



► Ungleichheit und die Welt der Arbeit

Internationale Arbeitskonferenz
109. Tagung, 2021



Bericht IV

▶ Ungleichheit und die Welt der Arbeit

Vierter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-132642-7 (Print)
ISBN 978-92-2-132643-4 (Web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2021

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 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.

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte des IAA finden sich unter: www.ilo.org/publns.

► Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	5
Ungleichheit und die Welt der Arbeit: eine große Herausforderung unserer Zeit	5
Die allgemeine Aussprache	7
Der Bericht	9
Kapitel 1. Das Problem der Ungleichheit	11
Warum Ungleichheit eine Rolle spielt.....	12
Die verschiedenen Formen von Ungleichheit	14
Die Zunahme der Einkommensungleichheit	16
Das uneinheitliche Profil der Ungleichheit innerhalb von Ländern	21
Die Bedeutung und die Grenzen der Umverteilung durch Steuern und Transfers und durch öffentliche Sozialdienstleistungen	23
Kapitel 2. Ungleichheit und die Rolle der Welt der Arbeit.....	29
Die ungleiche Verteilung von Arbeit und Arbeitseinkommen	30
Das Ausmaß der Informalität als Hauptursache von Ungleichheit.....	36
Produktivitätsniveaus und Unterschiede zwischen Unternehmen	42
Geschlechtsspezifische Ungleichheit und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt	48
Lücken im sozialen Schutz	54
Vertragliche Regelungen und Ungleichheit.....	55
Kapitel 3. Der Abbau von Ungleichheit in der Zeit nach COVID-19: wichtige Politikbereiche für eine am Menschen orientierte und inklusivere Zukunft der Arbeit.....	61
Schaffung inklusiven Wachstums: Die Rolle von nachhaltigen Unternehmen, Produktivitätswachstum, Qualifikationen und Formalisierung	64
Für einen gerechten Anteil aller an den Früchten des Fortschritts sorgen: effektivere und inklusivere Gestaltung von Institutionen der Arbeit	68
Förderung der Geschlechtergleichstellung	71
Unterstützung von benachteiligten Gruppen oder Gruppen in prekären Situationen: Beispiele	73
Verstärkte Umverteilung durch Sozialschutz und öffentliche Dienstleistungen	76
Kapitel 4. Auf dem Weg zu gemeinsamem Wachstum mit Fairness und Würde: eine vorgeschlagene Antwort der IAO auf die Ungleichheit.....	79

► Einleitung

Ungleichheit und die Welt der Arbeit: eine große Herausforderung unserer Zeit

- 1. In den letzten Jahrzehnten hat wachsende Ungleichheit in vielen Ländern Anlass zu großer Besorgnis gegeben; die katastrophalen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie der Coronavirus-Erkrankung (COVID-19) seit Anfang 2020 haben diese Sorge noch verstärkt und den dringenden Handlungsbedarf deutlich gemacht.** In den Jahrzehnten und Jahren vor der Pandemie hatten verschiedene Formen von Ungleichheit, einschließlich der *vertikalen* Ungleichheit zwischen Reich und Arm und der *horizontalen* Ungleichheit zwischen verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft, in vielen Ländern allgemein zugenommen oder waren hartnäckig hoch geblieben. Auch die Fortschritte beim Abbau geschlechtsspezifischer Lohn- und Beschäftigungsgefälle waren vielerorts ins Stocken geraten, und das Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt war zunehmend sichtbar geworden. Die hereinbrechende COVID-19-Krise hat einige dieser bereits bestehenden Ungleichheiten deutlich gemacht und in vielen Fällen dramatisch vertieft. Betrachtet man die vielfältigen Formen der Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt, so zeigt sich, dass die globale Pandemie Ungleichheit und Spaltung auf ganz außergewöhnliche Weise verstärkt.
- 2. Schon vor der COVID-19-Pandemie zeichnete sich weltweit Übereinstimmung darüber ab, dass ein hohes Maß an Ungleichheit negative soziale, wirtschaftliche und politische Folgen hat.** Ein hohes Maß an Ungleichheit heißt in der Praxis, dass Millionen Menschen nicht in der Lage sind, ihre Bedürfnisse oder die ihrer Familien zu erfüllen, für den Ruhestand zu sparen oder Schutz zu genießen, wenn sie krank werden. Es bedeutet, dass der Zugang zu Chancen auf dem Arbeitsmarkt zwischen Männern und Frauen, Alten und Jungen sowie indigenen Bevölkerungsgruppen, Migranten, Menschen mit Behinderungen und anderen Gruppen ungerecht verteilt ist. Es bedeutet, dass Arbeitsplätze weltweit nach der Höhe der Entlohnung und dem Niveau des Sozial- und Beschäftigungsschutzes segmentiert sind. Aus neuerer Literatur geht hervor, wie diese und andere Ungleichheiten dem Tempo und der Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums abträglich sein,¹ zu Umweltzerstörung führen,² die Bemühungen um Armutsminderung bremsen,³ den sozialen Zusammenhalt aushöhlen und das Risiko sozialer Unruhen oder politischer Instabilität erhöhen können.⁴

¹ Jonathan D. Ostry, Andrew Berg und Charalambos G. Tsangarides, „Redistribution, Inequality, and Growth“, IMF Staff Discussion Note SDN/14/02, 2014.

² IAA, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*, 2018; S. Nazrul Islam, „Inequality and Environmental Sustainability“, UN Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Papers, Nr. 145, 2015.

³ Weltbank, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking On Inequality*, 2016.

⁴ OECD, *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, 2019.

- 3. Die Ziele, Ungleichheit abzubauen und inklusives Wachstum⁵ zu fördern, gewinnen daher auf internationaler Ebene immer mehr an Bedeutung.** Im Mittelpunkt der Bemühungen steht dabei die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (UN) (Agenda 2030), in der versprochen wird, „niemanden zurückzulassen“. Gefordert wird darin außerdem ein dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, Geschlechtergleichstellung und der Beschluss fiskalischer, lohnpolitischer und den Sozialschutz betreffender Maßnahmen mit dem Ziel, Ungleichheit schrittweise abzubauen.⁶ Auch multilaterale Institutionen haben ihre Aktivitäten zur Förderung von Gleichheit verstärkt. So hat die Weltbank ihr Mandat über die Beseitigung der extremen Armut hinaus erweitert und fördert „gemeinsamen Wohlstand“, indem sie sich für Einkommenswachstum bei den ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung einsetzt.⁷ Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat die nachteiligen Auswirkungen hoher Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum in einer Reihe von Studien dokumentiert und in seine landesspezifische Arbeit Fragen der Ungleichheit aufgenommen.⁸ Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat eine Reihe wegweisender Berichte über Ungleichheit veröffentlicht, eine Initiative „Neue Konzepte für wirtschaftliche Herausforderungen“ und eine Initiative „Inklusives Wachstum“ ins Leben gerufen und das *Centre for Opportunity and Equality* als Plattform für politikorientierte Forschung über Ungleichheit geschaffen.⁹ Der Bericht über die menschliche Entwicklung 2019 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) war dem Thema Ungleichheit gewidmet.¹⁰ Auch die UN-Regionalkommissionen haben ihre Sorge über Ungleichheit zum Ausdruck gebracht: Die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik fordert, Gesellschaftsverträge für Gleichheit zu schließen,¹¹ die Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien macht auf das erhebliche Wissensdefizit bei Fragen der Ungleichheit in der arabischen Region aufmerksam,¹² die Wirtschaftskommission für Afrika stellt fest, dass ein robustes Wirtschaftswachstum in Afrika in den letzten 15 Jahren nicht wesentlich zur Verringerung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten auf dem Kontinent beigetragen hat,¹³ und die Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik spricht sich für inklusivere und gerechtere Gesellschaften aus.¹⁴ Die G20 und die G7 haben sich ebenfalls bei verschiedenen Anlässen zum Abbau von Ungleichheit verpflichtet, so auch auf dem G20-Gipfel in Brisbane 2014 mit der Zusage, den Unterschied der Erwerbsquoten zwischen Männern und Frauen bis 2025 um 25 Prozent zu verringern. So wächst das

⁵ Für den Begriff „inklusives Wachstum“ gibt es unterschiedliche Definitionen, allen gemeinsam ist aber die Idee einer breiten Teilhabe an den Vorteilen und Möglichkeiten des Wirtschaftswachstums: IWF, „[How to Operationalize Inequality Issues in Country Work](#)“, Juni 2018.

⁶ Generalversammlung der Vereinten Nationen, „[Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung](#)“, A/RES/70/1, 21. Oktober 2015.

⁷ [Website](#) der Weltbank.

⁸ IWF, „[The IMF and income inequality](#)“, o. D.

⁹ OECD, „[Inequality](#)“, o. D.

¹⁰ UNDP, *Human Development Report 2019: Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today – Inequalities in Human Development in the 21st Century*, 2019.

¹¹ Wirtschaftskommission der UN für Lateinamerika und die Karibik, „[ECLAC: The Region Has Underestimated Inequality](#)“, Pressemitteilung, 28. November 2019.

¹² Wirtschafts- und Sozialkommission der UN für Westasien, *Rethinking Inequality in Arab Countries*, 2019.

¹³ Wirtschaftskommission der UN für Afrika, „[Poverty, Inequality and Jobs in Africa – Expert Group Meeting and Policy Forum](#)“, Addis Abeba, 6.-7. Juni 2018.

¹⁴ Wirtschafts- und Sozialkommission der UN für Asien und den Pazifik, *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2018.

Bewusstsein, gerade jetzt angesichts der katastrophalen COVID-19-Erfahrung, dass gehandelt werden muss und dass ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen auf internationaler Ebene unabdingbar ist.

Die allgemeine Aussprache

4. **Auf seiner 334. Tagung (Oktober–November 2018) beschloss der Verwaltungsrat, in die Tagesordnung der 109. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, die ursprünglich im Juni 2020 stattfinden sollte, aber wegen der COVID-19-Pandemie auf 2021 verschoben wurde, einen Gegenstand für eine allgemeine Aussprache über „Ungleichheit und die Welt der Arbeit“ aufzunehmen.** Das Amt hatte die Möglichkeit, einen solchen Gegenstand in die Tagesordnung der Konferenz aufzunehmen, erstmals auf der 323. Tagung (März 2015) des Verwaltungsrats zur Sprache gebracht, und das Thema wurde zur Behandlung durch den Verwaltungsrat auf verschiedenen Tagungen, unter anderem im Oktober–November 2016, im März 2017 und erneut im März 2018, weiter erörtert und vertieft.
5. **Der Abbau von Ungleichheit in vielen ihrer verschiedenen Erscheinungsformen und die Förderung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung sind seit jeher fester Bestandteil des Mandats und der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO).** In der Verfassung der IAO wird betont, dass der Weltfriede „auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden“ kann, und es werden unter anderem Entgeltgleichheit für gleichwertige Arbeit und Maßnahmen zur „Gewährleistung eines gerechten Anteils aller an den Früchten des Fortschritts“ gefordert. Die Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944, die der Verfassung der IAO als Anlage beigefügt ist, bezieht sich ebenfalls auf den Grundsatz der Chancengleichheit unter verschiedenen Aspekten, darunter Geschlecht und ethnische Zugehörigkeit.
6. **Die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit („Jahrhunderterklärung der IAO“)¹⁵ ist stark auf die Agenda des Abbaus von Ungleichheit ausgerichtet.** In der Erklärung wird die IAO aufgefordert, „ihren Verfassungsauftrag für soziale Gerechtigkeit mit unermüdlicher Tatkraft im zweiten Jahrhundert ihres Bestehens weiter[zu]verfolgen, indem sie ihren am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit weiterentwickelt, der die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Bedürfnisse, Bestrebungen und Rechte aller Menschen in den Mittelpunkt der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik stellt“, und der Privatsektor wird als wichtigste „Quelle von Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen“ bezeichnet. Die Erklärung nimmt an mehreren Stellen Bezug auf Ungleichheit. Insbesondere wird festgestellt, dass „anhaltende Armut, Ungleichheit und Ungerechtigkeit in vielen Teilen der Welt eine Bedrohung für diese Errungenschaften [in Bezug auf den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt] und die Sicherung von gemeinsamem Wohlstand und menschenwürdiger Arbeit für alle darstellen“. In der Erklärung wird auch hervorgehoben, wie wichtig es ist, „das Potenzial von technologischem Fortschritt und Produktivitätswachstum voll auszuschöpfen, auch durch sozialen Dialog, um menschenwürdige Arbeit und eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen, die Würde, Selbstverwirklichung und eine gerechte Verteilung der Vorteile für alle gewährleisten“.

¹⁵ Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit („Jahrhunderterklärung der IAO“), angenommen von der Konferenz auf ihrer 108. Tagung (2019).

7. **Im Lauf der Jahre hat die IAO viele internationale Arbeitsnormen verabschiedet, die einen Weg zu menschenwürdiger Arbeit für alle weisen und für die aktuelle Aussprache über Ungleichheit hoch relevant sind.** Die grundlegende Bedeutung der Setzung, Förderung und Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen sowie der Überwachung ihrer Einhaltung für die IAO wird in der Jahrhundertklärung bekräftigt, in der es heißt: „Zudem müssen die internationalen Arbeitsnormen den sich wandelnden Strukturen der Arbeitswelt Rechnung tragen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schützen und die Bedürfnisse nachhaltiger Unternehmen berücksichtigen sowie einer maßgebenden und wirksamen Überwachung unterliegen.“
8. **Die Ergebnisse dieser allgemeinen Aussprache sollen dazu beitragen, die Versprechen der Jahrhundertklärung zu erfüllen und den Beitrag der IAO zur Agenda 2030 stärken.** Der UN-Generalsekretär hat erklärt, dass im Mittelpunkt nachhaltiger Entwicklung Inklusion, Selbstbestimmung und Gleichstellung stehen.¹⁶ In der Agenda 2030 wird mit Besorgnis festgestellt, dass es auf der Welt zunehmende Ungleichheiten und „enorme Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht“ gibt. Die Verringerung von Ungleichheit wird als zentrales Element der Agenda 2030 genannt, und diese Zielstellung spiegelt sich in mehreren ineinander greifenden Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG) wider. Während Ziel 10 konkret auf die Verringerung von Ungleichheit in und zwischen Ländern, unter anderem durch fiskalische, lohnpolitische und den Sozialschutz betreffende Maßnahmen, ausgerichtet ist, werden in Ziel 4 inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung, in Ziel 5 Geschlechtergleichstellung und in Ziel 8 dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle gefordert. Andere Ziele beziehen sich darauf, weitere Formen von Ungleichheit abzubauen, und zwar: gleichen Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen, grundlegenden Diensten, Eigentum und Sozialschutz sicherzustellen (Ziel 1), ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters zu gewährleisten und ihr Wohlergehen zu fördern (Ziel 3), eine widerstandsfähige Infrastruktur in Entwicklungsländern aufzubauen (Ziel 11) und dafür zu sorgen, dass alle Menschen Zugang zur Justiz und eine rechtliche Identität, einschließlich Geburtsregistrierung, haben (Ziel 16). Tatsächlich ist das Ziel des Abbaus von Ungleichheit Querschnittsthema aller SDG. Es wird auch in den einzelnen Zielvorgaben mit der Forderung einer Aufschlüsselung nach Geschlecht, Alter und ländlicher oder städtischer Lage – allesamt wichtige Dimensionen von Ungleichheit – thematisiert.
9. **Die allgemeine Aussprache über Ungleichheit und die Welt der Arbeit wird zwei parallel geführte Gespräche auf der 109. Tagung (2021) der Konferenz ergänzen: die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (soziale Sicherheit) und die allgemeine Aussprache über Qualifikationen und lebenslanges Lernen.** Ihre Ergebnisse werden auch in die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz) einfließen, die für die 111. Tagung (2023) der Konferenz vorgesehen ist. In Anbetracht der verschiedenen Politikbereiche, die für den Arbeitnehmerschutz relevant sind, wird die allgemeine Aussprache über Ungleichheit und die Welt der Arbeit nützliche Hinweise für eine stärkere Fokussierung der Diskussion im Jahr 2023 liefern.

¹⁶ Vereinte Nationen, „Secretary-General's Remarks to Opening of High-Level Political Forum Ministerial Segment“, 16. Juli 2019.

Der Bericht

- 10. Dieser Hintergrundbericht gibt einen umfassenden Überblick über Daten und Forschungsergebnisse zum Thema Ungleichheit und die Welt der Arbeit, wobei besonderes Gewicht auf den negativen Folgen der COVID-19-Pandemie für die Gleichheit und den Erkenntnissen aus den COVID-19-Reaktionen von Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden liegt.** Ziel ist es, den zentralen Stellenwert von Arbeit – als Spiegel der Konstellation von Arbeitsmarktbedingungen, Arbeitnehmerrechten, Arbeitsinstitutionen und Unternehmens- und Wirtschaftsleistung – für das Verständnis von Ungleichheit herauszustellen. Besonders beleuchtet wird dabei die Einkommensungleichheit, weil sie – in Anbetracht dessen, dass die überwiegende Mehrheit der Haushaltseinkommen der Welt aus bezahlter Arbeit in der einen oder anderen Form stammt – Aufschluss darüber gibt, wie Einzelne und ihre Familien ihren Lebensunterhalt bestreiten. Durch das Prisma der Einkommensungleichheit werden in der Analyse die verschiedenen Arbeitsmarktfaktoren betrachtet, die das relative Einkommensniveau und die Qualität der Beschäftigungsmöglichkeiten prägen. Das Augenmerk liegt dabei auf anhaltenden und intersektionalen Trennlinien zwischen Arbeitnehmergruppen, vor allem aufgrund von Geschlecht, Alter, Bildung, Migrantensstatus, Rasse und ethnischer Zugehörigkeit, Behinderung und Zugehörigkeit zu in Stämmen lebenden und indigenen Gruppen, sowie zwischen Beschäftigten der formellen und der informellen Wirtschaft.
- 11. Der Bericht besteht aus vier Kapiteln.** Das erste Kapitel beleuchtet die Komplexität und Multiplizität von Ungleichheit und dokumentiert aktuelle Trends bei den verschiedenen Formen von Ungleichheit. Es zeigt, dass viele Ungleichheiten – und ganz besonders die Einkommensungleichheit, die viele andere Formen von Ungleichheit erfasst und widerspiegelt – bereits vor der COVID-19-Krise auftraten und nun stärker ausgeprägt scheinen, weil die Krise vor allem diejenigen trifft, die bereits benachteiligt waren oder sich in einer prekären Situation befanden. Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über eine Reihe kritischer und sich überschneidender Dimensionen, die Ungleichheiten in der Welt der Arbeit maßgeblich beeinflusst haben. Es wird untersucht, wie sich diese sich überschneidenden Ungleichheiten seit dem Ausbruch der COVID-19-Krise akzentuiert oder entwickelt haben. Das dritte Kapitel enthält Beispiele von Maßnahmen und Politiken, die diese Ungleichheiten verringern können, und stützt sich dabei auf Erfahrungen aus der COVID-19-Krise. Im vierten und letzten Kapitel werden Ideen zum weiteren Vorgehen vorgestellt. Es sei darauf hingewiesen, dass in diesem Bericht zur Vereinfachung des Textes und in Übereinstimmung mit der statistischen Praxis der Begriff „Arbeitnehmer“ unabhängig vom Beschäftigungsstatus verwendet wird und nicht nur abhängig Beschäftigte, sondern auch Selbständige und mithelfende Familienarbeitskräfte umfasst.

► Kapitel 1

Das Problem der Ungleichheit

- 12. Die COVID-19-Pandemie, die eine beispiellose wirtschaftliche und soziale Krise ausgelöst hat, macht das dramatische Ausmaß und die Folgen bereits zuvor bestehender Ungleichheiten deutlich und dürfte zu einer weiteren Erhöhung der Ungleichheit geführt haben, da sie die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen am härtesten getroffen hat.** Die Tatsache, dass Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen und ihre Familien am stärksten durch die Pandemie gefährdet und von ihr betroffen sind, sowohl was die Auswirkungen auf ihre Gesundheit als auch die negativen wirtschaftlichen Folgen anbelangt, ist vielfach dokumentiert worden. Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft haben massive Einkommensverluste erlitten und haben kaum oder gar keinen Zugang zu Sozialschutzleistungen und sonstiger Einkommensunterstützung. In vielen Ländern haben Arbeitszeitverkürzungen, die sich aus den verhängten Lockdowns und sonstigen Maßnahmen ergeben, geringer qualifizierte Arbeitskräfte stärker betroffen als höher bezahlte Führungs- und Fachkräfte. Frauen sind von der Schließung ganzer Wirtschaftszweige, in denen sie überrepräsentiert waren, überproportional betroffen, während sie gleichzeitig in Sektoren, die als „systemrelevant“ eingestuft werden, dem Virus überdurchschnittlich ausgesetzt sind. Ethnische und rassische Minderheiten, die häufig überproportional in den einkommensschwachen Gruppen vertreten sind, sind ebenfalls stärker betroffen als andere Arbeitnehmer und sind in vielen Fällen weiter ins Hintertreffen geraten. Besonders kritisch ist die Lage für Wanderarbeitnehmer und Arbeitnehmer mit Behinderungen.
- 13. Schon vor der Pandemie gab es wachsende Besorgnis über die negativen Auswirkungen des hohen und oft steigenden Niveaus der Ungleichheit und die Erkenntnis, dass dringend und entschlossen gehandelt werden muss, um diese zu verringern und ein inklusiveres Wachstum in der Zukunft zu gewährleisten; COVID-19 hat das Bewusstsein für die Dringlichkeit verstärkt.** Es mag keinen Konsens darüber geben, welches Maß an Ungleichheit akzeptabel ist, doch setzt sich zunehmend – und verstärkt durch die Folgen von COVID-19 – die Auffassung durch, dass das Ungleichheitsniveau in vielen Ländern zu hoch ist und den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Fortschritt untergräbt. Untersuchungen haben ergeben, dass ein hohes Maß an Ungleichheit das Wirtschaftswachstum verlangsamt, die Demokratie, den sozialen Zusammenhalt und das Vertrauen aushöhlt, zur Umweltzerstörung beiträgt und negative Auswirkungen auf die psychische und körperliche Gesundheit hat. So wächst die Erkenntnis, dass dringend gehandelt werden muss, um den Trend zu mehr Ungleichheit umzukehren und sicherzustellen, dass die Chancen und Vorteile des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in Zukunft gerechter genutzt und geteilt werden.
- 14. Dieses erste Kapitel liefert den Kontext für die Aussprache über Ungleichheit und die Welt der Arbeit, indem es die komplexe Natur der Ungleichheit beleuchtet und aktuelle Trends bei verschiedenen Formen von Ungleichheit dokumentiert.** Der erste Abschnitt stellt die Frage, warum Ungleichheit eine Rolle spielt, und gibt einen kurzen Überblick über die neuere Literatur zu den Folgen hoher Ungleichheit. Im zweiten Abschnitt wird die Komplexität und Multiplizität von Ungleichheit erörtert, wobei unter anderem zwischen vertikaler, horizontaler und geschlechtsspezifischer Ungleichheit unterschieden wird. Der dritte und vierte Abschnitt enthalten Ausführungen zu neueren Trends bei der Einkommensungleichheit, die als Maß für Ungleichheit viele andere Formen von Ungleichheit

erfasst und widerspiegelt, und zum uneinheitlichen Profil der Ungleichheit. Der letzte Abschnitt behandelt die Bedeutung, aber auch die Grenzen der Bekämpfung von Ungleichheit durch Umverteilung mittels Steuern und Transfers und der öffentlichen Bereitstellung von Sozialdienstleistungen.

Warum Ungleichheit eine Rolle spielt

- 15. Seit einigen Jahren werden die Auswirkungen eines hohen Maßes an Ungleichheit zunehmend erforscht und die negativen wirtschaftlichen Folgen besser verstanden.** In der Vergangenheit wurde steigende Ungleichheit manchmal als natürlicher Nebeneffekt von Strukturwandel und Wirtschaftsentwicklung betrachtet, der das Wirtschaftswachstum durch die Schaffung von Anreizen für Innovation und Unternehmertum und durch vermehrte Spar- und Investitionstätigkeit positiv beeinflussen kann. Neuere Untersuchungen, unter anderem von IWF und OECD, zeigen jedoch, dass ein hohes Maß an Ungleichheit dem Tempo und der Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums eher abträglich ist – was bedeutet, dass größere Gleichheit mit längeren und stabileren Phasen wirtschaftlichen Wachstums verbunden ist.¹⁷ Dies liegt unter anderem an den nachteiligen Auswirkungen von Ungleichheit auf das Vertrauen, auf die Gesundheit bestimmter Gruppen innerhalb von Ländern und die Investitionen in ihre Qualifizierung und Bildung. Es liegt auch daran, dass eine höhere Ungleichheit den Anteil des Einkommens reduziert, der dem Konsum gewidmet ist (weil Besserverdienende und Wohlhabendere einen geringeren Anteil ihres Einkommens konsumieren), was zu Engpässen in der Gesamtnachfrage führen kann.
- 16. Hohe Einkommensungleichheit verlangsamt die Armutsminderung.** Obwohl das Wirtschaftswachstum in einigen Entwicklungsländern zu einer erheblichen Verringerung der Armut beigetragen hat, bedeuten anhaltend hohe oder steigende Ungleichheitsniveaus, dass Millionen einkommensschwache Haushalte trotz dieses Wirtschaftswachstums nach wie vor nicht über ausreichende Mittel zur Erfüllung ihrer Grundbedürfnisse verfügen. Laut Weltbank dürfte die SDG-Zielvorgabe 1.1, bis 2030 die extreme Armut zu beseitigen, nicht erreicht werden, wenn nicht die Ungleichheit innerhalb der Länder, besonders der Länder, in denen es viele Arme gibt, verringert wird.¹⁸ Das SDG zur Beendigung der Armut (Ziel 1) kann daher nur erreicht werden, wenn es in Verbindung mit den Bemühungen um Verwirklichung des SDG zur Verringerung der Ungleichheit (Ziel 10) verfolgt wird. Das wirksamste Mittel gegen Armut wäre eine Kombination aus höherem Wirtschaftswachstum und geringerer Ungleichheit. Erforderlich für den Abbau von Ungleichheit ist auch die Verwirklichung anderer SDG, darunter Ziel 16 zur Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung, und globaler Gesundheitsziele, die durch sozioökonomische Ungleichheiten erheblich beeinflusst werden.¹⁹ Untersuchungen haben außerdem ergeben, dass ein hohes Maß an Ungleichheit und Armut zur Schädigung der Umwelt vor Ort führen und dass das wiederum einer nachhaltigen Entwicklung abträglich sein kann.²⁰

¹⁷ Ostry, Berg und Tsangarides, „Redistribution, Inequality, and Growth“; Federico Cingano, „Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 163, 2014.

¹⁸ Weltbank, *Taking On Inequality*, 2.

¹⁹ IAA, *Improving Employment and Working Conditions in Health Services: Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Improving Employment and Working Conditions in Health Services*, TMIEWHS/2017 (2017), Abs. 17.

²⁰ IAA, *World Employment and Social Outlook 2018*; Nazrul Islam, „Inequality and Environmental Sustainability“.

- 17. Hohe Einkommensungleichheit korreliert oft mit geringer sozialer Mobilität.** Grundsatzdebatten drehen sich manchmal mehr um die Bedeutung von Chancengleichheit für alle als um Einkommensungleichheit an sich.²¹ In der Praxis gibt es jedoch oft eine enge Verbindung zwischen Chancengleichheit und Einkommensgleichheit. Das heißt, dass in Ländern mit größerer Einkommensungleichheit in den meisten Fällen auch die soziale Mobilität zwischen den Generationen geringer ist und generationsübergreifende wirtschaftliche Vor- und Nachteile stärker ausgeprägt sind.²² Daraus lässt sich schließen, dass Einkommensungleichheit und fehlende Chancengleichheit ähnliche Ursachen haben können, die in Grundsatzdiskussionen berücksichtigt werden sollten.
- 18. Hohe Einkommensungleichheit untergräbt den sozialen Zusammenhalt und erhöht die Gefahr von sozialen Unruhen und Konflikten.** In gerechten Gesellschaften mit einer starken und wohlhabenden Mittelschicht ist der soziale Zusammenhalt oft stärker, die Kriminalitätsrate niedriger, das Maß an Vertrauen und Lebenszufriedenheit höher und die politische Stabilität größer.²³ Ein stärkerer sozialer Zusammenhalt kann auch gesellschaftliche Transformationen wie den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft erleichtern.²⁴ Im Gegensatz dazu hat in einer Reihe von Ländern mit wachsender Ungleichheit – vor allem in Verbindung mit stagnierenden Durchschnittseinkommen – die allgemeine Unzufriedenheit die Mittelschicht erreicht, und der Gesellschaftsvertrag beginnt sich aufzulösen, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in Politik und Institutionen untergräbt und manchmal auch zu sozialen Unruhen führt.²⁵ In extremeren Fällen können anhaltende Ungleichheit und die Diskriminierung bestimmter Personengruppen sogar eine Ursache von Gewaltkonflikten sein.²⁶ Laut Weltbank sind Bedrohungen durch Extremismus, politische Unruhen und institutionelle Fragilität in Gesellschaften, die stärker zusammenhalten, weniger wahrscheinlich.²⁷
- 19. Wie die Erfahrung von COVID-19 zeigt, scheinen Gesellschaften, die ein höheres Maß an Gleichheit kennzeichnet, besser auf externe Schocks wie Pandemien vorbereitet zu sein.** Erfahrungen aus aller Welt belegen eine besorgniserregende wechselseitige Dynamik oder Rückkopplungsschleife zwischen Ungleichheit und der COVID-19-Pandemie, wie sie bereits bei vielen Krankheiten und Erkrankungen, zum Beispiel HIV und Malaria, beobachtet wurde. Aufgrund der unten beschriebenen unterschiedlichen Formen von Ungleichheit sind Arbeitnehmer und ihre Familien in vielen Ländern besonders anfällig für die Auswirkungen der COVID-19-Krise. Mit anderen Worten: Es zeigt sich immer deutlicher, dass ein hohes Maß an Ungleichheit die Fähigkeit vieler Länder, auf den externen Schock zu reagie-

²¹ Chancengleichheit bezieht sich auf eine Situation, in der allen Menschen gleichermaßen ermöglicht wird, aus den Anlagen, die sie haben, das Beste zu machen (Definition nach Richard Tawney, zitiert in Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* (Harvard University Press, 2015, 9), oder aber auf eine Situation, in der Umstände, die sich der persönlichen Kontrolle entziehen (wie familiärer Hintergrund oder Geschlecht), keine Ungleichheit der Ergebnisse bedingen (John Roemer, zitiert in Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?*).

²² Miles Corak, „Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility“, *Journal of Economic Perspectives* 27, Nr. 3 (2013), 79-102.

²³ OECD, *Under Pressure*, 3.

²⁴ Nazrul Islam, „Inequality and Environmental Sustainability“; Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan und Samuel Bowles (Hrsg.), *Inequality, Cooperation and Environmental Sustainability* (Princeton University Press, 2018).

²⁵ OECD, *Under Pressure*, 27-28.

²⁶ Frances Stewart (Hrsg.), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (Palgrave Macmillan UK, 2008).

²⁷ Weltbank, *Taking On Inequality*, 3.

ren und sich anzupassen, schwächt. Gleichzeitig geht aus den in diesem Bericht betrachteten Informationen hervor, dass die schrecklichen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie diese Ungleichheiten vergrößern und verschlimmern. Wird dagegen nicht wirksam vorgegangen, besteht die Gefahr, dass sich die Ungleichheiten und Ungleichgewichte in unseren Gesellschaften verfestigen, während sich Volkswirtschaften mühsam von tiefen Rezessionen erholen.

Die verschiedenen Formen von Ungleichheit

- 20. Im Umgang mit dem Problem der Ungleichheit wäre zu überlegen, um welche und wessen Ungleichheit es geht.**²⁸ Viele Ungleichheiten sind sozioökonomischer Natur und hängen mit dem Zugang zu grundlegenden Leistungen, etwa in Bezug auf Gesundheit, Bildung oder Wohnen, aber auch mit dem Einkommen und dem Zugang zu Subsistenzmitteln, vor allem in Bezug auf Beschäftigung, zusammen. Mit dem SDG zur Verringerung der Ungleichheit in und zwischen Ländern (Ziel 10) werden eine Verringerung der Einkommensungleichheit sowie soziale, wirtschaftliche und politische Integration angestrebt, unabhängig von allen Überlegungen im Zusammenhang mit der Identität der Person (Alter, Geschlecht, Behinderung, Rasse usw.).
- 21. Es ist hilfreich, Ungleichheiten danach zu unterscheiden, ob sie vertikal (zwischen reicheren und ärmeren Menschen) oder horizontal (zwischen verschiedenen Gruppen oder Kategorien in der Gesellschaft) sind.** In den letzten Jahren hat sich die Debatte über vertikale Ungleichheiten zunehmend darauf konzentriert, wie in vielen Ländern das reichste Prozent oder die oberen 10 Prozent der Einkommensbezieher ihre Situation im Vergleich zu den ärmsten 99 Prozent oder den unteren 90 Prozent verbessert haben. Es gibt auch umfangreiche Literatur zu der Frage, inwieweit Menschen, die in relativer Armut leben, zu den Mittelschichten in ihren jeweiligen Ländern aufschließen konnten oder weiter zurückgefallen sind. Horizontale Ungleichheiten treten auf, wenn einzelne Gruppen innerhalb der Bevölkerung aufgrund ihrer erkennbaren Identität, zum Beispiel ihres Geschlechts, ihrer Hautfarbe oder ihrer Überzeugungen, benachteiligt und diskriminiert werden.²⁹ In letzter Zeit hat sich die öffentliche Aufmerksamkeit zunehmend auf rassistische oder ethnische Ungleichheiten und auf die Gräben zwischen Migranten und Staatsangehörigen gerichtet. Räumliche Ungleichheiten zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und, in jüngerer Zeit, zwischen Megastädten und kleineren, eher peripheren Städten werden ebenfalls mit wachsender Sorge untersucht.
- 22. Eine der heute verbreitetsten Formen von Ungleichheit ist die geschlechtsspezifische Ungleichheit.** Geschlechtsspezifische Ungleichheiten ziehen sich durch die gesamte Ungleichheitsdebatte, durchdringen weiterhin alle Aspekte des sozialen und wirtschaftlichen Lebens und betreffen Länder auf allen Entwicklungsstufen.³⁰ Sie wurzeln oft in Diskriminierung und den hartnäckigen Stereotypen in Bezug auf Frauen in der Gesellschaft, den Wert ihrer Arbeit und ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt. Frauen und Mädchen leisten nach wie vor den größten Teil der unbezahlten Sorgearbeit. Während Frauen durchschnittlich 4 Stunden und 25 Minuten pro Tag für unbezahlte Sorgearbeit aufwenden, sind es bei Männern nur 1 Stunde und 23 Minuten. Zudem üben 21,7 Prozent der Frauen und nur

²⁸ Das wurde betont in Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?*

²⁹ Stewart (Hrsg.), *Horizontal Inequalities and Conflict*.

³⁰ OECD, *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, 2017, 17.

1,5 Prozent der Männer eine solche Tätigkeit auf Vollzeitbasis aus.³¹ Auch geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung sind nach wie vor allgegenwärtig: Nach Schätzungen einer UN-Einrichtung waren zwischen April 2019 und April 2020 weltweit 243 Millionen Mädchen und Frauen häuslicher körperlicher Gewalt ausgesetzt.³² Die jüngsten Kampagnen gegen geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung haben das Bewusstsein für diese inakzeptablen Praktiken, die Mädchen und Frauen ihrer Würde berauben und ihre Sicherheit und Gesundheit gefährden, deutlich geschärft.

- 23. Mit den Begriffen der vertikalen und horizontalen Ungleichheit lassen sich die verfestigten und verschärften Situationen von Ungleichheit und sozialer Ungerechtigkeit erfassen, in denen sich Menschen an der Schnittstelle unterschiedlicher Formen von Ungleichheit befinden.** Der Begriff der „Intersektionalität“ steht für die komplexe Art und Weise, wie sich Ungleichheiten aufgrund verschiedener persönlicher Merkmale überschneiden und häufen.³³ Tatsächlich findet sich eine besondere Dynamik der Ungleichheit dort, wo Menschen mehrfach benachteiligten Gruppen angehören. So bringt das Zusammentreffen von Stadt-Land-Gefälle, ethnischen und geschlechtsspezifischen Ungleichheiten zum Beispiel Frauen aus ethnischen Minderheiten in ländlichen Gebieten in eine besonders schwierige Lage.
- 24. Manche Ungleichheiten beginnen lange bevor Menschen in die Arbeitswelt eintreten und setzen ihren Möglichkeiten Grenzen.** Für viele Menschen beginnt die Erfahrung von Ungleichheit mit der Geburt oder in jungen Jahren mit ungleichen Chancen beim Zugang zu Gesundheitsversorgung, Alphabetisierung oder hochwertiger Bildung aufgrund von Armut, Geschlecht, familiärem Hintergrund oder anderen Faktoren, darunter auch fehlender rechtlicher Status oder fehlende Identität, was sich später fast zwangsläufig in geringeren Beschäftigungsmöglichkeiten und niedrigeren Verdiensten niederschlägt. Vor allem viele Mädchen sind beim Zugang zu Bildung und Gesundheitsleistungen und in anderen Lebensbereichen mit Chancenungleichheit und hartnäckigen Geschlechterstereotypen konfrontiert. Ebenso stehen Mädchen und Jungen aus ethnischen Minderheiten, indigenen und in Stämmen lebenden Bevölkerungsgruppen oder abgelegenen ländlichen Gebieten oft vor großen Hindernissen beim Zugang zu hochwertiger Bildung und anderen grundlegenden Dienstleistungen. Andere werden dagegen mit zahlreichen Vorteilen geboren, mit denen sie breiteren und leichteren Zugang zu vielen Möglichkeiten haben, auch im Hinblick auf die Entwicklung ihres Leistungspotenzials und den Arbeitsmarkt.
- 25. Ungleichheit der Chancen sollte nicht von der Ungleichheit der Ergebnisse ablenken.** Ein Ansatz zur Förderung von Gleichheit konzentriert sich ausschließlich auf den Gedanken, gleiche Chancen für alle zu schaffen. Dabei geht es darum, gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, so dass Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Geburtsort, familiärer Hintergrund und andere Merkmale, die sich der persönlichen Kontrolle entziehen, die Zukunftsperspektiven eines Menschen nicht beeinflussen oder beeinträchtigen,³⁴ und sicherzustellen, dass allen Menschen gleichermaßen ermöglicht wird, aus den Anlagen, die sie haben, das Beste zu machen.³⁵ Ein Schwerpunkt auf Chancen sollte jedoch nicht von der Bedeutung einer beobachteten Ungleichheit der Ergebnisse ablenken. Tatsächlich ist es bei hoher

³¹ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, 2019, 13.

³² UN-Frauen, „*Violence against Women and Girls: The Shadow Pandemic*“, April 2020.

³³ Coleen Sheppard, „*Multiple Discrimination in the World of Work*“, IAA-Arbeitspapier Nr. 66, 2011, 4.

³⁴ Siehe [Website](#) der Weltbank.

³⁵ Definition nach Tawney, zitiert in Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* 9.

Ungleichheit viel schwieriger, Chancengleichheit für die nächste Generation zu gewährleisten. Ein hohes Maß an Ungleichheit heute dürfte somit die soziale Mobilität von morgen verringern. Wie der verstorbene Ungleichheitsexperte Anthony B. Atkinson betonte, müssen wir uns, wenn wir uns um die Chancengleichheit von morgen sorgen, heute um die Ungleichheit der Ergebnisse kümmern.³⁶

Die Zunahme der Einkommensungleichheit

- 26. Die Ungleichheit der Haushaltseinkommen (Einkommensungleichheit) spiegelt viele andere verwandte oder zugrunde liegende Formen von Ungleichheit wider.** Einkommensungleichheit ist in den letzten Jahren in den Mittelpunkt politischer Debatten gerückt. Dabei hängt Einkommensungleichheit mit vielen anderen Formen von Ungleichheit zusammen – zum Beispiel Ungleichheit der Chancen oder Ungleichheit beim Zugang zu Gesundheitsleistungen oder Bildung. Bis zu einem gewissen Grad ist Einkommensungleichheit daher wie ein Prisma, das viele andere Formen von Ungleichheit, auch solche, die in der Welt der Arbeit entstehen, sichtbar werden lässt.
- 27. Das Ausmaß der Einkommensungleichheit innerhalb von Ländern ist von Land zu Land sehr unterschiedlich und am höchsten in einigen Entwicklungsländern.** Einkommensungleichheit wird häufig mit dem sogenannten Gini-Koeffizienten gemessen; dieses Maß reicht von 0 in einer vollkommen gleichen Gesellschaft, in der alle das gleiche Einkommen haben, bis 100 in der ungleichsten Gesellschaft, in der eine Person das gesamte Einkommen besitzt. In der Praxis variiert der Gini-Koeffizient der verfügbaren Haushaltseinkommen von unter 25 in den Ländern mit der geringsten bis über 60 in den Ländern mit der größten Ungleichheit. In ärmeren Ländern erreicht der Gini-Koeffizient tendenziell höhere Werte und weist auch größere Schwankungen auf.³⁷ So liegt der Gini-Koeffizient in keinem Land mit hohem Einkommen über 40, während dieses Niveau in zahlreichen Entwicklungsländern überschritten wird. Der durchschnittliche Gini-Koeffizient beläuft sich in Ländern mit hohem Einkommen auf etwa 32, in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen dagegen auf etwa 40.³⁸
- 28. Trotz Erfolgen beim Abbau von Einkommensungleichheit in einer Reihe von Ländern bleiben Lateinamerika und Afrika die beiden Regionen mit der höchsten Ungleichheit der Welt.**³⁹ Beide Regionen haben den größten Anteil an Ländern mit relativ hoher Einkommensungleichheit, gemessen sowohl am Gini-Koeffizienten (Abbildung 1) als auch am Anteil der oberen 10 Prozent der Einkommensbezieher am Gesamteinkommen (Abbildung 2). In Lateinamerika ist das Ausmaß der Einkommensungleichheit infolge des überdurchschnittlichen Einkommenswachstums einkommensschwacher Haushalte nach den 1990er-Jahren in mehreren Ländern von einem hohen Niveau zurückgegangen.⁴⁰ Deutliche

³⁶ Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?*

³⁷ Carlotta Balestra et al., „*Inequalities in Emerging Economies: Informing the Policy Dialogue on Inclusive Growth*“, OECD Statistics Working Papers 2018/13, 2018.

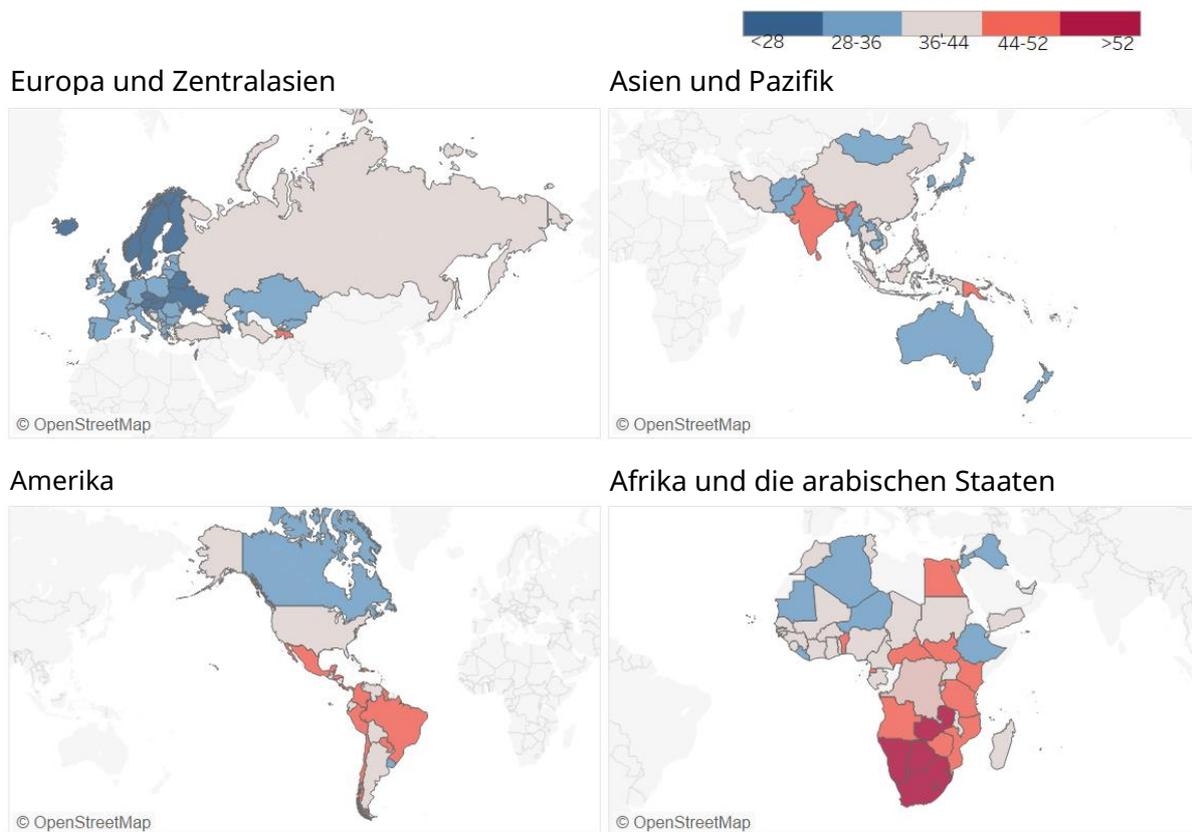
³⁸ Berechnungen der IAA auf der Grundlage von: Frederick Solt, „*Standardized World Income Inequality Database 2018*“, eingesehen am 5. Oktober 2020.

³⁹ Siehe auch Weltbank, *Taking On Inequality*; und Gabriel Zucman, „*Global Wealth Inequality*“, *Annual Review of Economics*, 2019, 11, 109-138. Zucman argumentiert, dass Messungen der Einkommensanteile der wohlhabenden Elite den Anstieg der Ungleichheit unterschätzen, weil es aufgrund der finanziellen Globalisierung schwierig ist, den Reichtum an der Spitze zu messen.

⁴⁰ Julián Messina und Joana Silva, *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future* (Weltbank, 2018).

Rückgänge verzeichnen unter anderem der Plurinationaler Staat Bolivien, Brasilien, Ecuador, Nicaragua und Peru. In Afrika, wo nach wie vor wenige Daten vorliegen, entwickelt sich Ungleichheit seit den 1990er-Jahren uneinheitlich – mit steigender Tendenz zum Beispiel in Ruanda und Südafrika ⁴¹, aber sinkender in Burkina Faso und Malawi ⁴². In Asien, wo das Ungleichheitsniveau im Durchschnitt niedriger ist als in Afrika und Lateinamerika, hat die Einkommensungleichheit in Ländern wie China und Indien, in denen das Wirtschaftswachstum seit den 1990er-Jahren zu einer Verringerung der Armut, aber auch zu einer sehr viel höheren Einkommensstreuung geführt hat, zugenommen.

► **Abbildung 1. Einkommensungleichheit nach Land in verschiedenen Regionen (Gini-Koeffizient)**



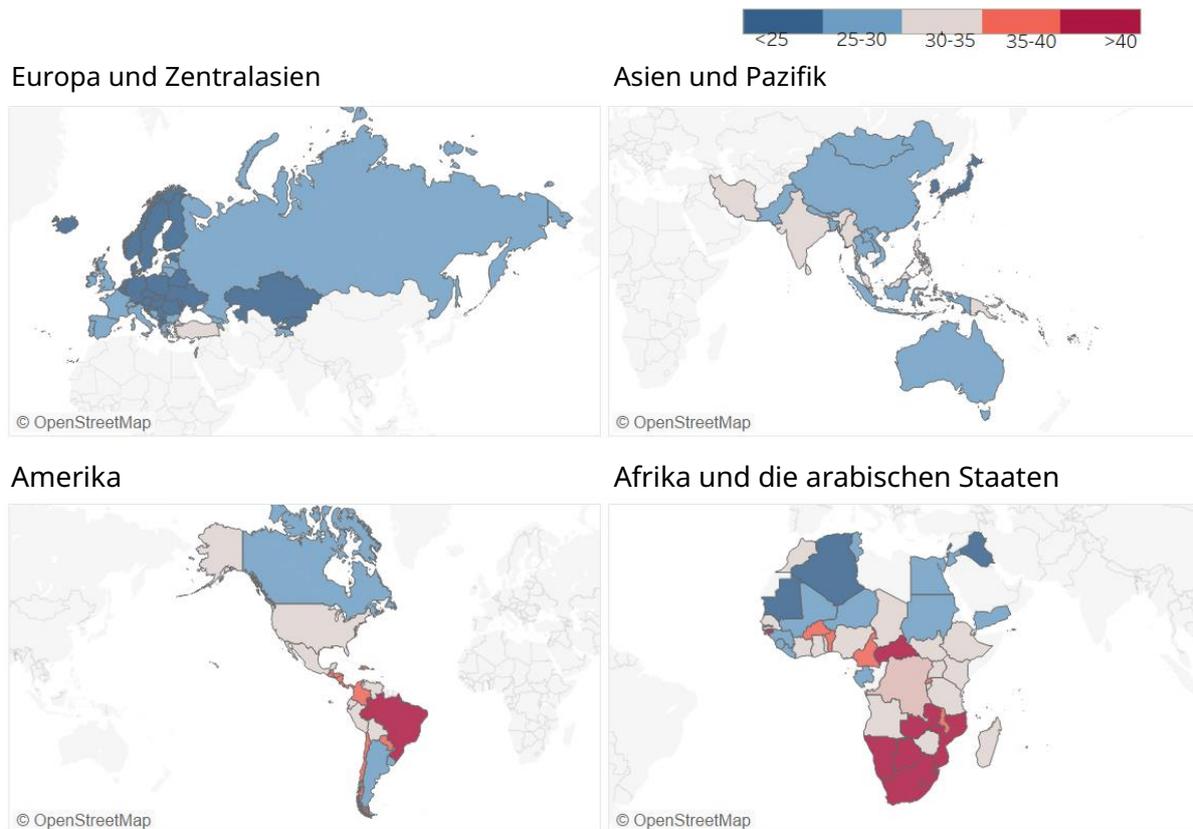
Anmerkung: Dieser Datensatz homogenisiert Beobachtungen aus verschiedenen Quellen. Die Daten beziehen sich in den meisten Fällen auf 2016 oder 2015.

Quelle: Frederick Solt, „The Standardized World Income Inequality Database“, in *Social Science Quarterly* 97, Nr. 5 (2016), 1267–1281.

⁴¹ Weltbank, *Taking On Inequality*, 11.

⁴² Solt, „Standardized World Income Inequality Database“.

► **Abbildung 2. Einkommensanteil der oberen 10 Prozent in verschiedenen Regionen**



Quelle: Weltbank, „Income Share Held by Highest 10 per cent“, World Development Indicators database, eingesehen am 10. Februar 2020.

- 29. Seit den 1980er-Jahren hat die Einkommensungleichheit in den meisten Ländern, besonders in Ländern mit hohem Einkommen, zugenommen.**⁴³ In den OECD-Ländern erreichten die Durchschnittseinkommen der oberen 10 Prozent fast das Zehnfache der Einkommen der unteren 10 Prozent. In den 1980er-Jahren lag das Verhältnis bei 7 zu 1.⁴⁴ Auch der Gini-Index der Einkommensungleichheit für Industrieländer stieg zwischen 1988 und 2008 im Durchschnitt um 3 Prozentpunkte (von 30 auf 33).⁴⁵ Von 1990 bis 2015 stieg die Ungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizienten, in 77 von 140 Ländern (Abbildung 3). Aber zwischen den Ländern gibt es Unterschiede. In Frankreich ist das Niveau der Einkommensungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizienten, seit den 1980er-Jahren konstant geblieben, während es im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland in den 1980er-Jahren deutlich auf ein relativ hohes Niveau anstieg, sich dort einpendelte und seit einigen Jahren teilweise wieder sinkt. Ferner hat die Einkommensungleichheit in Nordamerika deutlich stärker zugenommen als in Europa.⁴⁶

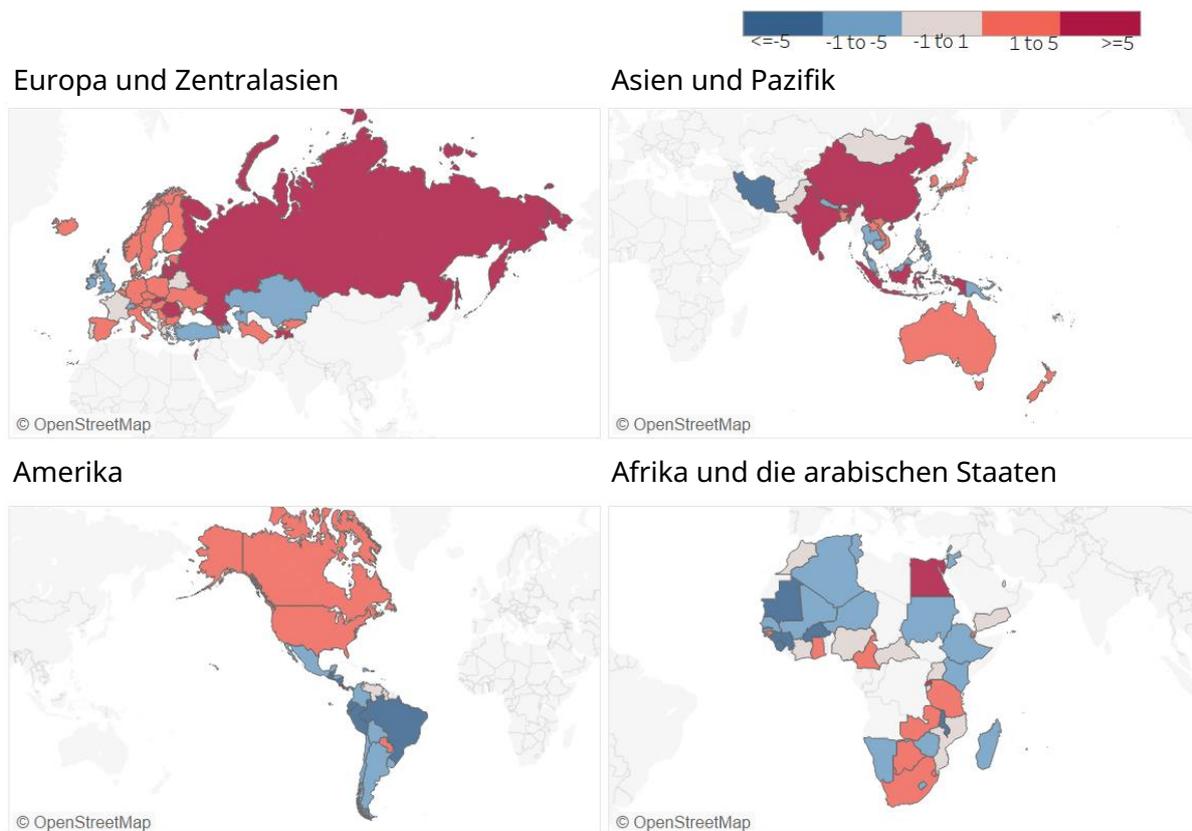
⁴³ Siehe auch Salvatore Morelli et al., „Post-1970 Trends in Within-Country Inequality and Poverty: Rich and Middle-Income Countries“, *Handbook of Income Distribution 2*, (2015), 593-696.

⁴⁴ OECD, „Understanding the Socio-economic Divide in Europe“, 2017.

⁴⁵ Weltbank, *Taking On Inequality*.

⁴⁶ Facundo Alvaredo et al. (Hrsg.), *World Inequality Report 2018* (Belknap Press, 2018).

► **Abbildung 3. Entwicklung des Gini-Koeffizienten, 1990–2015**



Anmerkung: ≤ -5 : Rückgang des Gini-Koeffizienten um 5 oder mehr Prozentpunkte; -1 bis -5: Rückgang um zwischen 1 und 5 Prozentpunkte; -1 bis 1: Rückgang um 1 Prozentpunkt bis Anstieg um 1 Prozentpunkt; 1 bis 5: Anstieg um zwischen 1 und 5 Prozentpunkte; ≥ 5 : Anstieg um 5 oder mehr Prozentpunkte.

Quelle: Frederick Solt, „Standardized World Income Inequality Database 2018“, eingesehen am 5. Oktober 2020.

30. In vielen Ländern mit hohem Einkommen ging der Trend zu höherer Einkommensungleichheit mit einer fortschreitenden Erosion der Mittelschicht einher.⁴⁷ Nach Schätzungen der OECD ist der Anteil der Menschen, die in Haushalten mit mittlerem Einkommen (definiert als Haushalte, die zwischen 75 und 200 Prozent des nationalen Medianeinkommens verdienen) leben, im Durchschnitt von 64 Prozent Mitte der 1980er-Jahre auf 61 Prozent Mitte der 2010er-Jahre zurückgegangen. Am stärksten war die Veränderung in Deutschland, Finnland, Israel, Kanada, Luxemburg, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika.⁴⁸ Da die Hauspreise in den letzten zwei Jahrzehnten dreimal schneller gestiegen sind als das mittlere Haushaltseinkommen, ist es für jüngere Generationen, die in diesen Ländern in Haushalten mit mittlerem Einkommen geboren und aufgewachsen sind, schwierig, den Lebensstil der Mittelschicht aufrechtzuerhalten.⁴⁹

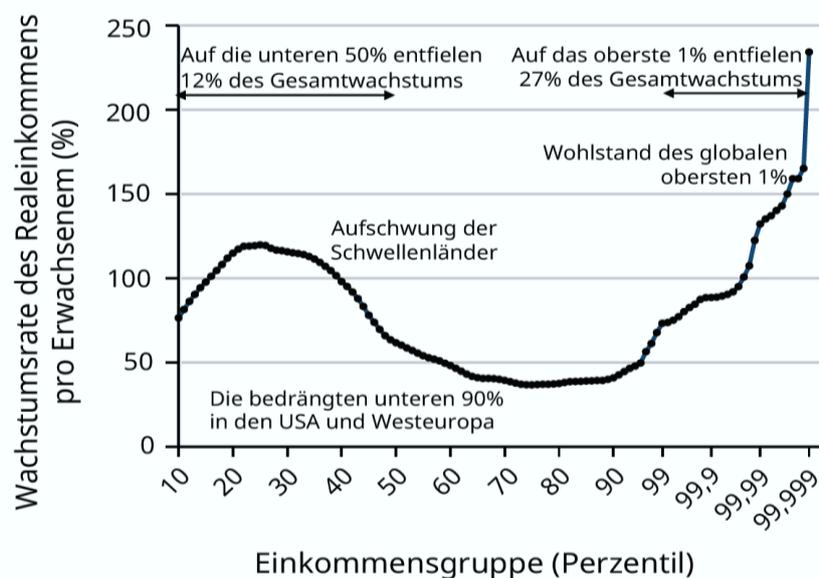
⁴⁷ Daniel Vaughan-Whitehead (Hrsg.), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work* (Edward Elgar/IAA, 2016).

⁴⁸ OECD, *Under Pressure*.

⁴⁹ Für die Vereinigten Staaten siehe Robert B. Reich, *Saving Capitalism: For the Many, not the Few* (Vintage, 2016).

31. **Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf Ungleichheiten *innerhalb* von Ländern, aber auch die globale Einkommensungleichheit bleibt eine enorme Herausforderung.** Die Daten der *World Inequality Database* ⁵⁰ zeigen, dass die Einkommenszuwächse in vielen Schwellenländern, darunter China und Indien, das Wachstum in den Ländern mit hohem Einkommen deutlich übertrafen, während die Anteile der Reichsten und der Ärmsten der Welt am Gesamteinkommen seit den 1980er-Jahren auseinandergehen. Aus einer Aufschlüsselung der globalen Einkommensrends in einzelne Perzentile der weltweiten Einkommensverteilung vom ärmsten bis zum reichsten ist abzulesen, wie sich unterschiedliche Muster von Einkommenswachstum zu einem Weltbild der Einkommensungleichheit zusammenfügen. Dieses als „Elefantenkurve“ der globalen Ungleichheit ⁵¹ weithin bekannte Bild ist in Abbildung 4 dargestellt. Es zeigt, dass das kumulierte Einkommenswachstum seit den 1980er-Jahren für die Reichsten am stärksten, für die Ärmsten (vor allem in Afrika südlich der Sahara) relativ schwächer und für die Gruppe zwischen dem 70. und dem 90. Perzentil (aufgrund eines bescheidenen Einkommenswachstums für die Armen und die Mittelschicht in Ländern mit hohem Einkommen) sehr viel schwächer ausfiel. Das schnelle Einkommenswachstum in großen Ländern mit mittlerem Einkommen wie China und Indien spiegelt sich um das 20. Perzentil herum wider, obwohl es auch deutlich unter dem kumulierten Einkommenswachstum bei den Reichsten liegt. Jüngere Analysen zeigen jedoch eine Verlangsamung des Gesamteinkommenswachstums für das oberste Prozent seit der Finanzkrise von 2008. ⁵²

► **Abbildung 4. Die Elefantenkurve: Gesamteinkommenswachstum nach Perzentil in allen Weltregionen, 1980–2016**



Anmerkung: Das Wachstum des Realeinkommens bezieht sich auf das Wachstum für jedes Perzentil der Bevölkerung. Die untersten Perzentile sind nicht enthalten, da ihr Einkommen nahe Null liegt.

Quelle: Facundo Alvaredo et al., „Global Inequality and Policy: The Elephant Curve of Global Inequality and Growth“, *AEA Papers and Proceedings* 108, Abbildung 2 (2018).

⁵⁰ Siehe [World Inequality Database](#).

⁵¹ Ursprünglich entwickelt von Christoph Lakner und Branko Milanovic, „Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession“, *The World Bank Economic Review* Nr. 30(2) (2016), 203-232.

⁵² Branko Milanovic, „Elephant Who Lost its Trunk: Continued Growth in Asia, but the Slowdown in Top 1% Growth after the Financial Crisis“, *VOX, CEPR*, Oktober 2020.

32. Vor der COVID-19-Krise hatte das Wirtschafts- und Produktivitätswachstum in den Schwellenländern 1,2 Milliarden Menschen aus der extremen Armut befreit – unglücklicherweise wird die Krise Millionen Menschen zurück in die Armut stoßen. Der Anteil der Weltbevölkerung, der in extremer Armut (mit weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag zu Kaufkraftparität) lebt, konnte in den letzten Jahrzehnten deutlich gesenkt werden: von 36 Prozent im Jahr 1990 auf 9 Prozent 2017 – das entspricht einem Rückgang von 1,9 Milliarden auf 689 Millionen Menschen.⁵³ Der größte Teil dieses Rückgangs ist auf die verbesserten Einkommen in der Region Ostasien und Pazifik zurückzuführen, in der 1990 etwa die Hälfte der extrem Armen der Welt lebte, die aber 2017 die extreme Armut fast beseitigt hatte. Unglücklicherweise ist infolge der COVID-19-Krise zu erwarten, dass die weltweite Armut wieder erheblich zunimmt und zum ersten Mal seit über zwei Jahrzehnten Rückschritte verzeichnet werden.⁵⁴

Das uneinheitliche Profil der Ungleichheit innerhalb von Ländern

33. In den meisten Regionen der Welt sind Frauen unter den ärmsten Menschen überrepräsentiert und unter den reichsten unterrepräsentiert. Eine Analyse von Weltbankdaten deutet darauf hin, dass Frauen in den Regionen Südasien und Ostasien und Pazifik besonders benachteiligt sind,⁵⁵ was den ungleichen Zugang zu hochwertiger Bildung, Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten bei der Erwerbsbeteiligung und geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede in diesen Regionen widerspiegeln dürfte (siehe Kapitel 2). Das ist problematisch, nicht nur im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit für Frauen, sondern auch, weil die Armut von Frauen Kinder mit größerer Wahrscheinlichkeit schweren Entbehrungen bei der Gesundheitsversorgung und Ernährung aussetzt.⁵⁶ Der *Gender Social Norms Index* des UNDP zeigt, dass die Mehrheit der Frauen in den meisten Ländern der Welt nach wie vor unter diskriminierenden Überzeugungen leidet, darunter die Überzeugung, dass Hochschulbildung für Männer wichtiger ist als für Frauen und dass Männer mehr Recht auf einen Arbeitsplatz haben sollten als Frauen.⁵⁷ Daraus folgt auch eine erhebliche Ungleichheit zwischen den Geschlechtern bei der Kontrolle über Vermögenswerte, wie Kapital oder Grund und Boden, mit dem Ergebnis, dass Frauen unter den Reichsten der Welt unterrepräsentiert sind. Manche Länder gewähren verheirateten Männern und Frauen nicht die glei-

⁵³ Die Daten in diesem Absatz stammen aus Weltbank, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, 2020.

⁵⁴ Mohamed Buheji et al., „The Extent of COVID-19 Pandemic Socio-Economic Impact on Global Poverty: A Global Integrative Multidisciplinary Review“, *American Journal of Economics* 10.4 (2020), 213-224.

David Laborde, Will John Martin und Rob Vos, „Estimating the Poverty Impact of COVID-19: The MIRAGRODEP and POVANA frameworks“, International Food Policy Research Institute Technical Note, 2020.

Andy Sumner, Chris Hoy und Eduardo Ortiz-Juarez, „Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty“, UNU-WIDER Working Paper 2020/43, 2020, 800-809.

Giovanni Valentini, „COVID-19 and Global Poverty: Are LDCs Being Left Behind?“ *The European Journal of Development Research* 32.5 (2020), 1535-1557.

Weltbank, „Projected Poverty Impacts of COVID-19 (coronavirus)“, Juni 2020.

⁵⁵ Weltbank, *Poverty and Shared Prosperity 2020* (Abbildung 3.7).

⁵⁶ Hans Ekbrand und Björn Halleröd, „The More Gender Equity, The Less Child Poverty? A Multilevel Analysis of Malnutrition and Health Deprivation in 49 Low- and Middle-Income Countries“, *World Development* 108 (2018), 221-230.

⁵⁷ Laut einer Erhebung unter 31 Ländern waren Australien, die Niederlande, Schweden und Spanien die einzigen Länder, in denen fast oder mehr als die Hälfte der Männer bei Antworten in Bezug auf bestimmte Indikatoren keine erkennbaren geschlechtsspezifischen Vorurteile zeigten. Siehe UNDP, *2020 Human Development Perspectives: Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities*, 2020.

chen Eigentumsrechte. Die COVID-19-Pandemie und die damit verbundene Rezession verstärken bestehende Ungleichheiten bei der bezahlten und unbezahlten Arbeit von Frauen und Männern, einschließlich Sorgearbeit, und drohen, internationale Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter zunichte zu machen.⁵⁸

34. Bestimmte Gruppen – ethnische oder rassische Gruppen, indigene und in Stämmen lebende Völker und Migranten – sind unter den einkommensschwachen Haushalten tendenziell überrepräsentiert und leiden unverhältnismäßig stark unter Ungleichheit.

2015 ließen sich in Südafrika 40 Prozent der gesamten Einkommensungleichheit durch die Rasse erklären.⁵⁹ In Brasilien sind niedrige Einkommen bei weißen Männern am seltensten und bei afrobrasilianischen Frauen am häufigsten.⁶⁰ In den Vereinigten Staaten sind die Einkommen afro- und hispanoamerikanischer Haushalte im Durchschnitt am niedrigsten.⁶¹ In Malaysia spiegelte die Verringerung der Einkommensungleichheit zwischen 2002 und 2014 zu einem großen Teil die verringerten Einkommensunterschiede zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen wider.⁶² Die Last der Ungleichheit wird auch eher von indigenen und in Stämmen lebenden Gruppen geschultert, die weltweit nach wie vor Diskriminierung, Ausgrenzung und Marginalisierung ausgesetzt sind.⁶³ Nach Schätzungen der IAO gibt es auf der Welt 477 Millionen Angehörige indigener Völker. Sie stellen 6 Prozent der Weltbevölkerung, aber 19 Prozent der extrem Armen.⁶⁴ Auch Migranten machen in vielen Ländern einen relativ großen Anteil der einkommensschwachen Haushalte aus, obwohl Wanderarbeitnehmer oft hohe Erwerbsquoten haben. In Europa haben Migranten von außerhalb der Europäischen Union (EU) ein vielfach höheres Armutsrisiko als Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten und in der Regel niedrigere Durchschnittseinkommen.⁶⁵ In den arabischen Staaten, der Subregion mit dem größten Anteil an Wanderarbeitnehmern, ist das Einkommensgefälle zwischen Migranten und Staatsangehörigen besonders groß.

35. Räumliche Ungleichheiten, vor allem zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, aber auch zwischen größeren und kleineren Städten sowie reicheren und ärmeren Regionen tragen auch zu einem wachsenden Gefühl der Zersplitterung und Ungleichheit in der Gesellschaft bei. Vier von fünf Menschen in Armut leben in ländlichen Gebieten.⁶⁶

Wenn man bedenkt, dass die ländliche Bevölkerung 48 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen, kommt dies einer überwältigenden Schlechterstellung des Lebens auf dem Land gleich. Und die Überrepräsentation von armen Menschen im ländlichen Raum hat in den letzten Jahren noch zugenommen. In manchen Regionen ist der Anteil viel höher (zum Beispiel in Südasien und Afrika südlich der Sahara), was den relativ niedrigen Urbanisierungsgrad in

⁵⁸ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work“. Fünfte Ausgabe, Juni 2020; IAA, *Die Initiative für erwerbstätige Frauen: Ein Vorstoß für Gleichstellung*, ILC.107/DG/I(B), 2018.

⁵⁹ Weltbank, *South Africa Economic Update: Jobs and Inequality*, 2018, 26.

⁶⁰ ISSC, IDS und UNESCO, *World Social Science Report 2016: Challenging Inequalities – Pathways To A Just World*, 2016, 56.

⁶¹ Rakesh Kochhar und Anthony Cilluffo, „Key Findings on the Rise in Income Inequality within America’s Racial and Ethnic Groups“, Pew Research Center, 12. Juli 2018.

⁶² Muhammed Abdul Khalid und Li Yang, „Income Inequality and Ethnic Cleavages in Malaysia: Evidence from Distributional National Accounts (1984–2014)“, World Inequality Lab, *Issue Brief* 5, 2019, 4.

⁶³ Weltbank, *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century: The First Decade*, 2015.

⁶⁴ IAA, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards an Inclusive, Sustainable and Just Future*, 2020.

⁶⁵ Europäische Investitionsbank, „Migration and the EU: Challenges, Opportunities, the Role of EIB“, 13. April 2016.

⁶⁶ Weltbank, *Poverty and Shared Prosperity 2020*.

vielen Ländern dieser Regionen und den hohen Anteil der Beschäftigung in der Landwirtschaft widerspiegelt.⁶⁷ Es gibt nicht nur erhebliche Einkommensunterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten, sondern die Bewohner ländlicher Gebiete sind auch beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, einschließlich Schulen und Gesundheitsversorgung, und beim digitalen Zugang nicht gleichgestellt. In einer Analyse von 65 Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen waren 40 Prozent und damit ein bedeutender Anteil aller Ungleichheit dem Stadt-Land-Gefälle zuzuschreiben.⁶⁸ Diese räumliche Ungleichheit führt häufig zu einer Abwanderung von ländlichen in städtische Gebiete.

Die Bedeutung und die Grenzen der Umverteilung durch Steuern und Transfers und durch öffentliche Sozialdienstleistungen

36. Das Steuer- und Transfersystem eines Landes kann das Einkommen so umverteilen, dass die Haushalte in Bezug auf das verfügbare Einkommen ein höheres Maß an Gleichheit genießen. Das Primäreinkommen (oder Markteinkommen⁶⁹) eines Haushalts besteht aus dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit (abhängige Beschäftigung oder selbständige Tätigkeit) und dem Einkommen aus Vermögen (wie Kapitalzinsen oder Pachteinnahmen). Beim Markteinkommen sind Steuern und Transfers nicht berücksichtigt. Das Sekundäreinkommen (oder verfügbare Einkommen) eines Haushalts entspricht dem Markteinkommen zuzüglich staatlicher Transferleistungen (wie Kindergeld und Renten), abzüglich der von dem Haushalt gezahlten Steuern (siehe Abbildung 5 und Definitionen in Kasten 1). Die Wirkung der Umverteilung durch Steuern und Transfers auf die Einkommensungleichheit hängt von vielen Faktoren ab, unter anderem von der Höhe der erhobenen und verteilten Steuern und der Progressivität der Besteuerung und der Transfers oder mit anderen Worten davon, inwieweit Bezieher hoher Einkommen einen größeren Anteil ihres Einkommens an Steuern zahlen als Bezieher niedriger Einkommen und inwieweit Transfers Familien mit niedrigem Einkommen im Verhältnis mehr zugutekommen als Familien mit hohem Einkommen.⁷⁰ Mit der Einführung von weniger Steuerklassen, der Senkung von Spitzensteuersätzen oder der Annahme von Pauschalbesteuerungsregelungen sind viele Länder in den letzten Jahren zu weniger progressiven Steuersystemen⁷¹ übergegangen.⁷² Auf der Transferseite kann der Abbau von Ungleichheit durch Sozialleistungen, einschließlich Leistungen für Kinder und Familien, bei Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall, Krankheit, Alter und Behinderung und für Hinterbliebene, und Gesundheitsschutz erreicht werden. Sozialschutzsysteme decken diese Bereiche mit einer Kombination aus beitragsgebundenen Systemen (Sozialversicherung) und nicht beitragsgebundenen, steuerfinanzierten Leistungen einschließlich Sozialhilfe ab.⁷³

⁶⁷ Bei der Weltbank wird an einer Harmonisierung der Definition und Messung von „Urbanisierung“ gearbeitet, um die Konsistenz der Schätzungen zwischen den Ländern zu verbessern; siehe Weltbank, *Poverty and Shared Prosperity 2020*.

⁶⁸ Alwyn Young, „*Inequality, the Urban-Rural Gap, and Migration*“, *The Quarterly Journal of Economics*, 128, Nr. 4 (2013), 1727-1785.

⁶⁹ Die statistische Definition von Markteinkommen unterscheidet sich nur geringfügig von der Definition von Primäreinkommen; beide Begriffe werden in diesem Bericht synonym verwendet.

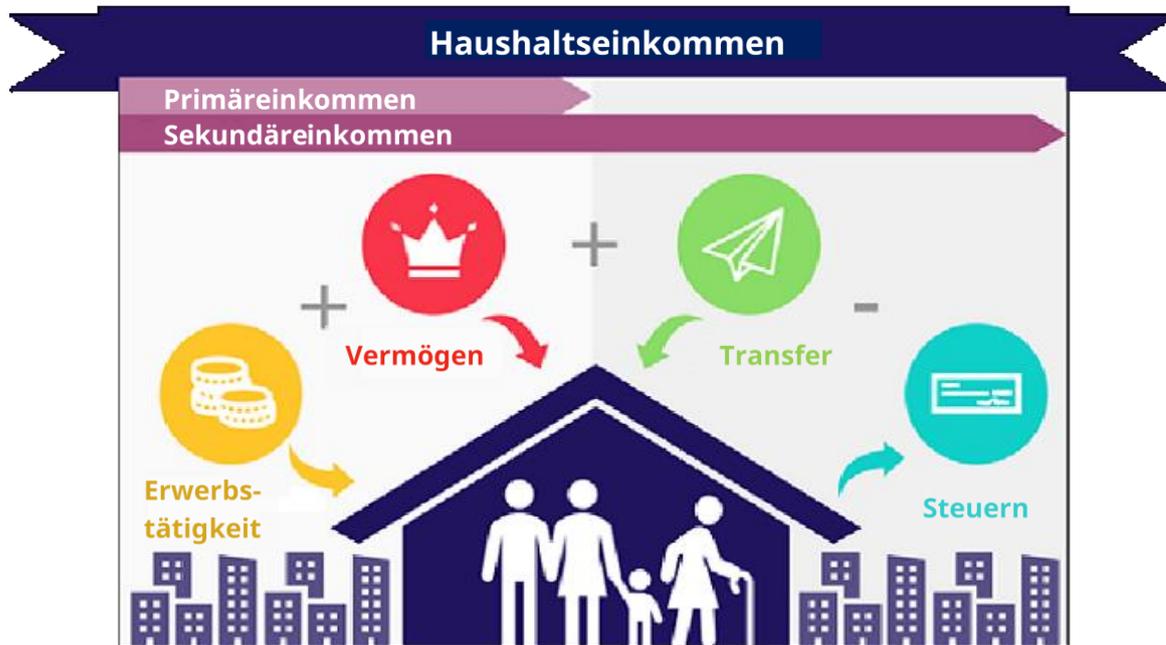
⁷⁰ Siehe Keeley Brian, „*How Does Income Inequality Affect Our Lives?*“, *Income Inequality: The Gap Between Rich and Poor*, Kapitel 4, OECD Insights (Paris: OECD Publishing, 2015).

⁷¹ Ein progressives Steuersystem verlangt, dass diejenigen, die über höhere Einkommen (oder ein größeres Vermögen) verfügen, einen größeren Anteil ihres Einkommens (oder Vermögens) zu den gesamtstaatlichen Einnahmen beitragen. Malte Luebker, „*Redistribution Policies*“, *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Hrsg. Janine Berg (Edward Elgar/IAA, 2015).

⁷² Salvador Barrios et al., „*Progressive Tax Reforms in Flat Tax Countries*“, Euromod Working Paper Series EM 2/19, 2019.

⁷³ IAA, *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*, 2017, 2.

► **Abbildung 5. Faktoren, die Primär- und Sekundäreinkommen (oder „Markteinkommen“ und „verfügbares Einkommen“) schaffen**



► **Kasten 1. Was ist das Haushaltseinkommen?**

Laut der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker besteht das Haushaltseinkommen „aus allen Einkünften in Form von Bargeld, Sachleistungen oder Diensten, die dem Haushalt oder einzelnen Mitgliedern des Haushalts jährlich oder häufiger zufließen; es schließt jedoch Zufallsgewinne und andere irreguläre und typischerweise nur einmal erfolgende Einkünfte aus“. ¹ Nach dieser Definition sind die Komponenten des Haushaltseinkommens:

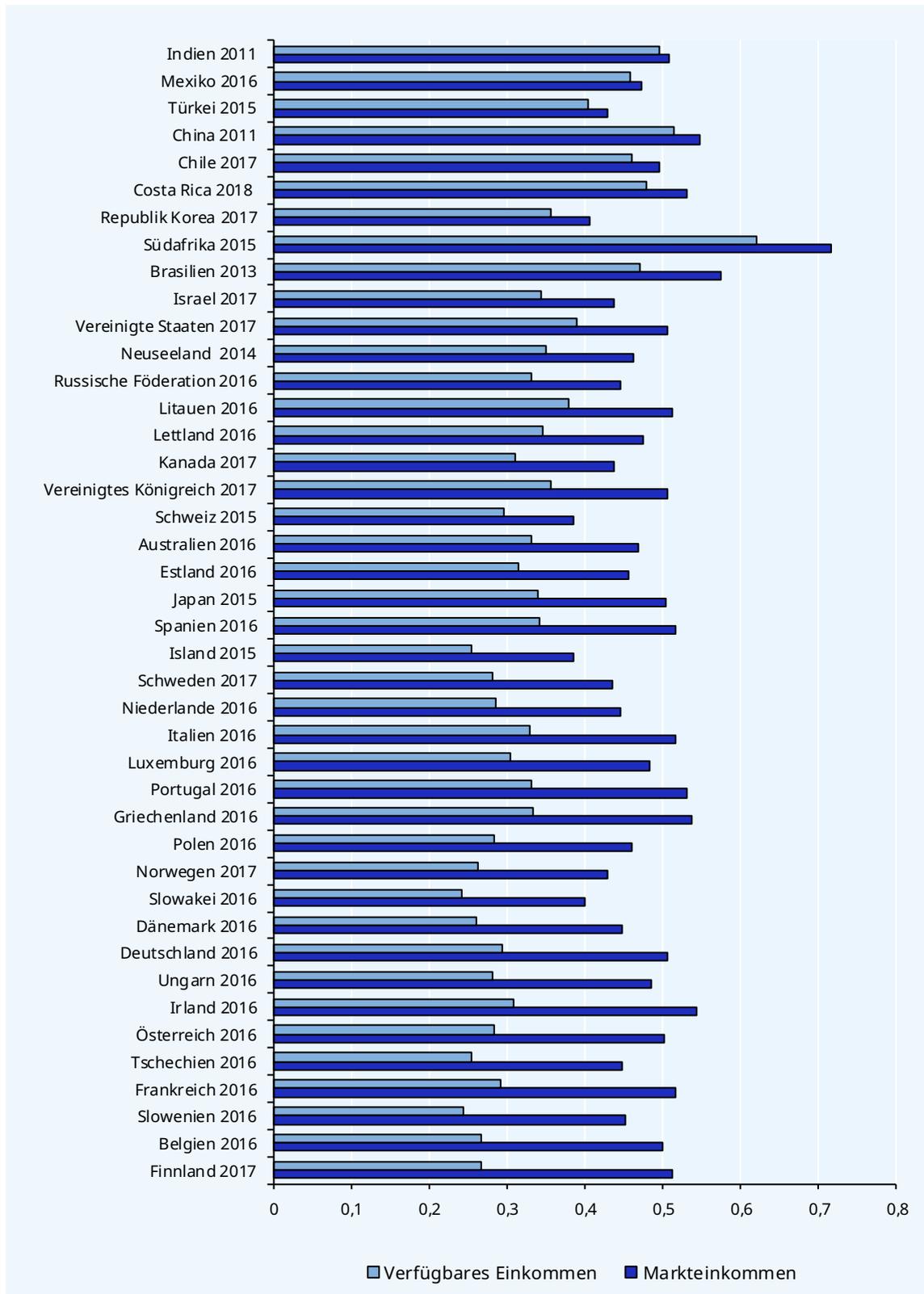
- **Primäreinkommen:** Einkommen aus der Teilnahme am Produktionsprozess,² darunter:
 - Einkommen aus einer Beschäftigung (Löhne und Gehälter sowie Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit),
 - Vermögenseinkommen aus nichtfinanziellen und finanziellen Vermögenswerten (Zinsen, Dividenden usw.) und
 - Einkommen aus der Produktion von Haushaltsdienstleistungen für den eigenen Verbrauch³ (Wert der Dienstleistungen für selbst genutztes Wohneigentum, unbezahlten Haushaltsdienstleistungen usw.).
- **Sekundäreinkommen:** Verfügbares Einkommen nach Abzug von Steuern (wie Einkommens- und Vermögenssteuer) und dem Erhalt/Abzug von Transferzahlungen (Sozialabgaben, Sozialleistungen, Sozialhilfe und andere Sozialtransfers).⁴
- **Tertiäreinkommen:** Verfügbares Einkommen zuzüglich des Nutzens öffentlicher Ausgaben, unter anderem für Gesundheitsversorgung und Bildung.⁵

¹ IAA, *Household Income and Expenditure Statistics*, Bericht II, Siebzehnte Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, 2003. ² Eurostat, „Glossar: Primäres Einkommensverteilungskonto“, o. D. ³ UN-Wirtschaftskommission für Europa, *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics*, 2011. ⁴ Eurostat, „Glossary: Secondary distribution of income account“, o. D. ⁵ UNDP, *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*, 2013.

37. Einkommensumverteilung allein kann steigende Ungleichheit nur bis zu einem gewissen Grad verringern oder kompensieren. Mit dem aktuellen Trend zu hoher und steigender Ungleichheit in vielen Ländern stellen sich mehrere Herausforderungen. Erstens ist in vielen Entwicklungsländern der Spielraum für eine Umverteilung durch Steuern und Transfers relativ eingeschränkt, weil aufgrund der hohen Informalität nur begrenzt fiskalische Ressourcen zur Verfügung stehen. Das Problem besteht darin, dass die informelle Wirtschaft weitgehend von Steuern und Transfers ausgeschlossen ist. Wenn ihr Anteil groß ist, schlägt sich dies in einem geringen Steueraufkommen nieder. Es sei darauf hingewiesen, dass für einige dieser Länder Heimatüberweisungen, die eine Form von Transferleistungen sind, zu einem niedrigeren Niveau der Ungleichheit beitragen könnten, da sie für einkommensschwächere Haushalte eine wichtige Einkommensquelle darstellen.⁷⁴ Abbildung 6 zeigt, dass es in Ländern mit niedrigerem Einkommensniveau sehr viel weniger Umverteilung gibt. Zweitens haben in vielen Ländern, auch in denen mit hochentwickelten Steuer- und Transfersystemen, die Ungleichheiten bei den Einkommen aus Arbeit und Kapital zugenommen, und die Fähigkeit zur Einkommensumverteilung durch Steuer- und Transfersysteme abgenommen.

⁷⁴ Zsóka Kóczán und Franz Loyola, „How do Migration and Remittances Affect Inequality? A Case Study of Mexico“, IMF Working Papers, WP/18/136 (2018).

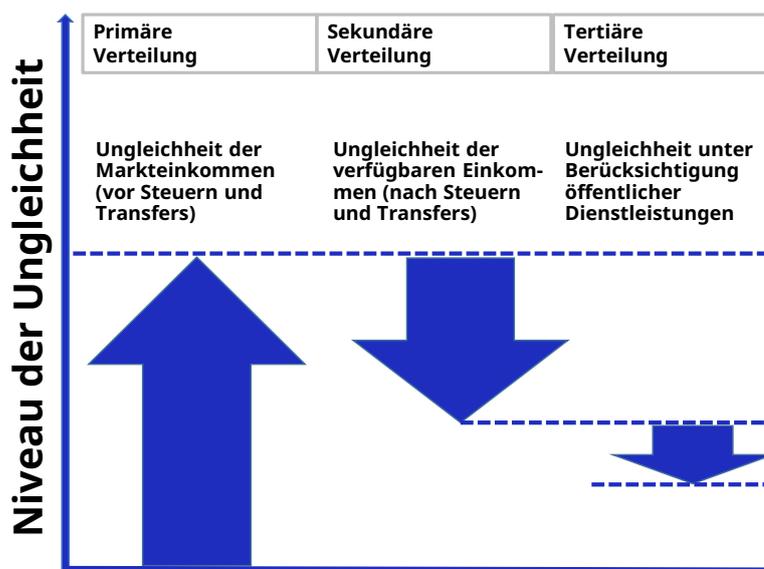
► **Abbildung 6. Ungleichheit der Markt- und verfügbaren Einkommen** (Gini-Koeffizient, ausgewählte Länder, letztes verfügbares Jahr, in der Reihenfolge vom kleinsten bis zum größten Unterschied)



Quelle: OECD Income Distribution Database.

38. **Ungleichheit kann auch durch staatliche Ausgaben für öffentliche Sozialdienstleistungen reduziert werden (siehe Abbildung 7).** In vielen Ländern müssen die Menschen beträchtliche Summen zahlen (wozu sie aber manchmal nicht in der Lage sind), um grundlegende Rechte und Bedürfnisse wie Gesundheitsversorgung oder hochwertige Bildung zu erfüllen, während in anderen der Staat solche Dienstleistungen unentgeltlich als steuerfinanziertes öffentliches Gut bereitstellt. Beim „Tertiäreinkommen“ wird die gesamte Nettoverteilung des Einkommens um diese Sachleistungen und Ansprüche ergänzt (siehe Kasten 1).⁷⁵ Die Verfügbarkeit öffentlicher Sozialdienstleistungen wirkt sich unmittelbar auf das Haushaltseinkommen aus, da einkommensschwächere Haushalte, die gezwungen sind, diese Dienstleistungen auf dem Markt zu kaufen, einen verhältnismäßig größeren Anteil ihres Einkommens bezahlen als Haushalte mit höherem Einkommen. Das Fehlen öffentlicher Betreuungsangebote wie Kinderbetreuung oder Langzeitpflege schränkt Frauen (angesichts der anhaltenden Ungleichheit in der Frage, wer die Sorgearbeit leistet) zudem in ihren Möglichkeiten ein, einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen, und das schlägt sich im Lauf des Arbeitslebens in niedrigeren Verdiensten und Leistungen nieder.

► **Abbildung 7. Primäre, sekundäre und tertiäre Einkommensverteilung**



39. **Dieses erste Kapitel beschreibt, wie das Niveau der Ungleichheit in vielen Ländern bereits vor der COVID-19-Krise anstieg und wie die Pandemie die Ungleichheiten weiter akzentuiert und vertieft hat. Es zeigt, dass Handeln gegen Ungleichheit immer dringender erforderlich ist, um einen am Menschen orientierten Ansatz für die Erholung und die Zukunft der Arbeit zu gewährleisten.** Die Sorge über Ungleichheit wuchs bereits vor der Pandemie, hat sich aber durch die COVID-19-Krise noch verstärkt. Schon vor COVID-19 mehrten sich die Hinweise, dass ein hohes Maß an Ungleichheit negative soziale, wirtschaftliche und politische Folgen hat. Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass hohe Ungleichheit auch die Resilienz von Gesellschaften gegenüber Gesundheitspandemien

⁷⁵ Luebker, „Redistribution Policies“.

schwächt, wodurch eine besorgniserregende Rückkopplungsschleife zwischen Ungleichheit und der Pandemie entsteht. Wird hier nicht entschlossen gehandelt, kann das in Zukunft zu noch dramatischeren Anstiegen führen.

40. **Einkommensungleichheit kann durch Umverteilung mittels Steuern und der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen verringert werden, aber das mit diesen Maßnahmen Erreichbare hat seine Grenzen.** Außerdem gibt es viele verschiedene Formen von Ungleichheit – darunter geschlechtsspezifische Ungleichheiten und Ungleichheiten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen –, die nicht alle durch Umverteilung verringert oder beseitigt werden können. Zur Bekämpfung und Verringerung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit sind daher umfassende Maßnahmen notwendig.

► Kapitel 2

Ungleichheit und die Rolle der Welt der Arbeit

- 41. Die vielfältige und sich wandelnde Welt der Arbeit beeinflusst Ungleichheiten maßgeblich.** Ungleichheiten bei den nach der Umverteilung durch Steuern, Transfers und öffentliche Sozialdienstleistungen verfügbaren Einkommen bestehen überall auf der Welt fort und können nur durch Maßnahmen bekämpft werden, die an der primären Einkommensverteilung ansetzen. Das liegt daran, dass Arbeitsmärkte, Arbeitsinstitutionen und die Art der Arbeit, ob in Form von bezahlter Beschäftigung oder selbständiger Erwerbstätigkeit, Ungleichheiten der Chancen, der Ergebnisse und der Behandlung maßgeblich beeinflussen. Ohne einen breiten Zugang zu Arbeit und Arbeitsverdiensten würde die Haupteinkommensquelle der meisten Haushalte auf der Welt wegbrechen. Ohne Chancengleichheit und Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt kann es keine Gleichstellung der Geschlechter und keine Gerechtigkeit zwischen verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft geben. Ohne Schließung der bestehenden Lücken bei der sozialen Absicherung kann es keinen sozialen Schutz für alle geben. Ohne Formalisierung der informellen Wirtschaft kann es keinen Zugang zu menschenwürdiger Arbeit geben. Ohne Produktivitätswachstum, kombiniert mit steigenden Qualifikationen und menschenwürdiger Arbeit, kann es keine Aufwärtskonvergenz geben. Während einige Ungleichheiten in der Welt der Arbeit entstehen, haben andere Formen von Ungleichheit (wie der ungleiche Zugang zu hochwertiger Bildung, Gesundheit oder Wohnraum) ihren Ursprung außerhalb; ihre Folgen können jedoch in der Welt der Arbeit abgemildert oder verstärkt werden.
- 42. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über eine Reihe kritischer und sich überschneidender Faktoren, die Ungleichheiten in der Welt der Arbeit maßgeblich beeinflussen.** Es gibt viele Faktoren, die das Ausmaß der Ungleichheit in der Welt der Arbeit beeinflussen, doch können sie in diesem Bericht nicht erschöpfend behandelt werden, und die Schwerpunkte des Kapitels sind die ungleiche Verteilung von Arbeit und Arbeitseinkommen, das Ausmaß geschlechtsspezifischer Ungleichheit und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, das Ausmaß der Informalität als Hauptursache für Ungleichheit, Produktivitätsniveaus und Unterschiede zwischen Unternehmen, Lücken im sozialen Schutz und die Auswirkungen vertraglicher Regelungen auf die Ungleichheit.
- 43. Das Kapitel gibt auch, soweit möglich, Auskunft darüber, wie sich diese bestehenden und sich überschneidenden Ungleichheiten seit dem Ausbruch der COVID-19-Krise offenbart oder entwickelt haben.** Erstens sind Arbeitnehmer in schlecht bezahlten und unsicheren Arbeitsverhältnissen oder mit geringen Einkünften aus selbständiger Tätigkeit nicht nur die ersten, die ihre Arbeit verlieren, sondern sie haben in der Regel auch keine Ersparnisse, auf die sie zurückgreifen können, und rutschen daher nach dem Verlust der Arbeit oder bei Gesundheitsproblemen schnell in die Armut ab. Zweitens sind Frauen durch den COVID-19-Schock stärker benachteiligt als Männer – nicht zuletzt, weil Pflege-, Sozial- und Hausarbeit überwiegend von Frauen geleistet wird und sie daher COVID-19 bei der Arbeit stärker ausgesetzt sind, weil sie mehr Kinderbetreuungsarbeit übernehmen müssen, wenn Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen schließen, und weil sie die volle Wucht der Arbeitgeberreaktionen in Form von Arbeitszeitverkürzungen zu spüren bekommen. Drittens müssen Arbeitnehmer außerhalb formeller Beschäftigungsverhältnisse – und damit die große Mehrheit der Arbeitnehmer in Ländern mit niedrigem Einkommen – trotz

der hohen Gesundheitsrisiken oft weiterarbeiten, da sie meistens nicht auf Einkommensersatzleistungen oder Ersparnisse zurückgreifen können. In jeder dieser Gruppen sind junge Menschen, Migranten und Angehörige ethnischer Minderheiten oder in Stämmen lebender und indigener Gemeinschaften besonders benachteiligt. Zudem ist in vielen ehemals stabilen Unternehmen das Produktivitätsniveau eingebrochen. Die COVID-19-Krise hat auch die großen bestehenden Lücken bei der sozialen Absicherung und die dringende Notwendigkeit, diese Lücken zu schließen, offengelegt. Das Kapitel dokumentiert auch mögliche Zusammenhänge zwischen verschiedenen Formen vertraglicher Regelungen und Ungleichheit.

Die ungleiche Verteilung von Arbeit und Arbeitseinkommen

- 44. Schon vor der Pandemie waren Millionen Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen.** Ungleichheiten beim Zugang zu produktiver Beschäftigung beeinflussen viele andere Ungleichheiten, unter denen Einzelne in einer Gesellschaft leiden. 2019, vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie, waren bereits schätzungsweise 188 Millionen Menschen weltweit arbeitslos. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 5 Prozent (6 Prozent bei Frauen und 5 Prozent bei Männern). Bei Jugendlichen war die Arbeitslosenquote fast dreimal so hoch.⁷⁶ Wenn Einzelne oder bestimmte Gruppen häufiger arbeitslos sind, sind ihre Einkommensaussichten getrübt. In einigen Fällen verdienen Menschen, selbst wenn sie einer Beschäftigung nachgehen, niedrige Löhne, mit denen sie ihre Grundbedürfnisse und die ihrer Familien nicht erfüllen können, vor allem was den Zugang zu Nahrung, Gesundheitsversorgung, Bildung oder angemessenem Wohnraum angeht. Laut OECD bewirkt ein Anstieg des Beschäftigungsanteils um 1 Prozentpunkt einen Rückgang der Einkommensungleichheit (gemessen am Gini-Koeffizienten) um 0,65 Prozentpunkte.⁷⁷ Nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie waren diejenigen am stärksten von der Krise betroffen, die Schwierigkeiten beim Zugang zu Beschäftigung hatten oder deren Arbeitsplätze schlechter bezahlt und unsicher waren. Eine aktuelle Studie, die Arbeitsmarktübergänge in sieben Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen in den ersten beiden Quartalen 2020 im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 untersuchte, kam zu dem Ergebnis, dass Frauen, junge Menschen, weniger Gebildete und Geringverdienende ihre Arbeitsplätze seltener behielten, was zu einer Vertiefung bereits bestehender Ungleichheiten und Verletzlichkeiten beigetragen hat.⁷⁸
- 45. Arbeitslosigkeit ist ein weit verbreiteter Indikator, doch dieses Maß der „Unterauslastung“ des Arbeitskräfteangebots ist weniger nützlich in Ländern, in denen weniger Arbeitslosigkeit als vielmehr Informalität oder Nichterwerbstätigkeit die Reaktionen der Menschen auf unzureichende Arbeitsmöglichkeiten in der formellen Wirtschaft kennzeichnen.** Die IAO hat Pionierarbeit für ein umfassenderes Maß der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots geleistet. Dieses berücksichtigt neben arbeitslosen Personen auch Erwerbstätige, die gerne mehr bezahlte Stunden arbeiten würden (zeitbezogene Unterbeschäftigung), und Menschen ohne Beschäftigung, die gerne arbeiten würden, aber nicht aktiv eine Arbeitsstelle suchen oder nicht für eine Beschäftigung zur Verfügung stehen (die potenzielle Erwerbsbevölkerung). 2019 wurden mit diesem zusammengesetzten Maß 13,1 Prozent der weltweiten Erwerbsbevölkerung (oder 473 Millionen Menschen) erfasst und damit deutlich mehr als mit der Arbeitslosenquote (5 Prozent). Dazu zählten neben den

⁷⁶ IAA, *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*, 2020.

⁷⁷ OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, 2011.

⁷⁸ Janine Berg und Sergei Soares, *Transitions in the Labour Market under COVID-19: Who Endures, Who Doesn't and the Implications for Inequality*, erscheint demnächst.

188 Millionen Menschen, die arbeitslos waren, 165 Millionen Menschen in zeitbezogener Unterbeschäftigung und schätzungsweise 119 Millionen Menschen in der potenziellen Erwerbsbevölkerung.⁷⁹ Besonders hoch ist der Anteil der mit diesem Maß erfassten Menschen an der Erwerbsbevölkerung in Ländern mit niedrigem Einkommen (20 Prozent im Vergleich zu einer Arbeitslosenquote von 4 Prozent), was auf große Hindernisse für den Zugang der Menschen zu bezahlter Arbeit hinweist.

- 46. Bei denen, die arbeiten, zählt die ungleiche Verteilung der Löhne und Arbeitseinkommen zu den wichtigsten Determinanten von Ungleichheit.** In vielen Ländern mit hohem Einkommen ist die zunehmende Lohnungleichheit – mit großen Zuwächsen am oberen Ende der Verteilung und stagnierenden oder sinkenden relativen Löhnen bei den Arbeitnehmern mit niedrigerem Bildungs- und Qualifikationsniveau am unteren Ende⁸⁰ – als der wichtigste Einzelfaktor für höhere Einkommensungleichheit in den letzten Jahrzehnten identifiziert worden.⁸¹ Das überrascht kaum, da Löhne aus bezahlter Beschäftigung in dieser Länderkategorie mit durchschnittlich 70 bis 80 Prozent die größte Quelle des Haushaltseinkommens sind.⁸² In vielen Ländern ging die wachsende Lohnungleichheit mit einer Polarisierung der Beschäftigung einher: Die Verringerung der Zahl der Arbeitsplätze mit mittleren Qualifikationsanforderungen und mittlerer Entlohnung drängte viele Arbeitnehmer in geringqualifizierte und schlecht bezahlte Tätigkeiten oder ganz aus dem Erwerbsleben.⁸³ In einigen Ländern mit mittlerem Einkommen hat eine Verringerung der Ungleichheit der Arbeitsverdienste zu einem Rückgang der Einkommensungleichheit beigetragen. In mehreren lateinamerikanischen Ländern ist als eine der Haupttriebkraft für verringerte Einkommensungleichheit seit Ende der 1990er-Jahre ein Rückgang der Lohnungleichheit – infolge deutlicher Lohnzuwächse am unteren Ende der Verteilung, auch durch Formalisierung, sowie eines abnehmenden Lohngefälles zwischen städtischen und ländlichen Regionen und zwischen ethnischen Minderheiten und der Bevölkerungsmehrheit – identifiziert worden.⁸⁴
- 47. Innerhalb von Ländern haben bestimmte Personengruppen tendenziell viel niedrigere Arbeitseinkommen, was zu horizontalen Ungleichheiten beiträgt.** Eine besondere Dynamik von Ungleichheiten tritt dort auf, wo Menschen mehreren Gruppen angehören und „Intersektionalitäten“ kumulativer Benachteiligung entstehen.⁸⁵ Zu den Gruppen mit Lohnlücken oder Lohnnachteilen gehören neben Frauen und Beschäftigten in der informellen Wirtschaft (Gruppen, die in den nachfolgenden Abschnitten behandelt werden) häufig:
- **Angehörige rassistischer oder ethnischer Gruppen**, die weiterhin unter Lohnlücken und Lohndiskriminierung leiden. In den Vereinigten Staaten beispielsweise hat sich der rassistisch bedingte Lohnnachteil schwarzer und hispanischer Arbeitnehmer zwischen 1980 und 2015 nicht verkleinert: Er wurde auf 27 bzw. 29 Prozent im Jahr 1980 und auf 27 bzw. 31 Prozent im Jahr 2015 geschätzt.⁸⁶

⁷⁹ IAA, *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*.

⁸⁰ OECD, „Understanding the Socio-economic Divide in Europe“.

⁸¹ OECD, „Time to Act: Making Inclusive Growth Happen“, OECD Policy Brief, 2017; Luebker, „Redistribution Policies“.

⁸² IAA, *Global Wage Report 2014/15: Wages and Income Inequality*, 2015, xvii; siehe auch: Edward Webster, Imraan Valodia und David Francis (Hrsg.), *Towards a Southern Approach to Inequality: Inequality Studies in South Africa and the Global South* (Routledge, 2020).

⁸³ OECD, *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, 2019, Kasten 3.1.

⁸⁴ Messina und Silva, *Wage Inequality in Latin America*; Carlos Rodríguez-Castelán et al., „Understanding the Dynamics of Labor Income Inequality in Latin America“, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 7795, 2016.

⁸⁵ Sheppard, „Multiple Discrimination in the World of Work“.

⁸⁶ Eileen Patten, „Racial, Gender Wage Gaps Persist in U.S. Despite Some Progress“, Pew Research Center, 2016.

- **Menschen in ländlichen Gemeinschaften.** Räumliche Ungleichheit, die Landflucht begünstigt, zeigt sich in ländlichen Lohnnachteilen: Diese belaufen sich zum Beispiel durchschnittlich auf 32 Prozent in der Vereinigten Republik Tansania und 60 Prozent in Uganda, wenn Bildungsunterschiede berücksichtigt werden.⁸⁷ In Indien geht aus Daten für 2011–12 hervor, dass die Tageslöhne in städtischen Gebieten mehr als doppelt so hoch waren wie die in ländlichen Gebieten.⁸⁸
 - **Wanderarbeitnehmer,** die im Vergleich zu Staatsangehörigen mit ähnlichen Merkmalen auch häufig unterbezahlt sind. Neue Daten der IAA zeigen, dass sich in Ländern mit hohem Einkommen 10 Prozentpunkte eines durchschnittlichen migrantenspezifischen Lohnnachteils von 12,6 Prozent nicht durch Unterschiede bei den arbeitsmarktrelevanten Merkmalen erklären lassen.⁸⁹
 - **Menschen mit Behinderungen,** die geringere Beschäftigungsquoten verzeichnen (durchschnittlich 36 Prozent im Vergleich zu 60 Prozent bei Menschen ohne Behinderungen) und unter behinderungsspezifischen Lohnnachteilen leiden (12 Prozent in Spanien, 14 Prozent in den Vereinigten Staaten und 16 Prozent in Chile).⁹⁰
 - **Indigene und in Stämmen lebende Völker,** die im weltweiten Durchschnitt 18,5 Prozent weniger verdienen als ihre nicht-indigenen Pendanten, wobei die regionalen Unterschiede erheblich sind (31,2 Prozent in Lateinamerika und der Karibik und 7,9 Prozent in Nordamerika).⁹¹
- 48. Die COVID-19-Krise hat zu einem starken Rückgang bei Beschäftigung und Arbeitsverdiensten geführt, dessen Ausmaß bei verschiedenen Arbeitnehmerkategorien sehr unterschiedlich ist.** Nach Schätzungen der IAA gingen 2020 255 Millionen vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze verloren.⁹² Darunter fallen Verluste durch Stellenstreichungen ebenso wie Rückgänge bei der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden. Ohne Berücksichtigung der einkommensunterstützenden Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 schätzt die IAA, dass das globale Arbeitseinkommen im Jahr 2020 gegenüber 2019 um 8,3 Prozent gesunken ist, was einem Betrag von 3,7 Billionen US-Dollar entspricht.⁹³ Viele, die während der aktuellen Krise ihren Arbeitsplatz verloren haben, sind aus dem Erwerbsleben ausgeschieden (71 Prozent der Beschäftigungsverluste haben zu Nichterwerbstätigkeit geführt). Das liegt entweder an der Schwierigkeit einer aktiven Arbeitssuche, wenn Lockdown-Maßnahmen in Kraft sind, oder an der Entmutigung angesichts beispielloser Arbeitsplatzverluste. So ist auch zu erklären, warum die globale Arbeitslosenquote 2020 stabil bei 5,4 Prozent blieb: Sie misst nicht das volle Ausmaß der Auswirkungen der Krise auf die Fähigkeit der Menschen, Einkommen aus Erwerbstätigkeit zu erzielen. In einigen Ländern, zum Beispiel Frankreich, ist die Arbeitslosenquote infolge der Zunahme der Nichterwerbstätigkeit sogar gesunken.⁹⁴ Interessant ist allerdings, dass diejenigen, die ihren Arbeitsplatz und ihr

⁸⁷ Patricia Jones, Olivia D'Aoust und Louise Bernard, „The Urban Wage Premium in Africa“, *Wage Inequality in Africa*, Hrsg. Shirley Johnson-Lans (Palgrave Macmillan, Cham, 2017).

⁸⁸ IAA, *India Wage Report: Wage Policies for Decent Work and Inclusive Growth*, 2018, 14.

⁸⁹ IAA, *The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences between Migrants and Nationals*, 2020.

⁹⁰ UN, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities*, 2018.

⁹¹ IAA, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169*, 2020.

⁹² IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Seventh edition“, Januar 2021.

⁹³ IAA, „ILO Monitor. Seventh edition“.

⁹⁴ INSEE, „In Q2 2020, the labour market under the influence of containment“.

Einkommen halten konnten, zumeist in der formellen Wirtschaft tätig sind und stark vom sozialen Dialog, einschließlich Kollektivvereinbarungen, profitiert haben.

- 49. In vielen Ländern gibt es Belege dafür, dass Arbeitnehmer der unteren Lohngruppen von der COVID-19-Krise stärker betroffen sind, was bereits zuvor bestehende Ungleichheiten vertieft haben dürfte.** Bereiche, die als „nicht systemrelevant“ eingestuft werden und deren Schließung als Teil der Krisenreaktion von Regierungen angeordnet wurde, sind gering bezahlte Tätigkeiten in der Wirtschaft, zum Beispiel in Bars, Restaurants und Hotels, bei Freizeitaktivitäten und persönlichen Dienstleistungen, einschließlich Friseur- und Schönheitssalons. Nach einer Simulationsanalyse der sozioökonomischen Zusammensetzung der Arbeitnehmer in geschlossenen Sektoren handelt es sich durchgängig um Tätigkeiten, die im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt gering entlohnt werden. In Europa liegen die Löhne in geschlossenen Sektoren im Mittel weit unter den Durchschnittslöhnen.⁹⁵ Laut Schätzungen der IAA könnten die am schlechtesten bezahlten 50 Prozent der Arbeitnehmer in europäischen Ländern 17,3 Prozent ihrer Löhne einbüßen; das ist mehr als das Doppelte des geschätzten Verlusts aller Arbeitnehmer (6,5 Prozent).⁹⁶ Ebenso zeigt eine detaillierte Simulation des Risikos von Einkommensverlusten für Haushalte in Lateinamerika, dass das Risiko für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen am größten ist, da sie stärker von Verdiensten aus Wirtschaftssektoren abhängig sind, die im Rahmen der COVID-19-bedingten Lockdown-Maßnahmen entweder geschlossen oder von Schließung bedroht sind.⁹⁷ Aus den Vereinigten Staaten gibt es Hinweise, dass Arbeitnehmer in Berufen, die große körperliche Nähe erfordern, nicht nur einen schlechten Einkommensstatus haben, sondern im Durchschnitt auch häufiger als andere Arbeitnehmer weniger gebildet, außerhalb des Landes geboren, nicht krankenversichert und teilzeitbeschäftigt sind.⁹⁸ Insgesamt scheint es infolge der COVID-19-Pandemie und des damit einhergehenden Wirtschaftseinbruchs einen starken Zusammenhang zwischen hohen wirtschaftlichen Risiken und hohen Gesundheitsrisiken bei den am stärksten benachteiligten Arbeitnehmern in der Gesellschaft zu geben.
- 50. Besonders ausgeprägt sind die negativen Auswirkungen in vielen Ländern für Mitglieder von Gruppen, die unter den erwerbstätigen Armen bereits überrepräsentiert sind, wie junge Menschen, Angehörige ethnischer und rassischer Minderheiten, indigene Völker und Arbeitnehmer mit Behinderungen.** Junge Arbeitnehmer, vor allem junge Frauen, sind besonders stark betroffen, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass sie auf dem Arbeitsmarkt noch nicht so fest Fuß gefasst haben und Arbeitgeber in der Regel nach dem Grundsatz handeln, die zuerst zu entlassen, die zuletzt eingestellt wurden.⁹⁹ Der negative Schock der Arbeitslosigkeit wirkt lange nach, und die Gefahr ist groß, dass diese „COVID-19-Kohorte“ junger Menschen im Hinblick auf künftige Verdienste und Arbeitschancen stark benachteiligt ist (oder Narben davonträgt), weil sie mit beispiellosen und unverhältnismäßigen Herausforderungen konfrontiert ist, darunter Unterbrechungen der allge-

⁹⁵ Marta Fana et al., *The COVID Confinement Measures and EU Labour Markets*, JRC Technical Reports, JRC120578, Amt für Veröffentlichungen der EU, 2020.

⁹⁶ IAA, *Global Wage Report 2020–21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19*, 2020.

⁹⁷ Nora Lustig et al., „The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico“, Center for Global Development, Arbeitspapier 556, 2020.

⁹⁸ Simon Mongey, Laura Pilossoph und Alex Weinberg, „Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?“ National Bureau of Economic Research Working Paper Nr. w27085, 2020 (Abbildung 3b).

⁹⁹ IAA, *Youth & COVID-19: Impacts on Jobs, Education, Rights and Mental Well-being*, 2020.

meinen und beruflichen Bildung, Massenentlassungen, Einkommensverluste und gefährdete Übergänge von der Schule ins Erwerbsleben für die Schulabgänger.¹⁰⁰ Auch Angehörige ethnischer Minderheiten sind bei Arbeitsplatzverlusten unter armen Arbeitnehmern in vielen Ländern benachteiligt. In den Vereinigten Staaten haben schwarze, asiatische und hispanische Arbeitnehmer weit häufiger Arbeitsplatz- oder Lohnverluste erlitten als weiße.¹⁰¹ In der Region Lateinamerika und Karibik gehören neben jungen Menschen vor allem Indigene, Menschen afrikanischer Abstammung und Migranten zu den am stärksten betroffenen Gruppen; in diesen Gruppen ist auch die Wahrscheinlichkeit höher, an COVID-19 zu sterben und beim Zugang zu Gesundheitsdiensten diskriminiert zu werden.¹⁰²

- 51. Wanderarbeitnehmer, die in den unteren Lohngruppen konzentriert sind, haben ebenfalls ein höheres Risiko von Arbeitsplatzverlusten und Verdienstaufschlägen.** In den Vereinigten Staaten war die Rate der Arbeitsplatzverluste während der ersten Pandemieperiode bei Migranten – vor allem bei Migranten ohne Papiere, von denen zwischen März und Mai 2020 jeder Dritte seinen Arbeitsplatz verlor – höher als bei einheimischen Arbeitnehmern.¹⁰³ Auch in den meisten europäischen Ländern sind die Beschäftigungsquoten von Migranten stärker gesunken als die von einheimischen Arbeitnehmern.¹⁰⁴ Die Krise wird daher einen deutlichen Rückgang der Haushaltseinkommen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen verursachen, da die Einkommensströme aus wohlhabenderen Ländern schrumpfen, was die interregionalen Einkommensungleichheiten weiter verschärft. Die von den Aufschlägen am stärksten betroffenen Regionen dürften Ostasien und Pazifik und Südasien sein, mit Verlusten von jeweils mehr als 20 Milliarden US-Dollar. Für viele kleine Länder mit niedrigem Einkommen wie Haiti, Libanon, Südsudan und Tonga sind die Folgen besonders verheerend, weil Einkommen aus Rücküberweisungen vor der Pandemie mehr als ein Drittel ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmachten.¹⁰⁵
- 52. Für viele Arbeitnehmer ist es eine willkommene Option, während der COVID-19-Krise von zu Hause aus zu arbeiten; diese Option steht aber nicht allen offen.** Aus der ganzen Welt gibt es Belege dafür, dass die Möglichkeit, von zu Hause aus zu arbeiten, ungleich verteilt ist und bestehende Ungleichheiten nach Geschlecht, Rasse, Bildung und Einkommen sowie nach Land aufgrund der globalen digitalen Kluft eher noch verstärkt. Tatsächlich zeigen Untersuchungen für alle Regionen der Welt, dass ein überproportionaler Anteil der Arbeitnehmer, die während der globalen Pandemie am wenigsten von der Möglichkeit profitierten, von zu Hause aus zu arbeiten, in informellen Arbeitsverhältnissen tätig, jünger

¹⁰⁰ Achim Schmillen und Matthias Umkehrer, „The Scars of Youth: Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experience“, *International Labour Review* 156 Nr. 3-4 (2017), 465-494; IAA, *Youth & COVID-19: Impacts on Jobs, Education, Rights and Mental Well-being*.

¹⁰¹ Kim Parker, Juliana Menasce Horowitz und Anna Brown, „[About Half of Lower-Income Americans Report Household Job or Wage Loss Due to COVID-19](#)“, Pew Research Center, 2020; Susan Houseman, „[IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring United States](#)“, IZA Institute of Labor Economics, 2020.

¹⁰² Wirtschaftskommission der UN für Lateinamerika und die Karibik, *The Social Challenge in Times of COVID-19*, ECLAC Special Report: COVID-19, No. 3, 2020.

¹⁰³ Schätzungsweise ein Viertel aller Migranten in den Vereinigten Staaten sind Migranten ohne Papiere. Siehe: George J. Borjas und Hugh Cassidy, „The Adverse Effect of the COVID-19 Labor Market Shock on Immigrant Employment“, National Bureau of Economic Research Working Paper Nr. w27243, 2020.

¹⁰⁴ OECD, „[What Is the Impact of the COVID-19 Pandemic on Immigrants and their Children?](#)“ 2020.

¹⁰⁵ Die Zuflüsse von Einkommen aus Rücküberweisungen werden voraussichtlich in Ostasien und dem pazifischen Raum von 147 Milliarden US-Dollar im Jahr 2019 auf 126 Milliarden US-Dollar im Jahr 2021, in Südasien von 140 Milliarden US-Dollar auf 120 Milliarden US-Dollar sinken. Die höchsten Rücküberweisungen anteilig am BIP des Landes empfangen Tonga (40 Prozent), Haiti (38 Prozent), Libanon (36 Prozent) und Südsudan (35 Prozent). Siehe: Weltbank/KNOMAD, „Phase II: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens“, *Migration and Development Brief 33*, 2020.

und weniger gebildet war. In Lateinamerika und der Karibik ist der Anteil der Arbeit, die aus der Ferne ausgeführt werden kann, ¹⁰⁶ bei hoch bezahlten, formellen Tätigkeiten, vor allem im Finanz- und Versicherungswesen, am höchsten und bei gering bezahlten, informellen Tätigkeiten, vor allem im Bauwesen und in der Landwirtschaft, am niedrigsten. ¹⁰⁷ Ebenso zeigen Schätzungen für zehn Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen aus verschiedenen Regionen ein einheitliches Muster des Arbeitens von zu Hause aus je nach Einkommens- und Bildungsniveau sowie nach formeller und selbständiger Erwerbstätigkeit. ¹⁰⁸ Im Durchschnitt dieser Zehn-Länder-Stichprobe können nur 3 Prozent der Menschen in den ärmsten Haushalten von zu Hause aus arbeiten, in den reichsten Haushalten sind es bis zu 26 Prozent. Weitere Hinweise zu einzelnen Ländern finden sich in Kasten 2.

► **Kasten 2. Hinweise auf einen relativen Vorteil bei Arbeitnehmern in Arbeitsverhältnissen, die auf Fernarbeit umstellen können**

- In Brasilien ergeben Schätzungen, dass Arbeitnehmer, die mit höherer Wahrscheinlichkeit von zu Hause aus arbeiten können, im obersten Quintil der Einkommensverteilung angesiedelt sind, einer formellen Beschäftigung nachgehen und mehr als neun Bildungsjahre absolviert haben. ¹
- In Italien konnten Arbeitnehmer am oberen Ende der Einkommensverteilung vor COVID-19 mit weit höherer Wahrscheinlichkeit zu Hause arbeiten als Arbeitnehmer im mittleren und unteren Bereich. Das ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Arbeitsmöglichkeiten von zu Hause aus im Finanz- und Versicherungswesen, in der Informations- und Kommunikationstechnologie, bei freiberuflichen Dienstleistungen und in der öffentlichen Verwaltung hoch ist. Von den modellierten Effekten profitieren zudem mehr Arbeitnehmer, die männlich sind (was das geschlechtsspezifische Lohngefälle weiter vergrößert) und die älter (51 bis 64 Jahre), Akademiker und besser bezahlt sind. ²
- In den Vereinigten Staaten ist bei den Arbeitnehmern, die am ehesten auf Fernarbeit umsteigen, die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie einen College-Abschluss haben und weiß oder in den Vereinigten Staaten geboren sind, und die Wahrscheinlichkeit geringer, dass sie arm sind, keine Krankenversicherung haben und in kleinen Firmen arbeiten, die im Durchschnitt finanziell weniger robust sind als größere Firmen. ³

¹ Isaure Delaporte und Werner Pena, *Working From Home Under COVID-19: Who Is Affected? Evidence from Latin American and Caribbean Countries*. ² Luca Bonacini, Giovanni Gallo und Sergio Scicchitano, „Working From Home and Income Inequality: Risks of a 'New Normal' with COVID-19“, *Journal of Population Economics* 34.1 (2021), 303-360. ³ Simon Mongey, Laura Pilossoph und Alex Weinberg, „Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?“

53. Eine hochwertige digitale Infrastruktur ist Voraussetzung für produktive Telearbeit, jedoch wird von Land zu Land unterschiedlich investiert und damit vielen Arbeitnehmern in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen der potenzielle Schutz, den die Fernarbeit bietet, vorenthalten. Der geschätzte Anteil der Arbeitnehmer, die von zu Hause aus arbeiten können, ist in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen weit geringer als in Ländern mit hohem Einkommen. So hat schätzungsweise weniger als einer

¹⁰⁶ Die Möglichkeit, von zu Hause aus zu arbeiten, wird unterschiedlich definiert und je nach Kontext für entwickelte und Entwicklungsländer angepasst. Zu den wichtigsten Faktoren gehören das Gewicht der Computerarbeit, Aufgaben, für die Fahrzeuge oder Geräte gebraucht werden, persönliche Interaktionen und die Ausübung körperlicher Tätigkeiten. Siehe: Teresa Barbieri, Gaetano Basso und Sergio Scicchitano, *Italian Workers at Risk during the COVID-19 Epidemic*, Global Labor Organization Discussion Paper 513, 2020; Fernando Saltiel, „Who Can Work from Home in Developing Countries?“ *COVID Economics* 7, 104-118, 2020.

¹⁰⁷ Isaure Delaporte und Werner Pena, „Working From Home Under COVID-19: Who is Affected? Evidence from Latin American and Caribbean Countries (April 1, 2020)“, *CEPR COVID Economics* 14, 2020.

¹⁰⁸ Saltiel, „Who Can Work From Home in Developing Countries?“.

von zehn Arbeitnehmern in Ghana und der Demokratischen Volksrepublik Laos eine Beschäftigung, die von zu Hause aus ausgeübt werden kann, in Luxemburg, Schweden und dem Vereinigten Königreich dagegen etwa jeder dritte Arbeitnehmer.¹⁰⁹ Dieser Zusammenhang zwischen dem Lebensstandard eines Landes, einschließlich des Ausmaßes der Informalität, und den Möglichkeiten der Telearbeit gilt auch innerhalb von Regionen.

Das Ausmaß der Informalität als Hauptursache von Ungleichheit

- 54. Informalität ist einer der Hauptgründe für das oft sehr hohe Niveau der Ungleichheit in Entwicklungsländern.** Weltweit gehen 2 Milliarden Arbeitnehmer oder 61,2 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung der Welt einer informellen Beschäftigung nach.¹¹⁰ Selbständige (mit oder ohne abhängig Beschäftigte) stellen 47,7 Prozent, abhängig Beschäftigte 36,2 Prozent und mithelfende Familienarbeitskräfte 16,1 Prozent der informell Beschäftigten. Die Verringerung der Informalität ist daher oft eine Voraussetzung für den Abbau von Ungleichheit. Dies veranschaulichen zum Beispiel die Erfahrungen der vielen lateinamerikanischen Länder, in denen die Einkommensungleichheit seit Ende der 1990er-Jahre zurückgegangen ist. Die starke Abnahme der Informalität in Argentinien, Brasilien, Mexiko, Peru und Uruguay war ein wichtiger Faktor für Veränderungen der Einkommensungleichheit.¹¹¹
- 55. Die Triebkräfte der Informalität sind vielfältig.** Sie beziehen sich auf das wirtschaftliche und institutionelle Umfeld, etwa die Unfähigkeit der Wirtschaft, hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen, einen unzureichenden ordnungspolitischen Rahmen oder einen Mangel an Transparenz und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Institutionen. Sie beziehen sich auch auf die – oft in Wechselbeziehung stehenden – Merkmale der betroffenen Personen oder Unternehmen, wie Bildung, Armut oder Produktivität und natürlich auf die ihnen zugrunde liegenden Faktoren. Solche zugrunde liegenden Faktoren gibt es viele, darunter die fehlende formale Anerkennung als Person (das Fehlen einer Geburtsurkunde oder eines Personalausweises), das Fehlen von Eigentumsrechten oder klarem Besitz an Vermögenswerten oder der fehlende Zugang zum formellen Bankwesen, die allesamt eine Form von Ungleichheit darstellen und andere Formen von Ungleichheit verstärken. Mögliche Ursachen für Informalität sind auch Gefahrenereignisse wie Klimakatastrophen oder Pandemien.
- 56. Die informelle Wirtschaft gibt es in allen Ländern, doch ist sie in Entwicklungs- und Schwellenländern, in denen viele Menschen als Selbständige oder Gelegenheitsarbeiter in der informellen Wirtschaft tätig sind, weitaus stärker verbreitet.** Informalität umfasst ein breites Spektrum von Situationen, aber alle haben zumindest ein wichtiges Merkmal gemeinsam: Die Arbeitnehmer¹¹² werden unter den geltenden ordnungspoliti-

¹⁰⁹ Saltiel, „Who Can Work From Home in Developing Countries?“, Marta Fana, Sergio Torrejón Pérez und Enrique Fernández-Macías, „Employment Impact of COVID-19 Crisis: From Short Term Effects to Long Term Prospects“, *Journal of Industrial and Business Economics* 47.3 (2020), 391–410.

¹¹⁰ IAA, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Dritte Auflage, 2018, 13.

¹¹¹ Messina und Silva, *Wage Inequality in Latin America*, 58. Siehe auch: Francisco H.G. Ferreira, Sergio P. Firpo und Julián Messina, „Ageing Poorly? Accounting for the Decline in Earnings Inequality in Brazil, 1995–2012“, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 8018, 2017, wonach die Verringerung des Lohngefälles zwischen formeller und informeller Arbeit in Brasilien von 1995 bis 2012 zu einer Senkung des Gini-Koeffizienten der Einkommensungleichheit von insgesamt 9 Punkten 1,7 Punkte beitrug. Über eine beträchtliche Auswirkung in Uruguay berichten auch: Verónica Amarante, Rodrigo Arim und Mijail Yapor, „Decomposing Inequality Changes in Uruguay: The Role of Formalization in the Labor Market“, *IZA Journal of Labor & Development* 5, Nr. 1 (2016), 13.

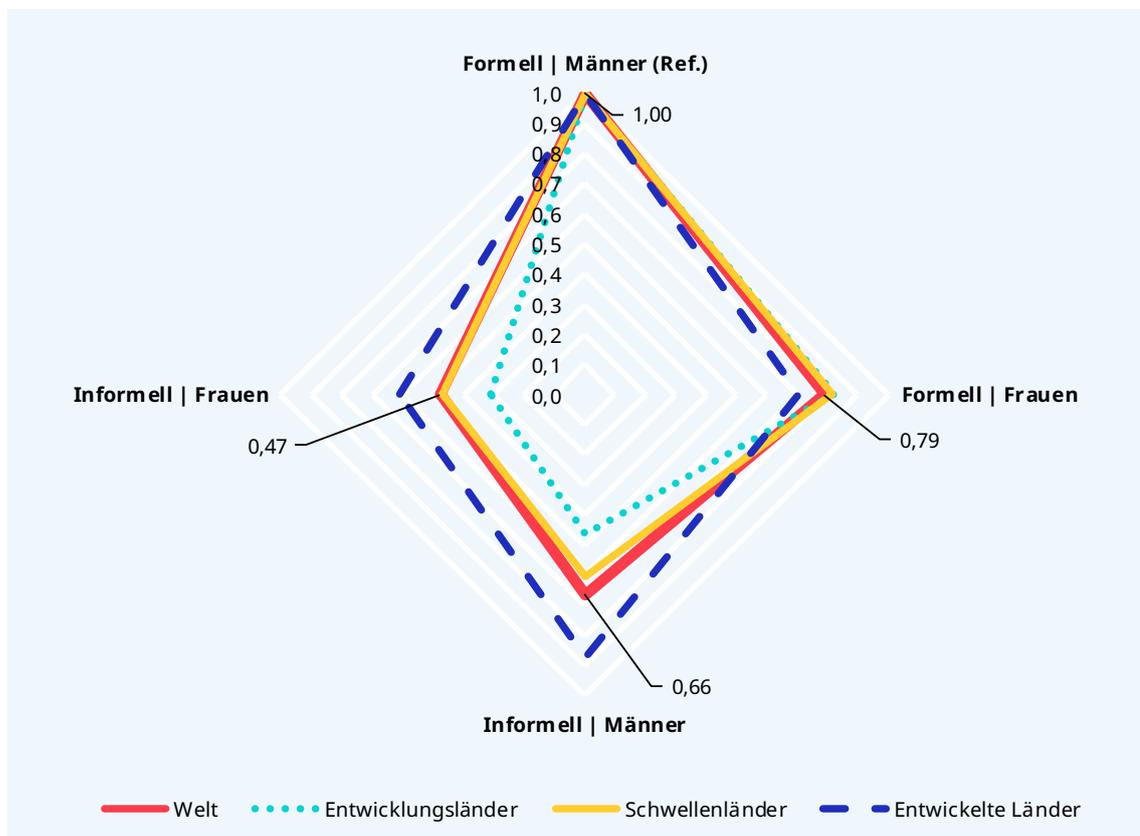
¹¹² Der Begriff „Arbeitnehmer“ bezieht sich hier auf alle Beschäftigten: abhängig Beschäftigte, Selbständige mit oder ohne abhängig Beschäftigte und mithelfende Familienarbeitskräfte

schen Rahmenbedingungen oder in der Praxis nicht rechtlich anerkannt oder nicht ausreichend geschützt und sind daher in stärkerem Maß gefährdet, auch durch externe Schocks und Wirtschaftszyklen. Für die meisten Arbeitnehmer ist die Tätigkeit in der informellen Wirtschaft in der Regel mit geringer Produktivität, höheren Gesundheits- und Sicherheitsrisiken ohne angemessenen Schutz, mangelnder Vertretung, unzureichendem Zugang zu Fortbildungen und Umschulungen sowie mit Unsicherheit der Einkommen aus Erwerbstätigkeit und sozialem Schutz verbunden. Darüber hinaus haben die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft kein Besitzrecht an wesentlichen Vermögenswerten (wie Grund und Boden, Immobilien und Arbeitsstätten). Das wirkt sich äußerst negativ auf ihre Fähigkeit zur Entwicklung eigener Aktivitäten und Erhöhung ihres Erwerbseinkommens und Lebensstandards aus. Informelle Unternehmen werden von geltenden Regelungen nicht erfasst. Das heißt, sie profitieren nicht von den Vorteilen und unterliegen nicht den Pflichten, die damit verbunden sind.¹¹³ Nicht nur informelle, sondern auch formelle Unternehmen können sich entscheiden, die formelle Wirtschaft bewusst zu umgehen oder zu verlassen, um Steuern und die Anwendung sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften zu vermeiden. Das führt zu unfairem Wettbewerb zwischen Unternehmen und hat negative Auswirkungen auf den Schutz der Arbeitnehmer. Arbeitnehmer der informellen Wirtschaft, sei es im formellen Sektor, im informellen Sektor oder in Haushalten, stehen häufiger am unteren Ende der Einkommensverteilung, und viele leben in Armut.

- 57. Arbeitnehmer, die einer informellen Beschäftigung nachgehen, insbesondere Frauen, verdienen im Durchschnitt deutlich weniger als formell Beschäftigte.** Rund um die Welt sind 724 Millionen Beschäftigte in der informellen Lohnarbeit tätig. Dazu gehören zum Beispiel Hausangestellte, Gelegenheitsarbeiter und Beschäftigte in Kleinstunternehmen. Weltweit beträgt der Verdienst von Beschäftigten in der informellen Lohnarbeit 62 Prozent des Verdienstes von Lohnarbeitskräften in der formellen Wirtschaft. Allerdings gibt es erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Wie aus Abbildung 8 hervorgeht, verdient eine Frau in einem informellen Arbeitsverhältnis durchschnittlich 47 Prozent des Monatslohns eines Mannes in einem formellen Arbeitsverhältnis, ein Mann in der informellen Lohnarbeit verdient 66 Prozent, und eine Frau in der formellen Lohnarbeit verdient im Vergleich zu ihrem männlichen Pendant durchschnittlich 79 Prozent. Die relativen durchschnittlichen Monatslöhne von informell beschäftigten Frauen sind im Vergleich zu Männern in der formellen Lohnarbeit in Entwicklungsländern am niedrigsten. In der informellen Wirtschaft sind die Arbeitseinkommen der 954 Millionen Selbständigen und der 322 Millionen mithelfenden Familienarbeitskräfte tendenziell noch niedriger als die abhängig Beschäftigter. Dadurch verstärkt sich das Gefälle der Arbeitseinkommen zwischen den Arbeitnehmern der informellen und denen der formellen Wirtschaft.

¹¹³ IAA, *Decent Work and the Informal Economy*, ILC.90/VI, 2002.

► **Abbildung 8. Verhältnis des durchschnittlichen Monatslohns von Frauen in der formellen und informellen Lohnarbeit und von Männern in der informellen Lohnarbeit zum Monatslohn von Männern in formellen Arbeitsverhältnissen**



Anmerkung: Globale Schätzungen, gewichtet nach der Anzahl der Beschäftigten. Gestützt auf Daten aus 92 Ländern, auf die 81 Prozent der weltweiten Beschäftigung entfallen (66 Prozent der Gesamtbeschäftigung in Entwicklungsländern, 87 Prozent in Schwellenländern und 65 Prozent in entwickelten Ländern). Die gemeinsame Arbeitsdefinition der IAO für informelle Beschäftigung wurde angewendet (siehe IAA, *Women and Men in the Informal Economy*, Kasten 2).

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage von Mikrodatensätzen aus nationalen Haushaltserhebungen.

- 58. Für die überwiegende Mehrheit der Haushalte, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, ergeben sich aus niedrigen Arbeitsverdiensten niedrige Haushaltseinkommen; daher ist die Erwerbsarmut unter den Beschäftigten der informellen Wirtschaft besonders hoch.** Eine Studie von IAA und OECD auf der Grundlage einer Analyse der Zusammensetzung der Haushaltseinkommen in 19 Entwicklungs- und Schwellenländern im Jahr 2015 kam zu dem Ergebnis, dass das Arbeitseinkommen für die von der informellen Wirtschaft abhängigen Haushalte in 17 der Länder, für die Daten vorliegen, die Hauptquelle des Haushaltseinkommens ist. Darüber hinaus ist die Armutswahrscheinlichkeit bei Beschäftigten in der informellen Wirtschaft (abhängig Beschäftigten, Selbständigen oder mithelfenden Familienarbeitskräften) doppelt so groß wie bei denen in der formellen Wirtschaft.¹¹⁴ In Entwicklungs- und Schwellenländern beträgt der Anteil der erwerbstätigen Armen unter Verwendung der internationalen Armutsgrenze von 3,10 internationalen Dollar zu Kaufkraftparität im Durchschnitt etwa 20 Prozent bei Beschäftigten in der formellen

¹¹⁴ IAA, *Women and Men in the Informal Economy*.

und fast 42 Prozent bei Beschäftigten in der informellen Wirtschaft.¹¹⁵ Unter Ausschluss der Landwirtschaft beläuft sich der Armutsanteil bei der formellen Beschäftigung auf 15,1 Prozent und bei der informellen Beschäftigung auf 31,3 Prozent.

- 59. Niedrige Verdienste und verbreitete Armut in der informellen Wirtschaft spiegeln weitgehend die geringe Produktivität der informellen Beschäftigung wider.** Bei den Unternehmen der informellen Wirtschaft handelt es sich größtenteils um kleine Einheiten. Über 75 Prozent der gesamten informellen Erwerbstätigkeit finden in Unternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitern statt, einschließlich 45 Prozent Selbständige ohne abhängig Beschäftigte.¹¹⁶ Im Durchschnitt ist die Arbeitsproduktivität in Unternehmen der informellen Wirtschaft mehr als zweimal niedriger als in Unternehmen der formellen Wirtschaft.¹¹⁷ Darin spiegeln sich zum Teil der fehlende Zugang zu Finanzdienstleistungen, was für informelle Unternehmen Kapitalknappheit und ein Produktionsvolumen unterhalb der Effizienzgrenze bedeutet, sowie der fehlende Zugang zu Dienstleistungen für die Unternehmensentwicklung, zu Märkten und zu wichtigen öffentlichen Gütern. Weitere Faktoren, die das Produktivitätsgefälle erklären, sind das fehlende Besitzrecht an Sachanlagen und Vermögenswerten, der fehlende Zugang zur Justiz, die mangelnde Fähigkeit, Verträge abzuschließen und durchzusetzen, die erhöhte Gefahr von Korruption und Missbrauch sowie das niedrige Bildungsniveau sowohl der Inhaber als auch der Beschäftigten in Unternehmen der informellen Wirtschaft. In Entwicklungs- und Schwellenländern haben annähernd 55 Prozent aller Beschäftigten in Unternehmen der informellen Wirtschaft entweder keine oder nur eine elementare Schulbildung. In Unternehmen der formellen Wirtschaft sind es 15,5 Prozent. Zwei Drittel der informell tätigen Solo-Selbständigen haben bestenfalls Grundschulbildung. Der Anteil der Arbeitgeber mit niedrigem Bildungsniveau ist bei den informell Tätigen mehr als doppelt so hoch wie bei denen, die ein formelles Unternehmen führen (37,6 Prozent gegenüber 14,0 Prozent).
- 60. Da Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft in der Regel keinen Anspruch auf Einkommensersatzleistungen haben, sind sie bei Arbeitsverdienstaussfällen, zum Beispiel wegen ihrer höheren Exposition gegenüber Gesundheits- und Sicherheitsrisiken, stark von Einkommensarmut bedroht.**¹¹⁸ In Ermangelung einer hochwertigen öffentlichen Gesundheitsversorgung und wirksamen Mechanismen zur finanziellen Absicherung bei Gesundheitsproblemen gerieten vor der COVID-19-Krise Jahr für Jahr 100 Millionen Menschen aufgrund ruinöser Gesundheitsausgaben in Armut. Die Analyse zeigt, dass selbst nicht ruinöse Gesundheitsausgaben eine erhebliche Armutswirkung hatten und dass Menschen im untersten Einkommensquintil, wenn sie Leistungen der Gesundheitsversorgung in Anspruch nahmen, hochgradig armutsgefährdet waren.¹¹⁹ Noch schlimmer stellte sich die Situation dar, wenn das Stadt-Land-Gefälle beim Zugang zur Gesundheitsversorgung berücksichtigt wurde.
- 61. Mit dem Ausbruch der COVID-19-Krise hat sich die Situation noch verschlechtert, wobei die Beschäftigten in der informellen Wirtschaft mit größerer Wahrscheinlichkeit in die Armut abrutschen oder noch stärker verarmen als die in der formellen Wirt-**

¹¹⁵ Ungewichtete Schätzungen der IAA auf der Grundlage von Angaben aus 29 Ländern, für die vergleichbare Daten vorliegen.

¹¹⁶ IAA, *Women and Men in the Informal Economy*; Florence Bonnet, Hrsg., *Facts on Business Formality*, erscheint demnächst.

¹¹⁷ IAA/OECD, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, 2019.

¹¹⁸ IAA/OECD, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*.

¹¹⁹ IAA, *Building the Future of Social Protection for a Human-Centred World of Work*, ILC.109/V (2021).

schaft. Die größere Anfälligkeit der Beschäftigten in der informellen Wirtschaft für Arbeitsplatz- und Einkommensverluste resultiert zu einem großen Teil aus ihrer Arbeit in den am stärksten betroffenen Sektoren, vor allem in Ländern mit niedrigem Einkommen und in Ländern mit unterem mittlerem Einkommen. Dort wird der Anteil der signifikant betroffenen informellen Beschäftigung (im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung) auf 68 Prozent bzw. 80 Prozent geschätzt.¹²⁰ Mit geringer Produktivität, niedrigen Spar- und Investitionsquoten und vernachlässigbarer Kapitalbildung sind die meisten informellen Unternehmen zudem besonders anfällig für wirtschaftliche Erschütterungen. Von den Programmen, die Unternehmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise kurzfristig Finanzhilfe bereitstellen, sind sie oft ausgeschlossen. Da die meisten Beschäftigten in der informellen Wirtschaft keinen sozialen Schutz genießen, werden Arbeitsverdienstausfälle nicht kompensiert.¹²¹ In der Annahme, dass nicht auf andere Einkommensquellen zurückgegriffen wurde, dürfte sich somit der Anteil der informell Beschäftigten in relativer Armut während des ersten Monats der Krise weltweit (von 26 Prozent auf 59 Prozent) verdoppelt und in Ländern mit niedrigem und unterem mittlerem Einkommen von 18 Prozent auf 74 Prozent erhöht haben.¹²² Simulationen der Arbeitsplatzverluste für Bangladesch, Indien und Pakistan zeigen, dass sich die mit COVID-19 zusammenhängenden Arbeitsplatzverluste nicht nur unverhältnismäßig stark auf informelle Arbeitnehmer, sondern auch auf die ärmsten Arbeitnehmer in den Städten konzentrieren; Besserverdienende sind im Allgemeinen von dem Schock viel stärker abgeschirmt als ärmere Arbeitnehmer.

62. Arbeitnehmern in informellen Beschäftigungsverhältnissen fehlt es an grundlegendem Schutz, und dies erzeugt einen Teufelskreis aus Anfälligkeit, schlechter Gesundheit, Virusübertragung bei der Arbeit und Unfähigkeit des Staates und anderer Akteure, die Pandemie und ihre sozioökonomischen Folgen zu bekämpfen. In der Pandemie stehen viele informelle Arbeitnehmer ohne Zugang zu Gesundheitsversorgung, Krankengeld und Arbeitslosengeld vor dem Dilemma, ob sie trotz der hohen Gesundheitsrisiken weiterarbeiten oder auf die Gefahr hin, dass sie ihre Lebenshaltungskosten nicht bestreiten können, zu Hause bleiben sollen.¹²³ Im Krankheitsfall weiterzuarbeiten – was für die meisten dieser Arbeitnehmer nicht nur in der aktuellen Krise Realität ist – gefährdet nicht nur die Arbeitnehmer selbst, sondern untergräbt auch das Gesamtbemühen, die Ausbreitung des Virus einzudämmen. Die informelle Wirtschaft gibt es zwar in allen Ländern der Welt, aber in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern macht sie den Großteil der Arbeit aus, und genau in diesen Ländern nehmen Verarmung, Hunger und Krankheit verhängnisvoll zu. Überdies schwächt der große Umfang der informellen Wirtschaft mehr als jeder andere Arbeitsmarktindikator die Widerstandsfähigkeit eines Landes gegenüber einem externen Schock. Neben der Tatsache, dass Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft sehr anfällig für wirtschaftliche Erschütterungen sind, ist es den Regierungen von Entwicklungs- und Schwellenländern aufgrund der ausgedehnten informellen Wirtschaft unmöglich, eine Steuerbasis zur Unterstützung wirksamer fiskalpolitischer Interventionen aufzubauen. Davon zeugen die begrenzten Mittel, die für den Schutz von Arbeitnehmern und ihren Familien in der Pandemie durch Programme zum Erhalt von Arbeitsplätzen und

¹²⁰ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Third edition“, April 2020, (Abbildung 4).

¹²¹ Aleksandra Webb, Ronald McQuaid und Sigrid Rand, „Employment in the Informal Economy: Implications of the COVID-19 Pandemic“, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2020.

¹²² IAA, „ILO Monitor. Third edition“.

¹²³ Marty Chen, „To Die From Hunger or the Virus: An All Too Real Dilemma for the Poor in India (and Elsewhere)“, WIEGO-Blog.

Einkommen zur Verfügung stehen.¹²⁴ Es ist daher zu erwarten, dass die Armut in Ländern mit niedrigem und unterem mittlerem Einkommen als Folge der COVID-19-Krise überproportional zunehmen wird. Außerdem werden diese Länder länger für die Erholung brauchen, weil sie weniger in der Lage sind, die notwendigen Transformationen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Infrastruktur auf dem Weg aus der Krise zu finanzieren.

- 63. Trotz ihrer erhöhten Sichtbarkeit während der Pandemie sind einige Arbeitnehmer der informellen Wirtschaft, die grundlegende Dienstleistungen erbringen, ohne angemessenen Schutz unverhältnismäßig hohen Gesundheitsrisiken ausgesetzt.** Straßenverkäufer zum Beispiel arbeiten oft an stark frequentierten öffentlichen Plätzen, wo die Ansteckungsgefahr sehr hoch und der Zugang zu sauberem Wasser und Handdesinfektionsmitteln schwierig ist. Eine zu Beginn der Krise durchgeführte Bewertung ergab, dass einige Straßenverkäufer in Peru nicht nach Hause zurückkehrten, sondern außerhalb des Marktes auf dem Boden schliefen, um eine Übertragung des Virus auf ihre Familie zu vermeiden.¹²⁵ Für Müllsammler ist die Gefahr, mit dem Virus in Berührung zu kommen, ebenfalls sehr hoch, da sie mit Materialien, einschließlich medizinischer Abfälle, umgehen, die kontaminiert sein können.¹²⁶ Die größtenteils informell beschäftigten Hausangestellten, überwiegend Frauen, sind dem Virus in den Häusern der Kunden ausgesetzt, und viele Hausangestellte arbeiten länger, weil mehr geputzt, gekocht und desinfiziert werden muss, wenn ganze Familien den ganzen Tag zu Hause sind. In einigen Regionen betrifft dies einen großen Teil der weiblichen Arbeitskräfte – so ist etwa jede dritte Arbeitnehmerin in den arabischen Staaten und jede vierte Arbeitnehmerin in Lateinamerika im Haushalt beschäftigt.¹²⁷
- 64. Der Mangel an sozialem Schutz während der COVID-19-Pandemie ist für informelle Arbeitnehmer und informelle Unternehmen eine Katastrophe.** Zwar haben einige Unternehmen und Regierungen den Schutz während der Pandemie ausgeweitet, doch davon sind viele Gruppen informeller Arbeitnehmer ausgeschlossen.¹²⁸ Ebenso bleiben informelle Unternehmen bei staatlichen Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen weitgehend unberücksichtigt, weil staatliche Programmen und Politiken für sie häufig nicht gelten. Ohne den Schutz einer Sozialversicherung sehen sich viele informelle Arbeitnehmer gezwungen, trotz des Risikos, das es für ihre Gesundheit und die ihrer Familien bedeutet, weiterzuarbeiten, wenn es möglich ist. In der Tat könnten es sich die meisten nicht leisten, die Arbeit einzustellen, weil sie dann ihre grundlegendsten Bedürfnisse nicht erfüllen könnten und insbesondere kein Geld für Nahrungsmittel hätten.¹²⁹ Wo informelle Märkte und Verkaufsstellen wegen kompletter Lockdowns oder Ausgangssperren geschlossen sind, ist das Einkommen vieler informeller Arbeitnehmer, vor allem das der Straßenverkäufer, mit einem Schlag weggefallen, was sie in eine sehr prekäre Situation der Ernährungsunsicherheit bringt. Informelle Heimarbeiter, die für örtliche, inländische oder globale Lieferketten Waren herstellen oder Dienstleistungen erbringen, haben kommerzielle Arbeitsaufträge

¹²⁴ Jayati Ghosh, „Messages From ‚Fiscal Space‘“, Project Syndicate.

¹²⁵ WIEGO, „Impact of Public Health Measures on Informal Workers’ Livelihoods and Health“, 2020.

¹²⁶ WIEGO, „Waste Pickers: Essential Service Providers at High Risk“.

¹²⁷ Nach Angaben der IAA von 2013; siehe IAA, *Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics*, Grundsatzpapiere für Sozialschutz, Dokument 16, 2016.

¹²⁸ IAA, „Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations“, ILO brief: Social Protection Spotlight, 2020.

¹²⁹ IAA, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis*.

von Kundenunternehmen verloren und in vielen Fällen keine Zahlungen für frühere, abgeschlossene Aufträge erhalten, da die Märkte zusammengebrochen sind.¹³⁰ In ganz Süd-asien, wo mehr als drei von vier Arbeitnehmern informell tätig sind, haben Kleinunternehmen und informelle Arbeitnehmer die verheerendsten Einkommens- und Arbeitsplatzverluste erlitten.¹³¹ Auch für die Region Lateinamerika und Karibik liegen Hinweise vor, dass der angegebene Verlust der Lebensgrundlagen, sei es durch einen verlorenen Arbeitsplatz oder ein geschlossenes Unternehmen, umso größer ist, je höher der Anteil der Informalität im Land ist.¹³²

Produktivitätsniveaus und Unterschiede zwischen Unternehmen

- 65. Anhaltendes Produktivitätswachstum und inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum sind die wichtigsten Triebkräfte des Entwicklungsprozesses und notwendige Voraussetzungen für die Schaffung formeller Beschäftigung, die Verringerung der Armut und den Abbau von Ungleichheit durch Aufwärtskonvergenz, bei der die Durchschnittseinkommen steigen und die Einkommensunterschiede kleiner werden.** Tatsächlich hat nichts in der Geschichte Gesellschaften besser befähigt, die Lebenschancen ihrer Mitglieder, auch derer, die ganz unten stehen, zu verbessern, als Wirtschaftswachstum.¹³³ Die Geschichte zeigt, dass der Staat in allen Fällen, in denen eine Volkswirtschaft erfolgreich aufgeholt hat, eine fördernde Rolle gespielt hat, unter anderem durch den Aufbau von Märkten, die Förderung von Unternehmen, Anreize zur technischen Modernisierung, die Unterstützung von Lernprozessen und Fähigkeitserwerb, die Beseitigung infrastruktureller Wachstumshemmnisse, die Reform der Landwirtschaft und die Bereitstellung von Finanzmitteln.¹³⁴ Auch gesteigerte Produktivität ist in den meisten Teilen der Welt Voraussetzung für eine deutliche Verringerung der Informalität und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft¹³⁵ – ein Prozess, der zu geringerer Ungleichheit beitragen kann.
- 66. Produktivitätswachstum wird durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt; einige davon unterliegen der Kontrolle eines Unternehmens, andere sind extern und mit einem günstigen Geschäftsumfeld verbunden.** Interne oder innerbetriebliche Faktoren beziehen sich auf die Entscheidungen zur effizienten Verwaltung und Zuweisung verfügbarer Ressourcen für die Produktion. Sie hängen unter anderem von der Innovationsdynamik, der Managementqualität, der Produktdiversifizierung und dem Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte ab. Externe produktivitätsfördernde Faktoren betreffen die Wechselbeziehung zwischen der makroökonomischen Politik, den Institutionen und ordnungspolitischen

¹³⁰ Die Ergebnisse einer COVID-19-Erhebung über Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Bekleidungsindustrie in Bangladesch finden sich in: Mark Anner, „Squeezing Workers' Rights in Global Supply Chains: Purchasing Practices in the Bangladesh Garment Export Sector in Comparative Perspective“, *Review of International Political Economy* 27, Nr. 2 (2020), 320-347.

¹³¹ Weltbank, *Beaten or Broken? Informality and COVID-19 in South Asia*, 2020.

¹³² Nicolas Botton, Bridget Hoffmann und Diego Vera-Cossio, *The Unequal Impact of the Coronavirus Pandemic: Evidence from Seventeen Developing Countries*, PLoS one 15, Nr. 10 (2020): e0239797 (Abbildung 2). Die Studie berichtet über die Ergebnisse von Online-Haushaltserhebungen in 17 Ländern in Lateinamerika und der Karibik, die im März und April 2020 durchgeführt wurden.

¹³³ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton University Press, 2007), 2.

¹³⁴ José M. Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübler und Richard Kozul-Wright (Hrsg.), *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (IAA/UNCTAD, 2014).

¹³⁵ Xavier Cirera und William F. Maloney, *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up* (Weltbankgruppe, 2017).

Rahmenstrukturen des Arbeitsmarkts und des Investitionsklimas, sektorspezifischen Politiken, der physischen und digitalen Infrastruktur, der Bildungspolitik und den Programmen zur Förderung der Arbeitskräfte. Hinzu kommen Elemente wie die Zuweisung öffentlicher Mittel über Entwicklungsbanken für produktives Unternehmertum, Kredite an den Privatsektor über das Finanzsystem und andere Finanzierungsmöglichkeiten, lokale Innovationssysteme und Investitionen in Forschung und Entwicklung, der Schutz von Eigentumsrechten, die Entwicklung des Inlandsmarkts, die Handelspolitik sowie die Kartell- und Wettbewerbspolitik.¹³⁶

- 67. Die Beziehung zwischen Produktivitätswachstum und Ungleichheit innerhalb von Ländern ist jedoch komplex.** In vielen Studien wurde untersucht, wie sich der Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Ungleichheit auswirkt. Wenn ein kleiner hochproduktiver Sektor entsteht, geht nach einer weit verbreiteten Hypothese wirtschaftliche Entwicklung zunächst mit einer Ausweitung der Ungleichheiten einher, die erst dann abnimmt, wenn der Entwicklungsstand weiter fortgeschritten ist und der Sektor eine kritische Größe erreicht.¹³⁷ Andere weisen darauf hin, dass diese Theorie kein unveränderliches Gesetz der Entwicklung ist und dass in Wirklichkeit viel vom Muster des Wirtschaftswachstums und davon, wie die Früchte des Produktivitätswachstums verteilt werden, abhängt.¹³⁸ In mehreren afrikanischen Ländern hat zum Beispiel trotz beträchtlichen Wirtschaftswachstums die formelle Beschäftigung nicht entsprechend zugenommen. Vor allem in ländlichen Gebieten sind die meisten neuen Arbeitsplätze in der informellen Wirtschaft geschaffen worden.¹³⁹
- 68. Produktivitätsstreuung und Produktivitätsgefälle innerhalb und zwischen Wirtschaftssektoren können Ungleichheiten zwischen Unternehmen und den Menschen, die darin arbeiten, verstärken.** Sektorübergreifende Produktivitätsschwankungen sind eine wichtige Determinante für Unterschiede bei den Arbeitseinkommen innerhalb von Ländern. Empirische Belege zeigen, dass die Streuung der Unternehmensproduktivität in hohem Maß und positiv mit der unternehmensübergreifenden Streuung der Arbeitseinkommen korreliert und dass Produktivitätsdivergenz bei den Unternehmen mit einer Zunahme der Ungleichheit bei den Arbeitseinkommen verbunden ist.¹⁴⁰ In mehreren Ländern hat sich die Produktivitätslücke zwischen den produktivsten und den am wenigsten produktiven Unternehmen sowie zwischen den am besten und den am schlechtesten zahlenden Unternehmen in den letzten Jahrzehnten vergrößert. Demzufolge ist die Lohnungleichheit in den Wirtschaftssektoren schneller gewachsen, in denen sich die Produktivitätslücke am stärksten vergrößert hat.¹⁴¹ Mit anderen Worten: Je größer die Produktivitätsstreuung in und zwischen Wirtschaftssektoren ist, desto größer ist der Unterschied zwi-

¹³⁶ Gianluca Oricchio et al., *SME Funding: The Role of Shadow Banking and Alternative Funding Options* (Palgrave Macmillan, 2017).

¹³⁷ W. Arthur Lewis, „Economic Development with Unlimited Supplies of Labour“, *The Manchester School* 22, Nr. 2 (1954), 139-191; Simon Kuznets, „Economic Growth and Income Inequality“, *The American Economic Review* 45, Nr. 1 (1955), 1-28.

¹³⁸ Siehe zum Beispiel: Sangheon Lee und Megan Gerecke, „Economic Development and Inequality: Revisiting the Kuznets Curve“, *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Hrsg. Janine Berg (Edward Elgar/IAA, 2015).

¹³⁹ IAA, *Transitioning to Formality in the Rural Informal Economy*, Decent Work in the Rural Informal Economy, Politische Orientierungshilfen, 2019.

¹⁴⁰ OECD, „Förderung von Produktivität und Gleichheit – eine doppelte Herausforderung“, OECD-Wirtschaftsausblick, Ausgabe 2016/1, Kapitel 2, 2016.

¹⁴¹ Giuseppe Berlingieri, Patrick Blanchenay und Chiara Criscuolo, *The Great Divergence(s)*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers Nr. 39, 2017.

schen den Arbeitnehmerlöhnen am unteren Ende und denen am oberen Ende des Lohnverteilung. ¹⁴² Außerdem gibt es manchmal enorme Produktivitätsunterschiede zwischen formellen und informellen Unternehmen oder auch zwischen kleineren und größeren formellen Unternehmen. ¹⁴³ Hinzu kommt wachsende Besorgnis darüber, dass in einigen Ländern die produktivsten Unternehmen aufgrund technologischer Innovationen schnell gewachsen sind und erhebliche Marktanteile gewonnen haben und sich damit von einer großen Mehrheit anderer Unternehmen, deren Produktivität und Löhne zurückgeblieben sind, absetzen. ¹⁴⁴ Diese hohe Marktkonzentration schwächt den Wettbewerb, vergrößert die Produktivitäts- und Lohnunterschiede und verstärkt die Ungleichheit. ^{145 146}

- 69. Auch die Ungleichheit innerhalb von Unternehmen trägt einen großen Teil zur Gesamtungleichheit bei.** Obwohl die wachsende Ungleichheit zwischen Unternehmen bei den neueren Trends der Ungleichheit eine wichtige Rolle spielt, trägt sie nicht immer den größten Teil zur gesamten Lohnungleichheit bei. In den Vereinigten Staaten zum Beispiel kann Schätzungen zufolge ein größerer Anteil der gesamten Lohnungleichheit auf die Ungleichheit innerhalb von Unternehmen als auf die zwischen Unternehmen zurückgeführt werden. In Europa trägt die Lohnungleichheit innerhalb von Unternehmen laut den Schätzungen etwas weniger als die Hälfte zur gesamten Lohnungleichheit bei. ¹⁴⁷
- 70. Das Ausmaß, in dem sich Produktivitätsgewinne in Lohnzuwächsen niederschlagen, hat ebenfalls Auswirkungen auf die Ungleichheit.** Es wird angenommen, dass verschiedene Faktoren, darunter die Ungleichheit zwischen Unternehmen, die wachsende Rolle der Finanzmärkte und der von ihnen ausgehende Druck (auch Finanzialisierung genannt), die Globalisierung und neue Technologien, in vielen Ländern zu einer zunehmenden Abtrennung des Reallohnwachstums von der Steigerung der Arbeitsproduktivität (Abbildung 9) sowie zu einem sinkenden Anteil der Arbeitseinkommen am BIP beigetragen haben. Es besteht jedoch nach wie vor ein positiver Zusammenhang zwischen Lohn- und Produktivitätswachstum, da anhaltendes Reallohnwachstum in der Regel von steigender Produktivität abhängt. ¹⁴⁸

¹⁴² Berlingieri, Blanchenay und Criscuolo (2017) stellen eine positive Korrelation zwischen der Lohnstreuung und der Produktivitätsstreuung innerhalb von Ländern und Sektoren fest. Ein Anstieg der Streuung der log-Produktivität um eine Standardabweichung ist mit einem Anstieg der Streuung der log-Löhne um 35,8 Prozent verbunden. Eine eingehende Erörterung findet sich in: Berlingieri, Blanchenay und Criscuolo, *The Great Divergence(s)*.

¹⁴³ Dino Merotto, Michael Weber und Reyes Aterido, *Pathways to Better Jobs in IDA Countries*, World Bank Job Series Nr. 14, 2018; IAA, *Global Wage Report 2016/17: Wage Inequality in the Workplace*, 2017.

¹⁴⁴ Chiara Criscuolo, „Productivity Is Soaring at Top Firms and Sluggish Everywhere Else“, *Harvard Business Review*, August 2015.

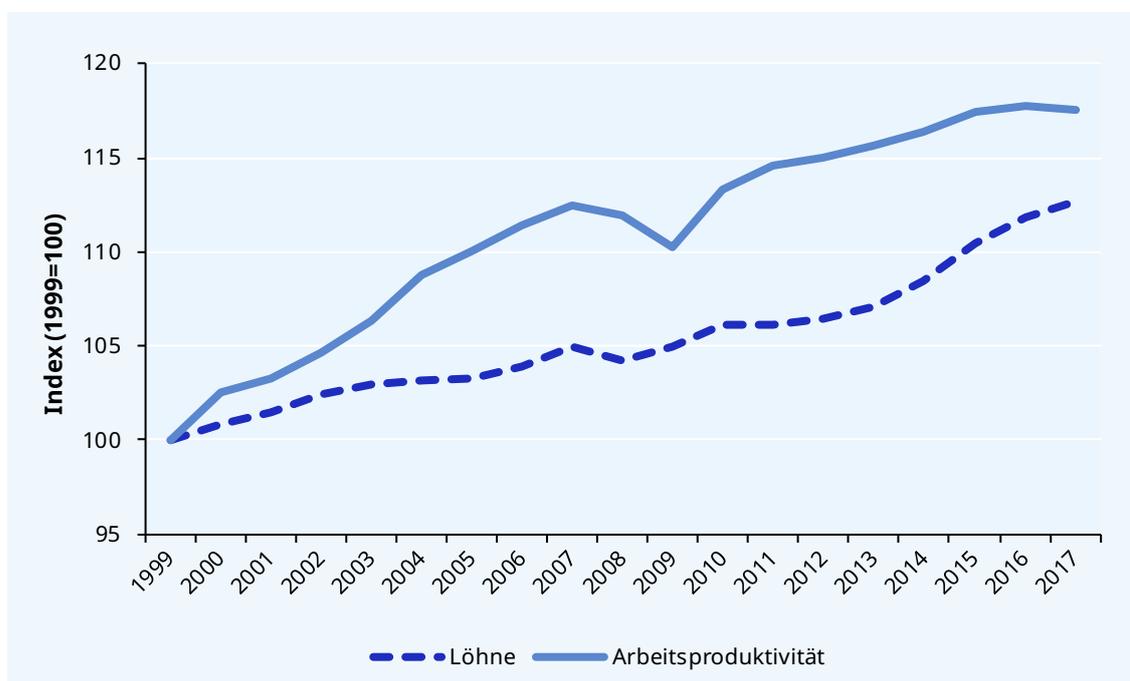
¹⁴⁵ OECD, *Market Concentration*, Issues paper by the Secretariat, Competition Committee, DAF/COMP/WD(2018)46, 2018.

¹⁴⁶ Ein Überblick über den aktuellen Stand findet sich in Emili Grifell-Tatjé, C.A. Knox Lovell und Robin C. Sickles, „Overview of Productivity Analysis: History, Issues and Perspectives“, *The Oxford Handbook of Productivity Analysis*, Hrsg. Grifell-Tatjé, Knox Lovell und Sickles (Oxford University Press, 2018).

¹⁴⁷ IAA, *ILO Global Wage Report 2016/17*.

¹⁴⁸ Es wird diskutiert, wie die Lücke zwischen Lohn- und Produktivitätswachstum zu messen ist; siehe Michael R. Strain, „The Link Between Wages and Productivity is Strong“, *Expanding Economic Opportunity for More Americans*, Hrsg. Melissa Kearney und Amy Ganz (The Aspen Institute, 2019).

► **Abbildung 9. Entwicklung der durchschnittlichen Reallöhne und der Arbeitsproduktivität in Ländern mit hohem Einkommen, 1999–2017**



Quelle: IAA, *Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind Gender Pay Gaps*, 2018.

- 71. Auch die ökologische Nachhaltigkeit des Wachstums ist ein wichtiger Aspekt, da die mit Umweltzerstörung verbundenen Risiken und Gefahren einkommensschwache Haushalte oft am stärksten treffen.** Die Welt der Arbeit ist eng mit der natürlichen Umwelt verbunden. Arbeitsplätze in vielen Bereichen¹⁴⁹ hängen direkt oder indirekt von natürlichen Ressourcen, Ökosystemleistungen, der Abwesenheit von Umweltgefahren und der Umweltstabilität ab. Diese Arbeitsplätze sind durch die zunehmende Knappheit der natürlichen Ressourcen und die Umweltzerstörung bedroht, die sich negativ auf die Gesundheit, das Einkommen, die Ernährungs- und Brennstoffsicherheit sowie die Produktivität der Arbeitnehmer auswirken. So leiden einige Arbeitnehmer in der Landwirtschaft zunehmend unter den sich verändernden Niederschlagsmustern, Naturgefahren und höheren Temperaturen, die der Klimawandel mit sich bringt. Zwischen 2000 und 2015 führten Naturkatastrophen, die durch menschliche Aktivitäten verursacht oder verschlimmert wurden, zu einem globalen Verlust von Erwerbslebensjahren, der 0,8 Prozent der Arbeit eines Jahres entsprach, wobei Länder mit niedrigerem Einkommen die größten Auswirkungen pro Kopf zu verzeichnen hatten.¹⁵⁰ Die mit der Umweltzerstörung verbundenen Risiken und Gefahren haben häufig die größten Auswirkungen auf Frauen und Bevölkerungsgruppen in Situationen der Verletzlichkeit, darunter Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, Wanderarbeitnehmer, Menschen in Armut, indigene und in Stämmen lebende Völker und andere benachteiligte Gruppen, in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, was Ungleichheit erzeugt, verstärkt und fortschreibt.¹⁵¹ Das liegt daran, dass

¹⁴⁹ Zum Beispiel Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft, Tourismus, Bergbau, Energiewirtschaft auf der Basis fossiler Brennstoffe, Pharmazeutika, Textilien sowie Nahrungsmittel und Getränke.

¹⁵⁰ IAA, *World Employment and Social Outlook 2018*, 2.

¹⁵¹ IAA, *World Employment and Social Outlook 2018*, 17.

Menschen in Armut, besonders in ländlichen Gebieten, zur Sicherung ihres Lebensunterhalts und Wohlergehens unmittelbar auf die Verfügbarkeit von Ökosystemleistungen angewiesen sind.¹⁵² Außerdem sind diese Arbeitnehmer weniger in der Lage, sich im Fall von Umweltschocks anzupassen. Geschlechtsspezifische Unterschiede in sozialen und wirtschaftlichen Rollen und Verantwortlichkeiten erhöhen die Verletzlichkeit von Frauen. Sie haben häufig weniger Zugang als Männer zu den Ressourcen, die ihnen eine Anpassung an den Klimawandel ermöglichen können, darunter Grund und Boden, Kredite, landwirtschaftliche Produktionsmittel, Entscheidungsgremien, Technologie, Sozialversicherung und Ausbildung.¹⁵³

- 72. Die COVID-19-Krise hat zu einer Abkopplung der Aktienmarktentwicklung von der Realwirtschaft geführt.** Die Erfahrungen der Vereinigten Staaten, der Heimat des größten Aktienmarkts der Welt, sind signifikant. Nach einem starken Rückgang im Februar bis März 2020 trieben beispiellose geldpolitische Maßnahmen die Preise von Vermögenswerten in die Höhe, da sie die Aussichten für Unternehmen verbesserten. In der Folge erholte sich der Aktienmarkt der Vereinigten Staaten schnell, während die Erholung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsquoten eher schleppend verlief.¹⁵⁴ Ähnlich erging es Europa, das Mitte März 2020 ebenfalls geldpolitische Maßnahmen in noch nie dagewesenem Umfang ankündigte. Eine solche Abkopplung könnte die Kluft zwischen dem privaten Vermögen der reichsten Menschen und Unternehmen und den öffentlichen Schulden von Nationen und ihren Bürgern vergrößern.
- 73. Die COVID-19-Krise hat sich unterschiedlich auf die Leistung verschiedener Sektoren und Unternehmen ausgewirkt: Einige wurden verschont oder gestärkt, während andere mit den Folgen extremer Lockdown-Maßnahmen zu kämpfen hatten.**¹⁵⁵ Unternehmen in den Bereichen Kunst, Gastgewerbe und Tourismus sowie in einigen Teilen des verarbeitenden Gewerbes mussten den Betrieb einstellen, andere, zum Beispiel Unternehmen im Bereich der Produktion lebensnotwendiger Waren und Versorgungsgüter (Nahrungsmittel oder pharmazeutische Erzeugnisse), waren weniger betroffen.¹⁵⁶ Digitalisierten Unternehmen ist es in der Krise deutlich besser ergangen als vielen anderen, da weltweit Menschen mit einer digitalen Verbindung für Arbeit oder Freizeit den Umsatz von Unternehmen, die Videokonferenz-Tools, Video-on-Demand-Plattformen oder Online-Shopping anbieten, kräftig gesteigert haben dürften.
- 74. Eine weitere Kluft betrifft Kleinst- und Kleinunternehmen und Selbstständige, sowohl in der formellen als auch in der informellen Wirtschaft, weil diese durch die COVID-19-Krise stärker beeinträchtigt sind als große Unternehmen.** Am gravierendsten sind die Folgen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, wo die Beschäftigung auf eigene Rechnung oder in Kleinstunternehmen zwischen 80 und 90 Prozent der Gesamtbeschäftigung ausmacht und größtenteils informell ist.¹⁵⁷ Überdies sind Kleinst- und

¹⁵² Helen Suich, Caroline Howe und Georgina Mace, „Ecosystem Services and Poverty Alleviation: A Review of the Empirical Links“, *Ecosystem Services* 12 (2015), 137-147.

¹⁵³ IAA, *Gender, Labour and a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2017; IAA, *World Employment and Social Outlook 2018*.

¹⁵⁴ Siehe auch Deniz Igan, Divya Kirti und Soledad Martinez Peria, *The Disconnect between Financial Markets and the Real Economy*, IMF Special Notes Series on COVID-19, 2020.

¹⁵⁵ Chris Bradley et al., „The Great Acceleration“, McKinsey & Company, 14. Juli 2020.

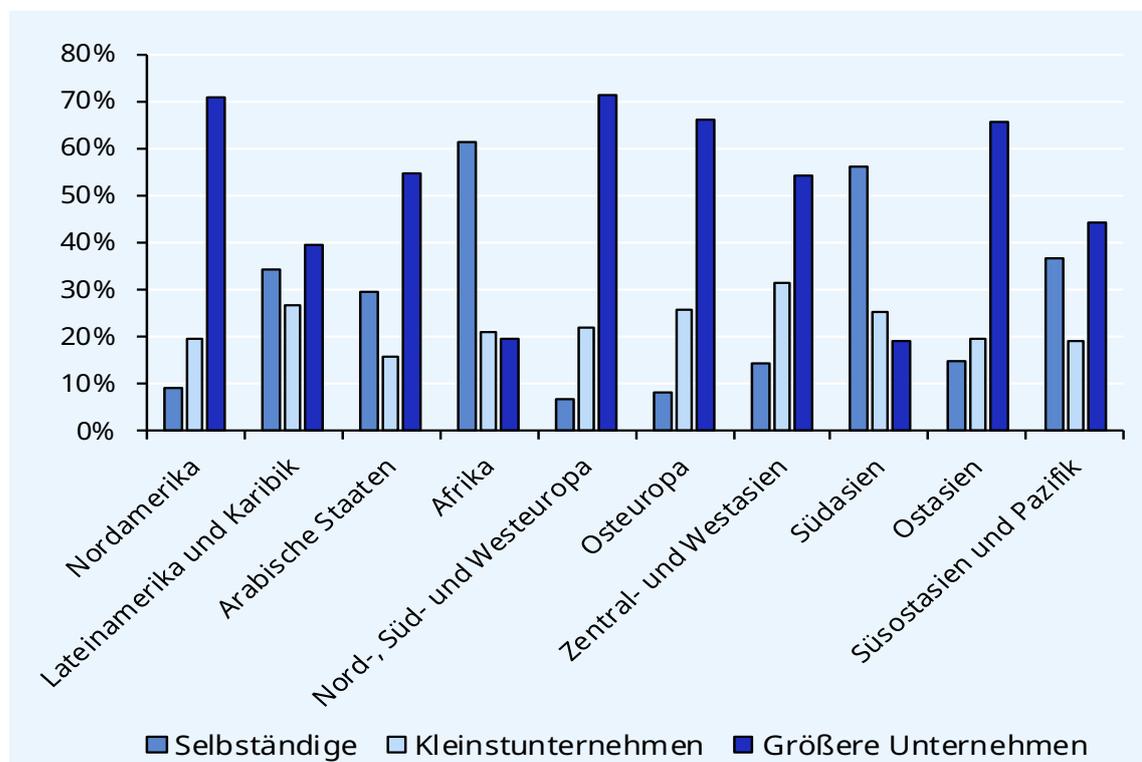
¹⁵⁶ UNCTAD, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal*, 2020.

¹⁵⁷ IAA, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs*, 2019.

Kleinunternehmen und Selbstständige durch die COVID-19-Krise in vielen Sektoren, die im Rahmen von Lockdown-Maßnahmen geschlossen wurden, unverhältnismäßig stark gefährdet. In Afrika und Südasien zum Beispiel sind etwa acht von zehn gefährdeten Erwerbstätigen entweder selbstständig oder in Kleinstbetrieben tätig. Im Groß- und Einzelhandel steigt der Anteil in beiden Regionen auf mehr als neun von zehn Erwerbstätigen (Abbildung 10). In entwickelten Regionen stellen Selbstständige und Kleinunternehmen zwar einen kleineren Anteil an der Gesamtbeschäftigung, sind aber in den von der Krise betroffenen Sektoren überrepräsentiert.¹⁵⁸ Das spielt deswegen eine Rolle, weil staatliche Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Pandemie sie weniger erreichen und weil sie finanziell anfälliger sind – mit weniger Vermögen (Ersparnissen oder Zugang zu Bankkrediten), um eine Insolvenz abzuwenden.¹⁵⁹

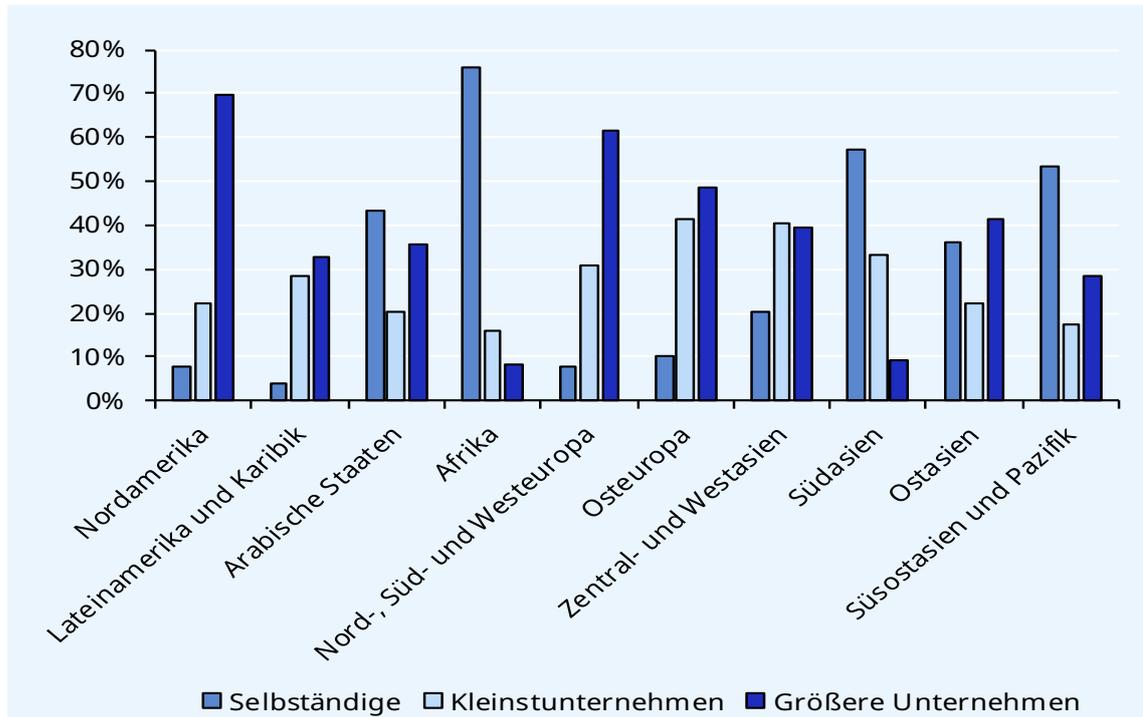
► **Abbildung 10. Anteil der Arbeitsplätze in durch die COVID-19-Krise gefährdeten Sektoren, nach Region und Unternehmenstyp**

(a) Alle gefährdeten Sektoren



¹⁵⁸ OECD, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) – Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses*, 2020.

¹⁵⁹ Informationen für die Vereinigten Staaten finden sich in: Alexander W. Bartik, et al., „*How Are Small Businesses Adjusting to COVID-19? Early Evidence from a Survey*“, National Bureau of Economic Research Working Paper Nr. w26989, 2020; Joseph Parilla, Sifan Liu und Brad Whitehead, „*How Local Leaders Can Stave Off a Small Business Collapse from COVID-19?*“, *Brookings*, 2020.

(b) Groß- und Einzelhandel

Anmerkungen: Selbständige sind Solo-Selbständige ohne abhängig Beschäftigte; Kleinunternehmen sind Unternehmen mit zwei bis neun Beschäftigten; sonstige Unternehmen sind Unternehmen mit zehn oder mehr Beschäftigten. Alle gefährdeten Sektoren bezieht sich auf die Bereiche Beherbergung und Gastronomie, Kunst, Unterhaltung und Erholung, Bauwesen, verarbeitendes Gewerbe, Immobilien, Verkehr und Groß- und Einzelhandel.

Quelle: IAA, *Small Matters: Who is Providing Jobs in Sectors at Risk from COVID-19?*

Geschlechtsspezifische Ungleichheit und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt

- 75. Die Tatsache, dass Frauen und Mädchen auf dem Arbeitsmarkt in vielerlei Hinsicht benachteiligt und diskriminiert werden, ist nach wie vor ein universelles Phänomen.** Das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, definiert Diskriminierung als „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung“, die aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses und anderen Gründen vorgenommen wird und „die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen“. In ihrer empirischen Bewertung hat die IAA zahlreiche miteinander verknüpfte Faktoren identifiziert, die zu geschlechtsspezifischen Verzerrungen in der Welt der Arbeit beitragen,¹⁶⁰ einschließlich des damit verbundenen Geschlechtergefälles bei Beschäftigung und Löhnen. Diese Unterschiede stellen nicht nur per se eine Quelle der Ungerechtigkeit dar, sondern in ihrer Kombination schwächen sie grundlegend die Fähigkeit eines Landes, Ungleichheit insgesamt zu bekämpfen. Tatsächlich tragen vermehrte Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu einer ausgewogeneren Verteilung der Haushaltseinkommen bei.¹⁶¹

¹⁶⁰ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*.

¹⁶¹ OECD, *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, 2015; Christian Gonzales et al., „Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality“, IMF Staff Discussion Note SDN/15/20, Oktober 2015.

- 76. Trotz vieler Fortschritte im Bildungsbereich sind Frauen bei der Beschäftigung noch immer im Nachteil.** Dank erheblicher Fortschritte in den letzten Jahrzehnten in allen Regionen konnten die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Einschreibungsquoten in der Sekundar- und Hochschulbildung 2014 geschlossen werden. In den entwickelten Ländern sind Frauen in der Hochschulbildung sogar überrepräsentiert.¹⁶² Aber in vielen Ländern sind Frauen bei der Aufnahme einer formellen Erwerbstätigkeit noch immer zahlreichen Einschränkungen unterworfen und nehmen deutlich weniger als Männer am Erwerbsleben teil. 2018 waren 1,3 Milliarden Frauen und 2,0 Milliarden Männer erwerbstätig. Mit anderen Worten: Frauen waren immer noch um 26,0 Prozentpunkte weniger erwerbstätig als Männer. In einer globalen Stichprobe aus dem Jahr 2018 äußerten jedoch die meisten Frauen (70 Prozent) den Wunsch, einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen.¹⁶³ Weltweit hat sich die geschlechtsspezifische Beschäftigungslücke in den letzten drei Jahrzehnten um weniger als 2 Prozentpunkte verkleinert.¹⁶⁴ Besonders groß ist das Gefälle bei der Erwerbsbeteiligung nach wie vor in den arabischen Staaten, Nordafrika und Südasien, wo es jeweils über 50 Prozentpunkte beträgt.¹⁶⁵
- 77. Die Fähigkeit von Frauen, eine bezahlte Arbeit aufzunehmen, zu behalten und dabei voranzukommen, wird durch die ungleiche Aufteilung von Hausarbeit und familiären Pflichten im Haushalt eingeschränkt.** Nach wie vor leisten Frauen überall auf der Welt den größten Teil der Hausarbeit und der unbezahlten Sorgearbeit, sowohl für den Haushalt im Allgemeinen als auch für ältere Familienangehörige und Kinder im Besonderen. Dies hat negative Folgen für ihre Erwerbsbeteiligung. In Ländern mit mittlerem oder niedrigem Einkommen werden viele Frauen auf der Suche nach einer bezahlten Beschäftigung in die informelle Wirtschaft gedrängt, wo sie einer Arbeit nachgehen, die in Bezug auf Zeiteinteilung und Dauer flexibel ist, oder sie verrichten Heimarbeit. In der Tat besteht ein negativer Zusammenhang zwischen dem Geschlechtergefälle bei der Frage, wer unbezahlte Sorgearbeit leistet, und der Beschäftigungsquote von Frauen.¹⁶⁶ Und obwohl die „zweite Schicht“, die Frauen zusätzlich zu ihrer bezahlten Arbeit zu Hause übernehmen, nachweislich negative Folgen für ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden hat,¹⁶⁷ besteht dieses Phänomen als eines der unausrottbarsten Merkmale geschlechtsspezifischer Ungleichheit fort.¹⁶⁸ Es ist zu hoffen, dass die Evidenz dieser Doppelbelastung erwerbstätiger Mütter, die besonders wenig Zeit haben, während der Pandemie der Welt als Weckruf dient: Es muss sich etwas ändern.
- 78. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle ist in vielen Ländern nach wie vor hoch.** Die steigende Bildung und die zunehmende und kontinuierlichere Erwerbsbeteiligung von Frauen sind nicht mit einer entsprechenden Schließung der geschlechtsspezifischen Lohnlücke einhergegangen. Der Unterschied beläuft sich weltweit auf 19 Prozent und reicht von 13 Prozent in Ländern mit niedrigem Einkommen bis 21 Prozent in Ländern mit höherem

¹⁶² OECD, *The Pursuit of Gender Equality*.

¹⁶³ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*.

¹⁶⁴ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*.

¹⁶⁵ IAA, *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2017*, 2017, 1.

¹⁶⁶ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*, Abbildung 1.16.

¹⁶⁷ Arlie Hochschild und Anne Machung, *The Second Shift: Working Families and the Revolution at Home* (Penguin, 2012). Siehe auch: Tarani Chandola et al., „Are flexible work arrangements associated with lower levels of chronic stress-related biomarkers? A study of 6025 employees in the UK household longitudinal study“, *Sociology* 53, Nr. 4 (2019), 779-799.

¹⁶⁸ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*, 36.

mittlerem Einkommen.¹⁶⁹ Eine genauere Analyse dieses Lohngefälles zeigt, dass es zum größten Teil nicht auf Unterschiede bei der Ausbildung und anderen arbeitsmarktrelevanten Merkmalen zurückzuführen ist, sondern darauf, dass den Frauen für gleichwertige Arbeit niedrigere Löhne gezahlt werden. Besonders schwer wiegen hier das Ausmaß der beruflichen und betrieblichen Geschlechtersegregation (da überwiegend von Frauen geleistete Arbeit im Vergleich zu Arbeit, die überwiegend von Männern ausgeübt wird, oft unterbewertet wird), die Anwendung (und Einhaltung) von Rechtsvorschriften zu gleichem Entgelt sowie eine mit angemessenen Mitteln ausgestattete und zugängliche Familienförderpolitik.¹⁷⁰ Während Frauen am unteren Ende der Lohnverteilung generell überrepräsentiert sind, ist das geschlechtsspezifische Lohngefälle bei den am schlechtesten bezahlten Arbeitskräften in Entwicklungsländern am größten.¹⁷¹ In Ländern mit hohem Einkommen ist das geschlechtsspezifische Lohngefälle tendenziell am oberen Ende der Lohnskala am größten, weil Frauen in der Regel in Management- und Führungspositionen unterrepräsentiert sind.

- 79. „Intersektionalität“ kann zu doppelter Diskriminierung oder Lohnbenachteiligung führen.** Indigene Frauen sind bei den Löhnen doppelt benachteiligt, denn neben dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle, unter dem alle Arbeitnehmerinnen leiden, verdienen indigene Arbeitnehmerinnen im Durchschnitt 8,2 Prozent weniger als ihre nicht-indigenen Kolleginnen.¹⁷² In Ländern mit hohem Einkommen sind Wanderarbeitnehmerinnen beim Lohn ebenfalls doppelt benachteiligt, sowohl als Migrantinnen als auch als Frauen: Sie verdienen 20,9 Prozent weniger als männliche Staatsangehörige, und damit ist die Kluft viel größer als das geschlechtsspezifische Lohngefälle in Ländern mit hohem Einkommen insgesamt (16,2 Prozent).¹⁷³ Während der mittlere Verdienst schwarzer Männer in den Vereinigten Staaten 27 Prozent unter dem weißer Männer liegt (Zahlen von 2015), ist die geschätzte Lohnlücke für schwarze Frauen mit rund 35 Prozent viel größer, weil schwarze Frauen zwei diskriminierten Gruppen angehören.¹⁷⁴
- 80. Angesichts der ungleichen Arbeitsteilung im Haushalt haben erwerbstätige Mütter im Vergleich zu erwerbstätigen Frauen ohne unterhaltsberechtigten Kinder und insbesondere im Vergleich zu erwerbstätigen Vätern sowohl einen Beschäftigungs- als auch einen Lohnnachteil.** Die Kluft bei den Beschäftigungsquoten zwischen erwerbstätigen Müttern und Vätern beträgt 43 Prozent (zwischen 2005 und 2015 waren es noch 41 Prozent). Männer mit Kindern unter 6 Jahren arbeiten häufiger als Männer ohne Kinder, während für Frauen in allen Regionen der Welt das Gegenteil gilt.¹⁷⁵ Außerdem verdienen erwerbstätige Mütter weniger als erwerbstätige Frauen ohne unterhaltsberechtigten Kinder und deutlich weniger als erwerbstätige Väter. Die Lohnlücke bei Mutterschaft reicht von 1 Prozent in Kanada und Südafrika bis 30 Prozent in der Türkei. Dagegen verdienen Väter in der Regel mehr als Männer ohne unterhaltsberechtigten Kinder. Niedrigere Löhne für Müt-

¹⁶⁹ IAA, *Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind Gender Pay Gaps*, 2018.

¹⁷⁰ Barbara F. Reskin und Patricia A. Roos, *Job Queues, Gender Queues: Explaining Women's Inroads into Male Occupations* (Temple University Press, 1990); Damian Grimshaw und Jill Rubery, *The Motherhood Pay Gap: A Review of the Issues, Theory and International Evidence*, ILO Conditions of Work and Employment Series Nr. 57, 2015; Hugo Ńopo, *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean* (Veröffentlichungen der Weltbank, 2012).

¹⁷¹ IAA, *Global Wage Report 2018/19*, 49.

¹⁷² IAA, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169*.

¹⁷³ IAA, „The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences Between Migrants and Nationals“, 2020.

¹⁷⁴ Patten, „Racial, Gender Wage Gaps Persist in U.S. Despite Some Progress“.

¹⁷⁵ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*, Abbildung 1.18.

ter können aus einer (bewusst und unbewusst) diskriminierenden Einstellungs- und Beförderungspraxis, der ungleichen Aufteilung von Familienpflichten, dem begrenzten Zugang zu Kinderbetreuung und starren Arbeitszeitregelungen resultieren.¹⁷⁶

- 81. Gewalt und Belästigung beeinträchtigen die Erwerbsbeteiligung von Frauen, die Qualität ihrer Arbeitsplätze und ihre Fähigkeit, Unternehmen erfolgreich zu führen.** Wie sich auch in der aktuellen Pandemie zeigt, sind Frauen im Bereich der Sorge- und Hausarbeit besonders betroffen.¹⁷⁷ Überdies gibt es dort, wo Arbeitsplätze überwiegend mit Frauen eines bestimmten ethnischen oder indigenen Hintergrunds besetzt sind, Hinweise auf sich überschneidende Formen von Diskriminierung und Belästigung. Digitale Technologien bieten neue Möglichkeiten für Gewalt und Belästigung durch Cyber-Mobbing und Cyber-Einschüchterung. Das gilt für Frauen und Männer gleichermaßen, aber die Art und Weise, wie sie betroffen sind, ist geschlechtsspezifisch.¹⁷⁸
- 82. Die COVID-19-Pandemie vertieft viele dieser bestehenden Ungleichheiten bei der bezahlten und unbezahlten Arbeit von Frauen und Männern, einschließlich Sorgearbeit.**¹⁷⁹ Alle Krisen haben geschlechtsspezifische Auswirkungen, aber während die wirtschaftliche Last der globalen Finanzkrise von 2008–09 vor allem Männer traf (wegen ihrer Überrepräsentation in betroffenen Sektoren wie Bank- und Bauwesen),¹⁸⁰ bringt die COVID-19-Krise Frauen mehr Nachteile. Aufgrund der bereits vor der Krise bestehenden Geschlechtersegregation im Erwerbsleben sind Frauen bei der Arbeit in vielen Sektoren, die während der Pandemie als systemrelevant erachtet werden, einer größeren Gefährdung durch COVID-19 ausgesetzt, vor allem in Gesundheitseinrichtungen und in Privathaushalten bei hauswirtschaftlichen Tätigkeiten. Erste Erkenntnisse über Arbeitsplatzverluste und Arbeitszeitverkürzungen legen zudem nahe, dass Frauen die Hauptlast der Einkommensverluste tragen. Das ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sie in den Sektoren, die am stärksten von Lockdown-Maßnahmen betroffen sind, überrepräsentiert sind. Auch die Ungleichheit in Bezug darauf, wer die unbezahlte Arbeit zu Hause erledigt, die Schließung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen während des Lockdowns, die Beschränkung der Familien auf ihren Haushalt und die weit verbreitete Telearbeit bringen es mit sich, dass Frauen mehr unbezahlte Stunden arbeiten und auf Hindernisse stoßen, wenn sie weiter einer bezahlten Vollzeitbeschäftigung nachgehen wollen – weit mehr als Männer.
- 83. Der Kern der systemrelevanten Arbeit,¹⁸¹ von dem alles andere in dieser Pandemie abhängt, ist die Gesundheits- und Sorgearbeit, bei der Frauen mehr als sieben von zehn Beschäftigten stellen.** Frauen leisten in 147 von 189 Ländern einen Großteil der Arbeit im Gesundheits- und Sozialwesen; unter Einbeziehung der unbezahlten Sorgearbeit dürften Frauen in allen Ländern die Mehrheit stellen. Ferner wird darauf hingewiesen, dass viele Beschäftigte im Gesundheitswesen Migrantinnen sind. In den OECD-Ländern sind 24,2 Prozent der Ärzte im Ausland geboren und 18,2 Prozent sind im Ausland ausgebildet worden. Bei den Krankenschwestern sind die Zahlen geringer: 15,8 Prozent sind im Ausland

¹⁷⁶ IAA, *Global Wage Report 2018/19*, xix.

¹⁷⁷ IAA, *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*, 2020.

¹⁷⁸ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*, 48-49.

¹⁷⁹ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition“; IAA, *Die Initiative für erwerbstätige Frauen*.

¹⁸⁰ Daniel Vaughan-Whitehead, Hrsg., *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe* (Edward Elgar Publishing, 2011).

¹⁸¹ Viele Länder haben den Betrieb einiger weniger Sektoren, die als „systemrelevant“ bezeichnet werden, während der Pandemie aufrechterhalten. Dazu gehören in der Regel das Gesundheits- und Sozialwesen, das Bildungswesen, Versorgungsunternehmen, die öffentliche Verwaltung, die Landwirtschaft, die Lebensmittelherstellung und der Verkehr.

geboren und 7,4 Prozent wurden im Ausland ausgebildet.¹⁸² Die Daten sind zwar ungenau, aber es gibt besorgniserregende Hinweise darauf, dass Beschäftigte im Gesundheitswesen (einschließlich Reinigungskräften in Gesundheitseinrichtungen) überdurchschnittlich häufig erkranken und sterben (Kasten 3). Der Weltbund der Krankenschwestern und Krankenpfleger schätzte im Oktober 2020, dass etwa jeder zehnte COVID-19-Fall weltweit bei Beschäftigten im Gesundheitswesen auftrat.¹⁸³

► Kasten 3. Gesundheitsrisiken für Beschäftigte im Gesundheitswesen in aller Welt während der COVID-19-Pandemie

Die Mehrheit der Beschäftigten im Gesundheitswesen weltweit sind Frauen. Bei ihrer täglichen Arbeit sind sie erhöhten Gesundheitsrisiken ausgesetzt, von der Exposition gegenüber COVID-19 bis hin zu vermehrter Angst, Depression und Schlaflosigkeit als Folge von arbeitsbedingtem Stress und erhöhter Arbeitsbelastung mit steigendem Patientenaufkommen und zunehmenden Personalausfällen aufgrund von Krankheit und Tod. Mehrere globale und länderspezifische Erhebungen zeichnen ein düsteres Bild.

In einer globalen Befragung von Gewerkschaften in 62 Ländern berichteten 57 Prozent, dass Beschäftigte im Gesundheitswesen keine angemessene persönliche Schutzausrüstung erhalten (70 Prozent in Amerika), und 37 Prozent, dass es für Beschäftigte im Gesundheitswesen, die in Selbstquarantäne gehen müssen, keinen bezahlten Sonderurlaub gibt (59 Prozent in Afrika und den arabischen Staaten).¹

Mehrere Studien haben die Risiken für die psychische Gesundheit von Beschäftigten im Gesundheitswesen aufgezeigt. In **China** ergab eine Befragung von Beschäftigten im Gesundheitswesen Hinweise auf Depression (50 Prozent), Angst (45 Prozent) und Schlaflosigkeit (34 Prozent) bei den Befragten. In **Italien** wurde festgestellt, dass Probleme der psychischen Gesundheit bei jungen Frauen, die im Gesundheitswesen arbeiten, besonders akut sind. In **Portugal** ergaben Erhebungen, dass 15 Prozent der Gesundheitsfachkräfte sich selbst als mäßig oder erheblich depressiv einstufen und 57 Prozent ihren Schlaf als „schlecht“ oder „sehr schlecht“ beschrieben. In beiden Fällen wurden diese Ergebnisse insbesondere mit dem Fehlen persönlicher Schutzausrüstung und den längeren Arbeitszeiten in Verbindung gebracht.²

¹ Siehe: Internationale der Öffentlichen Dienste, „COVID-19 Union Response Survey“, 11. Mai 2020 unter: www.publicservices.international. ² Eine Fülle von Informationen findet sich in Amnesty International, „Exposed, Silenced, Attacked: Failures to Protect Health and Essential Workers during the COVID-19 Pandemic“. Landesspezifische Quellen sind: China: Jessica A. Gold, „COVID-19: Adverse Mental Health Outcomes for Healthcare Workers“, *British Medical Journal* 369 (2020), 369:m1815; Italien: Rodolfo Rossi et al., „Mental Health Outcomes Among Frontline and Second-line Health Care Workers during the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic in Italy“, *JAMA Network Open* 3,5 (2020), e2010185; und Portugal: CINTESIS, „CINTESIS Study Reveals: COVID-19 is Affecting Nurses' Mental Health“.

¹⁸² OECD, *Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries*, 2020. Siehe auch: WHO, *State of the World's Nursing Report – 2020*, 2020.

¹⁸³ Weltbund der Krankenschwestern und Krankenpfleger (ICN), „*ICN confirms 1,500 nurses have died from COVID-19 in 44 countries and estimates that healthcare worker COVID-19 fatalities worldwide could be more than 20,000*“, 28. Oktober 2020.

- 84. Auf Frauen entfällt ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Arbeitsplätze in Sektoren, die im Rahmen von Lockdown-Maßnahmen geschlossen wurden. Damit erhöht sich ihr Risiko von Arbeitsplatz-, Arbeitszeit- und Einkommensverlusten, und die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern nimmt weiter zu.** Zu den betroffenen Sektoren, in denen Frauen überrepräsentiert sind, gehören das Gastgewerbe, der Einzelhandel, die Unterhaltungsbranche und persönliche Dienstleistungen. Weltweit stellen Frauen 61 Prozent der Beschäftigten im Bereich Kunst und Unterhaltung und in anderen Dienstleistungsberufen sowie 54 Prozent der Beschäftigten im Bereich Beherbergung und Gastronomie – Sektoren, die es besonders hart getroffen hat.¹⁸⁴ Die unverhältnismäßig großen Auswirkungen auf Frauen sind kein Zufall. Sie spiegeln die Vorkrisenmuster der Geschlechtersegregation, wonach Frauen stärker als Männer in niedrig entlohnten Dienstleistungssektoren konzentriert sind, die durch physische Nähe zu Kunden und anderen Arbeitnehmern gekennzeichnet und am meisten von Schließungen im Rahmen von Lockdown-Maßnahmen bedroht sind. Simulationen in Europa haben gezeigt, dass der durch Entlassungen und Arbeitszeitverkürzungen verursachte Gesamtlohnsummenverlust vor Berücksichtigung von Lohnsubventionen für Frauen (-8,1 Prozent) viel höher ausfallen dürfte als für Männer (-5,4 Prozent).¹⁸⁵ Bei Arbeitnehmern, die ihre Arbeit behalten haben, ist festzustellen, dass Frauen in vielen Ländern unverhältnismäßig stark von Arbeitszeitverkürzungen betroffen sind. Nach Daten der IAA verloren beispielsweise in der Republik Korea Frauen im Zeitraum von Januar bis April 2020 14 Prozent ihrer wöchentlichen Arbeitszeit (die damit im Durchschnitt auf 32 Stunden pro Woche sank), Männer dagegen (mit einer Verkürzung auf 38 Stunden pro Woche) 12 Prozent.¹⁸⁶
- 85. Trotz der offenkundigen Schutzwirkung der Telearbeit während der Pandemie hat sie erwerbstätigen Müttern in einigen Fällen geschadet, weil sie geschlechtsspezifische Ungleichheiten bei der unbezahlten Hausarbeit noch verstärkt hat.** Mehreren Ländererhebungen zufolge berichtet die Gruppe der erwerbstätigen Mütter am häufigsten, dass sie mehr Hausarbeit und Kinderbetreuung als vor der Pandemie geleistet haben – wegen der Schließung von Schulen und Kindertagesstätten und mangelnder Unterstützung seitens der Partner.¹⁸⁷ Einige Erhebungen lassen zwar erkennen, dass Väter, die von zu Hause aus arbeiten, sich nun eher an der Hausarbeit beteiligen, aber insgesamt muss ein weitaus größerer Anteil der erwerbstätigen Mütter, die Telearbeit leisten, zusätzlich zu ihrer bezahlten Arbeit mehr kochen, putzen, Wäsche waschen und Kinder unterrichten, was den Konflikt zwischen Beruf und Familie verstärkt und ihre psychische Gesundheit gefährdet.¹⁸⁸

¹⁸⁴ IAA, „ILO Monitor. Fifth edition“.

¹⁸⁵ IAA, *Global Wage Report 2020–21*.

¹⁸⁶ IAA, „Mean weekly hours actually worked per employed person by sex and economic activity“, ILOSTAT-Datenbank, eingesehen am 20. November 2020.

¹⁸⁷ Heejung Chung et al. „Working from Home during the COVID-19 Lockdown: Changing Preferences and the Future of Work“, University of Kent, 2020.

¹⁸⁸ Für das Vereinigte Königreich: Alison Andrew et al., *How Are Mothers and Fathers Balancing Work and Family under Lockdown?*, IFS Briefing Note BN290, 2020; für Deutschland: Christian S. Czymara, Alexander Langenkamp und Tomás Cano, „Cause for Concerns: Gender Inequality in Experiencing the COVID-19 Lockdown in Germany“, *European Societies*, (2020), 1-14.

Lücken im sozialen Schutz

- 86. Die aktuelle COVID-19-Krise hat bestehende Lücken im sozialen Schutz offengelegt – Lücken, die Ungleichheiten weiter verschärfen, indem sie die verletzlichsten Gruppen in noch prekärere Situationen bringen.**¹⁸⁹ Die Krise stellt eine besondere Bedrohung für die Gesundheit, das Leben und die Lebensgrundlagen all derjenigen dar, die über kein wirksames und angemessenes System sozialen Schutzes verfügen. Als die Krise ausbrach, waren 55 Prozent der Weltbevölkerung – etwa 4 Milliarden Menschen – durch keine Form sozialen Schutzes abgedeckt. Überdies erhielten 80 Prozent der Arbeitslosen keine Arbeitslosenunterstützung.¹⁹⁰ Etwa 40 Prozent der Weltbevölkerung hatten keinen Zugang zu einer Krankenversicherung.¹⁹¹ Die ärmsten und verletzlichsten Erwerbstätigen – vor allem informell Beschäftigte, Selbstständige und befristet Beschäftigte – sind daher in eine noch prekärere Situation geraten. Die wenigsten unter ihnen können auf eine erschwingliche und hochwertige Gesundheitsversorgung zugreifen, ohne in finanzielle Schwierigkeiten zu kommen. Sie, die vom Arbeitsplatz- und Einkommensverlust bereits am stärksten betroffen sind, können bei Verlust ihres Lebensunterhalts mit keiner Form der Entschädigung rechnen. Sie müssen sich oft entscheiden, sich entweder dem Virus auszusetzen und damit ihr Leben und das ihrer Familie zu gefährden oder durch Einstellung der Arbeit ihren Lebensunterhalt zu gefährden.
- 87. In der aktuellen Krise gehört ein fehlender oder eingeschränkter sozialer Gesundheitsschutz zu den katastrophalsten Lücken.** Gesundheitsschocks wie die aktuelle Krise können zur Verarmung von Haushalten führen, die keinen sozialen Gesundheitsschutz genießen. Um Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erhalten, müssen viele dieser Haushalte ihre Existenzgrundlagen verkaufen, mit langfristigen Folgen Geld leihen und ihr physisches und oft produktives Vermögen veräußern. Viele Arbeitnehmer können keine hochwertige Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen, ohne in die Armut abzurutschen. Außerdem können sich viele Arbeitnehmer in der aktuellen Krise im Fall einer Ansteckung oder möglichen Exposition nicht selbst isolieren, und sie erhalten auch kein Krankengeld.
- 88. Fehlender sozialer Schutz bedeutet auch, dass viele Arbeitnehmer bei einem Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit keine Entschädigung erhalten; auch ihre Familien erhalten keine Entschädigung.** Nach Schätzungen der IAO sterben jedes Jahr 2,78 Millionen Arbeitnehmer durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, und weitere 374 Millionen erleiden nicht-tödliche Arbeitsunfälle.¹⁹² Auch wenn es oft eine Dunkelziffer gibt, die die Zuverlässigkeit der Angaben einschränkt, deuten neuere Daten zur Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz darauf hin, dass die Unterschiede bei der Mortalitäts- und Morbiditätsbelastung je nach Wohn- und Arbeitsort der Arbeitnehmer stark variieren, was auf eklatante Ungleichheiten bei der Exposition gegenüber Berufsrisiken und beim allgemeinen Zugang zu Arbeitsschutz hinweist. Tatsächlich sind bei Arbeitnehmern, die in der beruflichen Hierarchie weiter unten stehen, schlechtere Gesundheitsergebnisse und ein höheres

¹⁸⁹ IAA, „COVID-19: Social Protection Systems Failing Vulnerable Groups“.

¹⁹⁰ IAA, *World Social Protection Report 2017–19*.

¹⁹¹ WHO und Weltbank, *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*, 2017.

¹⁹² IAA, *Safety and Health at the Heart of the Future of Work: Building on 100 Years of Experience*, 2019, 1; Jukka Takala et al., „Comparative Analysis of the Burden of Injury and Illness at Work in Selected Countries and Regions“, *Central European Journal of Occupational and Environmental Medicine* 23, Nr. 1-2 (2017), 6-31.

Risiko von Behinderung oder Tod zu einem früheren Zeitpunkt im Leben zu verzeichnen als bei Arbeitnehmern weiter oben auf der Karriereleiter.¹⁹³

- 89. Wanderarbeitnehmer genießen in Bezug auf soziale Sicherheit in vielen Ländern im Vergleich zu einheimischen Arbeitnehmern nur sehr begrenzten Schutz, vor allem weil sie generell durch arbeitsrechtliche Vorschriften nicht ausreichend geschützt sind.**¹⁹⁴ Zusätzlich zu den Hürden der Staatsbürgerschaft sehen sich Wanderarbeitnehmer oft mit rechtlichen oder administrativen Einschränkungen konfrontiert, die ihnen in der Praxis den Zugang zu sozialem Schutz verwehren. Diese Einschränkungen gelten oft aufgrund der Dauer ihrer Beschäftigung, der Art ihres Vertrags oder der Zeitspanne ihres bisherigen Aufenthalts im Gastland oder weil ihre Beschäftigung nicht gemeldet ist. In einigen Fällen sind sich Wanderarbeitnehmer vielleicht gar nicht bewusst, dass sie Anspruch auf einen gewissen sozialen Schutz haben, oder sie machen diesen nicht geltend, möglicherweise weil ihnen die entsprechende Information fehlt oder die Verwaltungsverfahren zu komplex sind. Folglich hatten Wanderarbeitnehmer keinen angemessenen sozialen Schutz, als die Krise hereinbrach. Dabei waren sie in einigen der am stärksten betroffenen Sektoren, darunter Gastgewerbe und Hausarbeit, überrepräsentiert. Sie arbeiten auch in vorderster Linie im Gesundheitswesen, in der Landwirtschaft und im Lebensmittelsektor.¹⁹⁵
- 90. Hauptursache für Lücken im sozialen Schutz in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind Finanzierungslücken.** Gerade in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, in denen die größte Konzentration armer und verletzlicher Bevölkerungsgruppen lebt, ist die soziale Absicherung am schwächsten.¹⁹⁶ Weil die informelle Wirtschaft so groß ist, geht ein erheblicher Teil der Steuereinnahmen verloren.¹⁹⁷ Die geschätzten Finanzierungslücken für die Umsetzung einer angemessenen sozialen Grundsicherung belaufen sich für alle Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf 1,6 Prozent des nationalen BIP und für Länder mit niedrigem Einkommen auf 5,6 Prozent des BIP. Mit begrenztem fiskalischem Spielraum ist es für diese Länder jedoch schwer, zur Absicherung der ausgeschlossenen Arbeitnehmer eine Umverteilung durch Steuern und Transfers vorzunehmen.¹⁹⁸ Die Lücken im Sozialschutz werden im Bericht für die wiederkehrende Diskussion über Sozialschutz (soziale Sicherheit) auf der 109. Tagung (2021) der Internationalen Arbeitskonferenz ausführlicher behandelt.

Vertragliche Regelungen und Ungleichheit

- 91. Während vielfältige Arbeitsregelungen dazu beitragen können, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erweitern, kann diese wachsende Vielfalt die Ungleichheit verstärken.** In den letzten Jahrzehnten hat es in Industrie- wie in Entwicklungsländern eine deutliche Verschiebung von Standardbeschäftigungsverhältnissen zu vielfältigeren Formen ver-

¹⁹³ Bastian Ravesteijn, Hans van Kippersluis und Eddy van Doorslaer, „[The Contribution of Occupation to Health Inequality](#)“, *Health and Inequality* (Research on Economic Inequality 21), 2013.

¹⁹⁴ Clara van Panhuys, Samia Kazi-Aoul und Geneviève Binette, „Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements“, ILO ESS Working Paper Nr. 57, 2017; Kenichi Hirose, Miloš Nikač und Edward Tamagno, „Protecting the Social Security Rights of Migrant Workers“, *Social Security for Migrant Workers: A Rights-Based Approach* (Genf: IAA, 2011), 3.

¹⁹⁵ IAA, *Social Protection for Migrant Workers: A Necessary Response to the COVID-19 Crisis*, 2020.

¹⁹⁶ IAA, *World Social Protection Report 2017–19*.

¹⁹⁷ IWF, „[The Informal Economy and Inclusive Growth](#)“.

¹⁹⁸ Fabio Durán-Valverde et al., „[Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in light of the COVID-19 Crisis and Beyond](#)“, IAA-Arbeitspapier 14, 2020.

traglicher Regelungen gegeben. Dazu zählen befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Leiharbeit und andere Mehrparteien-Beschäftigungsverhältnisse sowie abhängige selbständige Erwerbstätigkeit. Einige dieser Arbeitsregelungen entsprechen langjähriger Praxis, wie die in der Landwirtschaft übliche Gelegenheitsarbeit, andere sind neu, wie die Tätigkeit auf digitalen Arbeitsplattformen (siehe Kasten 4). Neue Formen vertraglicher Regelungen können zu zunehmenden Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt beitragen, da sie im Allgemeinen nur einen begrenzten Arbeitnehmerschutz bieten, dessen Art und Umfang je nach Vertragsart variieren, sodass viele Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt und gegen die Gefahren des Lebens nur wenig geschützt sind.

► Kasten 4. Was sind digitale Arbeitsplattformen?

Digitale Arbeitsplattformen sind Teil der wachsenden Vielfalt der Arbeitsregelungen. Zu den digitalen Arbeitsplattformen gehören webbasierte Online-Plattformen (auch als „Crowdwork“ oder „Online-Outsourcing“ bezeichnet) und ortsbasierte Plattformen. Bei webbasierten Online-Plattformen wird die Arbeit über eine offene Ausschreibung an eine geografisch verteilte Menge von Menschen oder über Freiberufler-Plattformen an Einzelpersonen ausgelagert. Bei ortsbasierten Plattformen zählen Transport-, Liefer- und Heimdienste zu den typischen Tätigkeiten, die von physisch in einem bestimmten geografischen Gebiet präsenten Arbeitnehmern ausgeführt werden.

Während sich bei einigen dieser Tätigkeiten auf digitalen Arbeitsplattformen Arbeit von der Offline- hin zur Online-Wirtschaft verlagert, handelt es sich in anderen Fällen um ganz neue Aufgaben. Der Umfang der über diese Plattformen geleisteten Arbeit ist noch begrenzt (je nach Schätzung zwischen etwa 1 und 3 Prozent der Erwerbsbevölkerung), aber insbesondere für die Arbeit auf grenzüberschreitenden Online-Arbeitsplattformen wird in der Zukunft anhaltendes Wachstum vorhergesagt.

Digitale Arbeitsplattformen bieten Arbeitnehmern, einschließlich Frauen, Menschen mit Behinderungen, jungen Menschen und Wanderarbeitnehmern, die Möglichkeit, von jedem Ort aus und zu jeder Zeit zu arbeiten, und sie sind besonders für Länder mit geringem Arbeitskräftebedarf attraktiv. Viele Länder mit niedrigem Einkommen investieren in digitale Infrastruktur und Qualifikationen, da solche Plattformen eine vielversprechende Quelle für Arbeitsmöglichkeiten darstellen. Digitale Arbeitsplattformen bieten Unternehmen außerdem Zugang zu Arbeitskräften vor Ort und weltweit und eine größere Marktreichweite.

Allerdings sind mit diesen digitalen Plattformen viele Herausforderungen sowohl für traditionelle Unternehmen als auch für Arbeitnehmer verbunden. Traditionelle Unternehmen müssen sich einem harten, manchmal unfairen Wettbewerb mit digitalen Plattformen stellen, die oft nicht den gleichen Pflichten gegenüber den Staaten (etwa in Bezug auf Steuern oder Transparenz) oder im Verhältnis zu ihren Mitarbeitern unterliegen.

Herausforderungen stellen sich auch für Arbeitnehmer, was ihren Beschäftigungsstatus, ihre Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit, ihre Arbeitsbedingungen, die größtenteils durch einseitig von den Plattformen festgelegte Standardverträge (*Terms of Service Agreements*) geregelt werden, sowie ihren sozialen Schutz und andere Leistungen anbelangt, da die meisten dieser Arbeiten außerhalb des Geltungsbereichs des Arbeitsrechts ausgeführt werden. Auf einigen ortsbasierten Plattformen, wie zum Beispiel Taxiplattformen, müssen Arbeitnehmer eine Vermittlungsgebühr an die Plattformen zahlen, damit diese sie mit Kunden in Kontakt bringen. Für die Plattformbeschäftigten ist es zudem schwierig, ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen auszuüben, denn für die Plattform und diejenigen, die Arbeit vergeben, kann eine andere Rechtsordnung gelten als für diejenigen, die die Arbeit ausführen. Werden Arbeitnehmer als selbständig eingestuft, kann ihr Recht auf Kollektivverhandlungen auch durch Kartellgesetze beschnitten werden.

Quelle: IAA, *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*, 2021; Greetje F. Corporaal und Vili Lehdonvirta, *Platform Sourcing: How Fortune 500 Firms Are Adopting Online Freelancing Platforms*, Oxford Internet Institute Report, 2017.

- 92. Die verstärkte Anwendung vielfältiger vertraglicher Regelungen spiegelt die weitreichenden Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft wider.** Vorangetrieben werden diese Transformationen insbesondere durch die gestiegene Bedeutung des Dienstleistungssektors, technologische Innovationen, die Globalisierung sowie Veränderungen bei den Organisationsstrategien von Unternehmen und ordnungspolitische Reformen. Die Online-Auslagerung von Tätigkeiten auf digitale Arbeitsplattformen ist Ausdruck des technologischen Fortschritts.¹⁹⁹ Viele der neuen Vertragsformen kommen dem Wunsch der Unternehmen nach mehr Flexibilität und manchmal auch den Präferenzen der Arbeitnehmer entgegen.²⁰⁰ In manchen Fällen können Vorschriften die Nutzung bestimmter Regelungen als Sparmaßnahme fördern, wenn zum Beispiel Teilzeitbeschäftigte unter die Schwelle für Leistungen der sozialen Sicherheit fallen oder wenn feste Kernfunktionen des Unternehmens von Zeitarbeitskräften wahrgenommen werden können.
- 93. Arbeitnehmer erfahren bei einigen Formen vertraglicher Regelungen im Vergleich zu Standardbeschäftigungsverhältnissen Lohnnachteile.** Im Rahmen einer umfassenden Auswertung ökonomischer Untersuchungen der Löhne ähnlicher Arbeitnehmer, die ähnliche Arbeit verrichten,²⁰¹ stellte die IAA fest, dass es auch nach Berücksichtigung von Unterschieden in Bezug auf Alter, Ausbildung, Beruf und Tätigkeitsbereich der Arbeitnehmer einen unerklärten Lohnabstand von bis zu 30 Prozent zwischen Arbeitnehmern mit befristeten und Arbeitnehmern mit unbefristeten Verträgen gibt (Abbildung 11). Im Allgemeinen, so das Ergebnis von Studien, ist unfreiwillige Teilzeitarbeit eher mit Lohnnachteilen, freiwillige Teilzeitarbeit eher mit Lohnvorteilen verbunden.²⁰² Die Lohndifferenzen können auch je nach Einkommensniveau variieren. In Italien beispielsweise ist der Lohnabstand in Verbindung mit befristeten Arbeitsverhältnissen bei Geringerverdienenden wesentlich ausgeprägter, bei hochbezahlten Arbeitsplätzen dagegen so gut wie nicht vorhanden.²⁰³ In manchen Fällen kann sich der Lohnabstand mit dem Alter vergrößern oder mit der Zeit der Branchenzugehörigkeit verringern, wie es bei den Leiharbeitskräften in Deutschland der Fall ist. In Ländern mit niedrigem Einkommen müssen Arbeitnehmer mit schriftlichen befristeten Verträgen im Vergleich zu denen mit unbefristeten Verträgen in der Regel Lohnabstriche hinnehmen. Diese sind jedoch meist geringer als bei Arbeitskräften ohne schriftlichen Vertrag.²⁰⁴ Heimarbeiter, die industrielle Heimarbeit, Telearbeit und Heimarbeit auf digitalen Plattformen verrichten, beziehen – unter Berücksichtigung des Einflusses von Bildung, Alter und Beruf – tendenziell niedrigere Löhne als Nicht-Heimarbeiter, wobei der Lohnabstand von Land zu Land variiert: Heimarbeiter verdienen in der Regel im Vereinigten

¹⁹⁹ Lily Hay Newman, „It’s Not Always AI That Sifts Through Your Sensitive Info“, *Wired*, 29. November 2017; Sidney Fussell, „Behind Every Robot Is a Human“, *The Atlantic*, 15. April 2019; Mary L. Gray und Siddharth Suri, *Ghost Work: How to Stop Silicon Valley from Building a New Global Underclass* (Houghton Mifflin Harcourt, 2019).

²⁰⁰ Courtney von Hippel et al., „Temporary Employment: Can Organizations and Employees Both Win?“, *Academy of Management Executive* 11, Nr. 1 (1997), 93-104; IAA, *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016, Kapitel 5.

²⁰¹ IAA, *Non-standard Employment Around the World*.

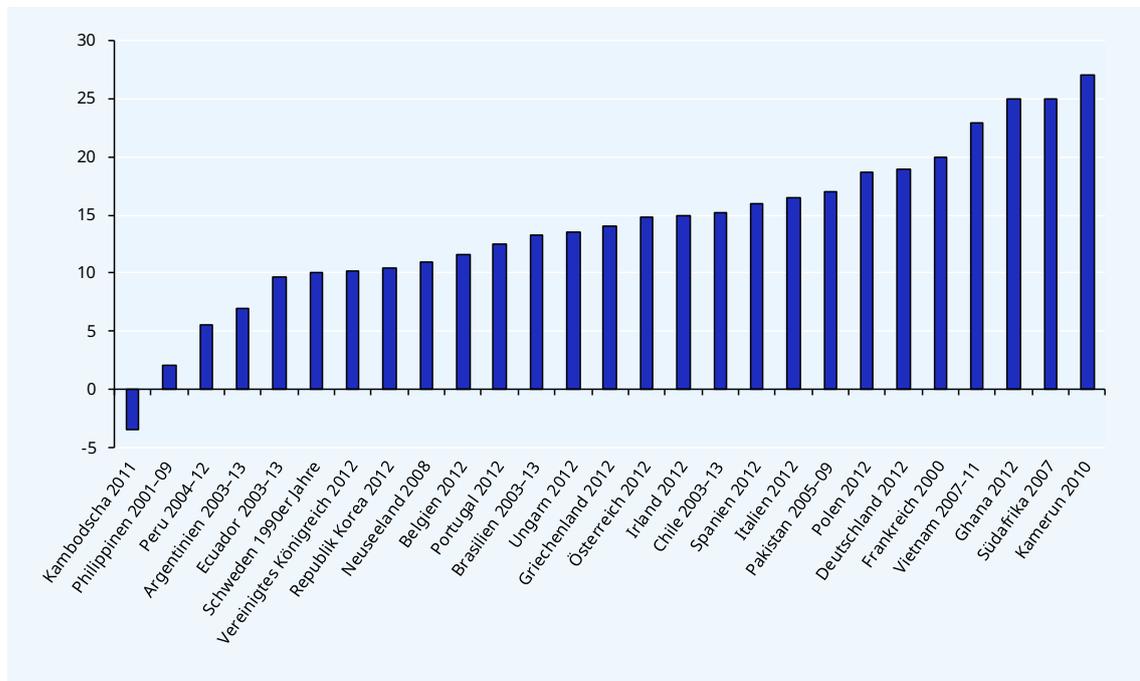
²⁰² Colette Fagan et al., *The Influence of Working Time Arrangements on Work-Life Integration or ‘Balance’: A Review of the International Evidence*, ILO Conditions of Work and Employment Series Nr. 32, 2012; Colette Fagan et al., *In Search of Good Quality Part-Time Employment*, ILO Conditions of Work and Employment Series Nr. 43, 2014.

²⁰³ Giulio Bosio, „The Implications of Temporary Jobs on the Distribution of Wages in Italy: An Unconditional IVQTE Approach“, *Labour* 28, Nr. 1 (2014), 64-86.

²⁰⁴ IAA, *Non-standard Employment Around the World*.

Königreich 13 Prozent, in den Vereinigten Staaten 22 Prozent, in Südafrika 25 Prozent und in Argentinien, Indien und Mexiko etwa 50 Prozent weniger als Nicht-Heimarbeiter.²⁰⁵

► **Abbildung 11. Bereinigte Lohnunterschiede zwischen Arbeitnehmern mit befristeten und unbefristeten Verträgen in ausgewählten Ländern (nur Männer)**



Anmerkung: Partielle Koeffizienten aus der Regressionsanalyse, mindestens unter Berücksichtigung von Alter, Bildung, Beruf und Tätigkeitsbereich (weitere Kontrollfaktoren variieren von Studie zu Studie). Die Jahresangaben beziehen sich auf die Jahre der Daten, auf denen die Analyse basiert.

Quelle: IAA, *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016.

- 94. Bei Arbeitnehmern mit vielfältigen vertraglichen Regelungen sinkt die Wahrscheinlichkeit eines angemessenen Arbeitnehmer- und Sozialschutzes.** Die Ungleichheit der Verdienste spiegelt zum Teil wider, wie die Arbeitnehmer- und Sozialschutzsysteme der meisten Länder auf dem Konzept des Standardbeschäftigungsverhältnisses aufbauen. Das bedeutet, dass Arbeitnehmer in anderen Beschäftigungsverhältnissen mit geringerer Wahrscheinlichkeit oder nicht in vollem Umfang Arbeitnehmer- und Sozialschutz genießen. Häufig sind sie sozial nicht ausreichend abgesichert, entweder weil sie nach den gesetzlichen Vorgaben von Ansprüchen auf Leistungen der sozialen Sicherheit ausgeschlossen sind oder weil sie aufgrund kurzer Beschäftigungsdauer oder geringer Verdienste oder Stundenzahlen nur begrenzten oder gar keinen Zugang zu solchen Ansprüchen haben.²⁰⁶ Außerdem haben Studien ergeben, dass Teilzeitbeschäftigten unter Umständen weniger Möglichkeiten zu arbeitgeberfinanzierter Weiterbildung geboten werden als ihren Kollegen

²⁰⁵ IAA, *Working from Home: From Invisibility to Decent Work*, 2021.

²⁰⁶ Janine Leschke, „Are Unemployment Insurance Systems in Europe Adapting to New Risks Arising from Non-standard Employment?“, DULBEA Working Paper Nr. 07-05.RS, 2007.

in Vollzeitbeschäftigung.²⁰⁷ Arbeitsregelungen, die zu Arbeitsplatz- und Einkommensunsicherheit führen, werden auch seit langem mit und tiefgreifenden negativen Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit in Verbindung gebracht.²⁰⁸

- 95. Für Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen und in Mehrparteien-Arbeitsverhältnissen und für abhängige Selbstständige ist es schwieriger, ihr Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit auszuüben und das Recht auf Kollektivverhandlungen wirksam durchzusetzen.** Trotz der Universalität des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, und des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, sind einige dieser Arbeitnehmer häufig vom Vereinigungsrecht und noch häufiger vom Recht zu Kollektivverhandlungen ausgeschlossen.²⁰⁹ Arbeitnehmer in Mehrparteien-Beschäftigungsverhältnissen haben nicht immer das Recht, sich an Kollektivverhandlungen mit dem Unternehmen, in dem die Arbeit stattfindet, zu beteiligen, da dieses Recht auf das Unternehmen, das sie beschäftigt, beschränkt sein kann. Auch eine schwächere Bindung an den Arbeitsplatz oder die Furcht vor möglichen Vergeltungsmaßnahmen ihres Arbeitgebers können Gründe dafür sein, dass Arbeitnehmer zögern, sich einer Gewerkschaft anzuschließen, vor allem wenn sie befristete Verträge haben. Statistische Daten aus Arbeitskräfteerhebungen bestätigen, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen geringer ist.²¹⁰
- 96. Manche Menschen sind eher selbständig oder in befristeten oder Mehrparteien-Beschäftigungsverhältnissen tätig als Angehörige anderer Bevölkerungsgruppen. Der überdurchschnittlich hohe Anteil von Frauen, jungen Menschen und Wanderarbeitnehmern in solchen Arbeitsverhältnissen zeigt, dass es für diese Arbeitnehmer schwieriger ist, in den Arbeitsmarkt einzutreten und dort zu bleiben.** Besonders bei Frauen spiegelt der höhere Anteil der Teilzeitbeschäftigten die ungleiche Verteilung unbezahlter Arbeit im Haushalt und die Auswirkungen dieser Ungleichheit auf ihre Möglichkeiten, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, wider. Private Arbeitsvermittler können Angehörigen ethnischer Minderheiten Chancen bieten, in Unternehmen zu arbeiten, zu denen sie über traditionelle Kanäle vielleicht keinen Zugang hätten. Viele junge Menschen machen ihre ersten Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt mit befristeten Arbeitsverträgen; ist jedoch der Anteil solcher Verträge an der Gesamtbeschäftigung hoch, dann ist der Übergang junger Menschen zu weniger unbeständigen Arbeitsplätzen weniger wahrscheinlich.
- 97. Die COVID-19-Krise hat diese Arbeitnehmer weiter exponiert, ihre finanzielle Verletzlichkeit erhöht und ihr Leben gefährdet.** Viele Arbeitnehmer mit vielfältigen vertraglichen Regelungen arbeiten in Ermangelung ausreichenden sozialen Schutzes, einschließlich Anspruchs auf Kranken- und Arbeitslosengeld, während der Krise weiter und riskieren dabei ihre Gesundheit und ihr Leben. Arbeitnehmer in befristeten Beschäftigungsverhältnissen sind besonders stark von Entlassungen oder der Nichtverlängerung ihrer Verträge betrof-

²⁰⁷ Fagan et al., *In Search of Good Quality Part-Time Employment*; OECD, *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, 2010.

²⁰⁸ J.E. Ferrie et al., „Effects of Chronic Job Insecurity and Change in Job Security on Self-Reported Health, Minor Psychiatric Morbidity, Physiological Measures, and Health Related Behaviours in British Civil Servants: The Whitehall II Study“, *Journal of Epidemiology and Community Health* 56, Nr. 6 (2002), 450-454.

²⁰⁹ IAA, *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, ILC.105/III(1A), 2016.

²¹⁰ IAA, *Non-standard Employment Around the World*, Kapitel 5.

fen. Überdies arbeiten sie mehrheitlich in den von der Krise am härtesten getroffenen Sektoren. In den europäischen OECD-Ländern beispielsweise stellen Arbeitnehmer mit atypischen Verträgen in den am stärksten von Lockdown-Maßnahmen betroffenen Sektoren im Durchschnitt 40 Prozent der Gesamtbeschäftigung, in Italien, den Niederlanden, Spanien und Griechenland sind es über 50 Prozent.²¹¹ Doch die Maßnahmen, die zum Schutz der Lebensgrundlagen von Arbeitnehmern mit atypischen Verträgen ergriffen wurden, sind im Vergleich zu anderen Formen von Arbeitsverträgen begrenzt, oder es hat lange gedauert, bis sie beschlossen und umgesetzt wurden.²¹² Arbeitnehmer in der „Gig-Economy“ gehören ebenfalls zu den am stärksten Betroffenen, wie eine neuere Erhebung zeigt. Demnach hat eine Mehrheit dieser Arbeitnehmer aufgrund der Krise ihr gesamtes Einkommen verloren, aber nur 30 Prozent waren mit der Unterstützung durch das Unternehmen, für das sie arbeiten, zufrieden.²¹³

²¹¹ OECD, *Distributional Risks Associated with Non-standard Work: Stylised Facts and Policy Considerations*, 2020.

²¹² IAA, „ILO Monitor. Seventh edition“.

²¹³ Weltwirtschaftsforum, „Gig Workers Among the Hardest Hit by Coronavirus Pandemic“.

► Kapitel 3

Der Abbau von Ungleichheit in der Zeit nach COVID-19: wichtige Politikbereiche für eine am Menschen orientierte und inklusivere Zukunft der Arbeit

- 98. Seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie haben viele Länder auf der ganzen Welt beispiellose Maßnahmen ergriffen, um den Auswirkungen der Pandemie auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt entgegenzuwirken – Maßnahmen, ohne die sich die bestehenden Ungleichheiten noch verschärft hätten.** Fiskal- und geldpolitische Strategien trugen dazu bei, die sozioökonomischen Folgen der Krise abzumildern. Einer Schätzung zufolge erreichten die von den G20-Ländern umgesetzten fiskalischen Maßnahmen bis Ende Juni 2020 ein Volumen von über 11 Prozent ihres BIP im Jahr 2019.²¹⁴ Mithilfe dieser Maßnahmen wurde finanzielle Unterstützung bereitgestellt, um die Existenz von Unternehmen zu sichern, insbesondere durch direkte öffentliche Ausgaben und entgangene Einnahmen, Darlehen und Kredite sowie durch Steuervergünstigungen für Unternehmen, unter anderem auf ihre Sozialversicherungsbeiträge. Fiskalmaßnahmen halfen ebenfalls, Programme zur Arbeitsplatzsicherung, wie Lohnzuschussprogramme, zu finanzieren und den Sozialschutz auf zahlreiche Personen auszuweiten, die in der Regel keine Ansprüche haben, insbesondere Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft. Ebenso kurbelten die Zentralbanken weltweit durch eine expansive Geldpolitik die Volkswirtschaften an, was dazu beitrug, das Überleben von Betrieben zu sichern und Millionen von abhängig Beschäftigten und Unternehmern vor vollständigem oder teilweisem Einkommensverlust zu schützen.
- 99. Der soziale Dialog – ob dreigliedrig oder direkt zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern und ihren Verbänden im Rahmen von Kollektivverhandlungen – spielte eine wichtige Rolle bei der Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise und zum Schutz von Gruppen in prekären Situationen.**²¹⁵ In den ersten Monaten der Krise setzten 134 von 188 untersuchten Ländern und Gebieten extensiv auf den sozialen Dialog auf höchster Ebene, um Notfallmaßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft durch fiskal- und geldpolitische Impulse zu beschließen, mit denen Unternehmen und Arbeitsplätze gerettet und die sozioökonomischen Auswirkungen der Krise abgemildert werden sollten. Rund die Hälfte dieser 134 Länder und Gebiete nutzten den dreigliedrigen sozialen Dialog. Dieser beinhaltete Verhandlungen, Konsultationen und den Informationsaustausch zwischen Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Das führte zu fundierteren Maßnahmen und stärkte die Eigenverantwortung und Akzeptanz der Sozialpartner, was die Umsetzung erleichterte. Der soziale Dialog trug auch dazu bei, die Aushöhlung von Arbeitnehmerrechten und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen während der Krise zu verhindern. In Sri Lanka wurde beispielsweise in einer Anfang Mai 2020 unterzeichneten dreigliedrigen Vereinbarung ein Mindestlohn für Beschäftigte festgelegt, die aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen nicht arbeiten können; in

²¹⁴ Stephanie Segal und Dylan Gerstel, „[Breaking Down the G20 COVID-19 Fiscal Response: June 2020 Update](#)“, Center for Strategic and International Studies, 2. Juli 2020.

²¹⁵ IAA, „[Peak-level Social Dialogue as a Governance Tool during the COVID-19 Pandemic: Global and Regional Trends and Policy Issues](#)“, Grundsatzdossier, Oktober 2020; IAA, [A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of COVID-19](#), Grundsatzdossier, 2021.

Argentinien wurde eine dreigliedrige Vereinbarung erzielt, die die Zahlung von drei Vierteln des regulären Nettogehalts von Arbeitnehmern in stillgelegten Sektoren vorsieht.

- 100. Der Dialog zwischen den Arbeitgebern oder ihren Verbänden und den Arbeitnehmerverbänden führte bei einer Vielzahl von Themen zu ausgehandelten Antworten auf die COVID-19-Krise.** ²¹⁶ Die Sozialpartner befassten sich mit einer Vielzahl von Aspekten, die von der Förderung von Sicherheit und Gesundheit, der Erleichterung des Arbeitens von zu Hause aus und der Sicherung der Liquidität der Unternehmen bis zum Erhalt von Arbeitsplätzen, der Sicherung der Einkommen und der Wiederaufnahme der Wirtschaftstätigkeit reichten – aber sich nicht darauf beschränkten. So traf beispielsweise in Südafrika der nationale Rat für Kollektivverhandlungen in der Bekleidungsindustrie eine Vereinbarung, die einen kollektiven Anspruch auf Arbeitslosigkeit mit einem Arbeitgeberbeitrag verband und somit gewährleistete, dass rund 80.000 Arbeitnehmer während der vollen Dauer eines sechswöchigen Lockdowns 100 Prozent ihres Lohns erhielten. Proteste in Kolumbien führten zu einer Kollektivvereinbarung über ein „Biosicherheitsprotokoll“ gegen COVID-19, das für 22.000 Arbeitnehmer auf den Bananenplantagen in Urabá galt und Bestimmungen zu Arbeitsschutzmaßnahmen sowie spezielle Maßnahmen für Arbeitnehmer über 65 Jahre oder mit Vorerkrankungen, die als am stärksten gefährdet gelten, vorsah. In Spanien unterzeichneten die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und die Regierung eine Kollektivvereinbarung, die Telearbeit für 2,5 Millionen öffentliche Bedienstete regelte. ²¹⁷ Ein besonders interessanter Fall ist Italien, denn er unterstreicht die Bedeutung des Zusammenspiels zwischen dreigliedrigem und zweigliedrigem Dialog. Hier wurden zwei auf nationaler Ebene vereinbarte dreigliedrige Protokolle in die Präsidialerlasse vom 22. März und 26. April 2020 überführt, was die Möglichkeit zu Kollektivverhandlungen über maßgeschneiderte COVID-19-Lösungen auf sektoraler und Unternehmensebene eröffnete.
- 101. Die internationalen Arbeitsnormen bieten einen Weg hin zu menschenwürdiger Arbeit für alle, der zum Abbau von vielerlei Ungleichheiten in der Welt der Arbeit beitragen kann.** Die internationalen Arbeitsnormen legen grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit fest, die den Umgang sowohl mit normalen Bedingungen als auch mit außergewöhnlichen Umständen bei der Arbeit ermöglichen. Dies hat sich während der COVID-19-Krise, die bisher ungekannte disruptive Auswirkungen auf die Arbeitswelt hat, als besonders wichtig erwiesen. Die internationalen Arbeitsnormen haben erheblich dazu beigetragen, die Resilienz vieler Länder in der Krise zu erhöhen. Daher hat die aktuelle Krise einmal mehr die Notwendigkeit verdeutlicht, die Ratifizierung und Anwendung der internationalen Arbeitsnormen zu beschleunigen. ²¹⁸
- 102. Gleichwohl haben Länder mit niedrigem Einkommen, in denen die informelle Wirtschaft eine wesentliche Rolle spielt, weit weniger fiskalische Spielräume, um umfassende Maßnahmen umzusetzen und Impfstoffe einzukaufen; damit bleiben Millionen von Erwerbstätigen und Unternehmen ohne Schutz gegen die Auswirkungen der Pandemie.** Breit angelegte Schutzmaßnahmen verursachen gewaltige Kosten. Diese übersteigen die fiskalischen Möglichkeiten von Ländern mit niedrigerem Einkommen und einer Steuerbasis, die große Teile der Wirtschaft – da diese informell sind – nicht erfasst. Mehrere internationale Institutionen und Regierungen von Ländern mit hohem Einkommen haben diesen Ländern erhebliche Unterstützung zukommen lassen. So konnten viele Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen insbesondere dank einer Initiative der G20-Länder

²¹⁶ IAA, „Peak-level Social Dialogue as a Governance Tool during the COVID-19 Pandemic“.

²¹⁷ Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst, „Rethinking the Way We (Tele)work“.

²¹⁸ IAA, „ILO Standards and COVID-19 (Coronavirus): FAQ“.

vorübergehend ihren Schuldendienst aussetzen; dadurch erweiterte sich ihr Spielraum für die Einführung fiskalischer Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen und Erwerbstätigen.²¹⁹ Ebenso hat der IWF seine Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, und hier insbesondere der schwächsten, im Umgang mit der Krise gestärkt.²²⁰ Viele Länder mit hohem Einkommen haben außerdem medizinisches Material, Beatmungsgeräte und Testkits für Länder mit niedrigem Einkommen bereitgestellt. Trotz dieser Anstrengungen fehlt es in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen Millionen von Erwerbstätigen und Unternehmen, vor allem in der informellen Wirtschaft, an Schutz. Überdies könnte der aktuelle Wettlauf um die Beschaffung von Impfstoffen gegen COVID-19 die Ungleichheiten zwischen Ländern verschärfen, da viele Länder mit hohem Einkommen bereits Dosen erhalten und breit angelegte Impfkampagnen gestartet haben. Dagegen verfügen viele Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen nicht über die Mittel für die Bestellung solcher Vakzine und werden voraussichtlich sehr viel später als Länder mit hohem Einkommen Impfstoffe erhalten.

- 103. Die COVID-19-Krise hat Ungleichheiten in vielerlei Form verschärft, wodurch die gemeinsame Aufgabe, Ungleichheit abzubauen, zur extremen Herausforderung wird; gleichwohl lassen sich daraus einige Lehren ziehen, wie Ungleichheiten künftig verringert werden können.** Während der Krise erwies sich das proaktive Vorgehen von Regierungen auf der ganzen Welt als entscheidend für die Abfederung der negativen Auswirkungen der Krise auf Erwerbstätige und Unternehmen, wodurch auch die Folgen der Pandemie in Bezug auf Ungleichheiten etwas abgemildert wurden. Die Regierungen haben neue Erfahrungen gesammelt, ihre Expertise weiterentwickelt und vor allem ihre unentbehrliche Rolle für den Schutz der Bürger und die Sicherung von deren Lebensunterhalt unter Beweis gestellt. Bis zu einem gewissen Grad könnten diese Erfahrungen als „Weckruf“ für den künftigen Aufbau inklusiverer und widerstandsfähigerer Gesellschaften mit einem höheren Maß an Gleichheit gewirkt haben. Eine Schlüsselfrage stellt sich jedoch hinsichtlich der Nachhaltigkeit einiger befristeter Maßnahmen, die während der Krise ergriffen wurden (zum Beispiel solche zur Ausweitung des Schutzes auf Personen, die vorher keine Absicherung hatten) und die – falls auf Dauer eingeführt – künftig zu einer Arbeitswelt mit einem niedrigeren Ungleichheitsniveau beitragen könnten.
- 104. Lehren können auch aus den Erfahrungen der Länder gezogen werden, denen es vor der COVID-19-Krise gelungen ist, Ungleichheiten abzubauen. Die gewonnenen politischen Erkenntnisse könnten Regierungen und Sozialpartner beim gemeinsamen Aufbau einer besseren, inklusiveren Zukunft der Arbeit mit einem niedrigeren Ungleichheitsniveau unterstützen.** Es gibt kein Einheitsrezept oder -modell für die Förderung von Gleichheit. Jede Regierung wird die verschiedenen verfügbaren politischen Optionen prüfen und mit den Sozialpartnern zusammenarbeiten müssen, um geeignete Wege zu entwickeln und umzusetzen, die ihre wirtschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnisse berücksichtigen. Dieses Kapitel beleuchtet einige der Schlüsselbereiche, die von breiter Relevanz für den Abbau von Ungleichheit sind.

²¹⁹ Weltbank, „Debt Service Suspension and COVID-19“.

²²⁰ IWF, „COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief“.

Schaffung inklusiven Wachstums: Die Rolle von nachhaltigen Unternehmen, Produktivitätswachstum, Qualifikationen und Formalisierung

- 105. Während der Pandemie haben Regierungen beispiellose Maßnahmen ergriffen, um Unternehmen und die von ihnen bereitgestellten Arbeitsplätze zu unterstützen, wobei auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) einbezogen wurden, die viele der Arbeitnehmer der unteren Lohngruppen beschäftigen.** Die Regierungen haben steuerliche Vergünstigungen gewährt, Darlehensbürgschaften und Kredite zu Vorzugskonditionen zur Verfügung gestellt und Zahlungsaufschübe für Steuern und Versorgungsleistungen, die flexiblere Tilgung von Steuerschulden und die Entlastung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ermöglicht. Politiken, die speziell auf die in dieser Krise den größten finanziellen Risiken ausgesetzten KMU abzielen, spielen eine erhebliche Rolle bei der Begrenzung des Anstiegs des Ungleichheitsniveaus. Viele Länder bieten nun direkte finanzielle Unterstützung für KMU an, wie durch staatliche Investitionsbanken bewilligte neue Kredite (Frankreich) und zinslose Darlehen ohne Sicherheiten (Japan), haben die für die Banken vorgeschriebenen Bewilligungszeiträume für Kredite verkürzt (Israel) oder Kreditvermittlungsdienste für KMU, die Kreditkonditionen neu aushandeln möchten, bereitgestellt (Frankreich).²²¹ Allerdings bleiben informelle Unternehmen, die weltweit 80 Prozent aller Unternehmen ausmachen, bei diesen staatlichen Maßnahmen oftmals auf globaler Ebene unberücksichtigt.
- 106. Regierungen haben Unternehmen und ihre Mitarbeiter außerdem durch befristete Lohnsubventionen unterstützt.**²²² Tatsächlich zählen die Einführung neuer oder die Anpassung vorhandener Lohnsubventionsprogramme – die auch als Kurzarbeitergeld, teilweise Zahlung des Arbeitslosengeldes oder Freistellungsprogramme bezeichnet werden – in vielen Ländern zu den am häufigsten umgesetzten Maßnahmen. Dank derartiger Maßnahmen können Unternehmen die von ihnen ausgebildeten Mitarbeiter halten und ihnen zumindest einen Teil ihrer regulären Löhne zahlen. Befristete Lohnsubventionen wurden in zahlreichen Ländern gewährt, darunter Argentinien, Bangladesch, Botsuana, Deutschland, Frankreich, Kanada, Malaysia, Marokko und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.²²³ Wie im IAA-Bericht *Global Wage Report 2020-21* erläutert wird, hätte die Einkommensungleichheit ohne solche Programme weiter zugenommen; zudem hätten Frauen in Europa ohne Lohnsubventionen einen höheren Anteil ihrer Lohnsumme verloren als Männer.²²⁴
- 107. In Zukunft würde eine Verbesserung des Umfelds für eine breite Basis an nachhaltigen Unternehmen durch eine Entlastung bei den Geschäftsabläufen und andere Mechanismen dazu beitragen, die Produktivität zu erhöhen sowie Arbeitsplätze zu schaffen und mehr Gleichheit zu erzeugen.** Die Verbesserung des Umfelds für Unternehmen ist ein komplexes Unterfangen, das von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird, sodass sich Veränderung möglicherweise nur langsam einstellt. Im Lauf der Jahre hat die IAO ein eigenes Bewertungsinstrument entwickelt, das als Grundlage für faktengestützte Empfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen dient.²²⁵ Das

²²¹ OECD, „COVID-19: SME Policy Responses“, 2020.

²²² IAA, *Factsheet: Temporary Wage Subsidies*, 2020.

²²³ IAA, „InfoStory of the Global Wage Report 2020–21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19“.

²²⁴ IAA, *Global Wage Report 2020–21*.

²²⁵ IAA, „Enabling Environment for Sustainable Enterprises“.

Instrument zur Förderung günstiger Rahmenbedingungen für nachhaltige Unternehmen (*Enabling Environment for Sustainable Enterprises, EESE*) wurde in mehr als 50 Ländern in allen Regionen eingeführt und hat zu einigen Verbesserungen im Unternehmensumfeld geführt, darunter die Senkung der Kosten für die Gründung neuer Unternehmen und die Vereinfachung von Geschäftsabläufen in Honduras, kommunale Programme zur Erleichterung des Lizenzerwerbs und Unternehmensprogramme für Arbeit in Jalisco (Mexiko) und die Schaffung der *Business Regulatory Review Agency* in Sambia. Der Zusammenhang zwischen diesen Verbesserungen und Ungleichheit ist empirisch noch nicht belegt, doch sprechen stichhaltige Argumente für die Beseitigung von Hindernissen für Unternehmer und kleine Unternehmen sowie für die Schaffung besserer Bedingungen, unter denen höhere Einkünfte erzielt werden können; dies gilt insbesondere für Niedriglohnssektoren.

- 108. Politiken zur Förderung des Produktivitätswachstums unter besonderer Berücksichtigung von Wirtschaftssektoren mit einem zunehmenden Produktivitätsgefälle zwischen Unternehmen können gleichzeitig zur Förderung der Gleichheit beitragen.** Unternehmen sind unterschiedlich und befinden sich in verschiedenen Phasen ihres Geschäftsentwicklungsprozesses. Daher bedarf es einer umfassenden Strategie, um sie – und hier insbesondere Kleinst- und Kleinunternehmen – dabei zu unterstützen, nachhaltige Produktivitätszuwächse für die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze zu erzielen; diese Strategie muss in kohärenter und koordinierter Weise Politiken und Institutionen für die produktive Entwicklung auf Unternehmens-, Sektor- und Makroebene verbinden. Es ist wichtig, einen solchen systemischen Politikrahmen so zu gestalten, dass er Unternehmen während der fünf Phasen des Unternehmenswachstums unterstützen kann: Existenzgründung und Aufbau, Überlebenssicherung, Erfolge und Expansion, Wachstum, Festigung.²²⁶ Wesentliche Bausteine zur Förderung von Beschäftigung und Produktivitätswachstum in Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen sind die Qualifikationsentwicklung der Arbeitnehmer, Kapitalbildung sowie Investitionen in arbeitskräfteintensive Technologien und Innovationen, die die Qualität von Produkten und Dienstleistungen verbessern. Eine zentrale Herausforderung, die durch die Pandemie noch größer geworden ist, liegt in der Unterstützung derjenigen Unternehmen, die in den wenig technisierten, nicht-digitalen Wirtschaftssektoren tätig sind. Außerdem ist ein günstiges Umfeld für die Gründung und das Wachstum oder die Transformation von Unternehmen auf nachhaltiger Grundlage erforderlich. Die Schlüsselrolle nachhaltiger Unternehmen wird unterstrichen durch die von der Internationalen Arbeitskonferenz 2007 angenommenen Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen und die Dreigliedrige Grundsatzserklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung). Hier kommt eine Vielzahl von Faktoren ins Spiel, darunter Frieden und politische Stabilität, verantwortungsbewusstes staatliches Handeln, sozialer Dialog, Achtung der Menschenrechte und der internationalen Arbeitsnormen, eine stabile makroökonomische Politik, die Entwicklung einer Unternehmenskultur, ein förderliches ordnungspolitisches Umfeld, Zugang zu Finanzdienstleistungen und Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die physische Infrastruktur. Die Erfahrung des Jahres 2020 hat die ungeheure Dringlichkeit beschleunigter Fortschritte bei der Formalisierung von Unternehmen und ihren Beschäftigten verdeutlicht.

²²⁶ Virginia L. Lewis und Neil C. Churchill, „The Five Stages of Small Business Growth“, *Harvard Business Review* 61.3 (1983), 30-50.

- 109. Im Lauf der Jahre haben mehrere Länder vor allem in Lateinamerika durch vielfältige politische Maßnahmen beträchtliche Fortschritte bei der Verringerung der Informalität von Kleinunternehmen und ihren Beschäftigten erzielt, wobei sie Anreize gesetzt und gleichzeitig Bürokratie abgebaut haben.** Ein nützliches positives Beispiel sind die Reformen in Brasilien. In den späten 1990er-Jahren führte Brasilien „Simples Federal“ ein, eine Regelung, die verschiedene Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu einer einzigen Zahlung zusammenfasste; 2006 folgte dann eine weitere neue Regelung, die die Verwaltungs- und Steuersysteme für Kleinst- und Kleinunternehmen weiter vereinfachte. 2008 führte Brasilien schließlich eine Regelung für Einzelkleinstunternehmer – Solo-Selbstständige und Arbeitgeber mit bis zu einem Beschäftigten – ein, die unter anderem monatliche Pauschalzahlungen und vereinfachte Steuererklärungen, Zugang zu Sozialschutz sowie zu Bankkonten mit ermäßigten Gebühren vorsieht. Die Unterstützung der Regierung für Kleinst- und Kleinunternehmen und Kleinstunternehmer umfasst nun auch verbesserten Zugang zu Finanzmitteln, Dienstleistungen für Unternehmen, öffentlichen Aufträgen und Technologien zur Produktivitätssteigerung. Mitte 2018 waren fast 7 Millionen Menschen in Brasilien im Rahmen der Regelung für Einzelkleinstunternehmer und rund 5 Millionen Kleinst- und Kleinunternehmen mit insgesamt fast 11 Millionen Mitarbeitern (rund einem Viertel aller formell Beschäftigten des Landes) im Rahmen der Einsteuerregelung registriert.²²⁷
- 110. Als Unternehmen im Besitz ihrer Mitglieder sind Genossenschaften gut aufgestellt, um den Übergang zur Formalität zu erleichtern und eine inklusive Wirtschaftsentwicklung zu fördern.** Vor der Pandemie boten Genossenschaften Schätzungen zufolge mindestens 279 Millionen Arbeitsplätze und förderten nachweislich Gleichstellung und Inklusion.²²⁸ Die besondere Struktur der Genossenschaften, die sich im Besitz der Mitglieder befinden, am Menschen orientiert und wertebasiert sind, ermöglicht den Abbau von Ungleichheit und die Förderung von Inklusion. Es gibt viele Beispiele dafür, wie Genossenschaften zum Abbau von Ungleichheiten beigetragen haben, mit denen sich sozial benachteiligte Personen – wie indigene und in Stämmen lebende Völker, Menschen mit Behinderungen, Migranten und Flüchtlinge – konfrontiert sahen, indem sie die sozioökonomischen Chancen dieser Gruppen verbessert haben. So gelang zum Beispiel in Mexiko mit der Union der indigenen Gemeinschaften der Isthmus-Region, die eine Kaffeebauern-Genossenschaft ist, der Zusammenschluss von über 5.000 Familien aus 53 Gemeinschaften und fünf verschiedenen Gemeindebezirken (*Municipios*). Die Genossenschaft ermöglichte auch den Aufbau von Infrastruktur, einschließlich Lagerhäusern, und Lebensmittelversorgungssystemen und die Bereitstellung von Verkehrs- und Gesundheitsdienstleistungen. Da die Genossenschaft im Einklang mit den Traditionen der indigenen und in Stämmen lebenden Völker geführt wird, trägt sie zur Bewahrung von deren kulturellem Erbe bei. In Äthiopien konnten dank der *Yenegew Sew Sanitary Service Cooperative*, die mit Unterstützung des Dachverbands der äthiopischen Verbände für Menschen mit Behinderungen gegründet wurde, Hunderte von Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen geschaffen werden.²²⁹

²²⁷ IAA, *Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs – Experiences from Brazil*, 2019.

²²⁸ Ausschuss für die Förderung der Genossenschaften (COPAC), *Transforming Our World: A Cooperative 2030 – Cooperative Contributions to SDG 8*, o. D.

²²⁹ COPAC, *Transforming Our World: A Cooperative 2030 – Cooperative Contributions to SDG 10*, o. D.

- 111. Die Fragen der Produktivität und Inklusion sind verknüpft mit der Notwendigkeit, mit Vorrang in die Bildung und Qualifizierung von Mädchen und Frauen sowie von einkommensschwachen und anderen benachteiligten Gruppen zu investieren.** Für viele Mädchen und Kinder aus einkommensschwachen oder besonders schutzbedürftigen Gruppen beginnt die Erfahrung der Ungleichheit mit fehlender Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung. Dabei ist eine inklusive und hochwertige Bildung für alle, die mit der Vorschulbildung und der allgemeinen Schulpflicht beginnt, nach wie vor die Grundlage für eine gerechte Gesellschaft mit sozialer Mobilität und sozialer Inklusivität.²³⁰ Einige Länder und Regionen haben bemerkenswerte Fortschritte beim Abbau von Bildungsunterschieden gemacht. In Lateinamerika stieg die durchschnittliche Zahl der von über 18-Jährigen absolvierten Schuljahre von 5,8 im Jahr 1990 auf 8,26 im Jahr 2010, und der Anteil der Erwerbstätigen, die mindestens über eine Sekundarschulbildung verfügen, erhöhte sich von 21 auf 36 Prozent.²³¹ Während manche Länder zu Beginn der Pandemie bereits erfolgreich Bildungs- und Qualifikationsunterschiede zwischen Einzelpersonen, Männern und Frauen und Gruppen in prekären Situationen abgebaut hatten, hat die Pandemie in anderen Ländern klar offengelegt, dass die Investitionen in Bildung und Qualifikationsentwicklung erhöht werden müssen.
- 112. Auch die berufliche Bildung, die Kenntnisse und Qualifikationen für die Erwerbstätigkeit vermittelt, kann zu größerer Inklusivität beitragen.** In Bangladesch hat die Regierung ein Programm zur Verbesserung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen und Frauen mit niedrigem Bildungsniveau zu Qualifizierungsprogrammen aufgelegt, damit diese die fachlichen Kompetenzen erwerben, mit denen sie als Arbeitskräfte in der Konfektionsbekleidungsbranche vielseitig einsetzbar sind. Weitere Beispiele sind die durchgängige Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte in Ausbildungseinrichtungen in Costa Rica, die Anerkennung früher erworbener Kenntnisse syrischer Flüchtlinge in Jordanien und die Aufwertung der informellen Lehrlingsausbildung in Benin.²³² Wie sich 2020 zeigte, kann vermehrte Fortbildung für Erwerbstätige mit niedrigerem Bildungsniveau, die auf eine Erweiterung der Telearbeitsmöglichkeiten abzielt, Ungleichheiten verringern, indem berufliche Komplementaritäten durch den Einsatz von Technologie gestärkt werden.²³³
- 113. Lebenslanges Lernen und der Zugang zu Bildungsangeboten für die Höherqualifizierung und Umschulung können Erwerbstätigen helfen, mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung zu bleiben.** In vielen Volkswirtschaften ist die hohe Arbeitslosigkeit eine wesentliche Quelle von Einkommensungleichheit. Wie während der COVID-19 Krise deutlich wurde, ist es wichtig sicherzustellen, dass Arbeitslose ihre Bindung an den Arbeitsmarkt nicht verlieren und ihre Qualifikationen erhalten oder verbessern, um die Gefahr schwindender Verdienstmöglichkeiten und in der Folge steigender Ungleichheit zu verringern. Überdies sollten aktive Arbeitsmarktprogramme auf junge Menschen, Migranten, indigene Erwerbstätige und andere benachteiligte Gruppen, die am stärksten unter der weltweiten Pandemie leiden, ausgerichtet werden. In dieser Hinsicht sind Arbeitsmarktanalysen des Qualifikationsbedarfs und eine effektive finanzielle Ausstattung von Arbeitsmarktprogram-

²³⁰ IAA, *Shaping Skills and Lifelong Learning for the Future of Work*, ILC.109/VI (2021); IAA, „*Skills Policies and Systems for a Future Workforce*“, Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, Themenpapier Nr. 8, 2018.

²³¹ Weltbank, *Wage Inequality in Latin America*, 35.

²³² Ralf Lange, Christine Hofmann und Manuela di Cara, *Guide on Making TVET and Skills Development Inclusive for All*, IAA-Unterabteilung Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit, 2020.

²³³ OECD, „*Productivity Gains from Teleworking in the Post-COVID-19 Era: How Can Public Policies Make it Happen?*“, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 2020.

men unverzichtbar für die Verbesserung von Arbeitsmarktübergängen und die Reduzierung potenzieller Quellen künftiger Ungleichheit. Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass eine rasche Reaktion angesichts einer polarisierten Geschäftsentwicklung, bei der die Arbeitskräftenachfrage in unterschiedlichen Sektoren mit verschiedenen Qualifikationsbedarfen steigt und sinkt, von entscheidender Bedeutung ist.²³⁴ Politik- und Programmreformen in Qualifizierungssystemen können den Zugang erweitern, flexible Lernoptionen fördern, Bildungswege verbessern und Anreize für Erwerbstätige schaffen, in lebenslanges Lernen zu investieren. Die Einführung von individuellen Bildungskonten und Bildungsberechtigungen in Ländern wie Frankreich, der Republik Korea und Singapur zeigt, wie wichtig es ist, Menschen Möglichkeiten zur Aktualisierung ihrer Kompetenzen und zum Erwerb neuer Kompetenzen zu bieten.

Für einen gerechten Anteil aller an den Früchten des Fortschritts sorgen: effektivere und inklusivere Gestaltung von Institutionen der Arbeit

- 114. Um Arbeitnehmer gegen unangemessen niedrige Löhne zu schützen und um die Lohnungleichheit am unteren Ende der Lohnstruktur zu verringern, haben viele Länder in den letzten Jahren neue Mindestlöhne eingeführt oder bereits existierende gestärkt.** Deutschland und Südafrika führten 2015 bzw. 2019 neue nationale Mindestlöhne ein. 2020 legte Katar als erster Golfstaat einen einheitlichen Mindestlohn für die eigenen Staatsbürger und ausländische Arbeitnehmer fest. In einem Schritt hin zu inklusiveren Mindestlöhnen hat Indien den Geltungsbereich der Mindestlöhne über eine Liste ausgewählter Beschäftigungen hinaus auf alle abhängig Beschäftigten im Land ausgeweitet. Derartige Maßnahmen können Lohn- und Einkommensungleichheiten, einschließlich des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, verringern.²³⁵ Inwieweit dies gelingt, hängt jedoch von einer Reihe von Faktoren ab, wie davon, ob der Mindestlohn auf breiter Ebene gesetzlich verankert ist, ob er von den Arbeitgebern strikt eingehalten wird oder ob er in einer angemessenen Höhe festgelegt wird, die die Bedürfnisse von Arbeitnehmern und ihren Familien sowie wirtschaftliche Faktoren berücksichtigt.²³⁶ Da die fehlende Einhaltung bei informellen Arbeitskräften ein erhebliches Problem darstellt, können Mindestlöhne Ungleichheiten dann wirksamer verringern, wenn gleichzeitig Maßnahmen zur Formalisierung der informellen Wirtschaft ergriffen werden.
- 115. Um Arbeitnehmer der unteren Lohngruppen während der COVID-19-Krise zu unterstützen, haben viele Länder, in denen die regelmäßige Anpassung des Mindestlohns vorgesehen ist, geplante Erhöhungen in der ersten Jahreshälfte 2020 auch vorgenommen.** Analysen²³⁷ zeigen, dass in den 69 Ländern, die Mindestlöhne regelmäßig anpassen, außer in drei Ländern alle für die erste Jahreshälfte 2020 vorgesehenen Anpassungen wie

²³⁴ IAA, „COVID-19: Public Employment Services and Labour Market Policy Responses“, Grundsatzdossier, August 2020.

²³⁵ Dale Belman und Paul J. Wolfson, *What Does the Minimum Wage Do?* (W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014); Arindrajit Dube, *Impacts of Minimum Wages: Review of the International Evidence*, Unabhängiger Bericht, Veröffentlichung der Regierung des Vereinigten Königreichs, 2019; Jill Rubery und Damian Grimshaw, „Gender and the Minimum Wage“, *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, Hrsg. Sangheon Lee und Deirdre McCann, 226-254 (London: Palgrave Macmillan, 2011).

²³⁶ Die Jahrhunderterklärung fordert die Einführung „eine[s] angemessenen, gesetzlich oder durch Verhandlungen festgelegten Mindestlohn[s]“.

²³⁷ IAA, *Global Wage Report 2020–21*.

erwartet erfolgten. Von den 87 Ländern, die Mindestlöhne unregelmäßig anpassen, erhöhten zwölf ihre Mindestlöhne in der ersten Jahreshälfte 2020 – eine geringere Zahl als im vorangegangenen Jahr. Dies deutet darauf hin, dass die COVID-19-Krise einige Regierungen veranlasst haben könnte, im Jahr 2020 potenzielle Anpassungen zu verschieben. Fest steht, dass in wirtschaftlich schwierigen Zeiten Anpassungen des Mindestlohns sorgfältig abgewogen und abgestimmt und mehr denn je im Rahmen des sozialen Dialogs ausgehandelt werden sollten.

- 116. Gut funktionierende Mechanismen für Kollektivverhandlungen können dazu beitragen, für einen gerechten Anteil abhängig Beschäftigter an den Früchten des Fortschritts zu sorgen und Ungleichheiten abzubauen.** Mindestlöhne können auch durch Kollektivverhandlungen festgelegt werden. Zudem können Kollektivverhandlungen weitreichendere gleichheitsfördernde Auswirkungen haben, indem sie gerechte Lohnstrukturen sowie andere Merkmale inklusiver Arbeitsmärkte voranbringen wie Gleichbehandlung, Mitarbeiter*in*einbindung und Qualifikationsentwicklung. Empirische Befunde aus den Industrieländern zeigen, dass die Ungleichheit in Ländern, in denen eine große Zahl von Arbeitnehmer*innen durch Kollektivvereinbarungen erfasst wird, meist geringer ist.²³⁸ Wenn Regelungen mehrerer Arbeitgeber eine ganze Branche oder Region abdecken, steigen tendenziell die Löhne der Beschäftigten am unteren Ende der Einkommensverteilung. In manchen Ländern werden Ausweitungsbestimmungen, die manchmal auch Öffnungsklauseln unterliegen, genutzt, um die Bestimmungen von Kollektivvereinbarungen über die Unterzeichnenden hinaus anzuwenden, wodurch sie eine gleichheitsfördernde Wirkung für einen größeren Teil der Erwerbstätigen entfalten. In vielen Ländern mit niedrigem Einkommen erfassen Kollektivverhandlungen zu wenige Arbeitnehmer*innen, um die Ungleichheit deutlich zu verringern, vor allem am unteren Ende der Lohnskala, wo die Informalität hoch ist.
- 117. Während der COVID-19-Krise haben Kollektivvereinbarungen zur Entwicklung gerechter Lösungen für Erwerbstätige und Unternehmen beigetragen.**²³⁹ In einigen Ländern haben Kollektivvereinbarungen den gesetzlich vorgeschriebenen minimalen Basisschutz ergänzt, wodurch die Verletzlichsten geschützt werden können. In Israel werden auf Grundlage einer Kollektivvereinbarung Selbständige und Freiberufler durch die Zahlung von Arbeitslosengeld unterstützt, wobei für sie die gleichen Bedingungen wie für abhängig Beschäftigte gelten. In europäischen Ländern mit traditionell engen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, wie in den skandinavischen Ländern, wurden die wesentlichen Bedingungen für Kurzarbeitergeldregelungen ausgehandelt und auf nationaler und lokaler Ebene umgesetzt; in Deutschland wurde in vielen Sektoren durch Kollektivvereinbarungen der Regelsatz der Entgeltersatzleistungen für Ausfallstunden verbessert (in manchen Sektoren auf bis zu 90 bis 100 Prozent).²⁴⁰
- 118. Damit Kollektivverhandlungen inklusiv sind, müssen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen gesetzlich geschützt und gefördert werden.** Voraussetzung für die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes ist die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen, innerhalb derer Arbeitnehmer*innenverbände frei agieren und den Grad ihrer Strukturierung wählen sowie Hindernisse für die Mitgliedschaft aller Arbeitnehmer*innen beseitigen können. Eine Maßnahme, die ergriffen wurde, um dieses Ziel zu unterstützen, ist die Ausweitung des

²³⁸ OECD, *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, 2019.

²³⁹ IAA, „Peak-level Social Dialogue as a Governance Tool during the COVID-19 Pandemic“.

²⁴⁰ Thorsten Muller und Thorsten Schulten, „Ensuring Fair Short-time Work – a European Overview“, European Trade Union Institute (ETUI) Policy Brief Nr. 7, 2020.

Rechts auf Kollektivverhandlungen über den Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses hinaus. Beispiele für Länder, die abhängigen Selbstständigen dieses Recht ausdrücklich gewähren, sind Deutschland, Kanada und Spanien. Unerlässlich ist auch die Beseitigung von Hindernissen für die gewerkschaftliche Organisation, wie die Furcht vor Vergeltung, die Arbeitskräfte mit Zeitverträgen einschließlich Wanderarbeitnehmern im Hinblick auf einen Gewerkschaftsbeitritt haben könnten. Dies kann erreicht werden, indem der Schutz vor diskriminierender Entlassung auch die Nichtverlängerung von Zeitverträgen einbezieht, wie es in Frankreich der Fall ist.

- 119. Zunehmend wichtige Bausteine für Einkommenssicherheit sind garantierte Mindestarbeitszeiten und ein Mitspracherecht der Arbeitnehmer bei ihrer Arbeitsplanung, unter anderem durch die Begrenzung der Variabilität von Arbeitszeiten.** Einige Länder haben eine Mindestzahl von Arbeitsstunden für Teilzeitbeschäftigte festgelegt, um ihnen ein Mindesteinkommen zu garantieren. Anfang der 2010er-Jahre wurden die französischen Rechtsvorschriften dahingehend geändert, dass Teilzeitbeschäftigte, von bestimmten Ausnahmen abgesehen, mindestens 24 Stunden pro Woche arbeiten; durch Kollektivvereinbarungen wurde dieser Rechtsanspruch in einigen Sektoren weiterentwickelt und verbessert.²⁴¹ In Deutschland, Ghana, den Niederlanden, Papua-Neuguinea und Teilen der Vereinigten Staaten (District of Columbia und acht Bundesstaaten) sind Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, ihren Mitarbeitern eine Mindeststundenzahl zu vergüten, wenn sie zu einer geplanten Schicht antreten oder für eine Tätigkeit angefordert werden, auch wenn die Arbeit gestrichen oder die Arbeitszeit verkürzt wird.
- 120. Einige Länder haben den Arbeitnehmerschutz teilweise auf Kategorien von Erwerbstätigen ausgedehnt, die nicht den Status von abhängig Beschäftigten haben.** Dies hat zur Folge, dass viele der Schutzmaßnahmen, die zur Einkommensunterstützung während der Pandemie entwickelt wurden, zahlreiche Erwerbstätige in relativ unsicheren Arbeitsformen erfassen. Eine dieser Kategorien ist die der Arbeitskräfte in „abhängiger selbstständiger Erwerbstätigkeit“, deren Definition von Land zu Land variiert. Im Vereinigten Königreich beispielsweise wurde Mitte der 1990er-Jahre der Begriff „Worker“ (Arbeitnehmer) als Kategorie eingeführt, um den Deckungsumfang einiger Formen des Arbeitnehmerschutzes auf Personen auszuweiten, die persönlich Arbeit verrichten oder Leistungen erbringen, ungeachtet dessen, ob ein Beschäftigungsverhältnis zwischen den Parteien besteht; ausgeschlossen ist dabei Arbeit, die im Rahmen einer freiberuflichen oder unabhängigen unternehmerischen Tätigkeit geleistet wird. Demnach haben „Workers“ Anspruch auf den nationalen Mindestlohn, auch wenn sie nach dem Recht des Vereinigten Königreichs nicht als „Employees“ (abhängig Beschäftigte) gelten; keinen Anspruch haben sie jedoch auf andere Leistungen, wie zum Beispiel Renten, und es bestehen nach wie vor erhebliche Probleme, in einem Kontext begrenzten Arbeitnehmerbewusstseins und geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrads die Einhaltung dieser Regelungen durch die Arbeitgeber sicherzustellen.²⁴²
- 121. Der Übergang zur Formalität ist eine wesentliche Maßnahme zum Schutz der Erwerbstätigen und zur Sicherung der Steuereinnahmen der Regierungen.** Die Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, bietet Orientierung zur Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft. Uruguay hat viele Initiativen ergriffen, um die Beschäftigung von Hausangestellten, die in der Regel am unteren Ende der Einkommensverteilung standen, zu formalisieren.

²⁴¹ Damian Grimshaw et al., „Reducing Precarious Work: Protective Gaps and the Role of Social Dialogue in Europe“, Bericht für die Europäische Kommission, November 2016.

²⁴² David Mangan, „COVID-19 and Labour Law in the United Kingdom“, *European Labour Law Journal*, 11(3), 2020, 332-346.

2006 wurden Arbeitnehmerrechte und soziale Absicherung per Gesetz auf Hausangestellte ausgeweitet. Daraufhin wurden nacheinander mehrere dreigliedrige Vereinbarungen geschlossen, die die Arbeitsbeziehungen in der Branche zunehmend regelten und zu gemeinsamen Kampagnen zur Förderung der formellen Beschäftigung führten. Die Bank für Sozialvorsorge verbesserte die soziale Absicherung von Hausangestellten, unter anderem durch Maßnahmen zur Vereinfachung der Anmeldung, zur Kostensenkung und zur Sensibilisierung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die Arbeitsaufsichtsbehörde schuf eine Sonderabteilung, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften für hauswirtschaftliche Arbeit zu überwachen. In der Folge ging in Uruguay die Armut unter Hausangestellten von 30 Prozent im Jahr 2006 auf 14 Prozent im Jahr 2017 zurück, und die Anmeldungen bei der Sozialversicherung stiegen im Zeitraum 2006 bis 2018 um etwa 75 Prozent.

Förderung der Geschlechtergleichstellung

- 122. Die Gleichstellung der Geschlechter und die Bekämpfung der Diskriminierung bei der Arbeit durch eine transformative Agenda spielen eine Schlüsselrolle für den Abbau der Ungleichheit insgesamt und für die Gewährleistung von sozialer Gerechtigkeit für Frauen und Männer.** Um Geschlechtergleichstellung zu erreichen, wird es einer transformativen Agenda bedürfen, die Chancengleichheit, gleiche Teilhabe und Gleichbehandlung, darunter gleiches Entgelt für Frauen und Männer für gleichwertige Arbeit, gewährleistet, eine ausgewogenere Verteilung der Familienpflichten ermöglicht, Möglichkeiten für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben bietet, indem sie Arbeitnehmer und Arbeitgeber in die Lage versetzt, sich auf Lösungen zu verständigen, auch in Bezug auf die Arbeitszeit, die ihre jeweiligen Bedürfnisse und Nutzen berücksichtigen, und Investitionen in die Betreuungs- und Pflegewirtschaft fördert. Einige Länder haben bereits spezielle Stellen oder Gremien eingerichtet, die die Regierungen dahingehend beraten, wie der Beitrag von Frauen zur Wirtschaft maximiert werden kann (zum Beispiel Argentinien und das Vereinigte Königreich) oder wie die Grundsätze der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung zu bewerten und umzusetzen sind (etwa Italien). Andere Länder (wie Argentinien) haben nationale Koordinierungsgruppen eingesetzt, um den Dialog zwischen den maßgeblichen Interessengruppen, einschließlich der Sozialpartner, bei der Erarbeitung politischer Konzepte zur Gleichstellung der Geschlechter bei der Arbeit sicherzustellen. In Australien müssen Arbeitgeber des privaten Sektors mit 100 oder mehr Beschäftigten der für Geschlechtergleichstellung am Arbeitsplatz zuständigen *Workplace Gender Equality Agency* jährlich Bericht erstatten. Die Berichterstattung ist so gestaltet, dass einzelne Organisationen ihre eigene Leistung im Bereich der Geschlechtergleichstellung, von Beschäftigungs- und Arbeitsregelungen bis hin zur Vergütung, überwachen, reflektieren und verbessern können.²⁴³
- 123. Während der Pandemie haben einige EU-Länder durch bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten und mehr finanzielle Unterstützung für erwerbstätige Eltern mit kleinen Kindern die Ausbreitung der Telearbeit gefördert und geschlechtsspezifische Vorbehalte gegen Telearbeit abgebaut.**²⁴⁴ Als Reaktion auf die Schließung von Schulen, Kindertagesstätten und Kinderbetreuungsdiensten (in der Regel mit Ausnahmen für Erwerbstätige in als systemrelevant eingestuften Sektoren) haben viele Länder spezielle Elternurlaubsregelungen für Familien umgesetzt, in denen beide Eltern berufstätig sind. In der EU

²⁴³ IAO und OECD, *Women at Work in G20 Countries: Progress and Policy Action*, 2019, 14.

²⁴⁴ Jill Rubery und Isabel Tavora, „The COVID-19 Crisis and Gender Equality: Risks and Opportunities“, *Social Policy in the European Union: State of Play 2020. Facing the Pandemic*, Hrsg. Bart Vanhercke, Slavina Spasova und Boris Fronteddu (Brüssel: ETUI, 2021).

haben 20 Länder solche Maßnahmen eingeführt, zumeist für Eltern mit Kindern bis zu 12 Jahren, wobei einige Maßnahmen auch die Betreuung von älteren Kindern mit Behinderung einbezogen. Die Hälfte dieser Maßnahmen umfasste bezahlten Elternurlaub, wobei die Leistungen denen im Rahmen regulärer Arbeitsplatzsicherungsmaßnahmen entsprachen oder sogar höher waren (zum Beispiel in Griechenland, Österreich, Portugal und Rumänien). Dies könnte als Hinweis darauf angesehen werden, dass die betreffenden Regierungen der Betreuungsarbeit einen vergleichbaren Wert zumessen und die Bedeutung des elterlichen Einkommens, einschließlich des Einkommens erwerbstätiger Mütter, für das Wohlergehen der Familie anerkennen. In einigen Ländern war der Elternurlaub jedoch nur für Mütter oder alleinerziehende Väter zugänglich, was die geschlechtsspezifische Aufteilung der Betreuungsarbeit verfestigte. Auch unterschieden sich die Maßnahmen im Hinblick auf die Einbeziehung Selbstständiger und der Beschäftigten in der informellen Wirtschaft.

- 124. Vor der Krise beschlossen einige Länder eine umfassende nationale Gleichstellungspolitik, um das breitere Spektrum von Ungleichheiten zwischen Mädchen und Jungen und Frauen und Männern anzugehen.** Die Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit wird schwieriger – wenn nicht unmöglich – sein, sofern nicht gleichzeitig gegen die geschlechtsspezifische Diskriminierung vor dem Eintritt ins Erwerbsleben vorgegangen wird. In Äthiopien schaffte die Regierung im Jahr 2000 das Einspruchsrecht des Ehegatten gegen eine Beschäftigung außer Haus ab und hob das gesetzliche Mindestheiratsalter für Mädchen von 15 auf 18 Jahre an. Daraufhin stieg die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den Regionen, in denen das neue Gesetz umgesetzt wurde, innerhalb von fünf Jahren um 15 bis 24 Prozent. Peru reformierte in den 1990er-Jahren sein – vor allem von indigenen und ländlichen Gemeinschaften praktiziertes – Wohnheitsrecht, welches das Recht der Frauen auf Arbeit, ihren Zugang zu Bank- und Finanzdienstleistungen und ihr Recht, Vermögen zu besitzen und zu erben, einschränkte. Auch hier stieg die Erwerbsbeteiligung von Frauen im formellen Sektor – und zwar innerhalb eines Jahrzehnts um 15 Prozent.²⁴⁵
- 125. Für viele Mädchen beginnt die Erfahrung der Ungleichheit vor dem gesetzlichen Erwerbsalter und äußert sich in Form von Chancenungleichheit und hartnäckigen Geschlechterstereotypen beim Zugang zu Bildung und Gesundheitsdiensten sowie in anderen Lebensbereichen.** In Indien sind erkennbare Anstrengungen unternommen worden, um geschlechtsspezifische Diskriminierung in der Bildung zu beseitigen und die Beteiligung von Mädchen zu erhöhen.²⁴⁶ Australien und die Vereinigten Staaten haben ebenfalls Programme auf den Weg gebracht, die über Praktika, Berufsberatung, Zuschussprogramme auf Wettbewerbsbasis und Sensibilisierungskampagnen eine verstärkte Beteiligung von Frauen in Bildungsgängen und Laufbahnen in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT) sicherstellen sollen. Beginnen sollte die Heranführung an das MINT-Lernen sehr früh – (zwischen drei und fünf Jahren) für Kinder aus unterrepräsentierten Gruppen, einschließlich Mädchen im Vorschulalter, und für Mädchen in der Grund- und Sekundarschulbildung. In einigen Ländern richten sich die Initiativen zur Erhöhung der Beteiligung von Frauen in MINT-Fächern speziell an indigene Frauen (Kanada) und Mädchen im Teenageralter, die keine weiterführende Schule besucht haben, sowie an Frauen auf dem Land und Frauen mit Behinderungen (China).²⁴⁷ Die Bedeutung von digitalem Know-how für produktive Telearbeit, die während der COVID-19-Krise als

²⁴⁵ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*, 63.

²⁴⁶ IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality*.

²⁴⁷ IAA und OECD, *Women at Work in G20 Countries*, 16.

Maßnahme für den Schutz von Arbeitsplätzen so unverzichtbar gewesen ist (siehe Kapitel 2), unterstreicht, wie wichtig Geschlechtergleichstellung in diesem Bereich ist.

- 126. Um gegen Lohndiskriminierung vorzugehen, haben verschiedene Länder Rechtsvorschriften für gleiches Entgelt, Maßnahmen für Entgelttransparenz und Arbeitsbewertungsinstrumente gefördert oder gestärkt.**²⁴⁸ Der Grundsatz der Gleichheit des Entgelts für männliche und weibliche Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit ist im Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts, 1951 (Nr. 100) festgelegt. Seit 2013 haben etwa zwei Drittel der OECD-Länder Initiativen für Entgeltgerechtigkeit eingeführt.²⁴⁹ In Island trat 2018 eine Gesetzesänderung in Kraft, die Unternehmen und Regierungsbehörden mit mehr als 25 Beschäftigten verpflichtet, sich von einer unabhängigen Stelle amtlich bescheinigen zu lassen, dass ihre Entgeltpolitik geschlechtergerecht ist; wer die Entgeltgleichheit nicht nachweist, muss mit Strafen rechnen. Im Vereinigten Königreich müssen alle Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten gemäß 2017 eingeführten Regelungen jährlich Informationen über geschlechtsspezifische Lohnunterschiede veröffentlichen. In Deutschland haben Frauen, die in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten arbeiten, gemäß einem neuen Gesetz Anspruch darauf zu erfahren, wie ihre Gehälter im Vergleich zu den Gehältern von Männern in ähnlichen Positionen abschneiden. Auch Online-Selbstbewertungsinstrumente werden zunehmend genutzt. In der Schweiz hat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann entsprechende Instrumente für Unternehmen unterschiedlicher Größe entwickelt, darunter ein im Internet frei zugängliches Selbsttest-Tool.²⁵⁰ Mit der Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles verbessern sich auch die Rentenansprüche von Frauen, da sich die Rentensysteme häufig am Modell des männlichen Ernähers orientieren und Menschen mit ununterbrochener Vollzeitbeschäftigung den größten Schutz bieten. In vielen Rentensystemen der Sozialversicherung wurden im Gegensatz zu privaten Renten mehr Umverteilungselemente eingeführt, um die Geschlechtergleichstellung bei den Ansprüchen zu fördern, etwa die Anerkennung und Anrechnung von Betreuungszeiten (zum Beispiel in Deutschland, Frankreich und Kanada) oder garantierte Mindestrenten für Versicherte mit geringem Verdienst.²⁵¹

Unterstützung von benachteiligten Gruppen oder Gruppen in prekären Situationen: Beispiele

- 127. Einige Länder haben zur Förderung von Gleichbehandlung und Chancengleichheit zwischen Migranten und Inländern Arbeitsrechtsvorschriften erlassen, die Diskriminierung aufgrund der Nationalität ausdrücklich verbieten.** Entgeltgleichheit kann sogar eine Bedingung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis sein. In der Schweiz dürfen Ausländer nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration nur dann zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Land zugelassen werden, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. In Cabo Verde haben ausländische Arbeitnehmer, ihre Familien oder Unterhaltsberechtigten, die Opfer von Arbeitsunfällen werden, gemäß dem Arbeitsgesetz von 2007 Anspruch auf die gleiche Behandlung in Bezug auf Entschädigung wie einheimische Arbeit-

²⁴⁸ Martin Oelz, Shauna Olney und Manuela Tomei, *Equal Pay: An Introductory Guide* (IAA, 2013).

²⁴⁹ OECD, *The Pursuit of Gender Equality*, 33.

²⁵⁰ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, „Analyse Equal Pay – Simply and Securely with Logib“.

²⁵¹ OECD, *The Pursuit of Gender Equality*.

nehmer. Das Land hat außerdem Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern beim Zugang zur Gesundheitsversorgung erlassen. 2010 wurde auf den Seychellen eine Verordnung aufgehoben, die ausländische Arbeitnehmer im Tourismus- und Bausektor vom nationalen Mindestlohn ausschloss. Ferner wurde in der COVID-19-Pandemie deutlich, dass viele Wanderarbeitnehmer in den aufnehmenden Gesellschaften und Volkswirtschaften einen erheblichen Beitrag leisten; wie im Fall von saisonalen Wanderarbeitnehmern in der Landwirtschaft, die sich in diesen Zeiten den dringenden Bedarf zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung als „systemrelevant“ erwiesen haben.²⁵² Migrantisches Gesundheitspersonal wurde ebenfalls als ein Schlüsselfaktor zur Bekämpfung der Pandemie anerkannt, und viele OECD-Länder haben ihre Einreise und die Validierung ihrer Qualifikationen erleichtert.²⁵³ Daher haben viele Länder Maßnahmen ergriffen, um den Arbeitnehmerschutz und die Lebensbedingungen für Wanderarbeitnehmer in der Pandemie zu verbessern.²⁵⁴ Beispielsweise hat Portugal Bestimmungen erlassen, wonach Migranten im Hinblick auf den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, einschließlich Gesundheitsdiensten, dieselben Rechte wie Gebietsansässige haben. In Bahrain hebt ein Rundschreiben des Ministeriums für Arbeit und soziale Entwicklung hervor, dass Arbeitgeber des Privatsektors in der Pandemie für die Bereitstellung sicherer Unterbringungsmöglichkeiten und Infrastruktur für die Wanderarbeitnehmer verantwortlich sind. In Kenia enthält eine dreigliedrige Vereinbarung vom 20. April 2020 eine Vorgabe, wonach Wanderarbeitnehmer, die ihre Arbeit verloren haben, ihren Aufenthaltsstatus und ihre Arbeitserlaubnis behalten.

- 128. Verschiedene Länder haben Maßnahmen ergriffen, um die Diskriminierung von indigenen und in Stämmen lebenden Völkern zu bekämpfen.** Das Hinterfragen von Stereotypen und die Förderung von Respekt, Investitionen in die Sozial-, Betreuungs- und Pflegeinfrastruktur, die Schaffung eines günstigen Umfelds für die Mitwirkung indigener Frauen an Entscheidungsprozessen, die Bekämpfung von Gewalt und Belästigung und die Nutzbarmachung vorhandener Fähigkeiten und Kenntnisse durch gezielte staatliche Maßnahmen bilden zusammen einen wichtigen Ausgangspunkt für die Verbesserung der Situation indigener Frauen. Gleichzeitig bedarf es umfassenderer staatlicher Maßnahmen und Initiativen, um besser auf die Bedürfnisse indigener Frauen einzugehen und ihrer anhaltenden Ausgrenzung entgegenzuwirken. Diskriminierung ist nach wie vor eine Grundursache für Ausgrenzung und erfordert dringendes Handeln auf verschiedenen Ebenen – vom Haushalt und der Gemeinschaft bis hin zur lokalen und nationalen Ebene, am Arbeitsplatz und zu Hause. In Lateinamerika haben mehrere Länder eigene Institutionen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Gewalt gegen indigene Frauen geschaffen. Im Plurinationalen Staat Bolivien haben sich indigene Frauen, die im Baugewerbe arbeiten, organisiert, um auf Reformen zu drängen, die ihr Recht auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit gewährleisten.²⁵⁵
- 129. Maßnahmen zur Förderung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu menschenwürdiger Arbeit sollten verstärkt und gefördert werden.** Ganz abgesehen vom Ziel der sozialen Gerechtigkeit bringt menschenwürdige Arbeit für Menschen mit Behinderungen beträchtliche wirtschaftliche Vorteile mit sich. Die Entwicklungsländer, in denen

²⁵² IAA, „Seasonal Migrant Workers’ Schemes: Rethinking Fundamental Principles and Mechanisms in light of COVID-19“, ILO Brief, 2020.

²⁵³ OECD, *Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries*.

²⁵⁴ IAA, „Protecting Migrant Workers during the COVID-19 Pandemic“, Policy Brief, 2020.

²⁵⁵ IAA, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169*.

80 Prozent der weltweit 1 Milliarde Menschen mit Behinderungen leben, verlieren rund 7 Prozent ihres BIP, weil diese Menschen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. In den letzten Jahren haben viele Länder zur effektiven Einbindung von Menschen mit Behinderungen in die Arbeitswelt Politiken umgesetzt, die speziell auf die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind, sowie Maßnahmen ergriffen, die eine bessere Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch ein günstigeres rechtliches Umfeld fördern.²⁵⁶ Eines der Ziele dieser Politiken besteht darin, Menschen mit Behinderungen nicht nur beim Erwerb allgemeiner, einschließlich unternehmerischer, Kompetenzen, sondern auch beim Erwerb spezifischer, in diesen Zeiten des Wandels der Arbeitswelt relevanter Kompetenzen zu unterstützen, um ihnen einen reibungslosen Übergang in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Ein weiteres Ziel ist es, ein förderliches und inklusives Umfeld für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, indem Maßnahmen ergriffen werden, um das Reaktionsvermögen der Institutionen auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und ein unterstützendes Arbeitsumfeld für sie zu gestalten. Diese Politiken werden in der Regel flankiert von Maßnahmen zur Sensibilisierung für das Thema Behinderung sowie Maßnahmen zum Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Beispielsweise schloss Liberia Menschen mit Behinderungen in seine nationale Beschäftigungspolitik von 2009 ein, die unter anderem Strategien zur Verhinderung der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen und zur Verbesserung ihres Zugangs zu Möglichkeiten und Dienstleistungen beinhaltet. Die nationale Politik Sri Lankas für Humanressourcen und Beschäftigung von 2012 stärkt Beschäftigungs- und Berufsbildungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen. Ähnliche Bestimmungen sind Teil der nationalen Beschäftigungspolitik und -strategie Äthiopiens von 2009.²⁵⁷

- 130. Es wird spezifischer Maßnahmen für junge Menschen bedürfen, um die zahlreichen Narben der Krise zum Verblässen oder sogar zum Verschwinden zu bringen und eine gerechtere, am Menschen orientierte Zukunft der Arbeit für junge Menschen und künftige Generationen aufzubauen.** Da die Krise junge Menschen unverhältnismäßig stark getroffen hat und ihr Leistungspotenzial und ihre Zukunftsaussichten beeinträchtigt, könnten sie schließlich in Gesellschaften leben, die weiterhin die Konsequenzen der Krise in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitseinkommen tragen – Gesellschaften, in denen sie auf dem Arbeitsmarkt generell benachteiligt sind. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, Maßnahmen zur Förderung des Kompetenzerwerbs zu ergreifen und die Integration junger Menschen in die Arbeitsmärkte zu erleichtern, um die Ungleichheiten, mit denen sie in der Welt der Arbeit konfrontiert sind, zu verringern. Bereits vor der Pandemie hatte die EU das Jugendgarantie-Programm eingeführt, in dessen Rahmen die EU-Staaten sich verpflichteten, jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben, ein hochwertiges Angebot für eine Beschäftigung, eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz oder ein Praktikum zu unterbreiten. Diese Verpflichtung hat dazu beigetragen, die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen zu verbessern, vor allem mittels einer intensiven Betreuung junger Menschen durch die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste. So ist es gelungen, die Zahl junger Menschen, die keiner Arbeit nachgehen, keine Schule besuchen und sich nicht in Berufsausbildung befinden (*not in employment, education or training*, NEET) EU-weit innerhalb von sieben Jahren um 1,7 Millionen zu verringern. Wegen der Auswirkungen der COVID-19-Krise auf junge Menschen wurde diese Verpflichtung verstärkt und auf

²⁵⁶ IAA, *ILO and Disability Inclusion*, 2015.

²⁵⁷ IAA, *Inclusion of People with Disabilities in National Employment Policies*, 2015.

eine breitere Zielgruppe von 15 bis 29 Jahren ausgedehnt.²⁵⁸ Einige EU-Mitgliedstaaten haben auch nationale Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung umgesetzt.²⁵⁹

Verstärkte Umverteilung durch Sozialschutz und öffentliche Dienstleistungen

- 131. Die Ausweitung von Sozialschutzmaßnahmen hat in vielen Ländern eine wichtige Rolle bei der Abmilderung der Auswirkungen der COVID-19-Krise für die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen gespielt.**²⁶⁰ In der Krise wurde deutlich, dass der Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung und Einkommenssicherung während des gesamten Lebens sehr wichtig ist, wie in der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, anerkannt wird. Zur Bewältigung der Krise haben viele Länder Sozialschutzmaßnahmen während der Pandemie erweitert oder angepasst, um zuvor nicht oder unzureichend abgesicherte Bevölkerungsgruppen einzuschließen. Mehr als drei Viertel dieser Maßnahmen werden beitragsunabhängig über den Staatshaushalt finanziert. Dies belegt die Bedeutung von beitragsunabhängigen Regelungen für die Gewährleistung eines grundlegenden Gesundheits- und Einkommensschutzes für alle.²⁶¹ Im Zeitraum vom 1. Februar 2020 bis 15. Januar 2021 kündigten die Regierungen von 209 Ländern und Gebieten mindestens 1.622 Sozialschutzmaßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Krise an.²⁶² Die meisten dieser Maßnahmen dienten dazu, soziale Sicherheit auf zuvor nicht abgesicherte auszudehnen oder die Leistungen zu erhöhen. Dazu gehören die Einführung oder Anpassung von Kinder- und Familienleistungen in mehr als 73 Ländern und die Ausweitung der Einkommensunterstützung zum Ersatz von Verdienstaufschlägen für bislang nicht abgesicherte Arbeitnehmer. Beispielsweise erhielten in Vietnam Einzelpersonen, auch in Familienbetrieben, Geldleistungen, wenn sie von Arbeits- oder Verdienstaufschlägen betroffen, aber nicht durch ein Sozialschutzprogramm abgesichert waren. In Ägypten wurde Arbeitslosenunterstützung an informelle und saisonale Arbeitskräfte gezahlt.²⁶³ In Cabo Verde wurde der Mindestbeschäftigungszeitraum verkürzt, der Voraussetzung für den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung ist. Der Weltbank zufolge profitierten rund 622 Millionen Menschen von Sozialhilfeprogrammen, wie zum Beispiel Bargeldtransfers.²⁶⁴ In manchen Ländern wie Indien, Indonesien und Jamaika haben die Regierungen Mahlzeiten oder Bargeld für den Kauf von Lebensmitteln bereitgestellt.
- 132. Vor der COVID-19-Krise waren einige begrenzte Fortschritte bei der Ausweitung des Sozialschutzes zu verzeichnen.** Aufgrund der zunehmenden Ungleichheit waren Forderungen nach einer Fiskalpolitik mit Umverteilungswirkung laut geworden, einschließlich einer stärkeren und gerechteren Mobilisierung von Einnahmen und höherer Ausgaben für

²⁵⁸ Europäische Kommission, „Die verstärkte Jugendgarantie“.

²⁵⁹ Regierung Frankreichs, „COVID-19: les aides de l'État pour soutenir les jeunes“.

²⁶⁰ Dieser Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: IAA, *Building the Future of Social Protection for a Human-centred World of Work*.

²⁶¹ Mira Bierbaum, Ian Orton und Christina Behrendt, „Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond“, ILO Social Protection Spotlight Brief, 2021.

²⁶² IAA, „Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World – Second edition“, April 2020.

²⁶³ IAA, „Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World“.

²⁶⁴ Weltbank, „COVID-19 (Coronavirus) Policy Response to Protecting the Poorest and Most Vulnerable in Russia“.

die Sozialschutzsysteme.²⁶⁵ Laut dem Bericht für die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (soziale Sicherheit) für die 109. Tagung (2021) der Internationalen Arbeitskonferenz sind in verschiedenen Regionen Verbesserungen auf dem Gebiet des Sozialschutzes vorgenommen worden. In Afrika haben Länder wie Botsuana, Cabo Verde, Lesotho und Namibia eine allgemeine Altersversorgung erreicht oder annähernd erreicht. In Lateinamerika haben einige Länder allgemeinen Sozialschutz für Kinder (Argentinien, Brasilien und Chile) oder für Menschen mit Behinderungen (Brasilien, Chile und Uruguay) erreicht. In Asien hat die Mongolei allgemeinen Sozialschutz für Kinder erreicht, und in Bangladesch, Indien und der Mongolei ist der Mutterschutz ausgeweitet worden. In den arabischen Staaten ist der Mutterschutz in Irak und Jordanien verbessert worden. Einige Länder haben den Sozialschutz an den sich wandelnden Charakter der Arbeit angepasst. So wurden zum Beispiel in Algerien, der Slowakei und Uruguay Maßnahmen ergriffen, um den Sozialschutz auf bestimmte Kategorien nicht angestellter und schutzbedürftiger Arbeitskräfte auszuweiten, darunter Arbeitnehmer mit mehreren Arbeitgebern, unregelmäßig beschäftigte Arbeitnehmer und Selbständige.

- 133. Vor der globalen Pandemie hatten einige Länder den sozialen Gesundheitsschutz ausgeweitet; diese Anstrengungen müssen fortgesetzt werden, um Lücken im Zugang zur Gesundheitsversorgung zu verringern.** In den 1980er- und 1990er-Jahren wurde in der Republik Korea die Krankenversicherung allmählich auf die gesamte Bevölkerung ausgeweitet, wobei zunächst für die Beschäftigten in großen Unternehmen und im öffentlichen Dienst und nach und nach auch für die Beschäftigten kleinerer Unternehmen eine Pflichtversicherung eingeführt wurde. Der Versicherungsschutz wurde anschließend auf Selbständige in allen ländlichen und städtischen Gebieten ausgedehnt. Selbständige in den unteren Einkommensklassen erhalten staatliche Zuschüsse zu den Beiträgen. Mit der Schaffung von Solidaritätsmechanismen im Rahmen größerer Risikopools konnten die staatlichen Beiträge im Lauf der Zeit reduziert werden. Der Anteil der versicherten Selbständigen stieg im Zeitraum 1989 bis 1999 von 84 auf 93 Prozent. 2007 waren 96 Prozent der Bevölkerung krankenversichert.²⁶⁶
- 134. Die Angemessenheit von Sozialschutzleistungen hat sich in mehreren Ländern ebenfalls verbessert.** Auf dem Gebiet des sozialen Schutzes sollte nicht nur bedacht werden, ob Menschen überhaupt davon erfasst werden, sondern auch, ob sie angemessen geschützt sind, denn die Höhe der Leistungen kann zu gering sein, um die betreffenden Menschen aus Armut und Unsicherheit herauszuführen. Beim Mutterschutz haben einige Länder, wie Finnland und Irland, die Mindesthöhe der Leistungen angehoben. In mehreren nationalen Rentensystemen sind in letzter Zeit Anpassungen der Rentenleistungen nach oben angekündigt worden, unter anderem in China, Mauritius, Panama und Portugal. Während der Pandemie gilt die Aufmerksamkeit verstärkt der Höhe des gesetzlichen Krankengelds für Beschäftigte, die zu krank zum Arbeiten sind; im Vereinigten Königreich beispielsweise, wo die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall das europaweit niedrigste Niveau aufweist (nämlich

²⁶⁵ Asiatische Entwicklungsbank, *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, 2012; Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Asien und den Pazifik, *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development*; Luebker, „Redistribution Policies“, 224.

²⁶⁶ IAA, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019, Kasten 4.16.

nur 20 Prozent des Durchschnittsverdienstes), führen Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen eine Kampagne für eine Anhebung durch, die zumindest das Existenzminimum einer Familie sichert.²⁶⁷

- 135. Während der COVID-19-Krise haben viele Länder auch ihre öffentlichen Sozialdienstleistungen für einkommensschwache und gefährdete Gruppen verstärkt.** Bezahlbare und zugängliche Gesundheitsversorgung ist von entscheidender Bedeutung für den Schutz von Arbeitskräften und ihren Familien vor Armut und noch prekäreren Bedingungen.²⁶⁸ Zahlreiche Länder haben dafür gesorgt, dass COVID-19-Behandlungen kostenfrei sind, und bewahren damit viele Familien vor erheblichen Ausgaben für einen Krankenhausaufenthalt, der viele Wochen mit Atmungsunterstützung dauern kann. Ebenso werden COVID-19-Tests in den meisten Ländern entweder teilweise oder voll bezuschusst. Angesichts der beträchtlichen Gesundheitsherausforderungen haben viele Länder Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Qualität der Gesundheitsdienstleistungen für alle ergriffen, indem sie zusätzliche Finanzmittel für ihre Gesundheitssysteme bereitgestellt haben, womit sie einer allgemeinen Gesundheitsversorgung ein Stück nähergekommen sind. Beispielsweise sind die Regierungen in Pakistan und Papua-Neuguinea aktiv geworden, um die primäre Gesundheitsversorgung zu verbessern und der Bevölkerung besseren Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten zu verschaffen.²⁶⁹ Diese Maßnahmen tragen dazu bei, viele Lücken beim Zugang zur Gesundheitsversorgung zu schließen, unter denen unter anderem auch die ländliche Bevölkerung leidet.
- 136. Auch in den Bereichen öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste und öffentliche Bildung wurde in der COVID-19-Krise gehandelt.** Die Stärkung und Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste hinsichtlich Kapazitäten und Zugänglichkeit hat sich merklich auf gefährdete Bevölkerungsgruppen und auf die Ungleichheit ausgewirkt.²⁷⁰ Viele Länder haben außerdem Maßnahmen ergriffen, um den Zugang zu Bildung zu erleichtern, was erheblich dazu beigetragen hat, dass die Bildungsunterschiede nicht weiter zugenommen haben. In Ecuador umfassen diese Maßnahmen beispielsweise finanzielle Hilfen für einkommensschwache Eltern, damit sie die Schulgebühren für private Einrichtungen aufbringen können. In Peru hat die Regierung Tablet-Computer gekauft und an die Schüler verteilt, sodass sie von zu Hause aus lernen konnten. Andere Länder wie Armenien und Aserbaidschan beschlossen, die Studiengebühren zu finanzieren. In Nepal und Vanuatu wurden die Schulgebühren für einen bestimmten Zeitraum erlassen.²⁷¹

²⁶⁷ Siehe beispielsweise TUC, „[Sick Pay for All: How the Coronavirus has Shown We Need Urgent Reform of the Sick Pay System](#)“; und Mind for Better Mental Health, „[Flexible and Fair Sick Pay](#)“.

²⁶⁸ IAA, „[Towards Solid Social Protection Floors?](#)“

²⁶⁹ WHO, „[Responding to COVID-19 and building stronger health systems for universal health coverage](#)“.

²⁷⁰ IAA, „[COVID-19: Public employment services and labour market policy responses](#)“.

²⁷¹ IAA, „[Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World](#)“.

► Kapitel 4

Auf dem Weg zu gemeinsamem Wachstum mit Fairness und Würde: eine vorgeschlagene Antwort der IAO auf die Ungleichheit

- 137. Ein hohes Maß an Ungleichheit – das macht die COVID-19-Krise deutlich – hat spürbare Auswirkungen für Einzelne und für die Gesellschaft.** Für Millionen Menschen in den verletzlichsten Situationen weltweit bedeutet Ungleichheit, dass sie bei der Arbeit Gesundheitsrisiken ausgesetzt sind, dass sie nicht in den Arbeitsmarkt eintreten können, um ein Einkommen zu erzielen, dass das Einkommen, das sie erzielen, nicht ausreicht, um ihre Bedürfnisse oder die ihrer Familien angemessen zu erfüllen, oder dass wenig oder kein Geld für den Ruhestand oder zur Deckung der Kosten für unvorhergesehene Lebensereignisse gespart wird. Dies war bereits vor der COVID-19-Krise tägliche Realität für viele Arbeitnehmer rund um die Welt, besonders für die in der informellen Wirtschaft, Frauen, junge Menschen, Migranten, Indigene und Menschen mit Behinderungen. Die COVID-19-Krise hat die Folgen vieler dieser Ungleichheiten für die Menschen auf teils dramatische Weise verdeutlicht.
- 138. Ein hohes Maß an Ungleichheit hat die Fähigkeit vieler Gesellschaften geschwächt, auf den schrecklichen Schock der COVID-19-Krise zu reagieren und sich davon zu erholen.** Vor der COVID-19-Krise hatte die Ungleichheit in vielen Ländern der Welt zugenommen oder war auf hohem Niveau verharnt, auch wenn die Trends je nach Region und Land unterschiedlich waren. So waren in vielen Ländern große Teile der Bevölkerung bereits beim Ausbruch der Pandemie benachteiligt, gefährdet und unsicher. Das hat eine besorgniserregende wechselseitige Dynamik oder Rückkopplungsschleife zwischen Ungleichheiten und der Pandemie erzeugt. Aufgrund der in diesem Bericht beschriebenen unterschiedlichen Formen von Ungleichheit sind Arbeitnehmer und ihre Familien in vielen Ländern extrem anfällig für die Auswirkungen der Krise, auch infolge der zur Begrenzung der Ansteckung getroffenen Lockdown-Maßnahmen. Ein hohes Maß an Ungleichheit hat somit die Fähigkeit vieler Länder, auf den externen Schock zu reagieren und sich anzupassen, geschwächt.
- 139. Nach COVID-19 besteht die reale Gefahr, dass das Ausmaß der Ungleichheit dramatisch zunimmt und langfristige soziale und wirtschaftliche Schäden verursacht, wenn nicht umgehend wirksame politische Maßnahmen ergriffen werden.** Geschieht dies nicht, kann die COVID-19-Krise zu einer weiteren Vertiefung der Ungleichheiten führen. Die Krise hat nicht nur in vielen Ländern, sondern auch bei den Organisationen des multilateralen Systems bereits zuvor bestehende Besorgnisse über Ungleichheiten verstärkt. Wachsende Ungleichheiten führen zu segmentierten Gesellschaften und bringen die Dynamik sozialer Mobilität zum Stillstand. Dies wiederum wird weiter Frustration und Wut hervorrufen, und wenn sich Menschen von den COVID-19-Reaktionen und der Erholung nach COVID-19 ausgeschlossen sehen, werden sie das Vertrauen in bestehende Institutionen und politische Systeme, einschließlich des multilateralen Systems, verlieren. Die Literatur belegt, dass ein geringeres Maß an Ungleichheit häufig mit stabilerem und nachhaltigerem Wirtschaftswachstum, schnellerer Armutsminderung, größerem sozialen Zusammenhalt, größerer Chancengleichheit und größerer sozialer Mobilität und Stabilität verbunden ist.

- 140. Der Abbau von Ungleichheiten im Rahmen einer inklusiven und am Menschen orientierten Erholung erfordert kombinierte und koordinierte Interventionen auf verschiedenen Ebenen in der Welt der Arbeit, nicht nur Umverteilung durch Steuern und Transfers.** Das Steuer- und Transfersystem eines Landes und die öffentlichen Sozialdienstleistungen können eine wesentliche Rolle beim Abbau von Ungleichheiten spielen und müssen vielleicht in vielen Fällen gestärkt werden, unter anderem durch die Verringerung des Umfangs der informellen Wirtschaft. Aber das mit diesen Mechanismen Erreichbare hat seine Grenzen, vor allem in Ländern mit niedrigem Einkommen und einer großen informellen Wirtschaft. Außerdem gibt es viele verschiedene Formen von Ungleichheit, darunter geschlechtsspezifische Ungleichheiten und horizontale Ungleichheiten zwischen Gruppen, die nicht alle durch Umverteilung mittels Steuern und Transfers verringert oder beseitigt werden können. Wie in diesem Bericht dargelegt, ist daher ein umfassender Ansatz zum Abbau von Ungleichheiten in der Welt der Arbeit erforderlich, einschließlich energischer Maßnahmen, die Arbeitsmärkte weniger ungleich und gerechter machen.
- 141. Im Kontext einer am Menschen orientierten Erholung von der COVID-19-Pandemie wird es zwingend erforderlich sein, die Antwort der IAO auf die Herausforderung der Ungleichheit – aufbauend auf bestehenden Verpflichtungen und in Anerkennung länderspezifischer Gegebenheiten – zu stärken.** In der Jahrhunderterklärung wird betont, dass anhaltende Armut, Ungleichheit und Ungerechtigkeit eine Bedrohung für die historischen Errungenschaften in Bezug auf den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, die zu humaneren Arbeitsbedingungen geführt haben, darstellen. Es wird darin auch anerkannt, dass diese Errungenschaften dank der anhaltenden und abgestimmten Maßnahmen der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Welt möglich waren. Somit ist es dringend an der Zeit, dass die IAO auf der Grundlage ihres Mandats, ihrer dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und von Mitteln und Maßnahmen in Politikbereichen, die Auswirkungen auf die Ungleichheiten in der Welt der Arbeit haben, einen umfassenderen Ansatz zum Abbau von Ungleichheit entwickelt. Gleichzeitig gibt es kein allgemeingültiges Lösungspaket, und die politischen Antworten sollten länderspezifisch sein und die nationalen Entscheidungen und Gegebenheiten berücksichtigen, die in Ländern verschiedener Regionen oder Entwicklungsniveaus erheblich variieren.
- 142. Zum Abbau von Ungleichheit könnte das Amt Maßnahmen ergreifen, um**
- **aufbauend auf den Schlussfolgerungen dieser allgemeinen Aussprache, die das Amt mit einem strategischen Mandat ausstatten sollen, ein konsolidiertes „Narrativ“ darüber zu erarbeiten, wie die IAO zu einer Erholung von der COVID-19-Krise mit verringerten Ungleichheiten beitragen könnte.** Wie in der Einleitung zu diesem Bericht erwähnt, haben viele multilaterale Institutionen eigene Vorschläge und Ansätze zur Bekämpfung von Ungleichheit entwickelt. Die IAO könnte ihr eigenes prägnantes „Narrativ der Ungleichheit“ entwickeln, das ihren Ansatz zur Bekämpfung von Ungleichheit auf der Grundlage ihres spezifischen Mandats und komparativen Vorteils und internationaler Arbeitsnormen zusammenfasst und aufzeigt, wie verschiedene Maßnahmen und Politiken je nach den Gegebenheiten in den einzelnen Ländern kombiniert werden können, um die Ungleichheit zu verringern. Ein solches Narrativ könnte die in diesem Bericht beleuchteten Elemente enthalten, wie die Bedeutung von Produktivitätswachstum, Formalisierung und Qualifizierung für die Schaffung hochwertiger Beschäftigung, die Gewährleistung eines gerechten Anteils aller an den Früchten des Fortschritts durch effektive und inklusive Arbeitsinstitutionen, die durchgängige Berücksichtigung von Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung und die Unterstützung verletzlicher oder benachteiligter Gruppen sowie die Stärkung der Umverteilung durch sozialen

Schutz und öffentliche Dienstleistungen. Dieses vom Amt zusammen mit den Mitgliedsgruppen der IAO entwickelte Narrativ könnte betonen, wie wichtig eine inklusive Erholung und eine gerechte Zukunft der Arbeit als Schlüssel zum Abbau von Ungleichheiten ist, und könnte als Grundlage für ein verstärktes Engagement der IAO innerhalb des multilateralen Systems in der Frage der Ungleichheit sowie für die durchgängige Berücksichtigung von Ungleichheitsfragen in der Gesamttätigkeit der IAO dienen.

- **sich bei der Erholung von der Pandemie für eine stärkere Abstimmung und Kooperation auf multilateraler Ebene in der Frage der Ungleichheit zu engagieren.** Die Jahrhunderterklärung unterstreicht die Bedeutung des Multilateralismus für die Gestaltung einer besseren Zukunft der Arbeit und fordert unter anderem eine Verstärkung des Engagements und der Zusammenarbeit im Rahmen des multilateralen Systems im Hinblick auf die Stärkung der Politikkohärenz entsprechend der Erkenntnis, dass menschenwürdige Arbeit entscheidend für eine nachhaltige Entwicklung, die Bekämpfung von Einkommensungleichheit und die Beendigung der Armut ist. Die Schlussfolgerungen dieser allgemeinen Aussprache und ein mögliches neues „Narrativ der Ungleichheit“ der IAO könnten als Grundlage für ein stärkeres künftiges Engagement der IAO in multilateralen Gesprächen und Initiativen im Zusammenhang mit Ungleichheit und der Erholung von der COVID-19-Krise, unter anderem auf der Ebene der Vereinten Nationen, der G20 und der G7, verwendet werden. Ungleichheit ist ein kritisches Thema, bei dem das multilaterale System seine Relevanz und Wirksamkeit unter Beweis stellen muss, und Fortschritte auf diesem Weg in den verbleibenden Jahren der Agenda 2030 dürften entscheidend für die Zukunft des multilateralen Systems sein.
- **über relevante Aspekte dessen, „was funktioniert“, um die Ungleichheit in der Welt der Arbeit zu verringern, zu forschen und Wissen zu sammeln.** Ausgehend von der Forschungsstrategie der IAO für den Zeitraum 2020–21, die vom Verwaltungsrat im November 2019 gebilligt wurde, könnte das Amt seine kooperative Forschung zum Thema Ungleichheit verstärken und so eine einzigartige Informationsgrundlage der IAO schaffen, mit deren Hilfe geprüft werden kann, inwieweit unterschiedliche Politiken oder Maßnahmen in verschiedenen Landes- und Entwicklungszusammenhängen dazu dienen könnten, Ungleichheiten entgegenzuwirken. Dies könnte dazu beitragen, das „Narrativ der Ungleichheit“ der IAO mit der Zeit durch ein besseres Verständnis der komplexen Ursachen und Abhilfen für Ungleichheiten in der Welt der Arbeit weiterzuentwickeln. Zusätzlich könnte es notwendig sein, bessere und sachdienlichere Methoden zur Messung und Aufschlüsselung von Ungleichheiten zu erarbeiten, um daraus geeignete politische Maßnahmen abzuleiten. Diese Methoden könnten dann in diagnostischen Untersuchungen zum Einsatz kommen, die auf nationaler Ebene durchgeführt werden, um Ungleichheit zu messen, ihre Merkmale zu verstehen und die Triebkräfte der Ungleichheit bei der primären und sekundären Verteilung zu ermitteln.
- **zu überprüfen, inwieweit internationale Arbeitsnormen den Herausforderungen der sich wandelnden Strukturen der Arbeitswelt angemessen Rechnung tragen.** In der Jahrhunderterklärung wird darauf hingewiesen, dass die Setzung, Förderung und Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen für die IAO von grundlegender Bedeutung ist und dass sie dazu über einen klaren, robusten und aktuellen Bestand an internationalen Arbeitsnormen verfügen muss. Außerdem wird in der Erklärung betont, dass die internationalen Arbeitsnormen den sich wandelnden Strukturen der Arbeitswelt Rechnung tragen, Arbeitnehmer schützen und die Bedürfnisse nachhaltiger Unternehmen berücksichtigen müssen. Während die Relevanz und Wirkung der bestehenden aktuellen Normen erwiesen ist, könnte die IAO sicherstellen, dass ihr gesamtes Normenwerk gut

geeignet ist, auf neue Herausforderungen zu reagieren, zum Beispiel auf die mit der Digitalisierung der Wirtschaft entstandenen Herausforderungen, die sich auf Ungleichheiten auswirken könnten. So könnte die IAO auch zu den Bemühungen beitragen, gleiche Ausgangsbedingungen in einem sich verändernden Umfeld zu fördern.

- **im Rahmen des Beitrags zu den UN-Reformbemühungen im Einklang mit dem SDG zur Verringerung der Ungleichheit (Ziel 10) Ungleichheitsfragen systematisch in die Aktivitäten auf Landesebene einzubeziehen und den sozialen Dialog in den Mittelpunkt der Politikdebatte zu stellen.** Die IAO könnte Ungleichheitsfragen schrittweise in ihre Unterstützung auf Landesebene integrieren, unter anderem über die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und die UN-Kooperationsrahmen für die nachhaltige Entwicklung, die das kollektive Vorgehen der UN zur Unterstützung der Länder bei der Verwirklichung der SDG, einschließlich der Ziele 8 und 10, zusammenfassen. Auf Landesebene könnten diagnostische Untersuchungen durchgeführt werden, um unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des Landes und der laufenden UN-Reformen politische Handlungsmöglichkeiten zu erkunden. Die IAO muss hervorheben, dass der soziale Dialog ein wesentlicher Mechanismus ist, um Wege zur Verringerung der Ungleichheit in der Welt der Arbeit zu finden. Wo es Institutionen des sozialen Dialogs gibt, sollten sie in den Mittelpunkt nationaler Strategien zum Abbau von Ungleichheit gestellt werden. Internationale Arbeitsnormen, Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog sind zusammengenommen der komparative Vorteil der IAO, und ihre Förderung wäre ein Schlüsselement des spezifischen Beitrags der IAO zur Ungleichheitsdebatte. Besonderer Nachdruck könnte auf die Umsetzung dieses integrierten Ansatzes, einschließlich landesspezifischer Diagnosen und der Festlegung politischer Maßnahmen im Rahmen des sozialen Dialogs, in ausgewählten Pilotländern gelegt werden.
- **Ungleichheitsfragen durchgängig in den Folgemaßnahmen zur Jahrhundertklärung zu berücksichtigen, in Übereinstimmung mit dem möglichen Ergebnisdokument der Internationalen Arbeitskonferenz (109. Tagung) über eine globale Reaktion für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise.**²⁷² Die Arbeitsprogramme der IAO für 2020–21 und 2022–23 sind in der Jahrhundertklärung verankert, und mit ihnen wird der Forderung in der Jahrhundertklärung entsprochen, mit Dringlichkeit zu handeln, um die Möglichkeiten zur Gestaltung einer gerechten, inklusiven und sicheren Zukunft der Arbeit mit voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle zu nutzen und die damit verbundenen Herausforderungen zu meistern.²⁷³ Die meisten, wenn nicht sogar alle ihrer acht Ergebnsvorgaben beziehen sich auf Ungleichheit. In Zukunft könnte das Thema Ungleichheit unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der allgemeinen Aussprache und des möglichen Narrativs weiter durchgängig im Programm und Haushalt der IAO berücksichtigt und der mögliche Beitrag jeder der Ergebnsvorgaben zum Abbau von Ungleichheit ausdrücklich hervorgehoben werden. Diese ausdrückliche Verknüpfung mit Ungleichheit könnte die Verbindung zwischen der Agenda für menschenwürdige Arbeit und Ungleichheit und zwischen den ineinander greifenden Zielen 8, 10, 5, 3 und 1 der Agenda 2030 stärken.

²⁷² IAA, *COVID-19 und die Welt der Arbeit: Elemente eines möglichen Ergebnisdokuments der Internationalen Arbeitskonferenz (109. Tagung) über eine globale Reaktion für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise*, GB.341/INS/4, 2021.

²⁷³ IAA, *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2020–21*, 2020; IAA, *Programm und Haushaltsvorschläge des Generaldirektors für 2022–23*, GB.341/PFA/1, 2021.

- **die Umsetzung einer transformativen Agenda für Geschlechtergleichstellung zu beschleunigen.** Frauen hat die COVID-19-Krise am härtesten getroffen. Tatsächlich haben die COVID-19-Pandemie und die damit verbundene Rezession bestehende Ungleichheiten bei der bezahlten und unbezahlten Arbeit von Frauen und Männern, einschließlich Sorgearbeit, verstärkt und drohen, internationale Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter zunichte zu machen.²⁷⁴ In der Jahrhundertklärung wird die Notwendigkeit einer transformativen Agenda zur Erreichung der Geschlechtergleichstellung unterstrichen. Eine solche Agenda könnte Chancengleichheit, gleiche Teilhabe und Gleichbehandlung, darunter gleiches Entgelt für Frauen und Männer für gleichwertige Arbeit, gewährleisten, eine ausgewogenere Verteilung der Familienpflichten ermöglichen, Möglichkeiten für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben bieten, indem sie Arbeitnehmer und Arbeitgeber in die Lage versetzt, sich auf Lösungen, auch in Bezug auf die Arbeitszeit, zu verständigen, die ihre jeweiligen Bedürfnisse und Nutzen berücksichtigen, und Investitionen in die Betreuungs- und Pflegewirtschaft fördern. In der Jahrhundertklärung wird auch die Verpflichtung der Internationalen Arbeitskonferenz zur Beseitigung jeder Form von Gewalt und Belästigung aus der Arbeitswelt hervorgehoben.
- 143. Der Abbau von Ungleichheit ist eine Frage der Entscheidung – aber die Kosten der Untätigkeit steigen von Tag zu Tag.** In den letzten Jahrzehnten wurden politische Entscheidungen getroffen, die, gewollt oder ungewollt, verschiedene Formen von Ungleichheit verstärkt haben. Die COVID-19-Krise hat einige dieser bereits bestehenden Ungleichheiten offengelegt und in vielen Fällen weiter vertieft, was auch die Fähigkeit der Länder, auf die Krise zu reagieren und sich anzupassen, schwächt. In zahlreichen Ländern gefährden Ungleichheiten und ihre schrecklichen Folgen für die Menschen nun die soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit. Die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Untätigkeit steigen vielerorts von Tag zu Tag. Handeln gegen Ungleichheit ist dringendst geboten.

²⁷⁴ IAA, „ILO Monitor. Fifth edition“; IAA, *Die Initiative für erwerbstätige Frauen*.