeutung für die Förderung der Produktion und die Erholung der Beschäftigung hervorgehoben.

Diese Analyse zeigt, dass die Ratifizierung und effektive Durchführung internationaler Arbeitsnormen nicht nur ein Selbstzweck ist, sondern Aussichten auf wirtschaftliche Erholung sowie Verbesserungen der Zahl und der Qualität von Arbeitsplätzen bietet. Im Gegensatz dazu kann die inkonsequente Anwendung internationaler Arbeitsnormen oder die Schwächung von Institutionen, insbesondere von Kollektivverhandlungen, zu wachsender Lohnungleichheit sowie zu sozialen Konflikten beitragen, führt jedoch nicht zu Fortschritten in Bezug auf die Wirtschaftsleistung (Traxler und Brandl, 2011).

4.2. Internationale Politikkohärenz

Bei ihren Bemühungen zur Förderung von Politikkohärenz hat die IAO mit einem sehr breiten Spektrum internationaler und regionaler Organisationen und Institutionen zusammengearbeitet, um einen breiten Konsens über die Bedeutung internationaler Arbeitsnormen, menschenwürdiger Arbeit und sozialer Gerechtigkeit herbeizuführen.

Gemäß ihrer Verfassung muss die IAO „alle innerstaatlichen und internationalen Pläne und Maßnahmen, insbesondere solche wirtschaftlicher und finanzieller Art“ prüfen und danach beurteilen, in welchem Maß sie die Verwirklichung des grundlegenden Ziels von „sozialer Gerechtigkeit“ fördern oder behindern.⁵⁷ Dieses Mandat wurde im Jahr 2008 durch die IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung gestärkt.

Eine Prüfung der von bestimmten regionalen und internationalen Institutionen in den letzten Jahren verabschiedeten politischen Maßnahmen bietet Erkenntnisse zum Grad der Unterstützung für menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit sowie zu Politikkohärenz auf der regionalen und internationalen Ebene.

Politikkohärenz in der EU

Der Eindruck verstärkt sich, dass das Europäische Sozialmodell während der Wirtschaftskrise ernsthaft unter Druck geraten ist. Die engen Beziehungen der IAO zu EU-Institutionen bedeuten, dass sie ein besonders wichtiger Partner in den strategischen grundsatzpolitischen Dialogen sein kann, die notwendig sind, um das Europäische Sozialmodell zu gestalten und es im 21. Jahrhundert widerstandsfähig zu machen. Ein neu angepasstes Europäisches Sozialmodell könnte auch positiven Einfluss auf ähnliche Prozesse in anderen Regionen haben. EU-Institutionen haben im Lauf der Jahre vielfältige konkrete sowohl innen- als auch außenpolitische Initiativen ergriffen, die wirksam zur Verwirklichung der Agenda für menschenwürdige Arbeit beigetragen haben.

Die EU-Verträge belegen ihre Nähe zu den Gründungswerten der IAO und nennen Politikkohärenz als eine explizite Verpflichtung. Bereits 1951 wurde in dem Vertrag, der die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) begründete, wirkliche Solidarität gefordert. Seit den 1960er Jahren waren die Ziele der Europäischen Sozialcharta und der internationalen Arbeitsnormen mehr oder weniger deckungsgleich. In jüngerer Zeit betont der Vertrag von Lissabon die hohen Werte von sozialer Gerechtigkeit und Solidarität und fordert eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“.⁵⁸ Außerdem muss die EU bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen Erfordernissen in Bezug auf Politikkohärenz im Zusammenhang mit Beschäftigungsförderung, Sozialschutz, Maßnahmen zur

⁵⁷ IAA, Verfassung, Anhang, Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation, Internationale Arbeitskonferenz (Erklärung von Philadelphia), 1944.

⁵⁸ Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 13. Dez. 2007, Art. 3.

Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, Bildung und Berufsausbildung, Maßnahmen gegen Diskriminierung und den Erfordernissen des Umweltschutzes berücksichtigen.⁵⁹

Wie in Abschnitt 4.1 erwähnt, *ist die Ratifizierung der Übereinkommen über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine Voraussetzung für den Beitritt zur EU. Die 27 EU-Mitgliedstaaten wurden auch aufgefordert, die anderen IAO-Übereinkommen zu ratifizieren und anzuwenden*, die als aktuell eingestuft wurden. Europa als eine Region hat die größte Zahl von IAO-Übereinkommen ratifiziert, und obwohl sich das nationale Arbeitsrecht und die Praxis beträchtlich unterscheiden können, beruht es weitgehend auf den in internationalen Arbeitsnormen enthaltenen Prinzipien.

Ferner hat die EU eine beträchtliche Zahl von Initiativen in der *Außenpolitik und den nach außen gerichteten Maßnahmen* mit dem Ziel ergriffen, *menschenwürdige Arbeit zu fördern* und zu bewirken, dass sie sich umfassender sowohl auf der multilateralen als auch auf der bilateralen Ebene widerspiegelt. Beispielsweise betont die Mitteilung der Kommission über Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union nachdrücklich die Bedeutung nationaler Basisniveaus für den Sozialschutz. Der Strategische Rahmen für Menschenrechte und Demokratie der EU verweist ebenfalls auf die Notwendigkeit, die Kernarbeitsnormen der IAO in Freihandelsabkommen aufzunehmen, die die EU schließt.

In Bezug auf konkrete *sozial- und beschäftigungspolitische Reaktionen auf die Krise* hat die EU Initiativen ergriffen, die insbesondere für die Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit, den globalen Beschäftigungspakt der IAO, nachhaltige Unternehmen, den Aufruf der IAO zum Handeln in Bezug auf die Jugendbeschäftigung und nationale Basisniveaus für den Sozialschutz von Bedeutung sind. Beispielsweise fordert die erneuerte EU-Strategie für die soziale Verantwortung der Unternehmen⁶⁰ alle MNU's mit Sitz in Europa auf, sich bis 2014 zu verpflichten, die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik zu beachten (siehe auch Kapitel 1, Abschnitt 1.4). Ferner enthält die EU-Strategie Europa 2020⁶¹ Ziele für mehr Beschäftigung und größere Anstrengungen in Bezug auf Innovation, Bildung, Armutsbekämpfung und Klimaschutz mit konkreten Zielvorgaben, beispielsweise 20 Millionen Europäer aus der Armut zu befreien. Zur Beschäftigungsförderung führte die Europäische Kommission ein Beschäftigungspaket⁶² ein, das auf ein beschäftigungsorientiertes Wachstumsparadigma abzielt, in dem die Schaffung von Arbeitsplätzen als eine Priorität und produktive Beschäftigung als eine Quelle von Wachstum eingestuft werden. Um diese Ziele zu erreichen, betont das Beschäftigungspaket die Notwendigkeit gezielter Maßnahmen in Schlüsselbranchen wie der „grünen Wirtschaft“, den Gesundheits- und Sozialbranchen sowie der digitalen Wirtschaft. Als eine weitere Reaktion auf die anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise nahm der Europäische Rat einen Pakt für Wachstum und Beschäftigung an,⁶³ in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden:

- besondere Betonung auf eine wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu legen;
- die normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen;
- Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, insbesondere durch die Bekämpfung von tiefverwurzelten Ungleichgewichten und durch weiterführende Strukturreformen zur Erschließung des Wachstumspotenzials auf nationaler Ebene;

⁵⁹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2010, Artikel 9, 10 und 11.

⁶⁰ Mitteilung KOM(2011) 681 endgültig: „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“, 25. Okt.

⁶¹ Mitteilung KOM(2010) 2020 endgültig: „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integrative Wachstum“, 25.-26. März.

⁶² Mitteilung KOM(2012) 173 endgültig: „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“, 18. Apr.

⁶³ Europäischer Rat (EUCO 76/12), Schlussfolgerungen, Brüssel, 28.-29. Juni 2012, Anhang.

- durch nationale Beschäftigungspläne die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen; und
- die öffentlichen Verwaltungen zu modernisieren.

Finanzierungsinitiativen in von der Krise betroffenen Ländern umfassen die Mobilisierung von 120 Milliarden Euro (entsprechend etwa 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU) gemäß dem Pakt für Wachstum und Beschäftigung von 2012 durch die Erhöhung der Darlehenskapazität der Europäischen Investitionsbank ab 2013 sowie die Reallokation bereits verfügbarer Mittel von Struktur- und Sozialfonds der EU.

Es bietet dennoch Anlass zur Sorge, dass trotz der Aussichten auf sehr schwaches Wachstum, zusätzliche Beschäftigungsverluste und zunehmende Armut *die Antikrisenmaßnahmen sich auf eine rasche und substanzielle Haushaltskonsolidierung konzentrieren*, statt den fiskalischen Spielraum zu ermitteln und wiederherzustellen, der notwendig ist, um die sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele der EU zu erreichen. Dies scheint den sozialen Werten der EU, ihrer vertraglichen Verpflichtung zu Politikkohärenz und ihrer Verpflichtung zur effektiven Durchführung internationaler Arbeitsnormen zuwiderzulaufen.

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung wurden in einer Weise durchgeführt, die schwerlich mit den Erfordernissen in Bezug auf beschäftigungs- und sozialpolitische Kohärenz gemäß Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vereinbar ist. Bei den regelmäßigen Prüfungen durch die Troika in Verbindung mit der Freigabe von Finanzhilfen in von der Krise betroffenen Ländern wurden in der Erwartung, dass die weniger strenge Regulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten die Wettbewerbsfähigkeit verbessern sowie eine Erholung von Beschäftigung und Produktion anregen wird, größere Maßnahmen zur Verringerung der Haushaltsdefizite, kombiniert mit umfassenden Strukturreformen, gefordert.⁶⁴ Im regulären ordnungspolitischen System der EU verstärkt die Einführung von Instrumenten wie den sechs Rechtsakten zur wirtschaftlichen Governance⁶⁵ und dem Fiskalpakt⁶⁶ die Erfordernisse in Bezug auf die Haushaltsdisziplin durch eine schärfere Überwachung aller EU-Länder sowie ihrer Verhältnisse von Schulden zu BIP und ihrer Haushaltsdefizite. Dies wirft die Frage auf, ob der fiskalische Spielraum für sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen durch eine Fokussierung auf die Haushaltskonsolidierung beschränkt wird, die beispielsweise keine begrenzten und klar definierten Ausnahmen für produktive Investitionen in die Realwirtschaft mit dem Ziel zulässt, Beschäftigung, Produktivität und nachhaltiges Wirtschaftswachstum wiederherzustellen und zu fördern.

Die Art und Weise, in der eine Reihe von Antikrisenmaßnahmen durchgeführt werden, scheint auch den Prinzipien von Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und dreigliedrigen Konsultationen zu widersprechen, wie diese in internationalen Arbeitsnormen festgelegt sind und von der EU sowohl in ihrer Innen- als auch Außenpolitik gefördert werden. Der Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (EPSCO) hat unterstrichen, dass Institutionen und Akteure in den Bereichen Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und insbesondere die Sozialpartner besser in das Regieren in der EU, ihre politischen Maßnahmen und landesspezifische Empfehlungen eingebunden werden sollten.⁶⁷ In der vom Europäischen Parlament geäußerten Besorgnis spiegelt sich die Einschätzung wider, dass in den von der Krise betroffenen Ländern die Arbeitsweise der Troika und die Regierungen auferlegten Bedingungen die Funktion des sozialen Dialogs, wie sie durch internationale Arbeitsnormen und EU-Verträge geschützt ist, unmittelbar bedrohen. In Ent-

⁶⁴ GB.316/WP/SDG/1.

⁶⁵ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. Nov. 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

⁶⁶ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, unterzeichnet von 25 EU-Mitgliedstaaten am 2. März 2012.

⁶⁷ EPSCO-Schlussfolgerungen von Okt. 2010; die Sozialpartner in der EU haben auch ihre Besorgnis über die Auswirkungen der Sozial- und Wirtschaftspolitik in der EU zum Ausdruck gebracht und in ihrem gemeinsamen Arbeitsprogramm 2012-14 angekündigt, sich diesem Problem gemeinsam widmen zu wollen.

schließungen des Europäischen Parlaments wurde deshalb wiederholt gefordert, die IAO an der Prüfung der Maßnahmen und Tätigkeiten der Troika zu beteiligen.⁶⁸

Auch wenn es auf der Ebene der EU eine Reihe beschäftigungsfreundlicher Wachstumsmaßnahmen, -instrumente und -initiativen gibt, die im Großen und Ganzen IAO-Normen, -strategien und -maßnahmen widerspiegeln, zeigen diese Bedenken und Handlungsaufrufe, dass diese Instrumente wesentlich kohärenter angewendet werden müssen, damit Maßnahmen:

- die Verabschiedung beschäftigungsfreundlicher gesamtwirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen fördern und Investitionen in der Realwirtschaft einschließlich KMUs als die wichtigsten Arbeitsplatzbeschaffer anregen;
- die Verabschiedung lohnpolitischer Maßnahmen fördern, die mit der Produktivität in Einklang stehen und zu einem günstigen Konsumklima beitragen;
- durch wirksame arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ein beschäftigungsfreundliches Umfeld anregen; und
- der Unabhängigkeit der Sozialpartner in Bezug auf die Führung von Kollektivverhandlungen anerkennen sowie der Bedeutung der wirksamen und vollständigen Anwendung internationaler Arbeitsnormen, insbesondere der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, umfassend Rechnung tragen.

Politikkohärenz zwischen internationalen Institutionen für globale Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik

In den letzten Jahren hat die IAO eng mit internationalen Institutionen zusammengearbeitet, die einen großen Einfluss auf die globale Wirtschafts- und Finanzpolitik ausüben.

Im Mai 2011 unterzeichnete die IAO eine Vereinbarung mit der OECD, die auf eine *Intensivierung der bestehenden Zusammenarbeit zwischen der IAO und der OECD in einem breiten Spektrum von Bereichen im Zusammenhang mit der Arbeitswelt einschließlich Beschäftigung, Sozialschutz, umweltverträglicher Arbeitsplätze und MNUs* abzielte. Ein gutes Beispiel für die Art der benötigten Politikkohärenz bieten die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, in denen MNUs aufgefordert werden, in Empfehlungen, die die einschlägigen Bestimmungen der Grundsatzerklärung über MNUs der IAO widerspiegeln, zur Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit beizutragen.

Der *Weltentwicklungsbericht 2013: Jobs* könnte ebenfalls eine Grundlage für die Weltbank bieten, sich stärker an der Agenda für menschenwürdige Arbeit auszurichten. In dem Bericht *anerkennt die Weltbank „Arbeitsplätze“ als das zentrale Instrument in einem Ansatz zugunsten der Verwirklichung von Chancengerechtigkeit und Inklusion* (Weltbank, 2012). Das im gesamten Bericht genannte Ziel ist, Arbeitsplätze in den Debatten über die Gesamtwirtschaftspolitik, produktive Umgestaltung und Entwicklung in den Mittelpunkt zu stellen.

In einer direkteren Reaktion auf die Krise wurde in der *Zusammenarbeit zwischen IAO und IWF der Schwerpunkt auf Maßnahmen gelegt, die die Kapazität von Volkswirtschaften zur Schaffung von Arbeitsplätzen hoher Qualität verbessern können*. Dies gipfelte in der Konferenz auf hoher Ebene von IWF und IAO zum Thema „Die Herausforderungen von Wachstum, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt“, die im September 2010 in Oslo stattfand.⁶⁹ Die Konferenz resultierte in einer Vereinbarung über die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen in drei Bereichen: der Einführung nationaler Basisniveaus für Sozialschutz, Beschäftigung schaffendes Wachstum; und wirksamer

⁶⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2011 zu der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise: Empfehlungen in Bezug auf die zu ergreifenden Maßnahmen und Initiativen (2010/2242 (INI)); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Febr. 2012 zu dem Beitrag zum Jahreswachstumsbericht 2012; und Europäisches Parlament, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion (2012/2151 (INI)).

⁶⁹ <http://www.osloconference2010.org/>.

sozialer Dialog als ein Mittel, um die globale Wirtschaftskrise zu bekämpfen und sicherzustellen, dass die sozialen Folgen der Krise umfassend berücksichtigt werden.

Als eine Folgemaßnahme zur Osloer Konferenz nahmen der IWF und die IAO die Zusammenarbeit in drei Ländern einschließlich Bulgariens (die anderen sind die Dominikanische Republik und Sambia) auf, wo sie mit den bulgarischen dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, dem Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) und Vertretern der Europäischen Kommission im Juli 2012 eine Konferenz ausrichteten. Die Konferenz bot den Sozialpartnern eine Gelegenheit, ihren wirtschaftlichen und sozialen Dialog mit der bulgarischen Regierung und wichtigen internationalen Institutionen zu vertiefen. Sie zielte auch darauf ab, das gegenseitige Verständnis zwischen dem Personal von IAO und IWF zu verbessern.

Trotz intensiven Dialogs und Folgemaßnahmen erwies es sich bislang als schwierig für die IAO und den IWF, signifikante gemeinsame Fortschritte zu erzielen. Dies ist sicherlich das Ergebnis sich verändernder Umstände. In der Zeit nach September 2010 verschärfte sich die Staatsschuldenkrise, und in der Folgezeit veränderten sich die wirtschaftlichen Prioritäten vieler Regierungen und internationaler Institutionen mit einem gesamtwirtschaftlichen Interessenschwerpunkt. Dies hat dazu geführt, dass der IWF vorsichtiger dabei geworden ist, auf der nationalen Ebene den notwendigen fiskalischen Spielraum für die Finanzierung öffentlicher Investitionen in Basisniveaus des Sozialschutzes und Aktivitäten zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu ermitteln.

Im Gegensatz zu den gemeinsamen Anstrengungen in den drei obengenannten Ländern gab es keine direkte Zusammenarbeit zwischen der IAO und dem IWF in den Ländern, die im Zentrum der Wirtschaftskrise in Europa stehen. Eine solche Zusammenarbeit würde jedoch als wünschenswert erscheinen, damit Länder, die wirtschaftliche Anpassungsprogramme durchführen, auf einen nachhaltigen Pfad einer beschäftigungsfreundlichen Gesamtwirtschaftspolitik zurückgeführt werden können.

Mit dem Ziel dauerhafter wirtschaftlicher Erholung auf der Grundlage starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstums bieten auch die G20-Tagungen wichtige Gelegenheiten für die Koordinierung der globalen Antikrisenpolitik, auch für die Region, vor allem weil sechs europäische Länder und die EU Mitglieder der G20 sind. In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen in Pittsburgh im Jahr 2009 verpflichteten sich diese, hochwertige Arbeitsplätze in den Mittelpunkt der Erholung zu stellen und „Konsolidierungspläne“ umzusetzen, „mit denen menschenwürdige Arbeit gefördert, die Umwelt bewahrt und dem Beschäftigungswachstum Vorrang eingeräumt wird“. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten auch den globalen Beschäftigungspakt der IAO und verpflichteten sich, „Schlüsselemente des allgemeinen Rahmens dieser Resolution zu übernehmen, um die soziale Dimension der Globalisierung voranzubringen“.

Als eine Folgemaßnahme zum Gipfeltreffen von Pittsburgh arbeitete die IAO in Abstimmung mit der OECD die G20-Ausbildungsstrategie aus. Auf der Grundlage des konzeptionellen grundsatzpolitischen Rahmens der IAO beschreibt die G20-Ausbildungsstrategie Wege zur Verknüpfung von Qualifizierung mit Beschäftigungsfähigkeit, Produktivität und sozialer Inklusion (IAA, 2010d). Auf der Basis dieser allgemeinen Strategie erarbeiteten die OECD und die IAO ein Grundsatzpapier für die Tagung der G20-Tagung der Minister für Arbeit und Beschäftigung in Paris im September 2011, in dem Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendbeschäftigungskrise beschrieben wurden.

Andererseits hatte die G20 bereits auf dem Gipfel von Toronto im Juni 2010 ihren Schwerpunkt von der Koordinierung konjunkturfördernder Maßnahmen abrupt zur Koordinierung der Haushaltskonsolidierung verlagert. Damit verband sich damals die Hoffnung, dass die aufkeimende Erholung der Aktivität im Privatsektor stark genug sein würde, um den Abschwung aufzuwiegen, der aus den gleichzeitigen Anstrengungen zur Verringerung von Haushaltsdefiziten resultieren würde. Dies war jedoch nicht der Fall, insbesondere in den am stärksten exponierten Ländern in der Eurozone.

Ein Weg aus dieser politischen Sackgasse zeichnete sich auf dem G20-Gipfel in Los Cabos im Juni 2012 ab. In dem bei diesem Anlass angenommenen Aktionsplan für Wachstum und Beschäftigung wurde vereinbart, dass bei einer weiteren signifikanten Verschlechterung

rung der wirtschaftlichen Bedingungen Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Kanada, die Republik Korea, die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten „bereitstehen, um unter Berücksichtigung nationaler Umstände und Verpflichtungen zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Nachfrage zu koordinieren und umzusetzen“. In einem gemeinsamen Bericht von IAO, OECD, IWF und Weltbank an den Gipfel hieß es, dass bei der Prüfung „weiterer Maßnahmen mit dem Ziel, die Erholung im Bereich der Beschäftigung zu beschleunigen, sich die G20-Länder möglicherweise auf bestimmte Bereiche konzentrieren wollen, die die Nachfrage- und Angebotsseite des Arbeitsmarktes betreffen“ (IAA, 2012j, Seite 16).

Eine ähnliche Verständigung *über die jetzt zur Erholung von der Krise erforderlichen Maßnahmen wurde zwischen den Leitern von OECD, IWF, Welthandelsorganisation (WTO), Weltbank und IAO* auf einer Zusammenkunft in Berlin im Oktober 2012 mit der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel erreicht, die seit dem G8-Gipfel im Jahr 2007 die Leiter der fünf Organisationen alljährlich eingeladen hat. Mitsamt einem Treffen mit dem französischen Präsidenten François Hollande kurz vor der Zusammenkunft in Berlin bot dies eine Gelegenheit zur Erörterung der Situation in Europa. In der gemeinsamen Erklärung von Kanzlerin Merkel, IAO, OECD, WTO, IWF und Weltbank wurde ein weiteres Mal hervorgehoben, dass gesamtwirtschaftliche Maßnahmen Hand in Hand mit Anstrengungen für mehr Beschäftigung gehen müssen. Darin wurde auch Bezug auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit und den Globalen Beschäftigungspakt genommen und die Notwendigkeit unterstrichen, der Jugendbeschäftigung hohe politische Priorität beizumessen.

Politikkohärenz im breiteren UN-System

Durch das UN-System werden Anstrengungen vorangetrieben, internationale Politikkohärenz zu erreichen, insbesondere durch die Definition neuer Entwicklungsziele für die Zeit nach 2015 und – auf der Landesebene – durch die Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAFs).

In Bezug auf kohärente grundsatzpolitische Beratung der UN *sind UNDAFs das vorrangige Programmmentwicklungsinstrument für die UN-Programmländer*, deren Zahl etwa 100 beträgt, einschließlich 17 Länder aus der EZA-Region. In den Leitlinien der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen (UNDG) wird im Hinblick auf die unentbehrlichen Instrumente für die Programmentwicklung auf Themen eingegangen, die von Arbeitsnormen bis zu Sozialpartnern reichen. Die überwiegende Mehrheit der UNDAFs (97 Prozent) umfassen zumindest drei der folgenden: die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung, Sozialschutz und Strategien für den sozialen Dialog.

Bei den Vorbereitungen und Debatten zu der neuen *Entwicklungsagenda der UN für die Zeit nach 2015*, die derzeit sowohl innerhalb als auch außerhalb des UN-Systems stattfinden, wird zunehmend die explizite und unentbehrliche Rolle anerkannt, die menschenwürdige Arbeit in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen von Entwicklung spielt und weiter spielen muss. Beispielsweise werden im Ergebnisdokument der UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung im Jahr 2012 (Rio+20) globale Initiativen zu Jugendbeschäftigung und Sozialschutz gefordert. Es wird wiederholt auf produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit Bezug genommen. Der Ansatz auf der Grundlage menschenwürdiger Arbeit spielt auch eine wichtige Rolle in der Umweltdimension, weil ein sozialgerechter Übergangsprozess zu umweltverträglichem Wirtschaften sozialen Dialog, Sozialschutz und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auch für Arbeitnehmer in Industriezweigen im Niedergang und die Umwelt belastenden Industriezweigen erfordern (UN, 2012) (siehe Kapitel 1). Während menschenwürdige Arbeit in den aktuellen Millenniums-Entwick-

lungszielen noch nicht enthalten war,⁷⁰ nahm der Verwaltungsrat der IAO auf seiner 316. Tagung (November 2012) eine Entscheidung an, „eine Strategie für die Aufnahme von produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit als ein explizites Ziel der globalen Entwicklungsagenda nach 2015 zu entwickeln und umzusetzen“ (IAA, 2012k).

Vor dem Hintergrund der obigen Darstellung ist jedoch klar, dass es eines wesentlich höheren Grades internationaler und regionaler Politikkohärenz bedarf, als in den letzten Jahren erreicht wurde.

4.3. Politikkohärenz auf der Landesebene

Die in der EZA-Region 2008-09 angenommenen beschäftigungsfreundlichen konjunkturfördernden Antikrisenpakete waren weitgehend auch das Ergebnis erfolgreicher nationaler Ansätze für Koordinierung und Konsultationen zwischen Regierungen, Verantwortlichen für Beschäftigungs- und Fiskalpolitik sowie den Sozialpartnern. Die Art und Weise, in der diese Akteure auf der Landesebene zusammenarbeiten, ist von großer Bedeutung dafür, Kohärenz zwischen finanziellen und wirtschaftlichen Zielen auf der einen sowie sozialen und Beschäftigungszielen auf der anderen Seite zu erreichen.

Globale und regionale Initiativen für Politikkohärenz auf der Landesebene

Im Rahmen sowohl der G20 als auch der EU in der jüngeren Zeit entwickelte ordnungspolitische Instrumente können nützliche Optionen für die Verbesserung von Politikkohärenz auf der Landesebene bieten.

In ihrem Rahmen für starkes nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum schlägt die G20 ein auf Indikatoren basierendes Verfahren für Frühwarnung und geeignete Krisenreaktionen vor. Als Teil dieses sogenannten Gemeinsamen Bewertungsprozesses (*Mutual Assessment Process – MAP*) wurden Indikatoren zur Messung nationaler Entwicklungen in den folgenden fünf Bereichen ermittelt: *Schulden der öffentlichen Hand, Haushaltsdefizite, private Ersparnisse, private Schulden* und die *Außenbilanz*. Auf der Grundlage dieser Schlüsselindikatoren sollen Regierungen bei der Bewertung potenziell wachstumsgefährdender externer und interner Ungleichgewichte unterstützt werden.

Der MAP-Rahmen bietet deshalb Optionen auf der Landesebene, Krisen durch Indikatoren zu antizipieren, die sich auf fiskalische und gesamtwirtschaftliche Entwicklungen konzentrieren. Die ausgewählten Indikatoren geben jedoch keine Auskunft zu den folgenden Themen: hohe Arbeitslosigkeit; Defizite in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Sozialschutz; Ungleichgewichte in Bezug auf die Verteilung von Einkommen, Löhnen und Reichtum; sowie Defizite in Bezug auf sozialen Dialog, Sparen und Investitionen. Sie sind deshalb nicht ausreichend umfassend, um klare Orientierungshilfe in Bezug auf die erforderlichen Maßnahmen zu geben, die notwendig sind, um das Gleichgewicht zwischen Gesamtwirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik wiederherzustellen beziehungsweise die Wirtschaft auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zurückzuführen.

Das reformierte Governance-System der EU umfasst ebenfalls mehrere Instrumente, die für Politikkohärenz genutzt werden können. Das sogenannte Europäische Semester schlägt einen schrittweisen Prozess der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in einem jährlichen Zyklus einschließlich einer jährlichen Wachstumserhebung, der Verabschiedung fiskal- und gesamtwirtschaftspolitischer Leitlinien, nationaler Reformprogramme sowie Empfehlungen

⁷⁰ 2006 wurde lediglich das Millenniums-Entwicklungsziel 1 „Beseitigung der extremen Armut und des Hungers“ um ein verspätet aufgenommenes Unterziel „Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen, verwirklichen“ und zugehörige Indikatoren ergänzt.

für die Politik- und Haushaltsplanung vor. Es deckt gesamtwirtschaftliche, fiskalische und strukturelle Bereiche einschließlich der Beschäftigungspolitik ab.

Quantitative Indikatoren, die Entwicklungen antizipieren und überwachen sowie eine Frühwarnung bieten, spielen ebenfalls eine wichtige Rolle in diesem Prozess. Um mögliche gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte mit potenziell schädlichen Auswirkungen auf das Wachstum zu überwachen, wurde ein „Anzeiger“ (*Scoreboard*) eingeführt, der sich in erster Linie auf die fiskalische und wirtschaftliche Entwicklung bezieht. Nur einer der zehn Indikatoren deckt die Entstehung hoher Arbeitslosigkeit ab. Im Bereich der Konsolidierung von Haushalt und Staatsfinanzen gelten ein Haushaltsdefizit von 3 Prozent und/oder ein Verschuldungsgrad von mehr als 60 Prozent des BIP als Indikatoren für die inakzeptable Gefahr zukünftiger Schuldenanstiege und finanzieller Belastungen. Was Strukturreformen betrifft, dienen fünf konkrete EU-Kernziele der Überwachung von Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimaschutz, Bildung und Verringerung der Armut. Beispielsweise lautet die Zielvorgabe der EU im Bereich Beschäftigung auf die Anhebung der Beschäftigungsquote von 20- bis 64-jährigen auf 75 Prozent bis 2020.

Während die Verwirklichung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik jedoch mehr oder weniger auf den guten Willen von Regierungen angewiesen ist, löst die Nichteinhaltung in den Bereichen der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Koordinierung die Verhängung von Strafen aus. Ein auf der Landesebene durchgeführter jährlicher Koordinierungszyklus könnte die Grundlage für eine feste und zuverlässige Abfolge von Planung, Vorausschätzung und Bewertung bilden. Um den Weg für einen wirklich nationalen Prozess wirtschaftlicher und sozialer Governance zugunsten von menschenwürdiger Arbeit zu ebnen, wäre jedoch eine Reihe anderer Elemente erforderlich.

Nationale Praxis in Bezug auf Politikkohärenz

Auf der Landesebene zeigen mehrere interessante Fälle, wie Politikkohärenz funktionieren kann und in der Praxis funktioniert hat.

Schwedens Reaktion auf seine Banken- und Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre könnte Denkanstöße für die kohärente Bekämpfung der aktuellen Krise bieten (IAA, 2012c). Neben einem sorgfältig gestalteten Rettungsprogramm für den strauchelnden schwedischen Bankensektor zielte der *fiskalpolitische Ansatz Schwedens auf eine stärker langfristig ausgerichtete Konsolidierungsstrategie*, in deren Rahmen sogar ein Anstieg einschlägiger fiskalischer Defizite während der Krise in Kauf genommen wurde. Diese Strategie ermöglichte es, eine Schrumpfung des nationalen Wohlfahrtssystems zu vermeiden, und bewahrte den maßgeblichen fiskalischen Spielraum für wichtige Beschäftigungsprogramme und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Ferner wurde dem sozialen Dialog ein zentraler Platz in den schwedischen Strategien für die wirtschaftliche Erholung eingeräumt, und etablierte Institutionen für zentralisierte Lohnverhandlungen ermöglichten die Festlegung von Lohnanstiegen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie. Auf diese Weise wurde eine Vertiefung der Auswirkungen der Krise auf die Lebensbedingungen von Arbeitnehmern und die Binnennachfrage vermieden.

Ein jüngerer Fall, dessen nähere Betrachtung lohnt, ist die *beschäftigungsfreundliche Reaktion auf die Krise in Deutschland und die Beschäftigungsbilanz des Landes, die nicht nur ein Ergebnis von Kurzarbeitsprogrammen war, sondern sich auf seinen institutionellen Rahmen der sozialen Marktwirtschaft zurückführen lässt*, der gut funktionierende automatische Stabilisatoren einschließlich sozialen Dialogs und Sozialschutzes umfasst (IAA, 2011g). Während der Krise wurden durch einen etablierten Mechanismus zur Festlegung der Arbeitszeit auf der Grundlage von Vereinbarungen auf Unternehmensebene oder individueller Verträge vorübergehende Kürzungen der Arbeitszeit eingeführt. Arbeitsmarktprogramme in erheblichem Umfang und Soziale Sicherheit, beide unterstützt durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber, erfüllten ebenfalls die Funktion wichtiger automatischer Stabilisatoren für die Volkswirtschaft. Unternehmen hatten gute Gründe, Arbeitnehmer während der Krise weiterzubeschäftigen, weil sie angesichts einer erwarteten frühzeitigen Erholung der Ausfuhren

qualifizierte und erfahrene Arbeitnehmer nicht verlieren wollten. Die enge Zusammenarbeit zwischen Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern von der nationalen Ebene bis zur Unternehmensebene bildet auch die Grundlage für ein umfangreiches duales Lehrlingsausbildungssystem, das eine qualifizierte Erwerbsbevölkerung hervorbringt und die Arbeitslosigkeit verringert, vor allem bei jungen Menschen. Ein konsensorientierter Ansatz wird auch durch den Umstand unterstützt, dass die Politik und die Sozialpartner ihr Vorgehen auf zuverlässige Statistiken und regelmäßige Berichte zur wirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung stützen können, die von zahlreichen, gewöhnlich unabhängigen Forschungsinstituten bereitgestellt werden.

Solche Modelle und Maßnahmen sind natürlich nicht in ihrer Gesamtheit auf andere Länder übertragbar, weil sie auf einer speziellen Kombination seit langem bestehender Institutionen beruhen und sich aus unterschiedlichen nationalen Umständen entwickelt haben. In anderen Ländern könnte ein erster Schritt zum Aufbau von sozialen und Arbeitsmarktinstitutionen sowie zur Stärkung von Politikkohärenz die Verabschiedung nationaler sozialer und wirtschaftlicher Langzeitstrategien sein. Beispielsweise bietet das Konzept langfristiger sozioökonomischer Entwicklung bis 2020 in der russischen Föderation einen Rahmen für die Formulierung sozialer und wirtschaftlicher Ziele, die Festlegung von Folgemaßnahmen zu Aktivitäten der Regierung einschließlich für die regionale und sektorale Entwicklung sowie die Planung von Investitionen in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Gesundheitsversorgung und Sozialpolitik. In ähnlicher Weise definiert der Plan für die Strategische Entwicklung bis zum Jahr 2020 der Republik Kasachstan fünf zentrale Prioritäten für die nationale Entwicklung einschließlich der Diversifizierung der Wirtschaft und des Aufbaus sozialer Dienste hoher Qualität. In verschiedenen Plänen und Wegweisern beschreibt die kasachische Regierung detaillierte Entwicklungsziele einschließlich der Definition vorrangiger Sektoren für die industrielle und wirtschaftliche Entwicklung. Mit Unterstützung der IAO wurden in beiden Ländern beschäftigungsorientierte Langzeitstrategien zur Unterstützung jüngerer nationaler Entwicklungsstrategien ausgearbeitet.

In Bulgarien wurde nach der dortigen Wirtschafts- und Sozialkrise 1996-97 *ein Frühwarnsystem (FWS) etabliert, um die Politikkohärenz zu verbessern, das Vertrauen der Bevölkerung in die Übergangsregierung wiederherzustellen und zukünftige Krisen zu vermeiden*. Das Überwachungssystem bot einen beispiellosen umfassenden Ansatz in einem klaren Versuch, die nationale Politikkohärenz zu verbessern. Das FWS basierte auf etwa 300 Indikatoren, mit denen Bereiche wie Inflation, das Bankensystem, die Arbeitsmarktentwicklung, die Effizienz des Systems der Sozialen Sicherheit und die wirtschaftliche Entwicklung überwacht wurden.⁷¹ Auf der Grundlage dieser Indikatoren wurden monatliche Entwicklungsberichte an etwa 300 Empfänger in der Regierung, dem Privatsektor, der Wissenschaft, bei nichtstaatlichen Organisationen und in der Gebergemeinschaft verteilt. In einer Evaluierung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)⁷² wurde ein hohes Maß an Bewusstsein für diese analytischen Beiträge bei den verschiedenen Partnern festgestellt. Außerdem trug das FWS zu größeren Anstrengungen bei der Aktivierung der Arbeitslosen durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei.

Als das Land in der Folgezeit eine Phase raschen Wirtschaftswachstums durchlief, wurde das FWS jedoch nicht länger für notwendig gehalten, verlor Einfluss und wurde 2007 schließlich aufgegeben. Infolgedessen war Bulgarien mit einem Rückgang des BIP um 5,5 Prozent im Jahr 2009 nicht besser auf die Krise vorbereitet als andere Länder in der Region. Die fortgesetzte Anwendung des FWS hätte vielleicht einen Pfad tragfähigeren gesamtwirtschaftlichen Wachstums unterstützt. Um die Koordinierung zwischen Ministerien und den Sozialpartnern zu verbessern und beispielsweise die Diskussion über die Nutzung von fiskalischem Spielraum für beschäftigungsintensive wirtschaftliche Entwicklung anzuregen, wurde in der Landesüberprüfung von Bulgarien gemäß dem globalen Beschäftigungs-

⁷¹ UNDP Project BUL/99/021: Bulgaria Early Warning Report, Mai 2000.

⁷² UNDP Country Evaluation: Assessment of development results, Bulgarien, 2003.

pakt der IAO die (Wieder-)Einführung eines Mechanismus empfohlen, der Beschäftigungsergebnisse als Indikatoren der Wirtschaftsleistung umfasst (IAA, 2011h). Die gemeinsame Initiative von IWF und IAO bietet auch Gelegenheiten für sozialen Dialog einschließlich Diskussionen über menschenwürdige Arbeit, Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftswachstum zwischen Arbeits- und Finanzministerium sowie den Sozialpartnern.

Elemente für nationale Modelle zugunsten von Politikkohärenz

Vor dem Hintergrund der obigen Darstellung können mehrere zentrale Komponenten von Politikkohärenz auf der nationalen Ebene beschrieben werden.

Die Fälle, auf die weiter oben Bezug genommen wurde, zeigen, dass die Ansätze zu wirtschaftlicher Governance mit dem Schwerpunkt auf finanzielle und gesamtwirtschaftliche Maßnahmen nach und nach ausgeweitet werden. Politikkoordinierung wird jedoch nicht zu Kohärenz führen, wenn sie in den Politikbereichen, die sie abdeckt, nicht hinreichend umfassend ist. Ansätze, die sich vorwiegend auf die Haushaltskonsolidierung und Sparmaßnahmen konzentrieren, vernachlässigen Beschäftigungs- und soziale Probleme. *Um wirtschaftliche Fortschritte und soziale Gerechtigkeit gleichzeitig zu stärken, sollte Politikkoordinierung sowohl der Realwirtschaft als auch den Menschen dienen und mit internationalen Verpflichtungen in Einklang stehen, die durch die Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen eingegangen wurden.* Es werden deshalb Modelle für wirtschaftliche und soziale Governance benötigt, die das Tempo der Konsolidierung verlangsamen sowie Mittel für sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen sowie die Realwirtschaft generieren und zuweisen. Neue und kohärente Mechanismen zur Politikkoordinierung müssen deshalb soziale und beschäftigungsbezogene Ziele in ihren Mittelpunkt stellen.

Zuverlässige Instrumente, Daten und Indikatoren sind wichtig, um Entwicklungen zu überwachen und Risiken sowie neu entstehende Ungleichgewichte zu antizipieren. Solide und detaillierte Statistiken, die mit Instrumenten wie Berichten zur zukünftigen wirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung, Arbeitsmarktinformationssystemen und Erhebungen zur Sozialen Sicherheit, wie sie von der IAO durchgeführt werden, erstellt wurden, bildeten die Grundlage für breite Überwachungssysteme. Monatliche Daten und Prognosen zur zukünftigen Entwicklung auf der Grundlage von Trendanalysen sind wichtig für die kontinuierliche Überwachung und die frühzeitige Vorausschätzung. Quantitative und qualitative Indikatoren sollten eine Grundlage für verbesserte Analysen und Prognosen gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen und der nationalen Haushaltssituation bilden. Um Politikkohärenz zu garantieren, müssen jedoch auch Fortschritte bei der Entwicklung von Indikatoren für menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit gemacht werden. *Jeder Governance-Ansatz sollte deshalb Indikatoren umfassen, die sich auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Defizite bei den Arbeitsbedingungen, die Verteilung von Einkommen und Löhnen, möglicherweise fehlenden sozialen Dialog sowie wichtige Veränderungen bei Sparen und Investitionen konzentrieren.* Die Indikatoren der IAO für menschenwürdige Arbeit können in folgenden Bereichen hilfreich sein: Beschäftigungschancen; angemessener Verdienst und produktive Arbeit; menschenwürdige Arbeitszeit; Vereinbarkeit von Arbeit, Familie und Privatleben; Stabilität und Sicherheit der Arbeit; Chancengleichheit und Gleichbehandlung in der Beschäftigung; ein sicheres Arbeitsumfeld; Soziale Sicherheit; und sozialer Dialog sowie Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (IAA, 2012n).

Zusätzlich zu Daten und Indikatoren *ist die umfassende Beteiligung der Sozialpartner an Maßnahmen mit dem Ziel wichtig, einen inklusiven Prozess sicherzustellen, der eine ausgewogenere Verteilung von Pflichten, Nutzen, Risiken und Chancen zwischen und innerhalb von Ländern ermöglicht und auf diese Weise zu mehr sozialer Gerechtigkeit beiträgt.* Die Definition von Alarmschwellen, die Risiken signalisieren, erfordert die Zustimmung eines breiten Spektrums von Akteuren. Bei der Untersuchung von Schuldenquoten könnte beispielsweise zwischen „unproduktiven“ Schulden und produktiven Investitionen in Arbeitsplätze und die Realwirtschaft unterschieden werden. Außerdem sollten nach der Auslösung einer Frühwarnung in Bereichen wie Beschäftigung, Soziale Sicherheit, Lohnentwicklung,

Einkommensverteilung sowie gesamtwirtschaftliche oder Haushaltsentwicklungen Konsultationen zwischen dem Finanz- und dem Arbeitsministerium sowie den Sozialpartnern mit dem Ziel stattfinden, geeignete Empfehlungen für politisches Handeln zu entwickeln.

Die G20-Initiative der Russischen Föderation zur Organisation der allerersten je ausgerichteten Tagung von Arbeits- und Finanzministern der G20 kann sehr nützliche Orientierungshilfe für nationale Regierungen bieten. Nur die faire Vertretung wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Akteure für die Gestaltung beschäftigungs-, wirtschafts- und fiskalpolitischer Maßnahmen kann Politikkohärenz zugunsten von wirtschaftlicher Erholung und Wachstum mit einem Schwerpunkt auf Beschäftigung garantieren und verhindern, dass die Aufmerksamkeit zu einseitig auf einen einzigen Politikbereich wie die auf Sparmaßnahmen ausgerichtete Haushaltskonsolidierung gerichtet wird.

Zuverlässige Frühwarnungen und solide Empfehlungen müssen mit einer gewissen Handlungsbereitschaft einhergehen, wenn sie für die konkrete Politikgestaltung relevant sein sollen. Es ist auch wichtig, dass sich der Zwangscharakter zwischen den verschiedenen Politikbereichen nicht zu stark unterscheidet. Wenn beispielsweise Ziele zur Verringerung des Defizits mit in hohem Maß verbindlichen Handlungsverpflichtungen kombiniert werden, beschäftigungsbezogene und soziale Zielvorgaben dies aber nicht sind, erhöht sich die Gefahr, dass die Haushaltskonsolidierung alle anderen Themen beherrscht und Beschäftigung sowie soziale Gerechtigkeit vernachlässigt werden.

Schlussendlich befinden sich viele der oben erörterten Ansätze entweder in einem frühen Entwicklungsstadium, wurden nach einer kurzen Zeit wieder aufgegeben oder wurden nach dem Ausbruch der Krise lediglich ad hoc auf den Weg gebracht. Es ist deshalb der Schluss zu ziehen, dass *Politikkohärenz Kontinuität in Bezug darauf erfordert*, Überwachung und Frühwarnungen bestmöglich zu nutzen und die teilnehmenden Akteure handlungsbereit zu machen.

4.4. Grundsatzpolitische Erwägungen und die weitere Vorgehensweise

In diesem Kapitel wurde gezeigt, dass es grundsätzlich eines auf Rechten basierenden Ansatzes zu einer internationalen, regionalen und nationalen Politik mit dem Ziel bedarf, eine starke Erholung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts sowie soziale Fortschritte gleichzeitig zu fördern, und dass es deshalb notwendig ist, die unterschiedlichen Politikbereiche in Einklang zu bringen. In der Krise kam es zu inkonsequenten Anwendungen internationaler Arbeitsnormen. In manchen Fällen wurden sogar die Vernachlässigung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und insbesondere des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen oder Verstöße gegen sie beobachtet. Die internationale und regionale Politikkoordinierung hatte Schwierigkeiten, Strategien für nachhaltiges beschäftigungsintensives Wachstum umzusetzen. Um eine massive Sozialkrise und einen politischen Rückschlag zu vermeiden, muss das Europäische Sozialmodell wiederhergestellt werden. Politikentscheidungen, die sich zu eng auf wirtschaftliche Maßnahmen sowie die Notwendigkeit zur Haushaltsdisziplin konzentrieren und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie den sozialen Dialog zu wenig beachten, haben zur Verschlechterung von Arbeitsmarktbedingungen und zur Verarmung beigetragen. Diese Entwicklungen stellen Hindernisse für nachhaltiges Wirtschaftswachstum dar. Außerdem haben sie zu einem Verlust von Vertrauen in die Politik geführt. In dem Kapitel wurde gezeigt, dass internationale Arbeitsnormen und insbesondere die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit die soziale *und* die wirtschaftliche Entwicklung und damit nachhaltiges Wirtschaftswachstum vorantreiben können.

Um die Kohärenz von Sozial- und Wirtschaftspolitik in Übereinstimmung mit den Prinzipien internationaler Arbeitsnormen in der EZA-Region durch internationale, regionale und Ansätze auf der Landesebene zu steigern, könnten die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen die folgenden grundsatzpolitischen Empfehlungen prüfen:

Alle EZA-Länder sollten sicherstellen, dass ihre Gesetze und grundsatzpolitischen Maßnahmen mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit in Einklang stehen.

Im Einzelnen sollten sie dazu:

- die notwendigen Schritte ergreifen, um *die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu garantieren*, und sicherstellen, dass Konsultationen zwischen Regierungen und Sozialpartnern Teil aller grundsatzpolitischen Antikrisenreaktionen sind;
- *wirksam Zwangsarbeit und Menschenhandel bekämpfen*, indem sie den rechtlichen und institutionellen Rahmen für deren Verhütung stärken, Gesetzesübertreter bestrafen und bereits Betroffene sowie potenzielle Opfer einschließlich Arbeitsmigranten schützen;
- *durch konkrete grundsatzpolitische Maßnahmen Kinderarbeit bekämpfen*, wobei sie ihr Augenmerk insbesondere auf die schutzbedürftigsten Kategorien von Kindern wie Kinder aus armen Familien, Roma-Kinder und Straßenkinder richten und den Zugang zu Bildung verbessern sollten; und
- *Nichtdiskriminierung verwirklichen und Chancengleichheit fördern*, auch indem sie Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung so gestalten, dass unverhältnismäßige Belastungen benachteiligter Gruppen vermieden werden.

Um darüber hinaus den wirtschaftlichen und sozialen Nutzen eines auf Rechten basierenden Ansatzes zu erschließen, **sollten andere wichtige internationale Arbeitsnormen ratifiziert und ordnungsgemäß durchgesetzt werden.** Dies sollte auch umfassen:

- in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 122 und den zugehörigen Beschäftigungsnormen der IAO *produktive und freigewählte Vollbeschäftigung zu fördern und dabei die gegenseitigen Beziehungen zwischen Beschäftigungszielen und anderen wirtschaftlichen sowie sozialen Zielen zu berücksichtigen*;
- in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 102 und der Empfehlung Nr. 202 *Sozialschutz für alle sicherzustellen*;
- durch die Anwendung internationaler Arbeitsnormen in Bezug auf Lohnschutz, Lohnsetzungsmechanismen und den Arbeitszeitschutz *die Einkommen von Arbeitnehmern zu sichern sowie Konsum und Nachfrage anzuregen*; und
- durch die Anwendung der Übereinkommen über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht *nicht angemeldete Arbeit zu bekämpfen*.

Damit internationale, regionale und nationale grundsatzpolitische Maßnahmen mit den internationalen Arbeitsnormen zugrunde liegenden Prinzipien und den aus ihrer Ratifizierung resultierenden Verpflichtungen sowie mit menschenwürdiger Arbeit in Einklang stehen, sollten **internationale und regionale Organisationen und Institutionen** Folgendes erwägen:

- *bei ihren grundsatzpolitischen Maßnahmen in Bereichen mit einem Einfluss auf die Arbeitswelt die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie menschenwürdige Arbeit systematisch zu berücksichtigen*;
- durch einen neuen beschäftigungsorientierten Ansatz, der Beschäftigung als eine Quelle von Wachstum anerkennt und Beschäftigungsziele neben wirtschaftlichen Zielen verfolgt, *die Ziele der Haushaltskonsolidierung und die Förderung inklusiven beschäftigungsintensiven Wachstums in Einklang zu bringen*;
- in allen Ländern und insbesondere in den von der Krise betroffenen Ländern *auf der Landesebene die Zusammenarbeit in der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik zu intensivieren und auszuweiten*, auch durch Instrumente wie die G20-Ausbildungsstrategie und den Globalen Beschäftigungspakt der IAO; und
- *die wichtige Rolle menschenwürdiger Arbeit in den wirtschaftlichen, sozialen und Umweltdimensionen von Entwicklung umfassend anzuerkennen*, indem sie zu einem expliziten Ziel der Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen für die Zeit nach 2015 erklärt wird.

Damit regionale und nationale grundsatzpolitische Maßnahmen besser mit internationalen Arbeitsnormen und menschenwürdiger Arbeit übereinstimmen, könnten **EU-Institutionen und -Länder** folgende Schritte erwägen:

- auf der Basis der Gründungswerte von EU und IAO mehr Kohärenz zwischen beschäftigungsbezogenen sowie sozialen Zielen und den wirtschaftlichen Zielvorgaben der Governance-Mechanismen der EU zu fördern. Von besonderer Bedeutung ist die *Notwendigkeit echten sozialen Dialogs auf der Ebene der EU und über nationale Reformprogramme sowie Programme zur wirtschaftlichen Anpassung* wie derjenigen in Griechenland, Irland und Portugal;
- *aussagekräftigere Orientierungshilfe zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen auf der Grundlage menschenwürdiger Arbeit im Rahmen des Prozesses des Europäischen Semesters zu bieten und deren Einhaltung obligatorisch zu machen.* Arbeitsmarktreformen im Rahmen von wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen sollten auf der umfassenden Achtung für IAO-Normen und insbesondere der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie des sozialen Dialogs basieren.

Diese Prinzipien sind ebenso von Bedeutung für **Nicht-EU-Länder in der Region**.

Als wichtige Elemente **nationaler Politikkohärenz** mit dem Ziel, beschäftigungsintensives Wachstum, Arbeitsplätze hoher Qualität und die wirtschaftliche Erholung von der Krise zu erreichen, sollten **alle Länder in der EZA-Region** auch die folgenden Punkte erwägen:

- *Mechanismen und Strategien für die Koordinierung wirtschafts- sozial- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen zu etablieren sowie soziale und Beschäftigungsziele in den Mittelpunkt solcher Initiativen zu stellen*, um nachhaltiges beschäftigungsintensives Wachstum zu erreichen; und
- durch die Etablierung von Arbeitsmarktinformationssystemen und die Auswahl nationaler Schlüsselindikatoren zur Erkennung von wirtschaftlichen Risiken, Arbeitsmarktdefiziten und Ungleichheiten sowie von Defiziten in Bezug auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und den sozialen Dialog *Mechanismen für Überwachung, Vorausschätzung und Frühwarnung zu nutzen*. Das Ziel wäre, Regierungen zu alarmieren, wenn es zu Ungleichgewichten zwischen gesamtwirtschaftlichen, beschäftigungsbezogenen und sozialen Zielen kommt.

Wie der Vorstand des Verwaltungsrats in seiner Erklärung vom 15. November 2012 hervorhob, verfügt die **IAO** selbst über die Kapazität, die Unterstützung für Länder, die von der Krise betroffen sind und Reformen durchlaufen, auszuweiten. Neben anderen Tätigkeiten könnte die IAO auf Ersuchen nationaler Mitgliedsgruppen:

- grundsatzpolitisch relevante vergleichende Analysen und Forschung in Bezug auf unterschiedliche Kombinationen grundsatzpolitischer Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen, beschäftigungsbezogenen, arbeitsbezogenen und sozialen Probleme durchführen, mit denen Länder in der Region konfrontiert sind;
- zu nationalen grundsatzpolitischen Debatten über die Finanzierung von Sozialschutz ihr Fachwissen einschließlich versicherungsmathematischer Analysen der längerfristigen Auswirkungen von Reformen beisteuern, die eingeführt wurden, um Ziele der kurzfristigen Haushaltskonsolidierung zu verwirklichen;
- auf Erkenntnissen beruhende vergleichende grundsatzpolitische Analysen kurz- und mittelfristiger grundsatzpolitischer Maßnahmen, Programme und anderer Maßnahmen zur Bekämpfung der akuten Jugendbeschäftigungskrise anbieten, die die Angebotsseite und die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes einschließlich Lehrlingsausbildungsverhältnissen, dualen Ausbildungssystemen und Unternehmertum überspannen;
- die Sozialpartner dabei unterstützen, zu nationalen grundsatzpolitischen Debatten über Anpassungen und Reformen einschließlich der Rolle des sozialen Dialogs bei der Gestaltung ausgewogener wirtschafts- und sozialpolitischer Reaktionen beizutragen und daran teilzunehmen; und

- ihre Erfahrung und ihr Fachwissen mit dem Ziel beisteuern, zur Förderung umfassender Konsultationen und der Teilnahme an der Gestaltung von nationalen Reformprogrammen und Programmen zur wirtschaftlichen Erholung aller Sozialpartner, die Akteure der Realwirtschaft, einzubeziehen.

Diese Tätigkeiten sind auch dafür bedeutsam, Politikkohärenz auf der internationalen Ebene zu erreichen, und könnten auch in die Zusammenarbeit der IAO mit regionalen Institutionen und internationalen Organisationen einfließen.



In der thematischen Diskussionsrunde zu Kapitel 4 möchten sich die Teilnehmer vielleicht mit folgenden Fragen befassen:

1. Welche Rolle haben ausgehend von Ihren Erfahrungen in Ihrem Land die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie andere internationale Arbeitsnormen für die Gestaltung grundsatzpolitischer Reaktionen auf die Krise gespielt, und wie könnte eine solche Rolle gestärkt werden, um ausgewogene gesamtwirtschaftspolitische Maßnahmen zu erreichen, die auf beschäftigungsintensives Wachstum und Arbeitsplätze hoher Qualität abzielen? Welche Rolle sollte der soziale Dialog diesbezüglich spielen?
2. In welchen Bereichen sehen Sie wichtige Lücken bei der ordnungsgemäßen Durchführung internationaler Arbeitsnormen in Ihrem Land? Wie könnte die IAO Ihr Land dabei unterstützen, durch die Durchführung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie anderer internationaler Arbeitsnormen Politikkohärenz zu stärken?
3. Die EU-Institutionen haben viele Strategien, Initiativen und grundsatzpolitische Maßnahmen auf den Weg gebracht, die beschäftigungsbezogene und soziale Ziele begünstigen. Gleichzeitig haben die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in von der Krise betroffenen Ländern soziale und beschäftigungsbezogene Probleme nicht gelöst und hatten deshalb weitgehend negative Auswirkungen auf Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung einschließlich Jugendbeschäftigung, Löhne und Sozialschutz. Wie können nationale und EU-Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art mit dem Ziel überprüft werden, zu beurteilen, inwieweit sie nachhaltiges Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit fördern oder behindern? Sollten Arbeitsministerien und die Sozialpartner ein größeres Mitspracherecht bei solchen Prozessen der Politikgestaltung haben? Welche Rolle kann die IAO diesbezüglich spielen? Welchen Umfang der Unterstützung durch die IAO sähen Sie gerne, und sollte sie in die konkreten Entscheidungen der Troika einbezogen werden?
4. Politikkohärenz bei der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit ist auch eine Frage von Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und regionalen Institutionen, insbesondere dem IWF, der OECD, der Weltbank, der IAO und der EU. Wie kann durch internationale Koordinierung das Ziel der Haushaltskonsolidierung mit kontinuierlichen Investitionen in beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen in Einklang gebracht werden? Wie können die IAO und der IWF die Dynamik der Osloer Konferenz im Jahr 2010 wiedergewinnen und sie in eine breitere und intensivere Zusammenarbeit überführen, insbesondere in Ländern, die höchst umstrittene Arbeitsmarktreformen durchführen? Hat die grundsatzpolitische Beratung, die diese Organisationen und Institutionen für Ihr Land geleistet haben, dazu beigetragen, soziale und beschäftigungsbezogene Ziele im Zentrum nationaler wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu verankern?
5. Damit zeitgerechte grundsatzpolitische Präventiv- und Abhilfemaßnahmen ergriffen werden, wird in dem Bericht die Einrichtung nationaler Frühwarn- und Überwachungssysteme auf der Grundlage einer Reihe von Schlüsselindikatoren als eine Möglichkeit

dafür vorgeschlagen, wirtschaftliche Risiken, fiskalische Ungleichgewichte, hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Ungleichheiten sowie Defizite in Bezug auf die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie auf den sozialen Dialog zu antizipieren und festzustellen. Bestehen in Ihrem Land solche Mechanismen? Wenn nicht, würden Sie sie für nützlich halten und würden Sie diesbezüglich um die Unterstützung durch die IAO ersuchen?

Teil II

5. Überblick über die Tätigkeiten der IAO in Europa und Zentralasien von 2009 bis 2012

Teil II dieses Berichts gibt einen Überblick über die wichtigsten Elemente der Tätigkeiten der IAO in der europäischen und zentralasiatischen Region seit der 8. Europäischen Regionaltagung im Februar 2009 in Lissabon.

Das Unterkapitel 5.1 enthält eine kurze Beschreibung der Außendienststruktur und der Instrumente, über die die IAO verfügt, um Mitgliedsgruppen bei der Bewältigung der Herausforderungen zu unterstützen, die sich in der Region stellen. Das Unterkapitel 5.2 gibt anschließend einen Überblick über die Tätigkeiten der IAO zwischen 2009 und 2012⁷³, und zwar insbesondere – aber nicht ausschließlich – in den 29 Ländern, die von den Teams für menschenwürdige Arbeit und den Landesbüros (DWT/COs) in Moskau und Budapest sowie von dem Landesbüro in Ankara betreut werden. Die Tätigkeiten, Errungenschaften und gewonnenen Erkenntnisse werden unter jedem der 19 Ergebnisse des Strategischen grund-satzpolitischen Rahmens der IAO 2010-15 beschrieben.

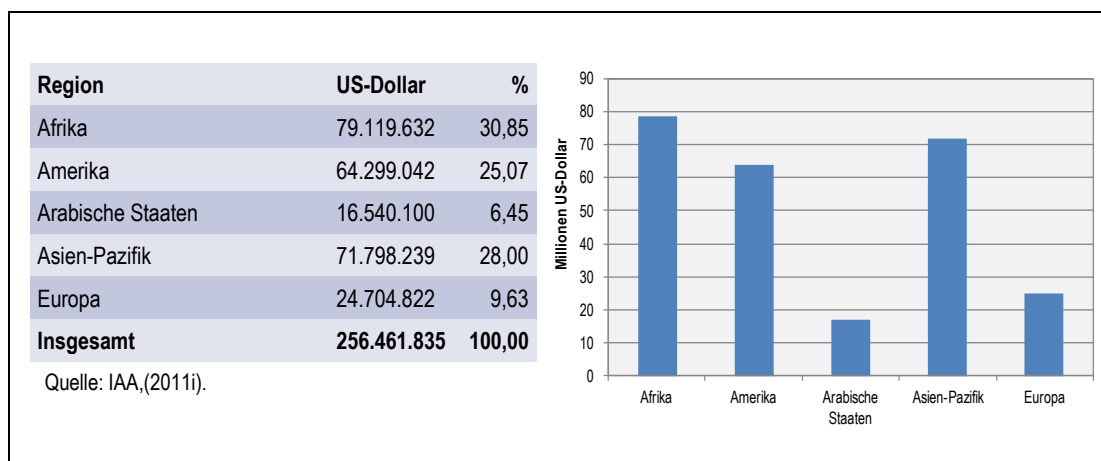
5.1. Präsenz der IAO in Europa und Zentralasien

Die von der IAO den Mitgliedsgruppen in den 51 Ländern der Regionen gebotene Unterstützung erfolgt durch ihre Außendienststruktur in Form von Büros und nationalen Koordinatoren unter der Leitung des Regionalbüros. Das in der Zentrale der IAO in Genf angesiedelte Regionalbüro trägt auch direkte Verantwortung für die Beziehungen zu allen Ländern in der Region, die nicht von ihren Außendienstbüros⁷⁴ betreut werden. Abbildung 5.1 gibt einen nach Region gegliederten Überblick über die Mittelzuweisungen aus dem ordentlichen Haushalt der IAO in den Jahren 2012-13.

⁷³ Die Informationen über die Ratifizierung von Übereinkommen und Empfehlungen der IAO beziehen sich auf den Zeitraum 2009 bis Aug. 2012.

⁷⁴ Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Island, Israel, Malta, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich und Zypern.

Abbildung 5.1. Mittelzuweisungen aus dem ordentlichen Haushalt nach Region, 2012-13



Landesbüros in westeuropäischen Ländern

Die IAO unterhält Landesbüros in einer Reihe westeuropäischer Länder. Diese Büros haben allgemein vier strategische Aufgaben, die im Folgenden mit Beispielen der entsprechenden Arbeiten beschrieben werden:

- i) *Kommunikation/Visibilität*: Die Visibilität der IAO wird beispielsweise in Frankreich durch ein jährliches Barometer zur Diskriminierung am Arbeitsplatz („Baromètre sur les perceptions des discriminations au travail“) gestärkt, das in Partnerschaft mit dem „Défenseur des Droits“ erstellt wird. Ein weiteres Beispiel ist das vom Büro in Rom konzipierte und regelmäßig aktualisierte italienische Internetportal für menschenwürdige Arbeit, das jetzt für die italienischen Medien, Journalisten und Zivilgesellschaft zu einem Bezugspunkt für Informationen über die IAO und die Welt der Arbeit geworden ist.
- ii) *Vertretung/Partnerschaften*: Durch das Büro in Lissabon gelang es, in Portugal durch neue Partnerschaften, z. B. mit der Portugiesischen Beobachtungsstelle für Menschenhandel und dem Portugiesischen Ausschuss für die Gleichstellung der Geschlechter, ein stärkeres Problembewusstsein für Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft, Zwangsarbeit und geschlechtsspezifische Diskriminierung zu schaffen.
- iii) *Ressourcenmobilisierung*: Eine Priorität des Büros in Brüssel besteht darin, die Partnerschaft mit der EU als einem IAO-Geber zu stärken. Durch das Büro in Madrid wurde die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (PPPs) fortgesetzt, z. B. durch ein gemeinschaftliches Programm mit dem spanischen multinationalen Unternehmen Inditex gestützt auf gemeinsame Aktionen mit Arbeitgebern und Gewerkschaften zur Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen mit spanischen Firmen, die in Drittländern tätig sind.
- iv) *Grundsatzpolitische Beratung*: Das Büro in Brüssel hat sich bemüht sicherzustellen, dass den Kernarbeitsnormen und menschenwürdiger Arbeit in zahlreichen Instrumenten der EU und Kommunikationen, in Freihandelsvereinbarungen ebenso wie in unilateralen Instrumenten wie z. B. dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) und APS-plus im Bereich der Handelspolitik, Rechnung getragen wird. Das Büro in Berlin hat mitgeholfen, in Deutschland ein größeres Problembewusstsein für Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft, Zwangsarbeit und geschlechtsspezifische Diskriminierung zu schaffen.

Darüber hinaus kommt den Landesbüros in Westeuropa eine wichtige Rolle dabei zu, den Besuch hochrangiger Politiker auf der Internationalen Arbeitskonferenz und anderen Tagungen zu fördern, z. B. Präsident Sarkozy auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2009,

die deutsche Kanzlerin Merkel auf der Konferenz 2011 und Präsident Napolitano auf der Konferenz 2012.

Die gastgebenden Regierungen in Westeuropa sowie in Ungarn und der Türkei subventionieren die Miete und/oder stellen Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes für die Büros zur Verfügung.

Teams für menschenwürdige Arbeit/ Landesbüros in Moskau und Budapest

Die von den zwei DWT/COs gebotenen technischen Unterstützungs- und Beratungsdienste zu grundsatzpolitischen wie praktischen Fragen werden in Partnerschaft mit Mitgliedsgruppen durch Projekte der technischen Zusammenarbeit im Rahmen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) oder anderen Kooperationsvereinbarungen erbracht. DWCPs, die für effektive Dienstleistungen von grundlegender Bedeutung sind, basieren auf Zielen in Form einer begrenzten Zahl von Länderprogrammprioritäten und -ergebnissen. DWCPs werden von Mitgliedsgruppen eigenverantwortlich durchgeführt und tragen ihren Prioritäten Rechnung.

Das DWT/CO in Budapest ist für 18 Länder in Zentral- und Osteuropa zuständig,⁷⁵ während das DWT/CO in Moskau zehn osteuropäische und zentralasiatische Länder betreut.⁷⁶ Beide Büros verfügen über sechs ihnen unterstellte nationale Koordinatoren, die u.a. technische Hilfe erleichtern und Teil der UN-Länderteams sind, was es der IAO ermöglicht, innerhalb des Reformprozesses der UN eine Rolle zu spielen.

Die DWT/COs in Moskau und Budapest befassen sich wie die Landesbüros in Westeuropa auch mit Kommunikationsaufgaben, grundsatzpolitischer Beratung und Ressourcenmobilisierung. Ihre gemeinsame Priorität ist jedoch die direkte Unterstützung der Mitgliedsgruppen im Einklang mit den DWCPs und dem Strategischem grundsatzpolitischen Rahmen für 2010-15.

Landesbüro in Ankara

Die Aufgaben des Büros in Ankara entsprechen denen der DWT/COs und der westeuropäischen Landesbüros und bestehen aus: i) Vertretung der IAO; ii) Förderung der Politiken und Programme sowie der internationalen Arbeitsnormen der IAO; iii) Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von Programmen und Projekten der technischen Zusammenarbeit; iv) Verwaltung von Stipendienprogrammen; v) Sammlung und Analyse von Informationen.

5.2. Tätigkeiten und Errungenschaften in der Region

In diesem Unterkapitel werden die wichtigsten Errungenschaften sowie die Herausforderungen und gewonnenen Erkenntnisse bei der Gewährung von technischer Hilfe und Beratungsdiensten in der Region dargestellt. Dabei geht es vor allem um die Tätigkeit der IAO in den Ländern, für die die DWT/COs in Moskau, Budapest und das Landesbüro in Ankara zuständig sind. Zwar werden die meisten Programme und Projekte der IAO in diesen 29 Ländern durchgeführt, einige technische Unterstützungs- und Beratungsdienste werden jedoch auch in

⁷⁵ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Montenegro, Polen, Republik Moldau, Rumänien, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine und Ungarn. Das DWT/CO in Budapest ist auch dafür verantwortlich, die Tätigkeiten der IAO in Kosovo (gemäß der Definition der UN-Sicherheitsratsresolution 1244) zu koordinieren.

⁷⁶ Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

anderen Ländern der Region geleistet, z. B. die Beratungsdienste des DWT/CO-Budapest für Griechenland zur Sozialen Sicherheit sowie die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik („MNU-Erklärung“). Dieses Kapitel enthält auch regionalspezifische Informationen über die Ausbildungstätigkeiten des Turiner Zentrums im Rahmen seines Regionalprogramms für Europa.

Die Dienste der IAO erstrecken sich auf 19 Ergebnisse, die die Ergebnisarchitektur des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens der IAO für 2010-15 bilden. Das Regionalbüro für Europa und Zentralasien und seine Außendienststruktur haben ihre Tätigkeiten an diese 19 Ergebnisse angepasst, um Übereinstimmung mit den Programmierungs- und Berichtssystemen und -verfahren der IAO sicherzustellen.⁷⁷ Eine genaue Darstellung der in der Region erzielten Leistungen unter Berücksichtigung der Messkriterien der 19 Ergebnisse findet sich in den zweijährlichen Programmdurchführungsberichten der IAO (insbesondere für 2008-09 und 2010-11).

⁷⁷ In diesem Bericht werden Errungenschaften der IAO definiert als Fortschritte, die innerhalb des Rahmens der 19 Ergebnisse durch Tätigkeiten der IAO in einem Land, einer Subregion oder der Region insgesamt erzielt wurden.

Ergebnis 1. Mehr Frauen und Männer haben Zugang zu produktiver Beschäftigung, menschenwürdiger Arbeit und Einkommenschancen

Europa und Zentralasien ist eine der Regionen, die von der Krise am stärksten in Mitleidenschaft gezogen worden sind. Seit 2008 hat die desolante wirtschaftliche Lage zu neuen Beschäftigungsverlusten und einem weiteren Zuwachs der Arbeitslosigkeit geführt, vor allem unter Jugendlichen. ¹ Die Zunahme der Arbeitslosigkeit war besonders ausgeprägt in der EU und Südosteuropa. Die Arbeitsmärkte der Region wurden außerdem von verschiedenen anderen Trends beeinflusst, z. B. eine abnehmende Erwerbsbeteiligung, eine Zunahme der informellen Beschäftigung und ein Zuwachs bei der Zeit- und Teilzeitbeschäftigung.

Was die IAO erreicht hat

- In 11 Ländern wurden nationale und lokale Beschäftigungsrahmen entwickelt.
- In 5 Ländern wurden grundsatzpolitische Initiativen und Reformen zur Erleichterung der Formalisierung informeller Tätigkeiten eingeführt.
- In 4 Ländern wurden Mikrofinanzinstitutionen gestärkt.
- In 2 Ländern wurden Arbeitsmarktinformations- und Analysensysteme eingeführt.
- In der Türkei wurde ein Pilotprojekt für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und menschenwürdige Beschäftigung für Frauen umgesetzt.
- Für Bosnien und Herzegowina wurde für 2010-14 eine Beschäftigungsstrategie erstellt.
- In Bulgarien wurde ein Landes-Scan des Globalen Beschäftigungspaktes durchgeführt (2010).

Tätigkeiten der IAO

- Im Turiner Zentrum erhielten 400 Lehrgangsteilnehmer eine Ausbildung über Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung.
- 2011 veranstalteten die IAO und die Russische Föderation eine Konferenz über Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstrategien im Kontext einer innovativen Wirtschaft.
- Dreigliedrige Folgemaßnahmen zum Globalen Beschäftigungspakt umfassten eine Wirkungsanalyse der Krisenreaktionen in der Türkei (2010), eine Subregionalkonferenz in Split (2011) und eine internationale Konferenz in Sofia (2012).

¹ Tätigkeiten zur Förderung der Jugendbeschäftigung werden unter dem Ergebnis 2 behandelt.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Die systematische Entwicklung der Beschäftigungspolitik umfasst verschiedene Schritte wie z. B. eine Situationsanalyse, strategische Entwicklung, Annahme, Umsetzung und Evaluierung. Die IAO hat die *Entwicklung nationaler und örtlicher Beschäftigungsrahmen* in Zentralasien, dem Kaukasus und Südosteuropa umfassend unterstützt. In **Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kasachstan, Kosovo,**⁷⁸ **Kirgistan, Montenegro, der Republik Moldau, der Russischen Föderation, Serbien und Tadschikistan** wurde grundsatzpolitische Beratung und fachliche und finanzielle Unterstützung gewährt für politische Hintergrundanalysen, die Stärkung der Kapazität der Mitgliedsgruppen und die Förderung dreigliedriger Konsultationen zur Festlegung von Beschäftigungsprioritäten. Die Unterstützung der IAO führte auch in **Albanien** und **Serbien** zur Einrichtung und *Stärkung von Arbeitsmarktinformations- und -analysensystemen*. In der **Türkei**, wo die Erwerbsquote der Frauen (28,8 Prozent in 2011) erheblich niedriger ist als die der Männer (71,7 Prozent in 2011) wurde 2009 ein Pilotprojekt für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter durch menschenwürdige Beschäftigung von Frauen erfolgreich eingeführt.

⁷⁸ Gemäß der Definition der UN-Sicherheitsratsresolution 1244.

Mit Unterstützung der IAO haben eine Reihe nationaler öffentlicher Stellen *Mikrofinanzinstitutionen eingerichtet*, um die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bereitstellung von Diensten für erwerbstätige Arme durch örtliche Finanzinstitutionen zu fördern. In **Serbien** wurde das Konzept der Mikrofinanzierung eingeführt und als Pilotprojekt erprobt. In **Tadschikistan** und **Kirgistan** zielte das Projekt Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit darauf ab, arbeitsspezifische Herausforderungen von Mikrofinanzkunden zu ermitteln und mit Mikrofinanzinstitutionen maßgeschneiderte Innovationen umzusetzen. Das Turiner Zentrum arbeitete 2009-10 mit der GIZ (der deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit) in **Tadschikistan** und 2010-11 in **Usbekistan** mit dem UNDP zusammen, um Leiter von Mikrofinanzinstitutionen auszubilden und örtliche Ausbilder für eine Akkreditierung vorzubereiten.

Vor allem in Osteuropa haben Länder als Teil ihrer antizyklischen Maßnahmen zur Linderung der Auswirkungen der Krise in beschäftigungsintensive Infrastruktur investiert. In **Aserbaidschan** wurden mit Unterstützung der IAO partizipatorische örtliche Entwicklungsstrategien für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Existenzgrundlagen und die Infrastrukturentwicklung für ländliche und städtische Frauen und Männer gefördert.

Die IAO hat auch die Einführung grundsatzpolitischer Initiativen und Reformen zur Förderung der *Formalisierung informeller Tätigkeiten* unterstützt. In **Kasachstan** bildet eine Reihe gleichstellungsorientierter politischer Initiativen zur Erleichterung des Zugangs benachteiligter Gruppen zu einer formalen Beschäftigung einen zentralen Bestandteil des neuen Beschäftigungsprogramms 2020. In **Albanien, Bosnien und Herzegowina, der Republik Moldau** und **Montenegro** gewährte die IAO technische Beratung zu Maßnahmen, um das Problem der Schwarzarbeit anzugehen.

Schließlich wurden in Süd-**Serbien** Maßnahmen ergriffen, um die Förderung der produktiven Beschäftigung in ein friedenschaffendes und auf Teilhabe ausgerichtetes Entwicklungsprogramm (ein gemeinsames UN-Programm) aufzunehmen.

Herausforderung/gewonnene Erkenntnisse

Die Integration von Strategien ebenso wie der Aufbau verlässlicher Arbeitsmarktinformationssysteme und besserer Überwachungs- und Evaluierungsinstrumente zur Beurteilung der Auswirkungen nationaler beschäftigungspolitischer Maßnahmen für eine produktive Beschäftigung in die makroökonomische und Investitionspolitik auf Länderebene ist weiterhin eine große Herausforderung. Um den Ersuchen der Mitgliedsgruppen zu entsprechen, muss die IAO mehr personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen, um Erfahrungen bei der Einführung neuer grundsatzpolitischer Werkzeuge und Überwachungsmechanismen zu konsolidieren. Gefördert werden sollten auch sektorale Beschäftigungsziele für wachstumsschaffende Sektoren und Zielgruppen.

Ergebnis 2. Qualifizierungsmaßnahmen verbessern die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern, die Wettbewerbsfähigkeit und die Inklusivität des Wachstums

Die Diskrepanz zwischen Qualifikationen und Arbeitsmarktchancen, unzureichende Bildung und schlechte Ausbildung sind wichtige Hindernisse für ein beschäftigungsintensives Wachstum, höhere Produktivität und sozioökonomische Entwicklung. Junge Menschen, die besonders unter Qualifikationsdefiziten leiden, sind von der Krise am stärksten betroffen, was dazu geführt hat, dass die Jugendarbeitslosigkeit in einigen Ländern einen historischen Höchststand erreicht hat, der doppelt so hoch ist wie die Arbeitslosigkeit der Erwachsenenbevölkerung in der EU. In vielen Ländern Südeuropas, Osteuropas und Zentralasiens ist es daher dringend erforderlich, Berufsbildungssysteme und andere Qualifizierungsmechanismen auszubauen, um den Arbeitsmarkterfordernissen Rechnung zu tragen.

Was die IAO erreicht hat

- In 7 Ländern wurden nationale Berufsbildungssysteme gestärkt.
- In 3 Ländern wurde die Kapazität öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste erweitert.
- In 2 Ländern wurden Programme für das Unternehmertum junger Menschen gefördert.
- In 4 Ländern wurden nationale Aktionspläne oder ähnliche Initiativen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich der Jugendbeschäftigung aufgestellt.

Tätigkeiten der IAO

- Im Turiner Zentrum wurden 405 Teilnehmer in Qualifizierungspolitiken und -programmen ausgebildet.
- Für Osteuropa und Zentralasien wurde ein E-Learning-Campus für Qualifizierung eingerichtet.
- Berichte über Qualifizierungsmaßnahmen für wirtschaftliche Diversifizierung ((Mojsoska-Blazevski et al., 2012). und ein beratender Bericht zur beruflichen Rehabilitation und der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Osteuropa und Zentralasien wurden ausgearbeitet (Nesporova und Koulaeva, erscheint demnächst).
- 2012 fanden in der Region 11 nationale/regionale Veranstaltungen über Jugendbeschäftigung statt, um die Aussprache über die Jugendbeschäftigungskrise auf der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz vorzubereiten, was zur Veröffentlichung eines regionalen Berichts über junge Menschen als Triebkräfte des Wandels (Deganis und Künzel: 2012) führte, der als Beitrag für die jährliche Ministerüberprüfung 2012 des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) diente.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Angesichts der Diskrepanz zwischen den Qualifikationen der Erwerbstätigen und den Anforderungen der Arbeitgeber wurden in verschiedenen Ländern Arbeitsmarktinformationssysteme ausgebaut und *öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste gestärkt*, um die Reaktionsfähigkeit ihrer Arbeitsmärkte zu verbessern. In **Albanien** und der **Republik Moldau** bildete die IAO Mitarbeiter der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste aus, damit sie örtliche Arbeitsmarkt- und Ausbildungsbedarfsanalysen durchführen und die Konzeption von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verbessern können. In der **Ukraine** wurde die nationale Kapazität zur Analyse der Frage gestärkt, wie Qualifikationsdefizite und -überschüsse Migrationsströme beeinflussen, um die Migrationssteuerung und ethische Einstellungsprogramme zu verbessern. In der **Türkei** hat die IAO Mitarbeiter nationaler Arbeitsämter in effektiver Beratung, Stellenbesetzung und Arbeitsvermittlung ausgebildet.

Mit Hilfe der Unterstützung der IAO wurden auch *Qualität, die Zugangsmöglichkeiten und die Relevanz nationaler Berufsbildungssysteme verbessert* (**Kirgistan, Russische Föderation**). In **Kirgistan** wurden mit örtlichen Ausbildungsinstitutionen modulare Ausbildungspakete zur Aufnahme in nationale Lehrpläne entwickelt. Ein wichtiger Schwerpunkt der Maßnahmen der IAO war die Bildung und Ausbildung benachteiligter Gruppen (**Albanien, Armenien, Belarus, Serbien, Türkei**). In **Serbien** und der **Türkei** wurde der Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Berufsbildung erleichtert und in **Serbien** wurde die Kapazität der Institutionen und Sozialpartner gestärkt, Gesetze zur beruflichen Rehabilitation und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen umzusetzen. In **Albanien** und **Belarus**

förderten gemeinsame IAO/UNDP-Maßnahmen einen verbesserten Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für marginalisierte Gruppen durch Qualifikations-Bedarfsanalysen und Kapazitätsaufbau bei öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten. In **Armenien** wurden erfolgreich Lohnsubventionen und sinnvolle Arbeitsplatzanpassungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen erprobt, was zu einer Arbeitsvermittlung behinderter Arbeitssuchender führte.

Im Bereich der Jugendbeschäftigung wurde technische Beratung erteilt und die Kapazität einer Vielzahl von Ministerien und staatlichen Stellen wurde gestärkt, darunter auch die interinstitutioneller Ausschüsse. In **Albanien, Serbien** und der **Türkei** wurden *nationale Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung* ausgearbeitet und nationale Statistikämter wurden dabei unterstützt, statistisches Datenmaterial zur Jugendbeschäftigung zu verbessern, um so einen Beitrag zur fundierten Konzeption von Politiken und Programmen zu leisten. In der **Russischen Föderation** wurde auf der bundesstaatlichen und regionalen (Nordkaukasus) Ebene eine Analyse des Jugendarbeitsmarktes durchgeführt. In **Aserbaidschan** und **Kirgistan** wurde das *Unternehmertum junger Menschen* durch das Programm Know About Business (KAB) gefördert. In **Aserbaidschan** wurde mit Unterstützung der IAO ein Bündel aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche entwickelt.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die erfolgreiche Konzeption nationaler und sektoraler Qualifizierungspolitiken erfordert eine effektive Koordination von Ministerien sowie Partnerschaften mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, denen auch Vertreter von Jugendlichen angehören. Die Erfahrungen der IAO und Rückmeldungen der Mitgliedsgruppen haben deutlich gemacht, wie wertvoll eine umfassende Schätzung und Beurteilung der quantitativen und qualitativen Effekte von Programmen für benachteiligte Arbeitssuchende ist. Wie im Evaluierungsbericht des Programms in **Kirgistan** betont wurde, erfordert das KAB-Ausbildungsprogramm begleitende Programme, z. B. Finanzierungsmaßnahmen oder Mentoring für die Ausbildung junger Unternehmer, damit dieses eine stärkere Wirkung entfaltet. Abschließend kann festgestellt werden, dass die Umsetzung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Region oft durch die andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise behindert wurde.

Der nationale Aktionsplan für Jugendbeschäftigung in der Türkei

Im November 2011 verabschiedete die Türkei im Rahmen des Gemeinsamen Programms der UN für Jugendbeschäftigung und Migration ihren ersten nationalen Aktionsplan für Jugendbeschäftigung 2012-15. Ein von der nationalen Arbeitsagentur koordiniertes nationales technisches Team, dem Vertreter von Linienministerien, dem nationalen Statistikamt, Hochschulen und den Sozialpartnern angehörten und das mit Kapazitätsschaffungsmaßnahmen der IAO unterstützt wurde, kam bei der Ausarbeitung dieses strategischen Dokuments eine zentrale Rolle zu. Die der Arbeitsagentur gewährten Dienste für Kapazitätsschaffung führten auch zur Formulierung einer gleichstellungsorientierten Strategie für die soziale Teilhabe benachteiligter Jugendlicher, einschließlich junger Migranten und junger Menschen mit Behinderungen.

Ergebnis 3. Nachhaltige Unternehmen schaffen produktive und menschenwürdige Arbeitsplätze

Zwar ist das Potential von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) zur Schaffung von Arbeitsplätzen hoch, sie sind jedoch in der Region mit einer Reihe von Hindernissen konfrontiert, z. B. ein ungünstiger institutioneller Rahmen, belastende Rechtsvorschriften und ein begrenzter Zugang zu Finanzmitteln. Um nachhaltige Unternehmen zu fördern, ist eine weitergehende Zusammenarbeit zwischen Regierungen und den Sozialpartnern erforderlich, um die drei Komponenten der nachhaltigen Entwicklung – wirtschaftliche, soziale und ökologische Komponenten – zu integrieren.

Was die IAO erreicht hat

- In 4 Ländern wurden auf Landesebene neue Evaluierungsinstrumente angewandt, um das Umfeld für nachhaltige Unternehmen zu verbessern.
- In 3 Ländern wurde die Entwicklung von Unternehmertum und Unternehmen gefördert.
- In 2 Ländern und vier bilateralen Institutionen für Entwicklungsfinanzierung wurden nachhaltige und sozialverträgliche betriebliche Praktiken gefördert.
- In einer Mitteilung der Europäischen Kommission werden alle multinationalen Unternehmen mit Sitz in Europa aufgefordert, sich bis 2014 dazu zu verpflichten, die MNU-Erklärung der IAO zu respektieren (EK, 2011a).

Tätigkeiten der IAO

- Im Turiner Zentrum erhielten 1.539 Teilnehmer eine Ausbildung in der Förderung nachhaltiger Unternehmen, insbesondere durch die jährlich veranstaltete Akademie zur nachhaltigen Unternehmensentwicklung.
- Gemeinsame Veröffentlichung mit der UN mit einem Kapitel der IAO über grüne Arbeitsplätze (UN, 2012b).
- Qualifikationsprognose für grüne Arbeitsplätze in 21 Ländern weltweit, darunter 6 Länder der EU (Strietska-Illina et al., 2011).

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Bei der Unterstützung lag der Schwerpunkt darauf, mit Hilfe der *Evaluierungswerkzeuge für die Landesebene* ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen zu unterstützen. 2012 wurde die neue Evaluierungsmethodologie für ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen in **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** eingeführt. Ein ähnliches neues Evaluierungswerkzeug für die Landesebene, Qualifikationen für Handel und wirtschaftliche Diversifizierung, wurde in **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** und **Kirgistan** und in der **Ukraine** in den Sektoren Metallverarbeitung, Fremdenverkehr, Lebensmittelverarbeitung und Bekleidung eingeführt.

Besonderes Gewicht wurde auch auf das *Unternehmertum* und die *Unternehmensentwicklung* gelegt. In **Albanien** wurde im Rahmen eines gemeinsamen UN-Projektes, bei dem die IAO die Führungsrolle übernommen hat, die Entwicklung von KMUs durch die Ausbildung von Ausbildern, eine kaufmännische Ausbildung und die Unterstützung von Unternehmensgründungen insbesondere für junge Menschen gefördert. In **Aserbaidschan** und der **Russischen Föderation** wurde das Werkzeug Know About Business (KAB) an örtliche Bedingungen angepasst und Ausbilder wurden ausgebildet, um so die Kapazität von Organisationen zu stärken, Unternehmertum und Unternehmensgründungen als Geschäftsmodell einzuführen.

Die IAO *förderte auch nachhaltige und sozialverträgliche betriebliche Praktiken*, indem sie sich vor allem dafür einsetzte, das multinationale Unternehmen die Grundsätze der MNU-Erklärung in ihre Programme, Tätigkeiten und Organisationspolitiken integrieren. In der **Türkei** wurde in einer Reihe von Provinzen ein gemeinsames UN-Programm zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit von KMUs im Textil- und Bekleidungssektor durchgeführt. Das IAO-Helpdesk for Business und eine Reihe von Webinars für Unternehmen und Mitgliedsgruppen über internationale Arbeitsnormen und die MNU-Erklärung sind innovative Mechanismen zur Sensibilisierung und zum Aufbau von Kapazität. Auch die Investitionsbeauftragten von bilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in

Belgien, Finnland, Norwegen und der **Schweiz** erhielten eine Ausbildung zur Integration der Grundsätze der MNU-Erklärung in ihre Investitionspraxis. In der **Russischen Föderation** wurde die Integration der Grundsätze der MNU-Erklärung in die Qualifizierungsverfahren multinationaler Unternehmen analysiert.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Es besteht ein großer Bedarf, die Gründung nachhaltiger Unternehmen in der Region weiterhin zu fördern, insbesondere in Anbetracht der Krise. Integrierte, maßnahmenorientierte und auf mehreren Ebenen ansetzende Interventionen zur Behandlung unterschiedlicher Aspekte nachhaltiger Unternehmen sind effektiver und bewirken höhere Skalenerträge.

Ergebnis 4. Mehr Menschen haben Zugang zu besser gesteuerten und geschlechtergerechteren Leistungen der Sozialen Sicherheit

Die Länder Südosteuropas, Osteuropas und Zentralasiens stehen vor großen Herausforderungen bei dem Bemühen, für alle Menschen einen angemessenen Schutz der Sozialen Sicherheit zu ermöglichen; dies gilt jedoch zunehmend auch für einige von der Krise betroffenen Länder der EU. Bei diesen Herausforderungen handelt es sich um die effektive Anpassung der Systeme der Sozialen Sicherheit an neue wirtschaftliche und politische Bedingungen, ihre finanzielle Tragfähigkeit, das rasche Wachstum der informellen Beschäftigung und die Alterung der Bevölkerung.

Was die IAO erreicht hat

- Mitgliedsgruppen in 10 Ländern haben ein besseres Verständnis der Programme und Politiken der Sozialen Sicherheit, die allen einen ausreichenden Schutz bieten.
- In 14 Ländern wurde die statistische Grundlage nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit erweitert.
- In 14 Ländern wurde die Verwaltungsführung der Institutionen der Sozialen Sicherheit verbessert.
- Rumänien hat das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, ratifiziert.

Tätigkeiten der IAO

- 8 Länderstudien über Pensionsreformen wurden veröffentlicht (Hirose, 2011).
- 21 Ländern wurden Beratungsdienste zu Systemen der Sozialen Sicherheit gewährt.
- Im Turiner Zentrum erhielten 204 Lehrgangsteilnehmer eine Ausbildung zu Fragen der Sozialen Sicherheit.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Die Unterstützung der IAO leistete einen Beitrag zu einer verbesserten Wissensgrundlage, einem größeren Erfassungsbereich und einer besseren Verwaltung der Sozialen Sicherheit in der Region.

Unvollständige *Statistiken* sind ein bedeutendes Hindernis für nachhaltige und gleichstellungsorientierte Politiken der Sozialen Sicherheit. Ein wichtiges diesbezügliches Werkzeug der IAO ist die Untersuchung zur Sozialen Sicherheit, die in zahlreichen Ländern einen Beitrag zur Verbesserung der Daten über die Erfassung, Ausgaben und Einnahmen der nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit geleistet hat. Die Bandbreite der verfügbaren Daten entspricht jetzt in **Aserbaidschan, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Estland, Griechenland, Lettland, Polen, der Republik Moldau, Rumänien, der Russischen Föderation, Slowenien, Spanien, der Ukraine, Ungarn und Usbekistan** zunehmend internationalen Normen.

Außerdem wurden rechtliche, versicherungsmathematische und führungstechnische Dienste bereitgestellt, um die *Verwaltungsführung der Institutionen der Sozialen Sicherheit* weiter zu verbessern. Mit einer Reihe von Seminaren für Kapazitätsschaffung wurde die Rolle der Sozialpartner in Lenkungsgremien der Sozialen Sicherheit gestärkt (**Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Serbien und Tadschikistan**). *Verbessert wurden* außerdem die *fachlichen Kenntnisse* des sozialen Basisschutzes (**Armenien, Kirgistan, Tadschikistan**), der Arbeitsunfall-Versicherungssysteme (**Armenien, Georgien, Kasachstan, Republik Moldau, Serbien, Tadschikistan**) und der Pensionssysteme (**Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien**). Gestärkt wurde die versicherungsmathematische Kapazität der Systeme der Sozialen Sicherheit in **Albanien, Griechenland, Kasachstan, Serbien und Zypern**.

Bei den in Zentral- und Osteuropa eingeleiteten Reformen der Pensionen zur Verringerung staatlicher Defizite besteht das Risiko, dass Pensionsansprüche und -zahlungen abgesenkt werden und die Altersarmut zunimmt. In acht Ländern Zentral- und Osteuropas wurde eine vergleichende Studie zur Analyse der größten Herausforderungen auf dem Weg zu nachhaltigen Pensionsreformen durchgeführt. Als Beitrag zur innerstaatlichen grundsatzpoli-

tischen Diskussion wurde in **Bulgarien, Griechenland, Polen, Serbien**, der **Tschechischen Republik** und der **Ukraine** grundsatzpolitische Beratung erteilt.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Beim Aufbau von Kapazität im Bereich der Sozialen Sicherheit ist ein integrierter Ansatz von entscheidender Bedeutung, vor allem in Krisenzeiten. Mit Hilfe von Projekten der technischen Zusammenarbeit wurde im Kaukasus, in Zentralasien und in **Serbien** dazu beigetragen, die Kapazität der Mitgliedsgruppen zur Reform von Systemen der Sozialen Sicherheit zu verbessern, auch durch eine effektivere Abstimmung mit Beschäftigungs- und Arbeitsschutzpolitiken und Reformen der Arbeitsverwaltung. Um das Potential solcher Ansätze voll auszuschöpfen, ist jedoch ein breit abgestütztes nationales Engagement erforderlich, wie in **Serbien** deutlich wurde. Der Austausch nationaler Erfahrungen erwies sich als sehr nützlich und konnte weiter intensiviert werden.

Unterstützung der IAO für Griechenland

Seit dem Ausbruch der Krise hat sich die schon seit langer Zeit gewährte technische Unterstützung Griechenlands durch die IAO in eine umfassende Peer-Review der griechischen Reformen der Sozialen Sicherheit gewandelt. Im Mai 2010 ersuchte Griechenland die IAO, eine unabhängige Schätzung der finanziellen Entwicklung seiner Pensionssysteme vorzunehmen. Die Berechnungen der IAO des Gesetzesentwurfes Nr. 3863 zeigten, dass die Reform langfristig deutliche Einsparungen für das Pensionssystem ermöglichen und seine Stabilisierung unterstützen würde. Im Januar 2012 wurde die Frage der Sozialen Sicherheit im Anschluss an eine hochrangige Mission der IAO nach Griechenland in einem gemeinsam von der griechischen Regierung und der EU veranstalteten Workshop behandelt.

Ergebnis 5. Frauen und Männer haben bessere Arbeitsbedingungen mit mehr Chancengerechtigkeit

Die realen Lohnerhöhungen in den Jahren des Wirtschaftswachstums vor 2008-09 sind durch die Krise zum Stillstand gekommen. In der Region zeigte sich auch ein langfristiger Trend zu einem Rückgang des Anteils der Löhne am BIP. Diese Trends haben Konsequenzen für die Entwicklung von Arbeitsbedingungen mit mehr Chancengleichheit für Männer und Frauen, und dies trotz der Verbesserungen im Bereich von Gleichstellungsfragen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Was die IAO erreicht hat

- 8 Länder haben das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, ratifiziert.
- Slowenien hat das Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, ratifiziert.
- Aserbaidschan hat das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, ratifiziert.
- In Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt.
- In Zypern wurde ein Gesetz über Lohnschutz verabschiedet.

Tätigkeiten der IAO

- 28 Mitgliedsgruppen erhielten im Turiner Zentrum eine Ausbildung in Lohnpolitik.
- 2009 wurde in Nicosia ein hochrangiges dreigliedriges Seminar zum Thema „Lohnpolitik im Kaukasus und in Zentralasien: Beurteilung und politische Antworten auf die Wirtschaftskrise“ veranstaltet.
- Eine UNDP-IAO-Studie über Mutterschutz in Island, Frankreich und der Tschechischen Republik (Steinhilber, 2011).

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Die Übereinkommen und Dienste der IAO bilden ein Gesamtpaket von Politiken, das Länder für effektive Lohnfestsetzungsmechanismen und -maßnahmen nutzen können, insbesondere in Krisenzeiten. In **Zypern** führten die Empfehlungen der IAO zur Annahme des *Gesetzes über den Lohnschutz*. Die von der IAO im Bereich des Mindestlohns geleistete Unterstützung führte beispielsweise 2011 in **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. 2009 wurde eine Reihe subregionaler Workshops zur Lohnfestsetzung und den grundsatzpolitischen Antworten auf die Wirtschaftskrise veranstaltet, z. B. die Subregionale Sarajewo-Konferenz auf Hoher Ebene und das hochrangige dreigliedrige Seminar über Lohnpolitik im Kaukasus und in Zentralasien. Auf der 2011 in **Albanien** veranstalteten nationalen Arbeitskonferenz über Lohn tendenzen und die Lohnlücke erklärten die Sozialpartner, dass eine ausgewogene und umfassendere nationale Lohnpolitik erforderlich sei.

Die Krise und der abnehmende Anteil der Löhne am BIP haben die Lohnungleichheiten verschärft und Fortschritte bei der Beseitigung der geschlechtsspezifischen Lohnlücke zum Stillstand gebracht. **Albanien**, in **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**, und in der **Ukraine** wurden technische Hilfe gewährt, um die Wissensgrundlagen zu den Dimensionen der geschlechtsspezifischen Lohnlücke und ihren Ursachen zu verbessern. In **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** wurde in Partnerschaft mit dem Wirtschafts- und Sozialrat eine dreigliedrige Konferenz über die Gleichstellung der Geschlechter veranstaltet. **Armenien** und **Tadschikistan** erhielten technische Unterstützung zu Fragen der Lohnpolitik.

Da der Schutz von Frauen und Männern mit Familienpflichten vor beruflicher Diskriminierung eine Voraussetzung für gerechte Arbeitsbedingungen ist, wurde die Durchführung von Maßnahmen unterstützt, deren Ziel es ist, Arbeitnehmern die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen zu ermöglichen. Acht Länder der Region (**Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kasachstan, Lettland, Montenegro, die Niederlande, Serbien, Slowenien**) haben das *Übereinkommen Nr. 183* ratifiziert. Der **Republik Moldau** und den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) wurde technische Hilfe für

Maßnahmen zugunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährt und 2011 wurde in Zentralasien ein Subregional-Seminar über die Verbesserung der Systeme des Mutterschutzes organisiert.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Im Globalen Beschäftigungspakt werden Regierungen eindringlich ersucht, bei ihrer Reaktion auf die Krise die schädlichen Konsequenzen deflationärer Lohnspiralen und die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen zu vermeiden. Weitere Bemühungen sind erforderlich, um diesen Herausforderungen entgegenzutreten, indem der rechtliche und dreigliedrige Rahmen für die Lohnfestsetzung verbessert und unter den Mitgliedsgruppen die Fähigkeit geschaffen wird, lohnpolitische Maßnahmen im Einklang mit der Produktivität und unter Berücksichtigung des Schließens der geschlechtsspezifischen Lohnlücke zu gestalten. Außerdem sind fortgesetzte Bemühungen zur Förderung von Maßnahmen erforderlich, um berufliche und familiäre Verantwortlichkeiten in Einklang zu bringen.

Ergebnis 6. Arbeitnehmer und Unternehmen profitieren von verbessertem Arbeitsschutz

Die Länder Südosteuropas, Osteuropas und Zentralasiens stehen vor der Herausforderung, die Praxis der „Gefahrenzulagen“ für in unsicheren Bedingungen arbeitende Menschen zu ersetzen durch moderne Arbeitsschutzsysteme, die die Gefahrenverhütung fördern. Allein in den GUS-Ländern erleiden etwa zwölf Millionen Männer und Frauen jedes Jahr einen Arbeitsunfall.

Was die IAO erreicht hat

- In 11 Ländern wurden nationale Arbeitsschutzprofile, -programme oder -gesetze angenommen.
- In 12 Ländern trugen neue oder neu belebte dreigliedrige Arbeitsschutzinstitutionen und eine verbesserte Kapazität staatlicher Stellen und/oder der Sozialpartner dazu bei, die Arbeitsschutzdienste zu verbessern.
- Das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, wurde von 3 Ländern (Belgien, Tadschikistan, Ukraine) ratifiziert.
- Das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, wurde von 11 Ländern (Bosnien und Herzegowina, Färöer-Inseln, Dänemark, Deutschland, Österreich, Republik Moldau, Russische Föderation, Serbien, Slowakei, Spanien, Zypern) ratifiziert.
- Das Übereinkommen (Nr. 162) über Asbest, 1986, wurde von Kasachstan ratifiziert.
- 2011 wurde für die GUS-Länder und die Mongolei ein Regionales Bündnis von Arbeitsaufsichtsamtern eingerichtet.
- In Aserbaidschan wurden dreigliedrige Arbeitsschutzräte eingesetzt.

Tätigkeiten der IAO

- In 19 Ländern wurden Beratungsdienste zu Arbeitsschutzsystemen gewährt.
- Im Turiner Zentrum erhielten 200 Lehrgangsteilnehmer eine Ausbildung zu Arbeitsschutzfragen.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Die Unterstützung der IAO hat einen Beitrag zur Entwicklung moderner Arbeitsschutzsysteme in der Region geleistet, gestützt auf starke rechtliche und politische Rahmen und effektive Institutionen, die die Umsetzung von Arbeitsschutznormen in Betrieben gewährleisten.

Auf der politischen Ebene half die rechtliche und technische Beratung der IAO, *nationale Arbeitsschutzprogramme und -gesetze zu verbessern*. In **Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, der Republik Moldau, der Russischen Föderation, der Ukraine und Usbekistan** wurden neue Arbeitsschutzprofile erstellt, während die Regierungen in Absprache mit den Sozialpartnern in **Albanien, Armenien, Kasachstan, Kirgistan, der Republik Moldau, der Russischen Föderation, Tadschikistan** und der **Ukraine** arbeitschutzrechtliche Rechtsvorschriften, Politiken und Programme weiterentwickelten.

Die Unterstützung der IAO *stärkte* auch *die Institutionen*, die erforderlich sind, um in Unternehmen Praktiken zu verankern, die Arbeitsschutzrisiken verhüten, z. B. effektivere Arbeitsaufsichtsdienste (**Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kasachstan, Kirgistan, Republik Moldau, Russische Föderation, Serbien, Tadschikistan, Ukraine**). In **Albanien, Armenien, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, der Republik Moldau, der Russischen Föderation, Serbien** und **Tadschikistan** wurden Arbeitsschutzzentren eingerichtet, die Unternehmen bei der Verbesserung von Arbeitsbedingungen anleiten. Insbesondere in **Armenien, Georgien, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kasachstan, Kirgistan, der Republik Moldau, der Russischen Föderation, Serbien, Tadschikistan** und **Usbekistan** wurden Kampagnen zur Sensibilisierung für Arbeitsschutzfragen durchgeführt. Ein weiterer wichtiger Schritt war die Einrichtung dreigliedriger Arbeitsschutzräte in Aserbaidschan.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Trotz der erzielten Fortschritte bleiben Arbeitsschutzsysteme oft unvollständig, da ihnen eine starke nationale gesetzliche Grundlage fehlt oder keine grundlegenden Umsetzungsmechanismen entwickelt werden, z. B. wegen einer unzureichenden örtlichen Aufsicht oder einer mangelnden Einbeziehung der Sozialpartner. Am vielversprechendsten waren Ansätze, bei denen die Mitgliedsgruppen besonders umfassende Bemühungen zur Einführung von Arbeitsschutzsystemen unternommen haben, z. B. in **Aserbaidshan, Kasachstan** und der **Russischen Föderation**.

Arbeitsschutzprogramme in der Russischen Föderation

Das zielorientierte Arbeitsschutzprogramm in der Russischen Föderation, das einen präventiven Ansatz etablieren soll, verfügt über verschiedene Komponenten. Nach der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 187 im Jahr 2011 wurde eine moderne Definition eines Systems für Arbeitsschutz-Risikobewertung und -Managementsystem in das Arbeitsgesetzbuch aufgenommen. In allen russischen Regionen wurden jetzt ein systematisches Ausbildungsprogramm und die Praxis der Ausbildung von Ausbildern eingeführt. Das Ziel besteht darin, örtliche Arbeitsschutzzentren mit adäquaten Arbeitsschutzkenntnissen und systematischen örtlichen Ausbildungsmöglichkeiten einzurichten. Darüber hinaus wurden mit Unterstützung der IAO zwei der wichtigsten staatlichen Arbeitsschutzagenturen umorganisiert, um gesetzliche Vorschriften, Verfahren und Ausbildungsmaßnahmen im Einklang mit internationalen Normen weiterzuentwickeln. Die Russische Föderation initiierte auch das Regionale Bündnis der Arbeitsaufsichtsämter der GUS und der Mongolei.

Ergebnis 7. Mehr Arbeitsmigranten sind geschützt und haben Zugang zu produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit

Auf die Region entfallen 36 Prozent der weltweiten Migrationsbevölkerung. Während die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften und Qualifikationen in einigen Teilen der Region zunimmt, verschärft die Krise in anderen den Mangel an menschenwürdigen Beschäftigungschancen. Daher ist eine effektive Steuerung der Arbeitsmigration erforderlich, um Arbeitsmigranten zu schützen und die Vorteile der Arbeitsmigration zu optimieren.

Was die IAO erreicht hat

- In 5 Ländern wurden neue Politiken oder gesetzliche Vorschriften zur Arbeitsmigration angenommen.
- In 5 Ländern wurden nationale Datenbanken über Arbeitsmigration verbessert.
- Frankreich und Georgien haben ein bilaterales Übereinkommen über zirkuläre Migration abgeschlossen.
- In 2 Ländern wurde die Kapazität der Migrationsdienste verbessert.
- In 4 Ländern wurden von Gewerkschaften bilaterale Vereinbarungen zum Schutz von Arbeitsmigranten unterzeichnet.
- Die Republik Moldau und 6 Mitgliedstaaten der EU haben Sozialversicherungsvereinbarungen unterzeichnet.

Tätigkeiten der IAO

- Es wurden 2 Länderstudien über Arbeitsmigranten veröffentlicht (Alimbekova und Shabdenazi, 2009; IAA, 2010e).
- Im Turiner Zentrum erhielten 342 Angehörige von Mitgliedsgruppen eine Ausbildung zu Fragen der Migrationssteuerung und -politik.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Im Rahmen ihres UN-Mandats zum Schutz der Arbeitsmigranten hat die IAO zur Verbesserung des Managements der Arbeitsmigration in der Region beigetragen, indem sie effektive Überwachungssysteme konzipiert, ein fundiertes ordnungspolitisches Umfeld geschaffen, bilaterale Vereinbarungen geschlossen und verlässliche Migrationsdienste und einen sozialen Dialog eingerichtet hat.

Die Einrichtung und *Weiterentwicklung von Datenbanken zur Überwachung* von Strukturen *der Arbeitsmigration* ist von entscheidender Bedeutung. Mit Unterstützung der IAO wurden in **Armenien**, **Aserbajdschan** und der **Russischen Föderation** nationale Datenbanken über Arbeitsmigranten modernisiert. In der **Ukraine** wurde ein Migrationsmodul in die Arbeitserhebung integriert und in der **Republik Moldau** wurde die bestehende Migrationserhebung verbessert. Ein innovativer Aspekt bestand darin, dass qualifikationsrelevante Fragen aufgenommen wurden, um Maßnahmen zur Anerkennung von Qualifikationen zu verbessern und die Abwanderung von Hochqualifizierten zu verhindern.

Politiken und Rechtsvorschriften zur Arbeitsmigration haben einen starken Einfluss auf Migrationsstrukturen. Gestützt auf die Empfehlungen der IAO wurde der für Arbeitsmigranten in der **Russischen Föderation** für Legalisierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehende Zeitraum gesetzlich verlängert, und in den folgenden Ländern wurden Migrationspolitiken und -rechtsvorschriften entwickelt: **Armenien** (Migrationsstrategie, 2010), **Aserbajdschan** (Migrationsgesetz, 2012), **Georgien** (Migrationskonzept, 2012), **Kasachstan** (Neufassung des nationalen Migrationsgesetzes, 2009), **Tadschikistan** (Nationale Strategie für Arbeitsmigration, 2011-15) und **Kirgistan** (Gesetzesentwurf für private Arbeitsvermittler, 2010). In der **Ukraine** wurden die Regierung und die Sozialpartner bei der Ausarbeitung des neuen Gesetzes über die Beschäftigung der Bevölkerung (2012) unterstützt, das ein Kapitel über private Arbeitsvermittlungen enthält, die Dienste für eine Beschäftigung im Ausland anbieten. Darüber hinaus kommentierte die IAO den Gesetzesentwurf in der **Ukraine** zur externen Arbeitsmigration.

Unterstützt wurde auch die Ausarbeitung *bilateraler Arbeitsverträge und anderer Vereinbarungen* auf nationaler und regionaler Ebene. Bilaterale Vereinbarungen wurden von

Gewerkschaften in der **Russischen Föderation** und **Aserbaidshan** sowie in **Georgien** und **Frankreich** abgeschlossen. **Frankreich** und **Georgien** beendeten die Arbeit an einem bilateralen Arbeitsvertrag über zirkuläre Migration. Nach einer Stärkung der staatlichen Kapazität in der **Republik Moldau** und der **Ukraine** zum Abschluss und zur Durchführung bilateraler Vereinbarungen im Bereich der Sozialen Sicherheit unterzeichnete die **Republik Moldau** Vereinbarungen zur Sozialen Sicherheit mit sechs Mitgliedstaaten der EU und mit fünf weiteren Ländern wurden Verhandlungen abgeschlossen.

Die Unterstützung der IAO trug auch dazu bei, die *Kapazität der Migrationsdienste zu stärken*. In **Tadschikistan** wurde die Umstrukturierung der neuen Migrationsdienste unterstützt, wozu auch die Ausbildung ihrer Mitarbeiter und der Vertreter privater Arbeitsvermittlungen in administrativen und rechtlichen Mechanismen gehörte. In **Kasachstan** wurde dem Nationalen Ausschuss für Migrationspolitik technische Hilfe gewährt.

Die IAO mobilisierte auch die Sozialpartner, um sie am Migrationsmanagement zu beteiligen. Für Arbeitgeberverbände in **Armenien**, **Kasachstan**, **Kirgistan**, der **Russischen Föderation** und **Tadschikistan** wurden Leitlinien zur Einstellung und Beschäftigung von Arbeitsmigranten erstellt. In der **Republik Moldau** wurde ein nationaler Verband privater Arbeitsvermittlungen eingerichtet, ein migrationsvorbereitendes Ausbildungsmodul entwickelt und Ausbilder wurden ausgebildet.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die gegenwärtige Krise ist für den rechtebasierten Ansatz in Bezug auf Arbeitsmigration mit Herausforderungen verbunden. Viele Regierungen und andere Akteure, die sich vorrangig mit der Situation der örtlichen Arbeitskräfte befassen, neigen dazu, gegenüber der Migration eine zurückhaltende und gelegentlich sogar repressive Einstellung einzunehmen, was die Gefahr diskriminierender und ausbeutender Praktiken verschärft. Die in einigen Ländern zu beobachtende Übertragung der Zuständigkeit für Fragen der Arbeitsmigration von Arbeits- zu Innenministerien kann Bemühungen um die Stärkung der Rechte von Arbeitsmigranten ebenfalls erschweren.

Schaffung von Arbeitsplätzen und verbessertes Migrationsmanagement in Tadschikistan

Die massiven Vertreibungen im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg in Tadschikistan (1992-97) haben vor allem Männer veranlasst, im Ausland auf Arbeitssuche zu gehen. Während im Land verbleibende Familienmitglieder riskieren, in große materielle Not zu geraten, sind Arbeitsmigranten im Ausland oft mit gravierendem Missbrauch und Unsicherheit konfrontiert. Im Rahmen eines gemeinsamen IAO-UNDP-Projekts wurden die Regierung und die Sozialpartner dabei unterstützt, Gemeinschaften durch einkommenschaffende Tätigkeiten sowie durch Ausbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Eigenständigkeit zu befähigen und tadschikische Arbeitsmigranten und ihre Familien durch ein besseres Migrationsmanagement zu schützen. Die Ergebnisse umfassten Jobmessen, bei denen 5.000 potentielle Arbeitsmigranten eine Stelle fanden, verbesserte dreigliedrige Kapazität und Studien über Arbeitsmigrationsströme und -bestände.

Ergebnis 8. Die Arbeitswelt reagiert effektiv auf die HIV/Aids-Epidemie

In den Ländern Osteuropas und Zentralasiens verzeichnet die HIV-Prävalenz den höchsten Zuwachs, und die Anzahl der mit HIV in der Subregion lebenden Menschen hat 2010 schätzungsweise 1,5 Millionen erreicht. Der Zugang zu einer HIV-Behandlung ist schlechter als in jeder anderen Region und 2010 gab es schätzungsweise 90.000 durch Aids bedingte Todesfälle.

Was die IAO erreicht hat

- In 8 Ländern wurden als Teil der nationalen Antwort auf Aids nationale dreigliedrige Politiken zu HIV/Aids festgelegt.
- In 7 Ländern wurden von Mitgliedsgruppen betriebliche HIV/Aids-Programme umgesetzt.
- In der Ukraine wurde eine nationale dreigliedrige Kooperationsstrategie zu HIV/Aids und die Welt der Arbeit angenommen.
- 2011 fand ein regionales Gewerkschaftstreffen zu HIV/Aids und Arbeitsschutz statt.

Tätigkeiten der IAO

- In 10 Ländern wurden Beratungsdienste zu HIV/Aids-Politiken und -Programmen gewährt.
- Eine Ausbildung zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit erhielten dreigliedrige Mitgliedsgruppen und Arbeitsaufsichtsbeamte auf Länderebene sowie 20 Lehrgangsteilnehmer im Turiner Zentrum.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Die IAO unterstützt die Entwicklung von betrieblichen Politiken im Rahmen nationaler Aids-Reaktionen und ihre Umsetzung auf betrieblicher Ebene.

Im Einklang mit den Grundsätzen der Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, wurde **Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, der Republik Moldau, der Russischen Föderation, Tadschikistan** und der **Ukraine** technische Hilfe gewährt, um gleichstellungsorientierte *nationale dreigliedrige betriebliche Politiken zu HIV/Aids* einzuführen. In Absprache mit den Sozialpartnern nahmen die Regierungen Anti-Diskriminierungs-, Präventions- und Bewältigungsstrategien für die Arbeitsstätte in nationale HIV/Aids-Gesetze und -Politiken auf. Mit Unterstützung der IAO nahmen die Mitgliedsgruppen in der **Ukraine** eine nationale dreigliedrige Kooperationsstrategie zu HIV und Aids und die Welt der Arbeit an, und in **Bosnien und Herzegowina** überprüfte eine dreigliedrige Arbeitsgruppe die bestehenden rechtlichen Vorschriften und betrieblichen Politiken, um Lücken und Konflikte im Zusammenhang mit der HIV-Prävention, -Behandlung und -Betreuung anzugehen.

Eine Vielzahl technischer Beratungsdienste wurde bereitgestellt, um *betriebliche Programme* zur Erleichterung des Zugangs zu Prävention, Behandlung, Betreuung und Unterstützung in Bezug auf HIV/Aids umzusetzen. In **Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Estland, Kasachstan, der Republik Moldau, der Russischen Föderation** und der **Ukraine** initiierten große Unternehmen, die Sozialpartner und öffentliche Institutionen HIV/Aids-Kampagnen in Sektoren von zentraler Bedeutung (Öl, Metallverarbeitung, Straßenbau, Fremdenverkehr, Nahrungsmittel, Bildung und Gesundheit). In **Bosnien und Herzegowina, Tadschikistan** und der **Ukraine** wurde die Kapazität der Mitgliedsgruppen gestärkt, Mittel für betriebliche HIV/Aids-Programme zu mobilisieren. Evaluierungen zeigen, dass die Unterstützung der IAO, die großflächige Präventionskampagnen, Workshops, die Ermittlung von Zielunternehmen und die Ausbildung von Kontaktpersonen umfasste, unter Führungskräften, Arbeitnehmern, Ausbildern, Arbeitsaufsichtsbeamten und Arbeitsrichtern zu einem besseren Wissen über HIV/Aids in der Welt der Arbeit geführt hat.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die erfolgreiche Umsetzung von HIV/Aids-Strategien ist von einer engagierten betrieblichen Mitwirkung abhängig. Dies erfordert zusätzliche Bemühungen aller beteiligten Akteure, wozu auch mehr Ausbildungsmaßnahmen und eine breiter angelegte Verteilung und Übersetzung der einschlägigen Instrumente der IAO gehört. Konzepte, die auf der sektoralen Ebene ansetzen oder vom Management von großen Unternehmen ausgehen, haben offenbar die größte Hebelwirkung.

Ergebnis 9. Arbeitgeber verfügen über starke, unabhängige und repräsentative Verbände

Nach dem Übergang von der zentralen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft sind freie und unabhängige Arbeitgeberverbände in Osteuropa und Zentralasien noch immer ein relativ neues Phänomen. Diese Verbände stehen vor der zweifachen Herausforderung, die Zahl ihrer Mitglieder zu erhöhen und ihre Dienste zu verbessern, während sie gleichzeitig ihre Fähigkeiten in Bereichen wie Verhandlungen und Lobbytätigkeiten stärken müssen, damit sie in der Lage sind, die Stimme der Unternehmen in der Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik effektiver zu vertreten.

Was die IAO erreicht hat

- Stärkere Arbeitgeberverbände in 14 Ländern, insbesondere durch das Angebot neuer oder verbesserter Dienste für die Mitglieder (10 Länder) und eine verbesserte Kapazität zur Einflussnahme auf die Entwicklung von Grundsatzpolitik (4 Länder).
- In 2 Ländern wurden von Arbeitgeberverbänden Arbeitsschutzzentren eingerichtet.
- In Armenien wurden zwei neue sektorale Arbeitgeberverbände gegründet.
- Vom nationalen Arbeitgeberverband der Republik Moldau wurden drei neue Regionalbüros eingerichtet.

Tätigkeiten der IAO

- 6 Länder erhielten ein Ausbildungspaket und eine Ausbildung von Ausbildern zur Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten durch bessere Personalführung, und im Turiner Zentrum erhielten 828 Lehrgangsteilnehmer eine Ausbildung zur Stärkung von Arbeitgeberverbänden.
- Eine für die Verwendung in zentral- und osteuropäischen Ländern angepasste Veröffentlichung über makroökonomische Konzepte für Verhandlungsführer wurde erstellt (IAA, 2009b).
- Für 3 Länder wurden Studien über Kosten und Barrieren für Unternehmen veröffentlicht.
- Für 4 Länder wurden Leitfäden für Arbeitgeber über Arbeitsrecht veröffentlicht.
- Für Arbeitgeberverbände in Osteuropa und Zentralasien wurden verschiedene Publikationen ins Russische übersetzt.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Die Fähigkeit der Arbeitgeberverbände zur Erbringung qualitativ guter Dienste ist entscheidend, wenn es darum geht, Mitglieder anzuwerben und zu binden. Ein Schwerpunkt der Unterstützung der IAO waren daher Instrumente und Ausbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der für die Mitglieder gebotenen Dienste (**Albanien, Bosnien und Herzegowina, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Republik Moldau, Serbien, Ukraine**). In der **Republik Moldau** wurden in drei Regionen Workshops zur Rolle und den Funktionen von Arbeitgeberverbänden veranstaltet, wobei der Schwerpunkt auf der örtlichen Wirtschaftsentwicklung lag. In **Montenegro** wurden Workshops für die Ausbildung von Ausbildern zu Fragen wie Humanressourcenmanagement, Besteuerung und Inspektionspflichten und -rechte veranstaltet. Die Unterstützung der IAO umfasste auch die Förderung von Arbeitsschutzdiensten von Arbeitgeberverbänden (**Armenien, Georgien, Republik Moldau, Serbien**). Unterstützt wurden ferner die Republikanische Arbeitgeberunion **Armeniens** und der Arbeitgeberverband **Georgiens** bei der Einrichtung von Arbeitsschutzzentren und eines Netzwerks von Arbeitsschutzberatern und -ausbildern. In der **Republik Moldau** wurde ein Workshop für die Ausbildung von Ausbildern veranstaltet und acht regionale Workshops befassten sich mit der Arbeitsschutz- Risikobewertung in der Landwirtschaft und im Baugewerbe.

Die Maßnahmen der IAO leisteten auch einen bedeutenden Beitrag zur institutionellen Stärkung von Arbeitgeberverbänden. In **Armenien** wurde technische Hilfe geleistet bei der Einrichtung zweier neuer sektoraler Arbeitgeberverbände, indem im Rahmen des Partnerschaftsprojekts der IAO für Arbeitgeberverbände eine Zusammenarbeit und ein Wissensaustausch mit den nationalen Arbeitgeberverbänden von **Zypern** ermöglicht wurde. In der **Republik Moldau** wurden drei regionale Büros des nationalen Arbeitgeberverbandes einge-

richtet. Der Arbeitgeberverband von **Montenegro** unternahm eine Studienreise nach **Malta**, und die IAO unterstützte ein Partnerschaftsprogramm zwischen der Russischen Union der Industriellen und Unternehmer und NORDMETALL (einem norddeutschen Arbeitgeberverband für die Metall- und Elektroindustrie) zur Konsolidierung regionaler und verzweigter Arbeitgeberstrukturen in der **Russischen Föderation**.

Kapazitätsschaffung und verbessertes Fachwissen halfen nationalen Arbeitgeberverbänden, das wirtschaftliche Umfeld zu analysieren und sich bei der nationalen und internationalen Gestaltung von Grundsatzpolitik effektiver Gehör zu verschaffen (**Albanien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina** und **Serbien**). Arbeitgeberverbänden in **Albanien, Bosnien und Herzegowina** und **Serbien** wurde technische und finanzielle Unterstützung gewährt, um ausführliche Studien über Kosten und Barrieren für Unternehmen auf nationaler, regionaler und sektoraler Ebene durchzuführen. In Südosteuropa wurden für Vertreter von Arbeitgeberverbänden drei Subregionalseminare über die Entwicklung von Antworten auf die Wirtschaftskrise und die Stärkung des sozialen Dialogs veranstaltet, um sich nach der Krise bietende Chancen zu nutzen und Herausforderungen entgegenzutreten zu können. Der ACT/EMP-Toolkit für die Schaffung eines günstigen Umfelds für nachhaltige Unternehmen und die Umsetzung von EU-Richtlinien in innerstaatliche Rechtsvorschriften wurde eingesetzt, um ein unternehmensfreundliches Umfeld zu schaffen.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung und die andauernde Wirtschaftskrise sind für Arbeitgeberverbände eine Herausforderung, nicht nur in Zentralasien, sondern auch in Europa. Insbesondere die Frage, wie ein Beitrag zu effektiven Krisenantworten geleistet werden kann, ist nach wie vor von großer Bedeutung und die IAO muss die von ihr gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um ihre Unterstützung der Arbeitgeberverbände überall in der Region neu zu beleben und weiterzuentwickeln.

Stärkung der institutionellen Kapazität von Arbeitgeberverbänden in Serbien

Eine Studienreise serbischer Arbeitgeberverbände nach Kroatien wurde unterstützt, um sich über die Einrichtung eines Ausbildungszentrums zu informieren. Veranstaltet wurden ferner ein Workshop für die Ausbildung von Ausbildern im Humanressourcenmanagement und sechs regionale Workshops für die Prävention und Beilegung von Streitigkeiten, was dazu führte, dass der serbische Arbeitgeberverband seine Dienste erweiterte, indem er für Mitglieder und potentielle Mitglieder für eine Vielzahl juristischer und das Personalmanagement betreffende Fragen ein formales Bildungs- und Ausbildungszentrum einrichtete.

Ergebnis 10. Arbeitnehmer verfügen über starke, unabhängige und repräsentative Verbände

Fast alle Gewerkschaften in der Region verzeichnen eine konstante oder abnehmende Zahl von Mitgliedern, was ihre Ressourcen eingeschränkt und ihre Stimme in den Institutionen des sozialen Dialogs geschwächt hat. Das hohe Tempo der jüngsten wirtschaftlichen und sozialen Transformationen hat den Druck auf Arbeitnehmerverbände erhöht, ihre Managementstrukturen und -verfahren zu verbessern und fachliche Kenntnisse und Dienste zu entwickeln, die den Bedürfnissen ihrer Mitglieder besser entsprechen. Darüber hinaus sind Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und andere grundlegende Rechte der Gewerkschaften in einigen Ländern noch immer stark eingeschränkt.

Was die IAO erreicht hat

- Arbeitnehmerverbände wurden gestärkt, insbesondere durch das Angebot von mehr einschlägigen Diensten (9 Länder), verbesserte interne Strukturen und Verfahren (10 Länder), bessere Fachkenntnisse und eine effektivere Mitsprache in innerstaatlichen Diskussionen und bei der Gestaltung von Politik (9 Länder).
- In 2 Ländern wurden strategische Aktionspläne zur Stärkung von Gewerkschaften entwickelt.
- In 8 Ländern wurde die Teilnahme von Frauen an Verfahren für Kollektivverhandlungen gestärkt.
- In 4 Ländern wurde die Kapazität der Gewerkschaften zur Organisation im informellen Sektor verbessert.

Tätigkeiten der IAO

- In 8 zentral- und osteuropäischen Ländern Forschungsarbeiten und Seminare über die Antwort auf die Krise.
- In 27 Ländern fachliche Beiträge und Ausbildungsseminare.
- Im Turiner Zentrum erhielten 1.456 Lehrgangsteilnehmer eine Ausbildung zur Stärkung von Arbeitnehmerverbänden.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Es wurde weiterhin technische Unterstützung geleistet, um die Kapazität von Gewerkschaften zu stärken, was dazu führte, dass sie *mehr einschlägige Dienste anbieten* konnten. In **Albanien, Bosnien und Herzegowina** und der **Republik Moldau** führten Gewerkschaften Ausbildungsprogramme für Arbeitsschutz ein. Darüber hinaus unterstützte die IAO Gewerkschaften bei der notwendigen Vertiefung der Wissensgrundlagen, um effektiv auf die Krise reagieren zu können, insbesondere in **Bulgarien, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kroatien, Litauen, der Republik Moldau, Rumänien** und **Serbien**.

In **Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Georgien, Kirgistan, Montenegro, der Republik Moldau** und **Serbien** wurden mit Hilfe von Beratungsdiensten *interne Gewerkschaftsstrukturen* und *-verfahren verbessert*. In **Armenien** und **Georgien** boten technische Beratung und strategische Planungsseminare grundlegende Werkzeuge zur Durchführung von Analysen in Bezug auf Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen von Gewerkschaftsstrukturen und -politiken und *zur Entwicklung strategischer Aktionspläne*. In **Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kasachstan** und **Montenegro** wurde die *Kapazität der Arbeitnehmerverbände zur Organisation im informellen Sektor* gestärkt.

Beispiele für *verbesserte Fachkenntnisse und eine effektivere Mitsprache* der Gewerkschaften in nationalen Diskussionen und der Gestaltung von Politik sind z. B. die Kommentare der Gewerkschaften zur Neufassung der Arbeitsgesetzgebung zum Streikrecht in der **Russischen Föderation**, die stärkere Beteiligung der Gewerkschaften in **Aserbaidschan** und **Kirgistan** an der Konzeption, Überwachung und Evaluierung innerstaatlicher Beschäftigungs- und sozioökonomischer Politiken und die verbesserte Kapazität der Arbeitnehmerverbände in **Albanien, Bosnien und Herzegowina, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, der Republik Moldau** und **Serbien**, einen zweigliedrigen sozialen Dialog über die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu führen.

Ein Schwerpunkt der Unterstützung waren die Bedürfnisse von Frauen und bestimmten Arbeitnehmerkategorien. Mit technischer Hilfe und Workshops für Kapazitätsschaffung wurde *die Beteiligung von Frauen an Kollektivverhandlungsprozessen auf allen Ebenen gestärkt (Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Republik Moldau, Russische Föderation, Serbien)*. Die in Zusammenarbeit mit dem Pan-Europäischen Regionalrat des Internationalen Gewerkschaftsbunds gebotene Ausbildung zu Antidiskriminierungsmaßnahmen trug zur Stärkung der Rolle von Gewerkschafterinnen bei, die in Frauenausschüssen in Südosteuropa, Osteuropa und Zentralasien den Vorsitz führen. Die Unterstützung betraf auch den Schutz der Arbeitsmigranten (**Armenien, Republik Moldau, Russische Föderation, Ukraine**). Im Bereich der Arbeitsmigranten wurde angeregt, transnational zusammenzuarbeiten. So kooperierten beispielsweise Gewerkschaften in **Armenien** mit Unterstützung des Amtes mit **russischen** Gewerkschaften beim Schutz von Arbeitnehmern vor Menschenhandel.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die Reaktion auf die gegenwärtige Krise wurde rasch zur wichtigsten Priorität der Gewerkschaftsbewegung. Eine entscheidende diesbezügliche Maßnahme war die Einrichtung eines Helpdesk für die Krise im Jahr 2009 durch ACTRAV, um Gewerkschaften bei ihrer Antwort auf die Krise und der Sicherung von Arbeitnehmerrechten zu unterstützen. Dennoch sind in Anbetracht der Schwere der Krise und des Ausmaßes der Probleme, vor denen Arbeitnehmerverbände überall in der Region stehen, stetige und größere Bemühungen erforderlich.

Stärkung der institutionellen Kapazität von Gewerkschaften in der Republik Moldau

Mit Unterstützung der IAO hat der Nationale Gewerkschaftsbund von Moldau einen Aktionsplan entwickelt, um auf sektoraler und regionaler Ebene Kollektivverhandlungen und den sozialen Dialog zu verbessern. Die Unterstützung umfasste eine Studie zur Ermittlung rechtlicher Lücken im Bereich des sozialen Dialogs sowie ein Sachverständigenseminar und zwei Ausbildungsseminare für Gewerkschaftsfunktionäre und -verhandlungsführer aus ausgewählten Sektoren und Regionen. Die Stärkung der Verhandlungskompetenzen versetzte sie in die Lage, in konstruktiver und sachlicher Weise einen Beitrag zu Kollektivverhandlungen zu leisten.

Ergebnis 11. Arbeitsverwaltungen wenden aktuelle Arbeitsgesetze an und erbringen wirksame Dienstleistungen

Arbeitsaufsichts- und -verwaltungsdienste sind noch immer unzureichend finanziert, und Zuständigkeiten sind auf verschiedene Ministerien verteilt, insbesondere in verschiedenen osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern. Die jüngste haushaltspolitische Straffung hat die Arbeitsmarktverwaltung und den Vollzug der Arbeitsgesetzgebung weiter geschwächt und zu einem Rückgang der Zahl von Inspektionen betrieblicher Arbeitsbedingungen beigetragen. Der Trend zur Liberalisierung der Arbeitsmarktregulierung hat sich während der Krise beschleunigt.

Was die IAO erreicht hat

- 2 Länder haben ihre Arbeitsgesetzgebung reformiert, um sie an internationale Arbeitsnormen anzupassen.
- 5 Länder haben nationale Aktionspläne zur Arbeitsaufsicht entwickelt.
- Bulgarien, Griechenland und Rumänien haben eine dreiseitige Kooperationsvereinbarung zur Bekämpfung von Schwarzarbeit unterzeichnet.
- Das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, wurde von Island, der Slowakei, Tadschikistan und der Tschechischen Republik ratifiziert.
- Das Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978, wurde von Belgien ratifiziert.
- Das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, wurde von Island, der Slowakei und der Tschechischen Republik ratifiziert.
- Die Republik Moldau verzeichnete dank einer Sensibilisierungskampagne der IAO einen Rückgang arbeitsbedingter Todesfälle in der Landwirtschaft von schätzungsweise 30 Prozent.

Tätigkeiten der IAO

- Für 21 Länder wurde ein Profil der Arbeitsaufsichtssysteme erstellt und für 37 Länder wurden Daten gesammelt.
- In 3 Ländern wurden die vorgeschlagenen Reformen der Arbeitsgesetzgebung kommentiert.
- In 5 Ländern wurde die Arbeitsaufsicht überprüft.
- Zur Entwicklung von Arbeitsaufsichtssystemen wurden 22 Berichte und Papiere veröffentlicht.
- In Sofia wurde 2010 eine Internationale Konferenz über die Bekämpfung von Schwarzarbeit in der EU veranstaltet.
- Im Turiner Zentrum wurden 198 Angehörige der Mitgliedsgruppen in Fragen der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht ausgebildet.
- In der Ukraine wurde 289 Arbeitsaufsichtsbeamte ausgebildet.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Die Krise hat dazu geführt, dass eine wachsende Zahl von Ländern um Unterstützung bei der Stärkung ihrer Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsämter ersucht hat. Das Programm von 2009 für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht befasst sich mit neu entstehenden globalen Phänomenen, z. B. mit neuen Beschäftigungsformen, der verstärkten Auslagerung von Arbeit und der wachsenden Komplexität von Versorgungsketten.

Ein starkes und zweckmäßiges Arbeitsrecht unterstützt die grundlegenden Aufgaben, Mindestnormen festzulegen und die Parameter des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverhältnisses zu definieren. Unterstützt wurde die *Reform des Arbeitsrechts* in **Armenien** und der **Republik Moldau** und in **Albanien**, **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**, **Kasachstan**, **Kirgistan**, **Rumänien**, **Serbien**, der **Slowakei**, der **Türkei**, **Ungarn** und der **Ukraine** wurden Kommentare zu Abänderungsentwürfen des Arbeitsrechtes verfasst.

Überprüfungen der Arbeitsaufsicht wurden in **Armenien**, **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**, **Montenegro**, der **Republik Moldau** und der **Ukraine** durchgeführt und in **Albanien**, **Armenien**, **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**, der **Republik Moldau** und der **Ukraine** wurden *nationale Aktionspläne* zum Aufbau von Kapazität für Arbeitsaufsichtssysteme entwickelt. 2009 wurde in **Albanien**, **Armenien**, **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**, **Kasachstan**, der **Republik Moldau** und **Montenegro** ein Projekt für Arbeitsaufsichtssysteme auf den Weg

gebracht, das auch die Konzeption und Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitsaufsichtsbeamte umfasste. Die *Unterzeichnung einer dreigliedrigen Kooperationsvereinbarung* zwischen **Bulgarien, Griechenland und Rumänien** im Jahr 2010 markierte einen wichtigen Fortschritt bei grenzüberschreitenden Bemühungen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und der informellen Wirtschaft.

Darüber hinaus wurden thematische Projekte durchgeführt, z. B. die Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten in der **Republik Moldau** und der **Ukraine** zur Verbesserung ihrer Fähigkeit, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, z. B. durch die Ausarbeitung von Gleichstellungsplänen für Unternehmen. In ähnlicher Weise führte die Unterstützung bei Abänderungen des Arbeitsrechts zu einem verbesserten rechtlichen Rahmen für die Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung bei der Arbeit. In **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Moldau und der Ukraine** wurden Kommunikations- und Aufsichtskampagnen mit den Schwerpunkten Schwarzarbeit, Verhütung berufsbedingter Gefahren und Gleichstellung der Geschlechter eingeführt oder erweitert, um die Wirksamkeit der Arbeitsaufsichtsämter zu stärken, sozialen Dialog zu fördern und Arbeitsbedingungen zu verbessern. In der **Republik Moldau** schätzen die nationalen Behörden, dass die Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle in der Landwirtschaft dank einer Kampagne um 30 Prozent gesunken ist.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Es ist von entscheidender Bedeutung, positive Beispiele von Arbeitsverwaltungen in EU-Ländern zu analysieren und, wo es sinnvoll ist, den Transfer vorbildlicher Praktiken zu erleichtern, um Arbeitsunfälle und Gesundheitsbeschwerden bei der Arbeit, Schwarzarbeit und andere Probleme im Bereich der Arbeit anzugehen. Effektive Arbeitsverwaltungssysteme können auch gefördert werden, indem auf der Grundlage einer Koordination von wichtigen Ministerien, der Justiz, staatlichen Aufsichtsgremien und den Sozialpartnern integrative Ansätze gefördert werden. In vielen Ländern stoßen solche Bemühungen jedoch auf Herausforderungen finanzieller und personeller Art, was durch die Auswirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise noch verschärft wird.

Ergebnis 12. Dreigliedrigkeit und eine stärkere Arbeitsmarktsteuerung tragen zu einem effektiven Sozialdialog und tragfähigen Arbeitsbeziehungen bei

Trotz der stetigen Bemühungen der Regierungen im letzten Jahrzehnt, tragfähige dreigliedrige Systeme einzurichten, sind die Arbeitsbeziehungssysteme in Zentral- und Osteuropa und Zentralasien noch immer schwach und fragmentiert. In diesen Ländern umfassen die Barrieren, die ein gutes Funktionieren des sozialen Dialogs verhindern, unzureichende rechtliche Rahmen, schwache Sozialpartner und ein mangelnder Einfluss der Institutionen des sozialen Dialogs bei der Gestaltung von Politik und Rechtsvorschriften.

Was die IAO erreicht hat

- Neue oder wiederbelebte Wirtschafts- und Sozialräte oder ähnliche Institutionen in 6 Ländern.
- Neue oder reformierte Institutionen für Kollektivverhandlungen und Streitbeilegungsmechanismen in 9 Ländern.
- Im Anschluss an eine Dreigliedrige Subregionalkonferenz der IAO über Wirtschafts- und Sozialräte im westlichen Balkan und der Republik Moldau (2010, Ohrid, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien) kamen die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien überein, die Rolle der Sozialpartner im nationalen Wirtschafts- und Sozialrat zu stärken.
- In Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde 2010 die Agentur für die friedliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten eingerichtet.
- In Serbien wurde das Gesetz über die friedliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten abgeändert und die Kompetenzen der zuständigen Agentur wurden erweitert.
- Das Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, wurde von der Russischen Föderation und der Slowakei ratifiziert.

Tätigkeiten der IAO

- Im Turiner Zentrum erhielten 311 Lehrgangsteilnehmer eine Ausbildung in Verfahren des sozialen Dialogs.
- Eine dreigliedrige Subregionalkonferenz der IAO über die Verhütung und einvernehmliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten im westlichen Balkan und der Republik Moldau (2009, Montenegro).
- In Genf 2012 Veranstaltung eines Workshops über Europäischen Sozialdialog.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Die Wiederbelebung von *Wirtschafts- und Sozialräten* und ähnlichen Gremien als Foren für dreigliedrige Konsultationen für Wirtschafts- und Sozialfragen wurde unterstützt. In **Albanien, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** und **Montenegro** wurde das Schwergewicht darauf gelegt, ihre Regelungen und Repräsentationskriterien zu überarbeiten. In Montenegro wurde ein neues Gesetz zum Vertretungsrecht von Gewerkschaften angenommen und das Gesetz von 2007 über Sozialräte wurde abgeändert. In der **Republik Moldau, Serbien** und der **Ukraine** wurde die Funktionsweise nationaler dreigliedriger Institutionen verbessert, indem die fachliche Kapazität ihrer Sekretariate durch Studienbesuche und Ausbildungsmaßnahmen zum sozialen Dialog gestärkt wurde.

Neun Länder *etablierten oder stärkten Institutionen für Kollektivverhandlungen und Mechanismen für Streitbeilegung*. In Ländern des westlichen Balkans und der **Republik Moldau** wurden die institutionellen und rechtlichen Grundlagen des sozialen Dialogs gefestigt und eine effektive Kultur des sozialen Dialogs gefördert. In **Bosnien und Herzegowina** (Republika Srpska), **Serbien** und **Montenegro** wurden operative Mechanismen für die friedliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten eingerichtet oder gestärkt. In **Montenegro** nahm die neu eingerichtete Agentur für die friedliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten 2010 ihren Betrieb auf. In **Serbien** wurde das Gesetz über die friedliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten abgeändert und die Kompetenzen der Agentur wurden gestärkt. In **Armenien, Aserbaidschan** und **Kirgistan** wurden die nationalen Institutionen und Mechanismen des sozialen Dialogs ebenfalls im Einklang mit internationalen Arbeitsnormen gestärkt.

In zehn Ländern (**Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kasachstan, Kirgistan, Republik Moldau, Serbien, Türkei, Ukraine**) wurden zur Einrichtung nationaler Rahmen für sozialen Dialog fachliche Kommentare zu Gesetzesentwürfen bereitgestellt und für Mitgliedsgruppen wurde der Aufbau von Kapazität ermöglicht.

Darüber hinaus wurde die Verwendung von Institutionen und Verfahren des sozialen Dialogs als Aktionsforum in bestimmten Bereichen gefördert, z. B. durch die Entwicklung interinstitutioneller Koordinationsmechanismen und eines günstigeren gesetzlichen Umfeldes zur Förderung des Übergangs von der informellen zur formalen Wirtschaft in **Albanien, Bosnien und Herzegowina** und **Montenegro**.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Es hat sich gezeigt, wie wichtig es in der Region ist, rasch auf unerwartete Anfragen reagieren zu können, z. B. im Fall der von den Sozialpartnern erbetenen „dringenden Beratung“ zu vorgeschlagenen Arbeitsrechtreformen und Krisenreaktionen. Die IAO hat sich auch bemüht sicherzustellen, dass Dreigliedrigkeit und tragfähige Arbeitsbeziehungen Teil der Lösung für die wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und sozialen Herausforderungen sind, die die Krise verursacht hat, indem sie die Reichweite ihrer Politiken über Arbeitsministerien hinaus auf andere wichtige Ministerien und internationale Gremien wie die EU und den IWF ausgedehnt hat. Doch trotz einiger Fortschritte steht der dreigliedrige soziale Dialog immer noch vor rechtlichen, organisatorischen und politischen Hindernissen, insbesondere in Südosteuropa, Osteuropa und Zentralasien.

Verhandlungen als Weg aus der Krise

Das Turiner Zentrum hat für die Sozialpartner in 27 Mitgliedstaaten der EU und 3 Beitrittsländern vorbildliche Praktiken ermittelt und Lösungen vorgeschlagen durch ihr Konzept „Verhandlungen als Weg aus der Krise: Forum zum Thema sozialer Dialog und Arbeitsbeziehungen im Zentrum der Wirtschaftskrise in Europa“. Die Sozialpartner analysierten Verfahren und Instrumente, um die Auswirkungen der Krise durch die Nutzung verschiedener Komponenten des Systems der Arbeitsbeziehungen zu überwinden. Akteure, Ergebnisse und Wirkungsweisen wurden diskutiert und zu Themen wie Arbeitsmarktflexibilisierung, Arbeitsmigration, atypische Beschäftigungsformen, Veränderungen des Tätigkeitsinhalts und Arbeitsbedingungen wurden Veröffentlichungen erstellt. Als Reaktion auf die Krise zu ergreifende Maßnahmen wurden skizziert, z. B. die Stärkung des nationalen dreigliedrigen sozialen Dialogs, auf Verhandlungen beruhende Wege aus der Krise durch Kollektivverhandlungen, öffentliche Politiken als Reaktion auf die Krise und die Rolle der Arbeitsverwaltung.

Ergebnis 13. Ein sektorspezifischer Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit wird angewendet

Verschiedene Sektoren in der Region stehen vor einer Reihe von Herausforderungen, z. B. sich wandelnde Arbeitsbedingungen, unzureichende Kollektivverhandlungen und Probleme bei der Verhütung oder Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten. Um aus dem komplementären Charakter der vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit Vorteil zu ziehen, wurde die Umsetzung von sektorspezifischen Normen, Richtlinienansammlungen und Leitsätzen unterstützt und auf Anfrage wurde Ausschüssen für sektoralen sozialen Dialog technische Beratung gewährt.

Was die IAO erreicht hat

- Das Seearbeitsübereinkommen, 2006, wurde von 14 Ländern ratifiziert.
- Acht andere sektorale Übereinkommen wurden von 12 Ländern ratifiziert.
- Das IAO/UNESCO/WIPO-Übereinkommen von Rom zum Schutz der ausübenden Künstler, der Herstellung von Tonträgern und der Sendeunternehmen (1961) wurde von Bosnien und Herzegowina und Zypern ratifiziert.
- In Kirgistan und Tadschikistan wurde ein Projekt über Arbeitsbedingungen im Landwirtschaftssektor entwickelt.
- In der Textil- und Bekleidungsindustrie in Rumänien wurde ein sektoraler Sozialpakt zur Erholung von der Krise ausgearbeitet.

Tätigkeiten der IAO

- Im Turiner Zentrum wurden 134 Angehörige von Mitgliedsgruppen ausgebildet.
- Veröffentlichungen beinhalteten ein Papier über die Auswirkungen der Krise auf den rumänischen Textil- und Bekleidungssektor (Leucuta, 2009).
- Für 3 Länder wurden sektorale Länderprofile zusammengestellt.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Ein auf den sektoralen Arbeitsnormen der IAO beruhender sektoraler Ansatz hat sich bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit in bestimmten Sektoren als besonders effektiv erwiesen. Das *Seearbeitsübereinkommen*, 2006, ist einzigartig insofern, dass für sein Inkrafttreten 30 Ratifikationen erforderlich sind, was im August 2012 erreicht wurde. Seit 2009 haben 14 Länder der Region (**Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Spanien, Zypern**) das Übereinkommen ratifiziert.

Förderungstätigkeiten führten zur *Ratifizierung sektoraler Übereinkommen*, z. B. des Übereinkommens (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, durch die **Tschechische Republik, Island** und die **Slowakei**; des Übereinkommens (Nr. 184) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001, durch **Bosnien und Herzegowina** und die **Ukraine**; des Übereinkommens (Nr. 167) über den Arbeitsschutz im Bauwesen, 1988, durch **Serbien**; des Übereinkommens (Nr. 176) über den Arbeitsschutz in Bergwerken, 1995, durch **Bosnien und Herzegowina** und die **Ukraine**; des Übereinkommens (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, durch die **Slowakei** und **Slowenien**; des Übereinkommens (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, durch **Bosnien und Herzegowina** und die **Slowakei**; des Übereinkommens (Nr. 185) über Ausweise für Seeleute (Neufassung), 2003, durch **Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Luxemburg, die Russische Föderation** und **Spanien**; und des Übereinkommens (Nr. 188) über die Arbeit in der Fischerei, 2007, durch **Bosnien und Herzegowina**.

Technische Hilfe wurde geleistet, um den sozialen Dialog auf sektoraler Ebene zu stärken in Häfen (**Bulgarien, Kroatien, Rumänien**), im Straßenverkehr (**Bulgarien, Rumänien**) und in der Metallurgie (**Kasachstan**). In den Bereichen Zivilluftfahrt, Öl und Gas, Häfen und Textilindustrie wurden Studien durchgeführt. Ausbildungsmaßnahmen erfolgten zum Arbeitsschutz im Baugewerbe (**Aserbaidschan**) und in der Öl- und Gasindustrie (**Kasachstan**). In **Kirgistan** und **Tadschikistan** wurde ein Projekt entwickelt, um die *Arbeitsbedingungen im Landwirtschaftssektor zu fördern*. In **Bosnien und Herzegowina, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** und **Serbien** wurde die Förderung von Kollektivverhandlungen und die Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten im öffentlichen Sektor unterstützt.

Unterstützung wurde auch gewährt, um den sozialen Dialog in den Sektoren zu unterstützen, die von der Krise besonders betroffen sind. So wurde beispielsweise im Textil- und Bekleidungssektor in **Rumänien** Unterstützung gewährt, um einen *sektoralen Sozialpakt* zur Erholung von der Krise zu konzipieren und umzusetzen und ein dreigliedriger Workshop wurde zur Ausbildung und Umschulung im Kontext der Erholung veranstaltet.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die engere Integration sektoraler Tätigkeiten in Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit hat dazu beigetragen, effektive sektorale Aktionsprogramme einzurichten; sie sollten daher künftig gestärkt werden. Priorität sollte darauf gelegt werden, aktuelle sektorale Übereinkommen zu ratifizieren und die neue Industriepolitik von Ländern zu unterstützen, deren Ziel darin besteht, die Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und die Verkürzung des technologischen Rückstands zu fördern, insbesondere in von der Krise betroffenen Sektoren, und in Sektoren mit einer höheren Wertschöpfung zu diversifizieren.

Ergebnis 14. Die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen sind allgemein bekannt und werden verbreitet in Anspruch genommen

Überall in der Region gibt es einen Trend zur Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen, die im östlichen Teil der Region noch schwach entwickelt sind. Kollektivverhandlungen sind bei der Suche nach ausgewogenen Antworten auf die Krise von entscheidender Bedeutung.

Was die IAO erreicht hat

- Die Türkei hat ihre Verfassung abgeändert, um die Übereinstimmung mit dem Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, und dem Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, zu verbessern.
- Dreigliedrige Konsultationen über Krisenreaktionen führten zur Annahme von Maßnahmenpaketen gegen die Krise in einer Reihe von EU- und Nicht-EU-Ländern.
- In Georgien wurde eine dreigliedrige Kommission für soziale Partnerschaft eingerichtet.

Tätigkeiten der IAO

- Im Turiner Zentrum erhielten neun Angehörige von Mitgliedsgruppen eine Ausbildung über den Schutz und die Förderung der Rechte auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungsstrategien.
- Zu Kollektivverhandlungen wurden eine Publikation (Hayter et al., 2011) und sechs Arbeitspapiere ¹ veröffentlicht.

¹ Siehe beispielsweise: Glassner und Keune (2012).

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sind ein grundlegendes Menschenrecht und bilden einen der vier fundamentalen Grundsätze der IAO zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit und einer fairen Globalisierung. Trotz der guten Bilanz im Bereich der Ratifizierung der Urkunden zur Vereinigungsfreiheit gibt es weiterhin Durchführungsprobleme. Arbeitnehmerverbände stehen in **Belarus** und **Georgien** noch immer vor Schwierigkeiten. In **Belarus** wurden von der Regierung organisierte dreigliedrige Seminare über gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung und die Umsetzung von Empfehlungen des Untersuchungsausschusses unterstützt. In **Georgien** leistete die IAO einen Beitrag zur Einrichtung und Stärkung der dreigliedrigen Kommission für soziale Partnerschaft und zur Verbesserung der Arbeitnehmerrechte durch eine Novellierung arbeitsrechtlicher Bestimmungen. Die **Türkei** wurde unterstützt, echte Fortschritte zu erzielen, indem sie ihre Gesetzgebung und Praxis in Übereinstimmung mit den von ihr ratifizierten Übereinkommen Nr. 87 und 98 gebracht hat. Ein 2010 veranstaltetes Referendum hat die Übereinstimmung der türkischen Verfassung mit diesen Übereinkommen verbessert.⁷⁹

Die uneingeschränkte Achtung der Vereinigungsfreiheit ist in Zeiten einer Finanz- und Wirtschaftskrise besonders wichtig. 2010 hat sich der Allgemeine Gewerkschaftsbund der griechischen Arbeitnehmer beklagt, bestimmte im Kontext des Rettungspakets vorgeschlagene Politiken seien eine direkte Verletzung der von **Griechenland** ratifizierten Übereinkommen, z. B. der Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Der Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat diesbezüglich festgestellt, die Veränderungen des Arbeitsbeziehungssystems des Landes würden vermutlich bedeutende und potentiell verheerende Auswirkungen haben und das ganze Fundament der Kollektivverhandlungen im Land sei einsturzgefährdet. Eine im September 2011 entsandte Mission auf hoher Ebene kam zu dem Schluss, dass bei den Veränderungen die Gefahr von Nebenwirkungen bestehe, zunächst für Kollektivverhandlungen

⁷⁹ So wurde insbesondere Staatsangestellten und Pensionären das Recht auf Kollektivverhandlungen gewährt; außerdem wurden Restriktionen des Streikrechts der Arbeiter aufgehoben.

insgesamt und anschließend für den sozialen Frieden und die Gesellschaft allgemein (siehe Kapitel 4).

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Zu Beginn der Krise kamen Kollektivverhandlungen bei der Krisenantwort in vielen Ländern der Region auf allen Ebenen eine entscheidende Rolle zu. Kreative Gesamtarbeitsverträge ermöglichten es Arbeitnehmern und Unternehmen, Arbeitsplätze zu retten und gleichzeitig Einkommen und die Existenz von Unternehmen zu sichern. Seit 2010 haben die Sparmaßnahmen, die Teil finanzieller Hilfsprogramme sind, in verschiedenen Ländern jedoch zu Reformen der Arbeitsbeziehungssysteme geführt, z. B. zu einer Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen von der sektoralen auf die betriebliche Ebene und zu Kollektivverhandlungen durch „Verbände von Personen“ anstelle von Gewerkschaften. All dies unterminiert die Rolle der Sozialpartner, die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.

Ergebnis 15. Zwangsarbeit wird beseitigt

2012 zeigte eine globale Schätzung der IAO, dass 14 Prozent aller Zwangsarbeiter weltweit auf Europa und Zentralasien entfallen. Hinzu kommt, dass die Länder Osteuropas sowie der GUS mit 4,2 Opfern auf 1.000 Einwohner weltweit die höchste Rate aufweisen.

Was die IAO erreicht hat

- In 4 Ländern wurden nationale Aktionspläne gegen Menschenhandel angenommen.
- In einem Land wurde die Kapazität der Strafverfolgungsbehörden zur strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels gestärkt.
- In 3 Ländern wurden Arbeitgeberkodizes zur Zwangsarbeit angenommen.
- In 4 Ländern wurde die Kapazität der Gewerkschaften gestärkt, gegen Zwangsarbeit vorzugehen.

Tätigkeiten der IAO

- Über 300 Arbeitsaufsichtsbeamte und Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden wurden ausgebildet.
- Nationale Berichtersteller erhielten eine Orientierungshilfe zur Verwendung von IAO-Indikatoren zu Zwangsarbeit und Menschenhandel für Zwecke der Datensammlung.
- Zur Zwangsarbeit wurden sieben Studien veröffentlicht.¹

¹ Siehe z. B.:IAA (2009c).

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

In Europa und Zentralasien ist die Zwangsarbeit Folge des Menschenhandels und der irregulären Migration. Die Krise hat darüber hinaus dazu geführt, dass eine wachsende Zahl von Arbeitnehmern dem Risiko der Ausbeutung ausgesetzt ist. Nationale Strategien sind unabdingbar, um eine koordinierte Reaktion zu fördern. Als Teil des EU-IAO-Projekts „Stärkung eines umfassenden Vorgehens gegen Menschenhandel“ wurden in **Armenien, Aserbaidschan** und **Georgien nationale Aktionspläne** angenommen. Ein Aktionsplan gegen Menschenhandel wurde auch in der **Republik Moldau** angenommen und von Gewerkschaften gebilligt.

Viele GUS-Länder leiden unter einer unzureichenden Fähigkeit zur Rechtsdurchsetzung. In **Armenien** stärkte ein Projekt *die Fähigkeit der Strafverfolgungsbehörden* zur Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit Menschenhandel. Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden und Arbeitsaufsichtsämtern wurden in der Verhütung des Menschenhandels ausgebildet, eine Prüfdatenbank wurde installiert und zur Abänderung des Strafrechts wurden 15 Seminare durchgeführt. Dank dieses Projekts ist die *Zahl der Anklagen* und Verurteilungen wegen Menschenhandels angestiegen.

Ein stärkere Sensibilisierung und Zusammenarbeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ist bei der Bekämpfung von Zwangsarbeit von entscheidender Bedeutung. Mit Unterstützung der IAO wurden in **Armenien, Aserbaidschan** und **Georgien Verhaltenskodizes für Arbeitgeberverbände** ausgearbeitet und angenommen. Die IAO-IGB-Partnerschaft hat *das Problembewusstsein und die Fähigkeit von Gewerkschaftsmitgliedern zur Weiterverfolgung* angeblicher Fälle von Zwangsarbeit verbessert und den Zusammenschluss gefährdeter Arbeitnehmer gestärkt, z. B. in **Aserbaidschan, Deutschland, Georgien** und **Irland**.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat einer Reihe von Ländern nahegelegt, ihre rechtlichen und institutionellen Rahmen zu stärken, um Menschenhandel zu verhüten, Täter zu bestrafen und Opfer zu schützen. Sensibilisierungsprogramme in Ziel- wie in Herkunftsländern, z. B. die beiden Informations-

veranstaltungen bei der Vorstellung des Berliner Bündnisses gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, sind unabdingbar, und Bemühungen müssen intensiviert werden, an örtliche Situationen und Sprachen angepasste Ausbildungs- und Orientierungsmöglichkeiten anzubieten.

Ergebnis 16. Die Kinderarbeit wird beseitigt, wobei ihre schlimmsten Formen vorrangig bekämpft werden

Die Krise hat dazu geführt, dass in der Region erzielte Fortschritte bei der Verringerung von Kinderarbeit bedroht sind. Dringendes Handeln ist in verschiedenen Ländern erforderlich, die in gravierender Weise von den schlimmsten Formen der Kinderarbeit betroffen sind, z. B. Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und sexuelle Ausbeutung, Straßenarbeit, illegale Tätigkeiten (Betteln, Diebstahl und Drogenhandel) und gefährliche Arbeit in der Landwirtschaft.

Was die IAO erreicht hat

- In 11 Ländern neue oder abgeänderte Rechtsvorschriften gegen Kinderarbeit.
- In 4 Ländern nationale Aktionspläne zur Kinderarbeit.
- In 2 Ländern nationale Fahrpläne zur Kinderarbeit.
- In 13 Ländern Stärkung des Problembewusstseins, der Kapazität und der Wissensgrundlagen zum Schutz der Rechte der Kinder.
- Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, durch Turkmenistan und Usbekistan und des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, durch Turkmenistan.

Tätigkeiten der IAO

- 15 Ländern wurde technische Hilfe zur Bekämpfung der Kinderarbeit gewährt.
- 1.586 Menschen beteiligten sich an Workshops und Ausbildungsmaßnahmen zu Kinderarbeitsfragen.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Unter Berücksichtigung des Globalen Aktionsplans der IAO und des im Mai 2010 von der Weltkonferenz über Kinderarbeit in Den Haag angenommenen Wegweisers für das Erreichen der Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit bis 2016 hat die Strategie der IAO in der Region vorgelagerte Politikinterventionen zur Schaffung eines günstigen Umfelds zur Bekämpfung der Kinderarbeit mit nachgelagerten dienstleistungsorientierten Tätigkeiten auf Ebene der Gemeinschaft kombiniert. In **Armenien, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, der Republik Moldau** und der **Ukraine** haben die Regierungen die Methodologien der IAO angewandt, um das Ausmaß der Kinderarbeit auf nationaler und sektoraler Ebene (z. B. in der Landwirtschaft) abzuschätzen.

Nach Beratung durch die IAO haben verschiedene Länder Rechtsvorschriften zum Verbot der Kinderarbeit angenommen (**Albanien, Kirgistan, Tadschikistan, Ukraine**) und Listen gefährlicher Berufe für arbeitende Kinder überarbeitet (**Albanien, Belarus, Kosovo**,⁸⁰ **Republik Moldau, Rumänien, Ukraine**). Die Integration von Maßnahmen zur Kinderarbeit in die Strafrechts-, Migrations-, Sozial- oder Arbeitsmarktgesetzgebung hat die Prävention in verschiedenen Ländern gestärkt (**Albanien, Kosovo**,⁸¹ **Kroatien, Republik Moldau, Tadschikistan, Tschechische Republik, Türkei**). Zur Kinderarbeit wurden *nationale Durchführungspläne* (**Albanien, Kirgistan**) und *nationale Aktionspläne* (**Republik Moldau, Kasachstan, Kosovo, Türkei**) angenommen, und Kinderarbeitsanliegen wurden in die sozioökonomische Entwicklungspolitik integriert (**Kasachstan, Kirgistan, Kosovo**,⁸¹ **Republik Moldau, Tadschikistan, Ukraine**). Mit Hilfe von ILO-Unterlagen, die in örtliche Sprache übersetzt worden waren, erhielten Mitgliedsgruppen in **Albanien, Bulgarien, Kosovo, der Republik Moldau, Rumänien** und der **Ukraine** eine Ausbildung zu verschiedenen Aspekten der Kinderarbeit. Subregionale Workshops wurden veranstaltet zu Themen wie Kinderarbeitsüberwachungssysteme und Bildung für **Aserbaidshan, Kasachstan, Kirgistan, Tad-**

⁸⁰ Gemäß der Definition der UN-Sicherheitsratsresolution 1244.

schikistan und **Usbekistan** sowie über gute Praktiken bei der Beseitigung von Kinderarbeit für **Albanien, Bulgarien, Kosovo,**⁸¹ die **Republik Moldau, Rumänien** und die **Ukraine**.

Jedes Jahr finden anlässlich des Welttags gegen Kinderarbeit in 25 Ländern Veranstaltungen zur Schaffung von Problembewusstsein statt, und Partnerschaften sind eingegangen worden mit UNICEF in **Kosovo, Rumänien, Tadschikistan** und der **Ukraine** sowie durch UNDAFs in **Albanien, Kosovo, Kirgistan** und der **Ukraine**.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die Bekämpfung von Kinderarbeit in der informellen Wirtschaft und der Landwirtschaft ist in der Region weiterhin eine Herausforderung; gleiches gilt für die Herstellung von Verbindungen zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung. In Anbetracht wiederholter Klagen über die weit verbreitete Kinderarbeit bei der Baumwollernte in **Usbekistan** wird die IAO ihre Bemühungen fortsetzen, Zugang zu diesem Land zu erhalten, um die Baumwollernte zu überwachen.

IAO-IPEC-Programme in Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan

2010 initiierte das IAO-IPEC-Programm in **Kasachstan, Kirgistan** und **Tadschikistan** die dritte Phase des Regionalprojekts „Bekämpfung von Kinderarbeit in Zentralasien: Vom Engagement zur Aktion“. Das Projekt unterstützt die Umsetzung nationaler Aktionspläne zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit durch eine Verbindung von Politikinterventionen und dienstleistungsorientierten Tätigkeiten auf Ebene der Gemeinschaft. Schwerpunkte sind Präventionsmaßnahmen und die Befreiung von Kinderarbeitern an schwer zugänglichen Orten mit einer hohen Inzidenz der gefährlichsten Formen von Kinderarbeit, die Erprobung neuer Instrumente zur Bekämpfung der Kinderarbeit und die Einführung vorbildlicher Praktiken.

⁸¹ Gemäß der Definition der UN-Sicherheitsratsresolution 1244.

Ergebnis 17. Die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf wird beseitigt

In der Region betrifft die Diskriminierung in der Beschäftigung insbesondere Arbeitnehmer mit Behinderungen, ältere Arbeitnehmer, Frauen, Roma und Wanderarbeitnehmer. In allen Ländern gehen weniger Frauen als Männer einer festen entlohnten Erwerbstätigkeit nach und selbst in Ländern der EU ist das geschlechtsspezifische Lohngefälle noch immer hoch, da Frauen 2010 16,4 Prozent weniger als Männer verdienten.

Was die IAO erreicht hat

- In 12 Ländern wurden Maßnahmen, insbesondere neue Gesetze, Politiken oder nationale Gremien eingeführt oder gestärkt, um Diskriminierung bei der Arbeit zu eliminieren.
- In der **Türkei** und der **Ukraine** dienten großangelegte Kampagnen für die Gleichstellung der Geschlechter dazu, das Bewusstsein für die Bekämpfung diskriminierender Praktiken bei der Arbeit zu verbessern.

Tätigkeiten der IAO

- In 12 Ländern wurden Beratungsdienste zur Geschlechtergleichstellung und zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, zum Prinzip des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit, zur Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern und von Arbeitnehmern mit HIV/Aids sowie zur Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der politischen Meinung gewährt.
- In 6 Ländern wurden Angehörige von Mitgliedsgruppen in Methodologien partizipatorischer Gleichstellungs-Audits unterrichtet.
- Im Turiner Zentrum erhielten 303 Lehrgangsteilnehmer eine Ausbildung in Fragen der Diskriminierung.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Zur Bekämpfung diskriminierender Praktiken bei der Arbeit leistete die Unterstützung der IAO in der Region einen Beitrag zu *neuen Gesetzen, grundsatzpolitischen Aktionen, zum Aufbau von Wissen und zur Sensibilisierung*. Alle Länder in der Region haben das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, ratifiziert, und sie haben rechtliche Bestimmungen in bestimmten Gebieten weiter gestärkt. Die Einhaltung der Normen der IAO wurde erleichtert durch Rechtsberatung, die Förderung des sozialen Dialogs und die Einführung spezieller Politiken und Programme gegen Diskriminierung. So haben beispielsweise in der **Ukraine** verschiedene Unternehmen erstmals ein nationales Projekt zur Geschlechtergleichstellung auf den Weg gebracht und sie erhielten dafür den Industriepreis „Bester Arbeitgeber: Chancengleichheit“.

Ein weiterer Schwerpunkt der Unterstützung der IAO war die Schaffung genauer Kenntnisse und eines allgemeinen Bewusstseins für die komplexe Vielfalt diskriminierender Praktiken. Unterstützt wurden groß angelegte Gleichstellungs-Ausbildungskampagnen im öffentlichen Dienst der **Ukraine** und in der **türkischen** Textilindustrie. In **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** wurde eine langfristig angelegte Zusammenarbeit mit dem staatlichen Statistikamt auf den Weg gebracht, um genaue geschlechtsspezifische Statistiken zu erhalten. In der **Republik Moldau** wurden Bedienstete von Ministerien und nationalen Arbeitsvermittlungsdiensten in Methodologien für partizipatorische Gleichstellungs-Audits geschult. Mitgliedsgruppen haben in der Region Kampagnen durchgeführt, um das Problembewusstsein für Diskriminierung zu erhöhen. So hat beispielsweise **Belarus** eine Empfehlung erstellt, um die soziale Integration und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die Generierung von Wissen, insbesondere zu den Konzepten der Vielfältigkeit, Nichtdiskriminierung und gleichen Entlohnung für gleichwertige Arbeit ist weiterhin von entscheidender Bedeutung, um die komplexen Erscheinungsformen von Diskriminierung anzugehen und geeignete Strategien gegen Diskriminierung zu entwickeln.

Ergebnis 18. Internationale Arbeitsnormen werden ratifiziert und angewendet

Internationale Arbeitsnormen sind sowohl eigenständige Ergebnisse als auch für die IAO grundlegende Instrumente zur Erfüllung ihres Mandats. Sie legen fest, welche Voraussetzungen erforderlich sind, um wirtschaftlichen Fortschritt mit sozialer Gerechtigkeit, Wohlstand und Frieden für alle zu verbinden. Die größte Herausforderung besteht darin, den Mitgliedsgruppen nahezu legen, der Ratifizierung und Durchführung von Normen Vorrang einzuräumen, insbesondere während der gegenwärtigen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise.

Was die IAO erreicht hat

- 2 Ratifizierungen grundlegender Übereinkommen; 10 Ratifizierungen ordnungspolitischer Übereinkommen.
- 79 Ratifizierungen technischer Übereinkommen, darunter 14 Ratifizierungen des Seearbeitsübereinkommens, 2006, und 11 Ratifizierungen des Übereinkommens (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006.
- 61 Fälle, in denen der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen seine Zufriedenheit mit Maßnahmen zum Ausdruck gebracht hat, die ergriffen worden sind, um die Einhaltung ratifizierter Übereinkommen zu verbessern.

Tätigkeiten der IAO

- Im Turiner Zentrum erhielten 789 Angehörige von Mitgliedsgruppen eine Ausbildung zu internationalen Arbeitsnormen.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Mit den letzten Ratifizierungen des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, durch **Turkmenistan** und **Usbekistan** ist die Zahl der Länder in der Region, die alle acht *grundlegenden Übereinkommen* ratifiziert haben, jetzt auf 50 von 51 angestiegen, da **Usbekistan** noch das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, ratifizieren muss.

Fördertätigkeiten führten zu zehn weiteren Ratifizierungen der vier sogenannten „ordnungspolitischen“ Übereinkommen, von denen jetzt alle vier von 29 der 51 Länder in der Region ratifiziert worden sind. Als Reaktion auf die Kampagne, die Übereinkommen zur Arbeitsaufsicht zu fördern, haben drei Länder das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, und das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, ratifiziert (**Island**, **Slowakei** und **Tschechische Republik**), und darüber hinaus hat **Tadschikistan** das Übereinkommen Nr. 81 ratifiziert. Das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976 wurde von **Israel** und **Slovenien** ratifiziert und das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, von **Albanien**.

Was die *technischen Übereinkommen* betrifft, so wurde das Seearbeitsübereinkommen, 2006, 14 Mal ratifiziert,⁸² was der Region beim Inkrafttreten des Übereinkommens eine Führungsrolle verleiht. Die technische Unterstützung im Bereich des Arbeitsschutzes leistete einen Beitrag zu den elf Ratifizierungen des Übereinkommens Nr. 187 als einem grundlegenden grundsatzpolitischen Instrument. Die in der Regel zur Ablösung des früheren Übereinkommens Nr. 103 vorgenommenen acht Ratifizierungen des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, zeigen, welche Bedeutung der Aktualisierung des Mutterschutzes beigemessen wird. In Anbetracht der bereits hohen Ratifizierungsquote westeuropäischer Länder entfiel der größte Teil neuer Ratifizierungen auf Länder Zentral- und Osteuropas sowie Zentralasiens.

In seinen drei Tagungen im Berichtszeitraum stellte der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen deutliche Verbesserungen bei der

⁸² Siehe Ergebnis 13.

Durchführung ratifizierter Übereinkommen fest und nahm mit Zufriedenheit Kenntnis von 61 Fällen mit Fortschritten in 28 Ländern. Dabei handelte es sich um Fälle mit Fortschritten im Bereich der Vereinigungsfreiheit (**Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Republik Moldau, Rumänien und Türkei**), der Beseitigung der Kinderarbeit (**Albanien, Aserbaidshan, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Rumänien und Zypern**), der Zwangsarbeit (**Republik Moldau und Türkei**) und der Diskriminierung (**Rumänien**) sowie bei anderen Normen, z. B. über den bezahlten Urlaub (**Tschechische Republik**). In vielen Fällen wurden Fortschritte erleichtert, indem zu normenbezogenen Berichtspflichten Unterstützung und zu Gesetzesnovellen Beratungsdienste gewährt wurden.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Die fast universelle Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen in der Region muss noch auf die anderen vorrangigen Übereinkommen und insbesondere auf das Übereinkommen Nr. 144 ausgedehnt werden, das bei der Durchführung von Normen der IAO auf nationaler Ebene hilfreich ist. Die Fortschritte bei der Durchführung ratifizierter Übereinkommen bestätigen die Wirksamkeit der Berichtsverfahren. Insbesondere im Hinblick auf neue durch die Krise verursachte Probleme bei der Anwendung von Normen der IAO sollte dies die Regierungen ermutigen, vollständig und regelmäßig Bericht zu erstatten, und für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ein Anreiz sein, ihr Recht, zur Umsetzung von Übereinkommen in ihrem Land Stellung zu nehmen, uneingeschränkt wahrzunehmen.

Der Schwerpunkt der fachlichen Unterstützung der IAO wird daher auch weiterhin darauf liegen, den Mitgliedsgruppen zu Berichtsverfahren Beratungsdienste und Ausbildungsmöglichkeiten anzubieten. Zwei Länder, die **Republik Moldau** und **Tadschikistan**, werden von einem speziellen zeitlich befristeten Programm zur Schaffung von Kapazität erfasst, das die Einhaltung der Berichtspflichten verbessern und Durchführungslücken bei bestimmten ratifizierten Übereinkommen verringern soll.

Ergebnis 19. Mitgliedstaaten stellen einen integrierten Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit in den Mittelpunkt ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik, der von wichtigen UN-Organisationen und anderen multilateralen Organisationen unterstützt wird

Wird der politische Kurs nicht auf konzertierte Weise geändert, wird die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise in der Region zu zunehmender Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit, einer Verschlechterung der Qualität der Beschäftigung und zunehmender Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichheit führen (siehe Kapitel 1).

Was die IAO erreicht hat

- IAO-UN-Regionalkonferenz über die sozialen Auswirkungen der Krise in Almaty (2009).
- Sitzung über menschenwürdige Arbeit auf dem 5. Astana-Wirtschaftsforum (2012).
- IAO-IWF-Konferenz in Oslo (September 2010) und Folgetreffen in Sofia (2012).
- Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) in 9 Ländern und Zusammenarbeit auf Grundlage von Agenden für menschenwürdige Arbeit in 2 Ländern.
- In 9 Ländern Integration von menschenwürdiger Arbeit in UNDAFs.

Tätigkeiten der IAO

- Aktiver grundsatzpolitischer Dialog mit der EU, dem IWF und anderen internationalen Gremien.
- Entwicklung von Indikatoren und Länderprofilen für menschenwürdige Arbeit für 5 Länder.
- Dreigliedrige Workshops und Ausbildung zur Entwicklung von Indikatoren und Länderprofilen für menschenwürdige Arbeit auf Länderebene sowie Ausbildung zur Politikkohärenz für 218 Lehrgangsteilnehmer durch das Turiner Zentrum.

Unterstützung der IAO und Ergebnisse

Als Reaktion auf die Krise hat die IAO für beschäftigungsintensive Wachstumsstrategien mit einem Schwerpunkt auf menschenwürdige Arbeit in der nationalen Politik und der regionalen Zusammenarbeit plädiert. Der Globale Beschäftigungspakt bietet eine Vielzahl von Maßnahmen, die Anwendung finden können.

In **Kasachstan**, **Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**, **Tadschikistan**, der **Republik Moldau** und der **Ukraine** wurden *neue oder erneuerte DWCPs* auf den Weg gebracht, und *Prioritäten der menschenwürdigen Arbeit wurden in UNDAFs integriert* in **Albanien**, **Armenien**, **Aserbaidshan**, **Belarus**, **Kasachstan**, **Kirgistan**, **Serbien**, **Tadschikistan** und der **Ukraine**. In Bezug auf **Bulgarien** wurde ein Globaler-Beschäftigungspakt-Landesscan durchgeführt, und für **Armenien**, **Aserbaidshan**, **Österreich**, die **Republik Moldau** und die **Ukraine** wurden Indikatoren und Länderprofile für menschenwürdige Arbeit ausgearbeitet. In Baku wurde 2009 ein subregionaler DWCP-Workshop veranstaltet, um es **Aserbaidshan**, **Kasachstan**, **Kirgistan**, der **Russischen Föderation** und **Tadschikistan** zu ermöglichen, Ländererfahrungen auszutauschen.

Die IAO hat auch in ihren Beziehungen zur EU, dem Europarat und dem IWF beschäftigungsintensives Wachstum und menschenwürdige Arbeit gefördert. 2011 wurde die menschenwürdige Arbeit in die Leitsätze der externen Entwicklungspolitik der EU aufgenommen. Die IAO-IWF-Oslo-Konferenz führte zu Folgetreffen auf hoher Ebene in **Bulgarien**. Die multilaterale Zusammenarbeit resultierte auch in verschiedenen Initiativen für gemeinsame technische Zusammenarbeit mit anderen UN-Organisationen und der EU.

Herausforderungen/gewonnene Erkenntnisse

Eine Lehre aus der Krise lautet, dass eine Haushaltskonsolidierung nicht auf Kosten von beschäftigungsintensivem Wachstum und qualitativ guten Arbeitsplätzen durchgeführt werden darf. Die Bemühungen der IAO um eine Förderung menschenwürdiger Arbeit werden daher immer häufiger begleitet von Ersuchen um eine Stärkung der Kapazität von Mitgliedsgruppen, nicht nur in Zentralasien und Osteuropa, sondern auch in Westeuropa.

Bibliographie

- Alimbekova, G.T.; Shabdenazi, A.A. 2009. *Employment of migrant workers in the informal economy in Kazakhstan: A study of southern Kazakhstan* (Moskau, IAO).
- Auer, P.; Fortuny, M. 2000. *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences*, Employment Paper 2000/2 (Genf, IAA).
- Ayyagari, M.; Demircuc-Kunt, A.; Maksimovic, V. 2011. *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation and growth*, Policy Research Working Paper No. 5631 (Washington, Weltbank).
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). 2012. *CO₂-Gebäudesanierung-Energieeffizient Bauen und Sanieren: Die Fakten* (Berlin).
- CEACR (Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen). 2012. *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work: Giving globalization a human face* (Genf, IAA).
- Deganis, I.; Künzel, S. 2012. *Young people as agents of change: Report on national and regional events on youth employment in Europe and Central Asia* (Genf, IAA).
- Dorman, P. Forthcoming. *Estimating the economic costs of occupational injuries and illnesses: A methodological framework* (Genf, IAA).
- EBO (Europäisches Beschäftigungsobservatorium). 2011. *EEO Review: Youth employment measures, 2010* (Luxemburg).
- . 2012. *EEO Review: Employment policies to promote active ageing* (Luxemburg).
- ECORYS. 2012. *EU SMEs in 2012: At the crossroads: Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011-12*, Rotterdam, unter: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/> [15. Nov. 2012].
- EK (Europäische Kommission). 2007. *Stepping up the fight against undeclared work*, 628 final (Brüssel).
- . 2010a. *EU synthesis report: 27 national seminars on anticipating and managing restructuring, Anticipating restructuring in enterprises: National seminars – ARENAS* (Brüssel).
- . 2010b. *Employment in Europe* (Brüssel).
- . 2011a. *A renewed EU strategy 2011-14 for corporate social responsibility* (Brüssel).
- . 2011b. *Industrial relations in Europe 2010* (Luxemburg).
- . 2011c. *Employment and social developments in Europe* (Brüssel).
- . 2011d. *Early school leaving in Europe – Questions and answers, MEMO/11/52*, Jan. (Brüssel).
- . 2012a. *Exploiting the employment potential of green growth* (Brüssel).
- . 2012b. *Industrial relations in Europe 2012* (Brüssel).
- . 2012c. *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, communication from the Commission, COM (2010) 2020 final, 3. März (Brüssel).
- . 2012d. *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union: Final report* (Luxemburg).

- . 2012e. *Implementing the youth opportunities initiatives: First steps taken*, Commission Staff Working Document SWD (2012) 98 final (Strassburg).
- . 2012f. *The 2012 ageing report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-60)*, European Economy Series 2/2012, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (Brüssel).
- . 2012g. *Small and medium-sized enterprises (SMEs): Social economy*. Unter: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy> [15. Nov. 2012].
- ETUI (European Trade Union Institute). 2012. *Benchmarking working Europe 2012* (Brüssels).
- Eurofound (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen). 2012. *NEETs: Young people not in employment, education and training: Characteristics, costs and policy responses in Europe* (Luxemburg).
- EZB (Europäische Zentralbank). 2012. *Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the Euro area: October 2011 to March 2012* (Frankfurt).
- Fakhfakh, F.; Perotin, V.; Robinson, A. 2011. "Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?", in S. Hayter (Hrsg.), S. 107-135.
- FEEM (Fondazione Eni Enrico Mattei); GHK (Ecologic Institute); IEEP (Institute for European Environmental Policy). 2011. *The social dimension of biodiversity policy: Final report 2011* (Venedig und Brüssel).
- Foxley, A.; Sossdorf, F. 2011. *Making the transition: From middle-income to advanced economies*, The Carnegie Papers, International Economics, Sept. (Washington).
- Friends of the Earth. 2010. *More jobs, less waste: Potential for job creation through higher rates of recycling in the UK and EU* (London).
- Glassner, V.; Keune, M. 2012. *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, IAA-Hauptabteilung Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen (DIALOGUE), Working Paper No. 10 (Genf).
- Gravel, E.; Kohiyama, T.; Tsotroudi, K. 2011. "The role of international labour standards in rebalancing globalization: A legal perspective", in *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Genf, IAA).
- Gregg, P.; Tominey, E. 2005. "The wage scar from male youth unemployment", in *Labour Economics*, Vol. 12, Issue 4, Aug. (Amsterdam, Elsevier), S. 487-509.
- GVG (Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung). 2010. *Study on social dialogue in the Western Balkan countries*, Final report (Köln).
- Hamm, R. 2012. "Verbund von Industrie und Dienstleistungen wird enger", in *Wirtschaftsdienst*, Vol. 92, No. 9 (Berlin, Springer-Verlag GmbH), S. 632-639.
- Hayter, S. (Hrsg.). 2011. *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Genf, IAA), S. 1-19.
- ; Stoevska, V. 2011. *Social dialogue indicators*, Technical brief, Nov. (Genf, IAA).
- ; Weinberg, B. 2011. "Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality", in S. Hayter (Hrsg.), S. 136-186.
- et al. 2011. "Collective bargaining for the 21st century", in *Journal of Industrial Relations*, Vol. 53, Nr. 2, Apr. (Sage Publications).
- Hazans, M. 2011. *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA Discussion Paper No. 5871 (Bonn).
- Heyes, J.; Rainbird, H. 2011. "Bargaining for training: Converging or diverging interest?", in S. Hayter (Hrsg.), S. 76-106.
- Hibbs, D.A., Jr. 1990. "Wage compression under solidarity bargaining in Sweden", in *Economic Research Report* No. 30 (Stockholm, Trade Union Institute for Economic Research).

- Hirose, K. (Hrsg.). 2011. *Pension reform in Central and Eastern Europe: In times of crisis, austerity and beyond*, IAO-Team für menschenwürdige Arbeit und Landesbüro für Zentral- und Osteuropa, Budapest.
- IAA. 2003. *Safety in numbers: Pointers for a global safety culture at work* (Genf).
- . 2007. *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*, Report of the Committee on Sustainable Enterprises, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.
- . 2009a. *Health and life at work: A basic human right* (Genf).
- . 2009b. *Essential macroeconomic concepts for negotiators* (Turin, Internationales Ausbildungszentrum der IAO).
- . 2009c. *Preventing forced labour exploitation and promoting good labour practices in the Russian construction industry* (Genf, IAA).
- . 2010a. *Collective bargaining: Negotiating for social justice*, Introductory note, High-level Tripartite Meeting on Collective Bargaining, Genf, 19.-20. Nov. 2009.
- . 2010b. *Labour market policies: Some tentative lessons from the crisis for employer organizations*, IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber, Working Paper No. 5 (Genf).
- . 2010c. *Global Wage Report 2010-11* (Genf).
- . 2010d. *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth: A G20 training strategy* (Genf).
- . 2010e. *Migrant remittances to Tajikistan: The potential for savings, economic investment and existing financial products to attract remittances*, IAO-Team für menschenwürdige Arbeit und Landesbüro für Osteuropa und Zentralasien, Moskau.
- . 2011a. *Promoting decent work in a green economy*, IAA-Hintergrundpapier für UNEP: *Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication*, Nairobi. Unter: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/465839.pdf> [15. Nov. 2012].
- . 2011b. "Social and solidarity economy: Our common road towards decent work", in *The Reader 2011* (Turin, Internationales Ausbildungszentrum der IAO).
- . 2011c. *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, Background paper for the Informal Meeting of Ministers of Labour and Social Affairs, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 15. Juni 2011.
- . 2011d. *Report on the high-level mission to Greece*, Athen, 19.-23. Sept.
- . 2011e. *Equality at work: The continuing challenge*, Bericht I(B), Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011.
- . 2011f. "Making markets work for jobs", in *World of Work Report 2011* (Genf, IILS).
- . 2011g. *Studies on growth with equity: Germany: A job-centred approach* (Genf, IILS).
- . 2011h. *ILO Global Jobs Pact country scan: Bulgaria* (Genf).
- . 2011i. *Programme and Budget for the biennium 2012-13* (Genf).
- . 2011j. *Yearbook of Labour Statistics* (Genf).
- . 2012a. *Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis* (Genf).
- . 2012b. *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy* (Genf, IILS).
- . 2012c. *Eurozone job crisis: Trends and policy responses* (Genf, IILS).
- . 2012d. *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy* (Genf).
- . 2012e. *Key indicators of the labour market (KILM)*, seventh edition (Genf).
- . 2012f. *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, Entschließung und Schlussfolgerungen der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (Genf).
- . 2012g. *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung (Genf).

- 2012h. *Matters arising out of the work of the 101st Session of the International Labour Conference: Follow-up to the adoption of the resolution – The youth employment crisis: A call for action*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Genf, Dokument GB.316/INS/5/2.
- 2012i. *IPEC action against child labour 2010-11: Progress and future priorities* (Genf).
- 2012j. *Boosting jobs and living standards in G20 countries: A joint report by the ILO, OECD, IMF and World Bank*, Juni (Genf, Paris und Washington).
- 2012k. “Decision on the sixth item on the agenda: Decent work in the post-2015 development agenda”, *Record of decisions*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Nov. (Genf).
- 2012l. *Decent work indicators: Concepts and definitions*, ILO manual, first version (Genf).
- 2012m. *Statistical update on employment in the informal economy*, annex II, unter: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html [15. Nov. 2012].
- Erscheint demnächst. *Protecting workplace safety and health in difficult economic times: The effect of the financial and economic recession on occupational safety and health* (Genf).
- ; EBRD (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung). 2009. *Preventing forced labour exploitation and promoting good labour practices in the Russian construction industry* (Genf).
- ; Weltbank. 2012. *Inventory of policy responses to the financial and economic crises: Joint synthesis report* (Genf und Washington).
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). 2012. IAB-Betriebspanel (Nürnberg).
- IWF (Internationaler Währungsfonds). 2012. *World Economic Outlook: Coping with high debt and sluggish growth*, Okt. 2012 (Washington).
- Kumhof, M.; Rancière, R. 2010. “Inequality, leverage and crises”, IMF Working Paper No. 10/268 (Washington).
- Lee, S.; McCann, D. 2011. “Negotiating working time in fragmented labour markets” in S. Hayter (Hrsg.), S. 47-75,
- Lehndorff, S.; Haipeter, T. 2011. “Negotiating employment security: Innovations and derogations”, in S. Hayter (Hrsg.), S. 20-46.
- Leucuta, C. 2009. *Sectoral coverage of the global financial and economic crisis: Implications of the global financial and economic crisis on the Romanian textile and clothing sector* (Genf, IAA).
- Lipinska, P.; Schmid, E.; Tessaring, M. 2007. *Zooming in on 2010: Reassessing vocational education and training* (Luxemburg, Europäisches Zentrum für die Förderung der Entwicklung der Berufsbildung (Cedefop)).
- Matsumoto, M.; Elder, S. 2010. *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO school-to-work transition surveys*, Employment Working Paper No. 51, IAA-Hauptabteilung Beschäftigungspolitik (Genf).
- Mojsoska-Blazevski, N. et al. 2012. *Skills policies for economic diversification in The former Yugoslav Republic of Macedonia: Enhancing local skills policies for the food and tourism sectors*, IAO-Team für menschenwürdige Arbeit und Landesbüro Zentral- und Osteuropa, Budapest.
- Narula, R.; Guimón, J. 2010. “The investment development path in a globalised world: Implications for Eastern Europe”, in *Eastern Journal of European Studies*, Bd. 1, Nr. 2, Dez. (Iasi, Alexandru Ioan Cuza University Centre for European Studies).
- Nesporova, A.; Koulaeva, O. Forthcoming. *Vocational rehabilitation and employment of persons with disabilities in Eastern Europe and Central Asia* (Moskau, IAO).
- Neumark, D.; Wascher, W. 2004. “Minimum wages, labor market institutions and youth employment: A cross-national analysis”, in *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57, No. 2, Jan. (New York).

- Nübler, I. 2003. "Die Wirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungsländer", in U. Mummert und F.L. Sell (Hrsg.): *Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik: Schriften zur internationalen Wirtschaftspolitik* (Münster, Lit-Verlag).
- . Erscheint demnächst. *Capabilities, productive transformation and development: A new perspective on industrial policies* (Genf, IAA).
- OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 1996. *Trade, employment and labour standards* (Paris).
- . 1999. *The environmental goods and services industry: Manual for data collection and analysis* (Paris).
- . 2000. *International trade and core labour standards* (Paris).
- . 2011. *Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective*, Environment Working Paper No. 32 (Paris).
- . 2012a. *Policy brief on youth entrepreneurship: Entrepreneurial activities in Europe* (Paris).
- . 2012b. *Older workers: Recent policy initiatives and labour market developments* (Paris).
- Reinert, E.S. 2009. "Emulation versus comparative advantage: Competing and complementary principles in the history of economic policy", in M. Cimoli, G. Dosi, und J.E. Stiglitz (Hrsg.): *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (Oxford, Oxford University Press).
- Roelants, B. et al. 2012. *The resilience of the cooperative model* (Brüssel, European Confederation of Workers' Cooperatives, Social Cooperatives and Social and Participative Enterprises).
- Sarfati, H.; Ghellab, Y. 2012. *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, DIALOGUE Working Paper No. 37, (Genf, IAA).
- Sattar, S. 2012. *Opportunities for men and women: Emerging Europe and Central Asia*, (Washington, Weltbank).
- Schulzen, T. 2005. "Changes in national collective bargaining systems since 1990", in *European Industrial Relations Observatory*. Unter: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/TN0503102S.htm>. [1. Okt. 2012].
- Steinhilber, S. 2011. *Maternity protection in the context of work-life reconciliation for men and women: Comparative analysis of three European countries' maternity protection systems* (Bratislava und Moskau, IAO).
- Strietska-Ilna, O. et al. 2011. *Skills for green jobs: A global view* (Genf, IAA).
- Suwala, W. 2010. *Lessons learned from the restructuring of Poland's coal mining industry* (International Institute for Sustainable Development).
- Torres, R. 2010. "Incomplete crisis responses: Socio-economic costs and policy implications", in *International Labour Review*, Vol. 149, No. 2, S. 227-237.
- Traxler, F.; Brandl, B. 2011. "The economic impact of collective bargaining coverage", in: S. Hayter (Hrsg.), S. 227-253.
- UN (Vereinte Nationen). 2011. *World Population Prospects: The 2010 revision* (New York).
- . 2012. *From transition to transformation: Sustainable and inclusive development in Europe and Central Asia* (New York und Genf).
- UNCTAD (Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen). 2012. *World Investment Report 2012: Towards a new generation of investment policies* (Genf).
- Ürge-Vorsatz, D. et al. 2010. *Employment impacts of a large-scale deep building energy retrofit programme in Hungary* (Budapest).
- van Riet, A. (Hrsg.). 2010. *Euro area fiscal policies and the crisis*, European Central Bank Occasional Paper Series, Paper No. 109, Apr. (Frankfurt).
- Vaughan-Whitehead, D. (Hrsg.). 2009. *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (Edward Elgar in Zusammenarbeit mit der IAO).

- . 2012. *Public sector adjustments in Europe: Scope, effects and policy issues* (Genf).
Weltbank. 2012. *World Development Report 2013: Jobs* (Washington).