



► Verwirklichung eines gerechten Übergangs zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle

Internationale Arbeitskonferenz
111. Tagung, 2023



Bericht VI

- ▶ **Verwirklichung eines gerechten Übergangs zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle**

Sechster Punkt der Tagesordnung

Copyright © Internationale Arbeitsorganisation 2023

Erste Auflage 2023

Veröffentlichungen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sind gemäß Zusatzprotokoll 2 des Welturheberrechtsabkommens urheberrechtlich geschützt. Gleichwohl sind kurze Auszüge ohne Genehmigung zulässig, sofern die Quelle angegeben wird. Das Recht zur Wiedergabe und Übersetzung ist zu beantragen bei ILO Publishing (Rights and Licensing), Internationales Arbeitsamt, CH-1211 Genf 22, Schweiz oder per E-Mail: rights@ilo.org. Der IAO sind solche Anträge willkommen.

Bibliotheken, Institutionen und andere Nutzer, die bei einer Urheberrechtsorganisation registriert sind, können gemäß den ihnen für diesen Zweck ausgestellten Lizenzen Vervielfältigungen anfertigen. Siehe www.ifrro.org für die Urheberrechtsorganisation in Ihrem Land.

Verwirklichung eines gerechten Übergangs zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle.
Genf: Internationales Arbeitsamt, 2023

ISBN 978-92-2-037863-2 (Print)

ISBN 978-92-2-037864-9 (Web PDF)

ISSN 0251-4095 (Print)

Auch verfügbar in:

Arabisch: ISBN 978-92-2-037861-8 (Print), ISBN 978-92-2-037862-5 (Web PDF);

Chinesisch: ISBN 978-92-2-037859-5 (Print), ISBN 978-92-2-037860-1 (Web PDF);

Englisch: ISBN 978-92-2-037851-9 (Print), ISBN 978-92-2-037852-6 (Web PDF);

Französisch: ISBN 978-92-2-037853-3 (Print), ISBN 978-92-2-037854-0 (Web PDF);

Russisch: ISBN 978-92-2-037857-1 (Print), ISBN 978-92-2-037858-8 (Web PDF);

Spanisch: ISBN 978-92-2-037855-7 (Print), ISBN 978-92-2-037856-4 (Web PDF).

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

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

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

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

► Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	5
Einleitung.....	7
Kapitel 1. Beschäftigungsbezogene, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen eines gerechten Übergangs zu inklusiven und ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften.....	16
1.1. Soziale und wirtschaftliche Auswirkungen von Politikkonzepten zur Bewältigung des Klima- und Umweltwandels.....	16
1.1.1. Auswirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaftssektoren	16
1.1.2. Auswirkungen auf Ungleichheit	17
1.2. Technologie und tiefgreifende Veränderungen in allen Wirtschaftssektoren	18
1.2.1. Energie und Versorgung.....	18
1.2.2. Verkehr	20
1.2.3. Land- und Forstwirtschaft.....	21
1.2.4. Abfälle, Wiederverwertung und Kreislaufwirtschaft	23
1.3. Chancen und Herausforderungen in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Entwicklung	24
1.3.1. Die beschäftigungsbezogene Herausforderung und Chance	24
1.3.2. Die sozioökonomische Herausforderung und Chance	26
1.3.3. Eine Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit	27
Kapitel 2. Politik und Maßnahmen zur Förderung eines gerechten Übergangs.....	28
2.1. Handlungsrahmen für einen gerechten Übergang	28
2.2. Zentrale Politikkonzepte für einen gerechten Übergang	29
2.2.1. Gesamtwirtschafts- und Wachstumspolitik für nachhaltige Volkswirtschaften.	29
2.2.2. Industrie- und Sektorpolitik auf der Grundlage technologischer Innovationen	32
2.2.3. Unternehmenspolitik und Förderumfeld für den Wandel.....	33
2.2.4. Neu- und Höherqualifizierung für Arbeitsmärkte im Wandel	36
2.2.5. Arbeitsschutz bei einem gerechten Übergang	38
2.2.6. Sozialschutz zur Absicherung der Menschen gegen die nachteiligen Auswirkungen des Übergangs und zur Förderung der Beteiligung daran	39
2.2.7. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Erleichterung des Übergangs	42
2.2.8. Wahrung der Arbeitnehmerrechte und Arbeitsnormen beim Übergang.....	43

	Seite
2.2.9. Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit als Mittel zur Förderung des sozialen Zusammenhalts	43
2.3. Gestaltung, Steuerung und Finanzierung eines inklusiven und gerechten Übergangs	45
2.3.1. Politikkoordinierung und Inklusivität	46
2.3.2. Politikkoordinierung in der Praxis.....	48
2.3.3. Die Rolle der Sozialpartner	50
2.3.4. Finanzierung eines gerechten Übergangs.....	53
2.4. Erkenntnisse und Perspektiven.....	56
Kapitel 3. Maßnahmen der IAO	60
3.1. Förderung von Erforschung und Verständnis der Auswirkungen des Klima- und Umweltwandels und der damit verbundenen Politikmaßnahmen auf Beschäftigung und soziale Chancengerechtigkeit.....	60
3.2. Politikberatung und Kapazitätsaufbau für die IAO-Mitgliedsgruppen	61
3.2.1. Programme und Projekte der IAO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.....	64
3.3. Globales Engagement und internationale Partnerschaften	68
3.3.1. Beitrag der IAO zu UN-Prozessen im Zusammenhang mit dem Klima- und Umweltwandel	69
3.3.2. Mitarbeit der IAO in führenden Politikplattformen	70
3.3.3. Strategische Partnerschaften	70
3.4. Erkenntnisse und Perspektiven.....	71

► Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRICS	Brasilien, Russische Föderation, Indien, China und Südafrika
COP	Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen
EU	Europäische Union
G7	Gruppe der Sieben bedeutendsten Industriestaaten der westlichen Welt
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IEA	Internationale Energieagentur
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IPCC	Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen
IRENA	Internationale Agentur für erneuerbare Energien
NDC	Nationally Determined Contributions / National festgelegte (Klimaschutz-)Beiträge
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PAGE	Aktionspartnerschaft für eine grüne Wirtschaft
SDG	Ziele für nachhaltige Entwicklung
UN	Vereinte Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNFCCC	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen

► Einleitung

1. Der Klima- und Umweltwandel entwickelt sich rasch zur größten Bedrohung für Armutsminderung, menschenwürdige Arbeit, nachhaltige Entwicklung und soziale Gerechtigkeit. Wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse deuten warnend darauf hin, dass die globale Erwärmung, der Verlust der biologischen Vielfalt und die Umweltverschmutzung, sofern sie nicht gebremst werden, alles Leben auf der Erde gefährden werden. Das Potenzial für soziale und wirtschaftliche Verwerfungen und menschliches Leid ist so groß, dass der Frieden in Gefahr ist.
2. In Anerkennung der weitreichenden Auswirkungen des Klima- und Umweltwandels und der dringenden Notwendigkeit eines Übergangs zu ökologischer Nachhaltigkeit in der Arbeitswelt beschloss der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts (IAA) auf seiner 344. Tagung (März 2022), einen Gegenstand zu einem gerechten Übergang, auch unter Berücksichtigung der Fragen von Industriepolitik und Technologie, zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle auf die Tagesordnung der 111. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (Juni 2023) zu setzen.¹

Beobachtete und prognostizierte Auswirkungen eines ungebremsten Klima- und Umweltwandels

3. Die beobachteten und prognostizierten Auswirkungen eines ungebremsten Klima- und Umweltwandels sind zunehmend klar und unwiderlegbar. In einem aktuellen Bericht² kommt der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (IPCC) zu dem Schluss, dass die globale Erwärmung immer komplexer und schwieriger zu steuern ist und anhaltende und tiefgreifende Auswirkungen auf alle Öko- und vom Menschen gemachte Systeme haben wird. Der Klimawandel wird die Wasserknappheit verschärfen und sich negativ auf die Pflanzenproduktion, die Gesundheit und Produktivität von Tieren und Vieh sowie die Fischereierträge und die Aquakulturproduktion auswirken. Zudem wird er die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen beeinträchtigen, unter anderem was Infektionskrankheiten, Hitzestress, Mangelernährung und die psychische Gesundheit betrifft. Darüber hinaus wird die Zunahme extremer Wetterereignisse zu vermehrten Überschwemmungen im Inland, zu sturmbedingten Schäden in Küstengebieten sowie zu Schäden an der Infrastruktur und in wichtigen Wirtschaftsbereichen führen. Die Wiederherstellung der durch den Klima- und Umweltwandel beschädigten Infrastruktur wird für die meisten Länder die größte wirtschaftliche Belastung darstellen und kann ihrerseits einen Rückgang der Investitionen in anderen wichtigen Wirtschaftsbereichen bewirken.
4. Etwa die Hälfte des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) hängt in größerem oder geringerem Umfang von der Natur und der nachhaltigen Bewirtschaftung der Ökosystemleistungen ab. Davon betroffen sind 1,2 Milliarden Arbeitsplätze in der Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft und im Tourismus.³ In Armut lebende Menschen, darunter Frauen und indigene Völker,⁴ sind für ihren Lebensunterhalt und ihre Ernährungssicherheit oft unverhältnismäßig stark auf natürliche

¹ IAO, *Minutes of the 344th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, GB.344/PV, Abs. 99 a) i).

² IPCC, „Summary for Policymakers“ in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022.

³ IAO, *World Employment and Social Outlook 2018. Greening with Jobs*, 2018, 2.

⁴ In diesem Bericht enthaltene Bezugnahmen auf „indigene Völker“ schließen in Stämmen lebende Völker ein.

Ressourcen angewiesen und somit am meisten durch den Klima- und Umweltwandel gefährdet. Sofern der Klimawandel nicht eingedämmt wird, könnte er in den nächsten zehn Jahren bis zu 130 Millionen Menschen in Armut abdrängen und zu Vertreibung und Migration führen. Der IPCC beispielsweise kommt zu dem Schluss, dass einige derzeit dicht besiedelte Regionen auf allen Stufen der globalen Erwärmung unsicher oder unbewohnbar werden und die Abwanderung aus diesen Regionen autonom oder durch geplante Umsiedlung erfolgen wird. Unter anderem wird es in vielen Regionen Afrikas zu heftigen Regenfällen und in deren Folge zu einer wachsenden Überschwemmungsgefahr kommen, wobei mit einer Zunahme der Vertreibung von Menschen um 200 Prozent (bei einer globalen Erwärmung um 1,6°C) bis 600 Prozent (bei einem 2,6°C-Szenario) zu rechnen ist.⁵ Nach Schätzungen der Weltbank werden bis 2050 möglicherweise bis zu 216 Millionen zur Binnenmigration gezwungen sein.⁶ Diese und andere Folgen des Klima- und Umweltwandels haben größere Auswirkungen auf die Länder, Gemeinschaften und Gruppen, die am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben.

5. Ohne eine drastische Ausweitung der Abschwächungs- und Anpassungsmaßnahmen wird der Klima- und Umweltwandel die Lebens- und Arbeitsweise der Menschheit sowie ihre Konsum- und Produktionsmuster verändern. Über die allmählichen Temperaturverschiebungen und kumulativen Auswirkungen von Meeresspiegelanstieg und Dürren hinaus wird unser Klima immer unberechenbarer, was sich in längeren Hitzewellen, stärkeren Stürmen und Orkanen sowie anderen extremen Wetterereignissen wie den jüngsten Überschwemmungen in Pakistan äußert, die ein Drittel des Landes unter Wasser setzten.⁷ Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds haben klimabedingte Katastrophen in den letzten zehn Jahren nicht nur menschliches Leid, sondern auch direkte wirtschaftliche Schäden in Höhe von über 1,3 Billionen US-Dollar bzw. durchschnittlich 0,2 Prozent des weltweiten BIP pro Jahr verursacht.⁸ Forschungsarbeiten des IAA lassen erkennen, dass zwischen 2000 und 2015 infolge verschiedener umweltbedingter Katastrophen, die durch menschliche Aktivitäten verursacht oder verschlimmert wurden, jährlich schätzungsweise 23 Millionen Erwerbsjahre verloren gingen.⁹
6. Der Klima- und Umweltwandel bringt jedoch nicht nur finanzielle Einbußen und Verluste an Arbeitszeit mit sich, sondern stellt auch eine mehrdimensionale Bedrohung hinsichtlich des Arbeitsschutzes dar, und zwar in Form eines höheren Verletzungs-, Krankheits- und Todesrisikos für Arbeitnehmer, unter anderem aufgrund von Hitzestress, Wetterkatastrophen, Kontakt mit gefährlichen Chemikalien, Luftverschmutzung und Infektionskrankheiten. Arbeitnehmer werden – insbesondere bei einer Tätigkeit im Freien – den Auswirkungen des Klimawandels, des Verlusts der biologischen Vielfalt und der Umweltverschmutzung länger und stärker ausgesetzt sein. Allein infolge von Hitzestress dürfte bis 2030 ein Produktivitätsverlust von umgerechnet 80 Millionen Arbeitsplätzen entstehen.¹⁰ Einer IAA-Studie zufolge wird es aufgrund des prognostizierten Anstiegs der globalen Temperaturen bis 2030 bei 2 Prozent aller Arbeitsstunden zu heiß für eine sichere Beschäftigung sein.¹¹

⁵ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Summary for Policymakers, Technical Summary and Frequently Asked Questions*, 2022, 62 und 64.

⁶ Viviane Clement et al., *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*, Weltbank, 2021, xxii–xxiii.

⁷ Siehe beispielsweise Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), „Pakistan: 2022 Monsoon Floods“, Lagebericht Nr. 12, 6. Dezember 2022.

⁸ Felix Suntheim und Jérôme Vandenbussche, „Equity Investors Must Pay More Attention to Climate Change Physical Risk“, Blog des Internationalen Währungsfonds (IWF), 29. Mai 2020.

⁹ IAO, *Greening with Jobs*, 2018, 23.

¹⁰ IAO, *Working on a warmer planet: The Impact of heat stress on labour productivity and decent work*, 2019, 26.

¹¹ IAO, *Greening with Jobs*, 2018, 27.

7. Die Auswirkungen des Klima- und Umweltwandels drohen die jahrzehntelangen Bemühungen um eine rasche Minderung der Armut und Fortschritte bei allen anderen Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Agenda 2030 ernsthaft zu untergraben. Menschen, die bereits sozial, wirtschaftlich, kulturell, politisch, institutionell oder anderweitig marginalisiert sind – unter anderem Frauen, Menschen mit Behinderungen, Arbeitsmigranten und indigene Völker – unterliegen spezifischen Risiken¹², und dies zu einer Zeit, in der 4,1 Milliarden Menschen bzw. 53 Prozent der Weltbevölkerung sozial nicht abgesichert sind.¹³
8. Werden diese Ungleichheiten nicht jetzt angegangen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Klima- und Umweltwandel die aktuellen Krisen und Konflikte rund um Wasser, produktives Land, Nahrungsmittel und andere knappe Ressourcen verschärft und in Zukunft klimabedingte Unruhen und Kriege schürt. Die Kosten eines Nichthandelns werden um ein Vielfaches höher sein als die jetzt dringend erforderlichen Investitionen in CO₂-arme, ökologisch und sozial nachhaltige Volkswirtschaften und Gesellschaften.
9. Zugleich mehren sich die Belege dafür, dass die Energiewende und die Umgestaltung anderer wichtiger Wirtschaftsbereiche Beschäftigungsmöglichkeiten hervorbringen und starke Impulsgeber für die Höherqualifizierung, die Gründung nachhaltiger Unternehmen, ein resilienteres und inklusiveres Wirtschaftswachstum, einen höheren Lebensstandard und eine nachhaltige Entwicklung sein können. In Bezug auf die Beschäftigung machen Untersuchungen des IAA deutlich, dass die in einem Szenario eines gerechten Übergangs entstandenen Arbeitsplätze die Risiken von Arbeitsplatzverlusten ausgleichen und in einem Nettozuwachs an Arbeitsplätzen resultieren werden.¹⁴
10. Derartige positive arbeitsmarktbezogene und soziale Ergebnisse kommen allerdings nicht von allein zustande. Um während dieser komplexen Übergänge die beträchtlichen Möglichkeiten zu nutzen, die sich im Hinblick auf eine produktive und frei gewählte Vollbeschäftigung, soziale Inklusion und menschenwürdige Arbeit für alle bieten, müssen sämtliche Akteure in der Arbeitswelt gemeinsam verstärkt konkrete Politikkonzepte für ein inklusives makroökonomisches Wachstum, nachhaltige Unternehmen, Qualifizierung, weitere aktive Arbeitsmarktinterventionen, Sozialschutz, Arbeitsschutz und sonstige Rechte bei der Arbeit entwickeln und umsetzen und im Wege des sozialen Dialogs neue Lösungsansätze erarbeiten. Indem die Mitgliedsgruppen der IAO jetzt konzertierte und kohärente Maßnahmen ergreifen, können sie sicherstellen, dass der Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften mit nachhaltigen Produktions- und Konsummustern sorgfältig gesteuert wird und gerecht verläuft.

Globale Reaktion auf den Klima- und Umweltwandel

11. Seit der Annahme des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) auf dem Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro kommen die Vertragsparteien des Übereinkommens jährlich auf UN-Klimakonferenzen (Vertragsstaatenkonferenzen bzw. COP) zusammen, um sich mit dem Klimawandel zu befassen.
12. Um die Durchführung des UNFCCC zu verbessern und die globale Reaktion auf die vom Klimawandel ausgehende Bedrohung vor dem Hintergrund der nachhaltigen Entwicklung und der Bemühungen um die Beseitigung der Armut zu stärken, verabschiedete die Konferenz der Ver-

¹² IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2014, 54.

¹³ IAO, *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future*, 45.

¹⁴ IAO, *Greening with Jobs*, 42.

tragsparteien 2015 auf ihrer 21. Tagung (COP 21) das Übereinkommen von Paris.¹⁵ Die Vertragsparteien verpflichteten sich, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Dabei berücksichtigten sie auch die Notwendigkeit, einen gerechten Übergang für die arbeitende Bevölkerung und die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit und hochwertigen Arbeitsplätzen zu gewährleisten.

► Kasten 1. National festgelegte Beiträge

Ein zentrales Instrument und wesentliche Neuerung des Übereinkommens von Paris ist die Einführung von unverbindlichen nationalen Plänen zur Abschwächung des Klimawandels. Diese national festgelegten Beiträge (Nationally Determined Contributions – NDC) sind mittlerweile das wichtigste Politikinstrument für die Reaktion auf den Klimawandel. Mehr als 100 Länder haben ihre ersten national festgelegten Beiträge aktualisiert oder neue beschlossen, und immer mehr Länder erarbeiten spezifische Netto-Null-Zusagen, langfristige Strategien und Gesetze.

Darüber hinaus enthalten national festgelegte Beiträge zunehmend Überlegungen in Bezug auf die Gewährleistung eines gerechten Übergangs zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften. Die Integration der vier strategischen Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit und der neun zentralen Politikbereiche der *Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle* erfolgt jedoch uneinheitlich. Besonders besorgniserregend sind Berichte von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, wonach sie häufig nicht in die Formulierung und Umsetzung von national festgelegten Beiträgen einbezogen werden.

13. Auf dem UN-Klimaschutzgipfel 2019 in New York verpflichteten sich 46 Länder, die Beschäftigung zum Kernpunkt ehrgeiziger Klimamaßnahmen zu machen und einen gerechten Übergang zu fördern. Während des Gipfels gab der UN-Generalsekretär den Startschuss für die Initiative für Klimamaßnahmen zur Förderung von Arbeitsplätzen, die unter Federführung der IAO steht. Die Initiative vereint Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, internationale Institutionen, Wissenschaftler und die Zivilgesellschaft in dem Bestreben, gemeinsame Klimamaßnahmen zu ermöglichen, die mit menschenwürdigen Arbeitsplätzen und sozialer Gerechtigkeit einhergehen, und die Länder bei einem gerechten Übergang in eine nachhaltige Zukunft zu unterstützen.¹⁶
14. Auf der 26. UN-Klimakonferenz (COP 26) 2021 nahmen die Vertragsparteien den Klimapakt von Glasgow an. Darin verpflichteten sie sich zur raschen Ausweitung von Maßnahmen für saubere Stromerzeugung und Energieeffizienz und zu beschleunigten Maßnahmen zum Herunterfahren der Kohleverstromung ohne CO₂-Abscheidung und -Speicherung und zur Beendigung ineffizienter Subventionen für fossile Energieträger. In Bezug auf die Umsetzung erkannten die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit an, „gerechte Übergänge zu gewährleisten, die eine nachhaltige Entwicklung und die Beseitigung der Armut sowie die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit und hochwertigen Arbeitsplätzen fördern, unter anderem dadurch, dass die Finanzmittelflüsse mit einem Weg hin zu einer treibhausgasarmen und klimaresilienten Entwicklung in Einklang gebracht werden, auch durch die Anwendung und Weitergabe von Technologie und die Bereitstellung von Unterstützung für Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind.“¹⁷

¹⁵ UN, [Übereinkommen von Paris](#), 2015.

¹⁶ Für weitere Informationen siehe www.climateaction4jobs.org/initiative.

¹⁷ UN, [Klimapakt von Glasgow](#), 2021, Abs. 36 und 85.

15. Auf der 27. UN-Klimakonferenz (COP 27) im November 2022 erörterten die Mitgliedstaaten weiter die Themen gerechter Übergang, Einsatz von Technologien und Finanzierung. Insbesondere wird im Umsetzungsplan von Sharm el-Sheikh festgestellt, dass „nachhaltige und gerechte Lösungen für die Klimakrise auf einem sinnvollen und wirksamen sozialen Dialog und der Beteiligung aller Interessenträger beruhen müssen“, und betont, dass ein „gerechter und ausgewogener Übergang Wege umfasst, die Aspekte wie Energie, die sozioökonomischen Verhältnisse und die Erwerbsbevölkerung einschließen, die allesamt auf national festgelegten Entwicklungsprioritäten beruhen und auch einen Sozialschutz vorsehen müssen, um die mit dem Übergang verbundenen potenziellen Auswirkungen abzumildern“. Zudem beschlossen die Vertragsparteien, „ein Arbeitsprogramm für einen gerechten Übergang zur Erörterung von Wegen zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Paris aufzustellen“. ¹⁸
16. Einige Monate zuvor hatte die UN-Generalversammlung eine Resolution angenommen, in der der Zugang zu einer sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt zu einem Menschenrecht erklärt wurde. ¹⁹ Trotz aller Bemühungen könnte der Anstieg der Erdtemperatur bis zum Ende des Jahrhunderts 2,8 °C erreichen. ²⁰ Dies ist fast das Doppelte der 1,5°C-Grenze, zu der sich die Unterzeichner des Übereinkommens von Paris verpflichtet haben, und wird mit Sicherheit katastrophale und unumkehrbare soziale, ökologische und wirtschaftliche Folgen haben.

Frühere bei der IAO geführte Erörterungen über nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und einen gerechten Übergang

17. Das Konzept eines gerechten Übergangs wurde erstmals auf der 102. Tagung (Juni 2013) der Internationalen Arbeitskonferenz erörtert, auf der die Mitgliedsgruppen der IAO eine Entschließung und einen Katalog von Schlussfolgerungen zu nachhaltiger Entwicklung, menschenwürdiger Arbeit und grünen Arbeitsplätzen annahmen. ²¹ Auf derselben Tagung begrüßten die Mitgliedsgruppen der IAO die Ankündigung der Grünen Initiative als eine der sieben Jahrhundertinitiativen des Generaldirektors. Sie erkannten an, dass der Klimawandel und der Übergang zu einer CO₂-armen Arbeitswelt der Megatrend ist, der – mehr als jede andere Triebkraft des Wandels – dafür sorgen wird, dass sich die künftigen Aufgaben und Tätigkeiten der IAO von denen der Vergangenheit unterscheiden werden. Die Grüne Initiative unterstützte die Mitgliedsgruppen durch die Bereitstellung des notwendigen Wissens und Instrumentariums und eine verbesserte Politikberatung sowie durch die Schaffung strategischer Partnerschaften mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten zu einem verstärkten Engagement bei der Reaktion auf den Klimawandel zu befähigen.
18. Im November 2015 billigte der Verwaltungsrat die *Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle*. ²² Diese Leitlinien waren von einer Sachverständigentagung der IAO erörtert und angenommen worden, die sich bei ihrer Arbeit auf die in den Schlussfolgerungen der Konferenz von 2013 dargelegten Chancen und

¹⁸ UN, *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, 2022, Abs. 50 und 52.

¹⁹ Generalversammlung der UN, *Das Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt*, Resolution 76/300, 28. Juli 2022.

²⁰ UNEP, *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies*, 27. Oktober 2022, 35–36.

²¹ IAO, *Entschließung und Schlussfolgerungen betreffend nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze*, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, 2013.

²² IAO, *Guidelines for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2015.

Herausforderungen, Leitprinzipien, institutionellen Vorkehrungen und neun zentralen Politikbereiche stützte. Die Leitlinien bieten einen umfassenden Rahmen, der Maßnahmen in folgenden zentralen Politikbereichen beinhaltet: Gesamtwirtschafts- und Wachstumspolitik, Industrie- und Sektorpolitik, Unternehmenspolitik, Qualifizierung, Arbeitsschutz, Sozialschutz, aktive Arbeitsmarktpolitik, Rechte sowie sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit.

19. In der Jahrhunderterklärung der IAO zur Zukunft der Arbeit, die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 108. Tagung im Jahr 2019 (Jubiläumstagung) angenommen wurde, wird der Klima- und Umweltwandel als einer der Triebkräfte für transformative Veränderungen in der Welt der Arbeit anerkannt. Die Erklärung dient als Richtschnur für die Bemühungen der IAO, „einen gerechten Übergang zu einer Zukunft der Arbeit zu gewährleisten, die zur nachhaltigen Entwicklung in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension beiträgt“.²³

Erfordernisse eines gerechten Übergangs

20. Die Politikmaßnahmen, die die Länder zur Bewältigung des Klima- und Umweltwandels ergreifen, können sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Folgen für Arbeitsplätze, die Lebensgrundlage und menschenwürdige Arbeit, aber auch für Armut, Ungleichheit und nachhaltige Entwicklung allgemein haben.
21. Insgesamt lassen sich die beschäftigungsbezogenen Auswirkungen unter vier Gesichtspunkten betrachten: i) neue Arbeitsplätze werden geschaffen, ii) einige Arbeitsplätze werden möglicherweise durch andere ersetzt, iii) bestimmte Arbeitsplätze gehen verloren oder werden ersatzlos gestrichen und iv) die meisten Arbeitsplätze werden sich verwandeln. Nach Schätzungen des IAA könnten bei einer Umstellung auf ein klimaneutrales und kreislauforientiertes Wirtschaften bis 2030 100 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, allerdings auch etwa 80 Millionen Arbeitsplätze verloren gehen.²⁴
22. Sowohl die Schaffung als auch der Verlust von Arbeitsplätzen verteilen sich weltweit ungleichmäßig und sind häufig in bestimmten Regionen und Gemeinschaften konzentriert. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten werden nicht immer für dieselben Arbeitnehmer, an denselben Orten, an denen Arbeitsplätze verloren gehen, und zu demselben Zeitpunkt geschaffen, was sowohl geografische als auch zeitliche Brüche verursachen wird.
23. Ebenso werden im Zuge des Übergangs zu nachhaltigen Produktions- und Konsummustern einige Industriezweige unweigerlich schrumpfen, anderen dagegen wachsen oder sich radikal wandeln, was mit neuen Produktions-, Arbeits-, Konsum- und Lebensweisen einhergehen wird.²⁵ Die Energiewende etwa wird Arbeitsplatzverluste in der Erdöl- und Erdgasindustrie mit sich bringen, während im weiter gefassten Sektor der erneuerbaren Energien Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen werden.²⁶
24. In einigen Bereichen der rohstoffgewinnenden Industrie, des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors sind infolge der Verpflichtungen der Länder und Unternehmen zur Bekämpfung des Klima- und Umweltwandels ähnliche Verschiebungen zu erwarten. Kurz- bis mittelfristig erfordern sektorspezifische und bildungsbezogene Ungleichgewichte einen verstärk-

²³ Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit, 2019, Abs. II A. i).

²⁴ IAO, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019, 188.

²⁵ IAO, *Sectoral Policies for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, Just Transition Policy Brief, August 2022, 3.

²⁶ IAO, *The Future of Work in the Oil and Gas Industry: Opportunities and Challenges for a Just Transition to a Future of Work That Contributes to Sustainable Development*, 2022, 39.

ten sozialen Dialog auf Sektorebene und eine neue Generation industriepolitischer Konzepte und Strategien, die Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein günstiges Umfeld und Fähigkeiten für den Übergang in neue Sektoren und Berufe bieten und sicherstellen, dass Systeme und Unterstützung vorhanden sind, damit niemand zurückgelassen wird.

- 25.** Inklusion und Chancengleichheit sind nach wie vor ein wichtiges Anliegen bei Gruppen, die bereits sozioökonomisch benachteiligt sind, etwa verletzte Frauen, Menschen mit Behinderungen, indigene Völker sowie Migranten und Flüchtlinge. So mehren sich die Anzeichen dafür, dass erhebliche geschlechtsspezifische Aspekte in Angriff genommen werden müssen, um den Übergang wirklich gerecht zu gestalten. Vom IAA erstellte Studien deuten darauf hin, dass ein beträchtlicher Anteil der neuen Arbeitsplätze in der grünen Wirtschaft tendenziell in männlich dominierten Sektoren und Berufen angesiedelt ist und dass mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in der grünen Wirtschaft bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten nicht automatisch überwunden werden.²⁷ Um CO₂-arme Volkswirtschaften und Gesellschaften zu fördern, die von Vielfalt, Inklusion und Gleichheit geprägt sind, müssen die Mitgliedsgruppen der IAO einen gerechten Übergang im Zusammenspiel mit einer transformativen Agenda für Geschlechtergleichstellung, Vielfalt und Inklusion entsprechend der Forderung in der Jahrhundertklärung der IAO anstreben.
- 26.** Die Steuerung des Übergangs zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften ist eine vielschichtige Aufgabe, die durch andere Herausforderungen erschwert wird, etwa im Zusammenhang mit Übergängen zum Frieden, zur Formalität und zu einer stärker kreislauforientierten Produktions- und Konsumweise. Darüber hinaus können die potenziell destabilisierenden Auswirkungen der Digitalisierung durch Automatisierung und den Einsatz künstlicher Intelligenz je nach Länderkontext weitreichend sein. In vielen Ländern und Sektoren gestalten sich das Verständnis und die Steuerung von Übergängen uneinheitlich und komplex.
- 27.** Den Mitgliedsgruppen der IAO kommt offenkundig eine Schlüsselrolle zu, wenn es darum geht, das Potenzial dieser Übergänge voll auszuschöpfen, um menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Entwicklung für alle zu erreichen. Zudem steht es in ihrer Verantwortung, Politikkonzepte zur Sicherung von menschenwürdiger Arbeit und zum Schutz der von diesen strukturellen und technologischen Veränderungen möglicherweise negativ betroffenen Arbeitnehmer, ihrer Haushalte und ihrer Gemeinschaften zu formulieren und umzusetzen. Aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation sind alle Mitglieder der IAO auch verpflichtet, die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu achten, zu fördern und zu verwirklichen, sowohl jetzt als auch in den CO₂-armen und digitalen Volkswirtschaften der Zukunft.
- 28.** Im Klimaübereinkommen von Paris ist die Rede von „der zwingenden Notwendigkeit eines gerechten Strukturwandels für die arbeitende Bevölkerung und der Schaffung menschenwürdiger Arbeit und hochwertiger Arbeitsplätze im Einklang mit den national festgelegten Entwicklungsprioritäten“. Ein gerechter Übergang bedeutet, eine grüne Wirtschaft zu fördern, die für alle Beteiligten – Arbeitnehmer, Unternehmen und Gemeinschaften – möglichst fair und inklusiv ist, indem sie menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten schafft und niemanden zurücklässt. Ein gerechter Übergang bedeutet, die mit Klima- und Umweltmaßnahmen verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Chancen optimal zu nutzen und zugleich etwaige Herausforderungen auf ein Mindestmaß zu beschränken und umsichtig anzugehen, unter anderem durch einen wirksamen sozialen Dialog und die Einbindung der Interessenträger sowie die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Die Gewährleistung eines gerechten Übergangs ist für alle Länder auf allen Entwicklungsstufen wichtig. Ebenso wichtig ist, dass dies in allen Wirtschafts-

²⁷ IAO, *Skills for a Greener Future*, 130–131.

zweigen – nicht nur im Bereich Energieversorgung – geschieht, und zwar in städtischen und ländlichen Gebieten gleichermaßen. Für einen gerechten Übergang gibt es kein Patentrezept. Die Politikkonzepte und Programme müssen entsprechend den Bedingungen des einzelnen Landes, auch unter Berücksichtigung seines Entwicklungsstands, der Palette von Wirtschaftssektoren und der Art und Größe seiner Unternehmen, gestaltet werden.

29. Im Kontext der IAO geben die Leitlinien für einen gerechten Übergang den Handlungsrahmen vor. Sie bieten den Ländern ein umfassendes Maßnahmenbündel, auf den sie sich stützen können, um ihre Verpflichtungen in Bezug auf den Klimawandel zu erfüllen und zugleich eine Gesamtwirtschafts- und Wachstumspolitik, eine Arbeitsmarktpolitik, eine Industrie- und Sektorpolitik, eine Unternehmenspolitik und eine Politik in den Bereichen Qualifizierung, Rechte, Sozialschutz und Arbeitsschutz zu verfolgen. Die Leitlinien verdeutlichen, wie wichtig Politikkohärenz sowie ein wirksamer sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit sind.

Aufbau des Berichts

30. In Kapitel 1 dieses Berichts werden die wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines Übergangs zu inklusiven und ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften untersucht, wobei ein besonderes Augenmerk auf den Chancen und Herausforderungen für die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit liegt. In Kapitel 2 werden die in den Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang enthaltenen zentralen Politikbereiche näher erläutert und im Entstehen begriffene Praktiken auf Landes-, Sektor-, regionaler und internationaler Ebene betrachtet. In Kapitel 3 werden die Maßnahmen vorgestellt, mit denen das Amt und andere internationale Organisationen die Mitgliedstaaten der IAO bei der Beschleunigung eines gerechten Übergangs zu inklusiven und ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle unterstützen.

Erwartete Ergebnisse der allgemeinen Aussprache

31. Entsprechend der vom Verwaltungsrat auf seiner 344. Tagung (März 2022) getroffenen Vereinbarung wird erwartet, dass aus der allgemeinen Aussprache auf der 111. Tagung der Konferenz Schlussfolgerungen hervorgehen, die der Organisation weitere Orientierungshilfe geben. Von den Mitgliedsgruppen der IAO wird erwartet, dass sie
- die Notwendigkeit dringender Maßnahmen zur Förderung und Beschleunigung eines gerechten Übergangs zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle auf globaler, regionaler, nationaler und Sektorebene bestätigen;
 - die in den *Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle* enthaltenen Leitprinzipien und zentralen Politikbereiche bekräftigen;
 - die Schlüsselrolle von Industriepolitik und Technologie bei der Inangriffnahme des Klima- und Umweltwandels bei gleichzeitiger Förderung menschenwürdiger Arbeit erörtern;
 - einen Fahrplan für stärker abgestimmte, kohärentere und besser koordinierte Wege zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften, die zu menschenwürdiger Arbeit und sozialer Gerechtigkeit führen, annehmen, der unter anderem folgende Kernelemente umfasst:
 - i) Förderung inklusiver, nachhaltiger und beschäftigungsintensiver Volkswirtschaften,
 - ii) Gewährleistung von sozialer Chancengleichheit,
 - iii) Steuerung des Prozesses,
 - iv) Finanzierung eines gerechten Übergangs.

- dem Internationalen Arbeitsamt Orientierungshilfe dazu geben, wie es die Mitgliedsgruppen verstärkt dabei unterstützen kann, gleichzeitig den Klima- und Umweltwandel zu bewältigen und soziale Gerechtigkeit und menschenwürdige Arbeit zu fördern, unter anderem durch Wissensaustausch, Politikberatung, Entwicklungszusammenarbeit, Kapazitätsentwicklung, globales Engagement und Partnerschaften.
- 32.** Die Internationale Arbeitskonferenz befasst sich mit diesem Thema zu einem Zeitpunkt, an dem die Weltbevölkerung die Schwelle von 8 Milliarden Menschen erreicht hat, parallel ablaufende Gesundheits-, Nahrungsmittel-, Energie- und Klimakrisen beispielloses Leid verursachen und das multilaterale System zunehmend unter Druck gerät. Die in der Präambel der Verfassung der IAO ergehende eindringliche Warnung, dass infolge von Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen für eine große Zahl von Menschen potenziell „eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet“, und die klare Aussage, dass „der Weltfriede auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann“, müssen unbedingt bedacht werden.
- 33.** Genau jetzt ist der entscheidende Moment gekommen, an dem die Mitgliedsgruppen der IAO den Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften, der sozial gerecht ist und niemanden zurücklässt, vorantreiben sollten. Die IAO und ihre Mitgliedstaaten haben die einmalige Gelegenheit, sich nicht nur mit den gegenwärtigen Herausforderungen und Chancen in Bezug auf menschenwürdige Arbeit zu befassen, sondern auch einige der tiefgreifendsten strukturellen Probleme anzugehen, die den Fortbestand sozialer Ungleichheiten ermöglichen und menschliche und ökologische Systeme stark beeinträchtigen. Wenn wir jetzt handeln, kann es uns noch gelingen, soziale Gerechtigkeit und dauerhaften Frieden innerhalb der ökologischen Grenzen unseres lebenserhaltenden Planeten herbeizuführen.

► Kapitel 1. Beschäftigungsbezogene, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen eines gerechten Übergangs zu inklusiven und ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften

1.1. Soziale und wirtschaftliche Auswirkungen von Politikkonzepten zur Bewältigung des Klima- und Umweltwandels

34. Die Klima- und Umweltpolitik ist der Schlüssel zur Bewältigung des Klima- und Umweltwandels. Sie kann jedoch nachteilige soziale und wirtschaftliche Auswirkungen haben, insbesondere auf die wirtschaftlich am stärksten benachteiligten und verletzlichsten Gruppen. Um solche unbeabsichtigten Folgen zu vermeiden und die Chancen für menschenwürdige Arbeit zu nutzen, muss die Formulierung und Umsetzung der Klima- und Umweltpolitik auf sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit basieren.
35. Die Klima- und Umweltpolitik zielt auf zentrale Wirtschaftssektoren ab, insbesondere auf die Energiewirtschaft, die Landnutzung und Landwirtschaft, den Verkehrssektor, die Industrie und die Abfallwirtschaft, und hat weitreichende und tiefgreifende Auswirkungen auf die Welt der Arbeit. Für die einzelnen Politikkonzepte sind jedoch jeweils andere Ministerien zuständig, was bedeutet, dass sie nicht immer mit anderen Konzepten und Prioritäten der Mitgliedsgruppen der IAO koordiniert werden, damit kohärent sind oder darauf abgestimmt werden.
36. Durch die Einbeziehung von Aspekten der sozialen Gerechtigkeit in die Umwelt- und Klimapolitik können die Regierungen sich die potenziellen positiven Auswirkungen dieser Politik zunutze machen und etwaige negative Folgen abmildern. Es ist ermutigend, dass in einigen national festgelegten Beiträgen auf beschäftigungsbezogene und andere sozioökonomische Prioritäten verwiesen wird. Dies ist Ausdruck der wachsenden Erkenntnis, dass sich die Klimapolitik auf die Arbeitsmärkte und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung auswirkt und umgekehrt.
37. Dennoch berücksichtigen die meisten klima- und umweltpolitischen Konzepte nicht systematisch die Instrumente der Sozial- und Beschäftigungsförderung und bauen nicht auf partizipatorischen, auf sozialen Dialog und Konsultationen gestützten Prozessen auf. Unterstützende Politikkonzepte, die oft parallel formuliert und umgesetzt werden, müssen unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz geprüft werden. Dazu zählen die Gesamtwirtschaftspolitik, die Sektor- oder Industriepolitik sowie die Sozial- und Beschäftigungspolitik, etwa in Bezug auf die Gründung nachhaltiger Unternehmen, beschäftigungsintensive Investitionen, Qualifizierung, Sozialschutz und sozialen Dialog. Diese Konzepte für einen gerechten Übergang spielen im Rahmen der Reaktion auf die Klima- und die Umweltkrise eine wichtige Rolle bei der Förderung von sozialer Gerechtigkeit.

1.1.1. Auswirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaftssektoren

38. Ein globales Paket von klima- und umweltpolitischen Maßnahmen sorgt potenziell für einen Nettozuwachs der globalen Beschäftigung in allen Sektoren. Aus Forschungsarbeiten des IAA geht hervor, dass ein kombinierter Übergang zu einer CO₂-armen und kreislauforientierten Wirtschaft im Vergleich zu einem „Weiter wie bisher“-Szenario bis 2030 schätzungsweise 100 Millionen

Arbeitsplätze hervorbringen kann. Ohne ein entsprechendes Paket an unterstützenden sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen dürfte es in CO₂-intensiven und umweltverschmutzenden Sektoren jedoch zu ungeplanten und abrupten Arbeitsplatzverlusten kommen. Etwa 78 Millionen Arbeitsplätze könnten vernichtet, verlagert oder neu definiert werden, was die Notwendigkeit leistungsfähiger Konzepte zur Steuerung des Übergangs unterstreicht. Weitere 20 Millionen Arbeitsplätze könnten durch naturbasierte Lösungen geschaffen werden.²⁸

39. Klima- und umweltpolitische Konzepte lösen in der gesamten Volkswirtschaft einen Strukturwandel innerhalb von Wirtschaftssektoren wie dem Energiesektor, der Industrie, dem Verkehrssektor, der Land-, Meeres- und Forstwirtschaft, der Verschmutzungsminderung und dem Recycling sowie sektorübergreifend aus. Sie wirken sich nicht nur direkt auf die Sektoren selbst, sondern auch indirekt auf die Zulieferindustrien aus. Sie verändern daher die Struktur der Volkswirtschaften, die Geschäftsumfelder für Unternehmen und die Arbeitsmärkte der Länder grundlegend.²⁹
40. Vor allem aber ist der Arbeitsmarkt möglicherweise nicht in der Lage, den Übergang zu neuen Industriezweigen und Geschäftsmodellen zu vollziehen, wenn die entsprechenden Qualifikationen nicht vorhanden sind, kein Sozialschutz besteht und die Gemeinschaften und Regionen nicht durch eine kohärente Struktur-, Industrie- und Gesamtwirtschaftspolitik unterstützt werden. Solche Konzepte sind daher von größter Bedeutung, wenn es darum geht, den Übergang des Arbeitsmarkts voranzutreiben, unter anderem durch Investitionen in Qualifizierung und lebenslanges Lernen, Sozialschutz und die aktive Einbeziehung von Gemeinschaften und IAO-Mitgliedsgruppen, die Teil der Lösung sind. Darüber hinaus fallen die Ergebnisse je nach Industriezweig, Ländereinkommensgruppe und Region sehr unterschiedlich aus, was die Notwendigkeit von Länderanalysen als Grundlage für nationale Politikmaßnahmen unterstreicht.³⁰
41. Trotz struktureller Unterschiede zwischen den Ländern entstehen durch Investitionen in naturbasierte Lösungen, erneuerbare Energien und andere saubere Technologien mehr Arbeitsplätze als durch Investitionen in fossile Energieträger. Aufgrund eines höheren Lohnanteils an den Gesamtkosten erhöhen sie das Gesamteinkommen und die Ausgaben der Arbeitnehmer, was zu Multiplikatoreffekten führt. Investitionen in die energetische Nachrüstung von Gebäuden schaffen im Vergleich zu fossilen Energieträgern 2,8-mal so viele Arbeitsplätze. Durch Investitionen in die Wiederherstellung von Ökosystemen entstehen bei einem Investitionsvolumen von 1 Million US-Dollar 3,7-mal mehr Arbeitsplätze als bei der Erdöl- und Erdgasproduktion.³¹ Die relativ hohe Beschäftigungsintensität der Wiederherstellung von Ökosystemen verdeutlicht die wichtige Rolle, die naturbasierte Lösungen bei der Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit wie auch bei der Schaffung von Arbeitsplätzen spielen.

1.1.2. Auswirkungen auf Ungleichheit

42. Aufgrund der Verflechtung der globalen Energie- und Einkommensungleichheit hat die Klimapolitik auch Auswirkungen auf die soziale Chancengerechtigkeit allgemein. Die Energiewende wird eine Reform der Energiesubventionen und eine Bepreisung von CO₂-Emissionen, häufig in Form von Steuern, erforderlich machen, um negative Anreize für die Nutzung fossiler Energieträger zu setzen und bis 2050 Netto-Null-Emissionen zu erreichen. Der daraus resultierende Kostenanstieg für die Haushalte ist regressiv, weshalb einkommensschwache Gruppen und insbeson-

²⁸ IAO, *Skills for a Greener Future*, 142 und 188; IAO, UNEP und IUCN, *Decent Work in Nature-based Solutions 2022*, 203.

²⁹ IAO, *Greening with Jobs*, Kapitel 1 und 2; IAO, *Skills for a Greener Future*, Kapitel 1.

³⁰ IAO, *GAIN Training Guidebook: How to Measure and Model Social and Employment Outcomes of Climate and Sustainable Development Policies*, 2017.

³¹ IAO, *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in Transforming Futures for Young People*, 88.

dere Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind, da sie einen größeren Teil ihres Einkommens für Energie und damit verbundene Güter des Grundbedarfs, insbesondere Lebensmittel, Wohnen und Transport, ausgeben. Die soziale Benachteiligung und Ungleichheit in den Ländern nahm zu, und Energiepreiserhöhungen lösten soziale Unruhen und Konflikte aus, weshalb Klimamaßnahmen aufgeschoben oder zurückgezogen wurden.³²

- 43.** Während mehrdimensionale Ungleichheit ein zentraler Faktor ist, der Klimamaßnahmen behindert und die Energiewende verlangsamt, wird die Ungleichheit durch die Klima- und Umweltkrise noch verschärft. Insbesondere sind die Ungleichheiten im Sozialbereich und beim Zugang zu Energie innerhalb der Länder anscheinend größer als die Ungleichheiten zwischen den Ländern. Die nationale Politik muss deshalb dem Umstand Rechnung tragen, dass das abweichende Konsummuster einer kleinen Gruppe der Bevölkerung unverhältnismäßig stark zu den inländischen Emissionen beiträgt.³³
- 44.** Der Abbau von Ungleichheit ist somit eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Energiewende. Das Gebot der Förderung sozialer Gerechtigkeit sollte die Grundlage für Politikkonzepte bilden, die ärmere Haushalte schützen und die Last höherer Energiepreise auf Besserverdienende verlagern, die für die meisten Emissionen verantwortlich sind. Eine progressive CO₂-Bepreisung analog zu einer progressiven Einkommenssteuer könnte der zugrunde liegenden Einkommens- und Energieungleichheit entgegenwirken.³⁴ Die Einnahmen aus einer solchen CO₂-Bepreisung könnten in Sozialschutz, Qualifizierung und wirtschaftliche Diversifizierung investiert werden. Derartige Maßnahmen sind zum Beispiel im Rahmen des Fonds für einen gerechten Übergang der Europäischen Union (EU) vorgesehen.³⁵

1.2. Technologie und tiefgreifende Veränderungen in allen Wirtschaftssektoren

- 45.** Klima- und umweltpolitische Konzepte setzen vor allem an den Wirtschaftssektoren und Industriezweigen an, die eine entscheidende Rolle bei der Verringerung von Emissionen und Umweltbelastungen sowie der Förderung von Wirtschaftswachstum und sozialer Entwicklung spielen. Viele von ihnen befinden sich aufgrund der Verbreitung neuer Technologien bereits im Umbruch, was sowohl Chancen als auch Herausforderungen in Bezug auf die gleichzeitige Förderung von Klimamaßnahmen und menschenwürdiger Arbeit mit sich bringt. Die sozioökonomischen Auswirkungen des technologischen Fortschritts und tiefgreifender Veränderungen in allen Wirtschaftssektoren müssen im gesamtwirtschaftlichen Kontext betrachtet werden. Zudem ist es sinnvoll, zwischen direkten Auswirkungen (innerhalb von Sektoren), indirekten Auswirkungen (über Versorgungssektoren hinweg) und induzierten Auswirkungen (auf das Einkommen) zu unterscheiden.

1.2.1. Energie und Versorgung

- 46.** Der Energie- und Versorgungssektor ist für mehr als 70 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Dennoch sind die direkten Auswirkungen auf die Beschäftigung der Klimapolitik in diesem Sektor mit einem prognostizierten Nettozuwachs von etwa 1 Million

³² IRENA und IAO, *Renewable Energy and Jobs: Annual Review 2022*, 68.

³³ Lucas Chancel, Philipp Bothe und Tancrède Voituriez, *Climate Inequality Report 2023*, World Inequality Lab, 2023, 5.

³⁴ Chancel et al., *Climate Inequality Report 2023*.

³⁵ Für weitere Informationen siehe Europäische Kommission (EK), „[Der Mechanismus für einen gerechten Übergang: Niemand darf zurückgelassen werden](#)“.

Arbeitsplätzen weltweit bis 2030 vergleichsweise gering. Bezieht man allerdings die indirekten Auswirkungen auf die Beschäftigung in den Zuliefersektoren ein, so könnte der Industriezweig der erneuerbaren Energien bis 2050 potenziell rund 43 Millionen direkte und indirekte Arbeitsplätze schaffen.³⁶ Grund dafür ist die Notwendigkeit, saubere Energietechnologien zu produzieren, eine grüne Infrastruktur aufzubauen und Gebäude nachzurüsten. Die induzierte Auswirkung auf die Beschäftigung beläuft sich auf zusätzliche 8 Millionen Nettoarbeitsplätze bis 2030, insbesondere infolge der Einsparungen bei den Kraftstoffausgaben im Zuge der Umstellung auf billigeren Strom und des zusätzlichen Einkommens der Arbeitnehmer, was die Nachfrage weiter steigern und Arbeitsplätze in den Dienstleistungsbranchen schaffen wird. Allerdings wird dies mit einer Umstrukturierung einhergehen, bei der bis zu 8 Millionen Arbeitsplätze in der Kohle-, Erdöl- und Erdgasgewinnung verloren gehen werden.³⁷

47. Die sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Auswirkungen einer nachhaltigen Energiepolitik sind länderspezifisch. Länderstudien aus Indien, Indonesien, den Philippinen, Sambia und Türkei lassen erkennen, dass Schwellenländer ihr Wirtschaftswachstum und ihre Beschäftigungsschaffung durch die Umstellung auf erneuerbare Energien beschleunigen könnten. Vor allem die Wind- und Solartechnologie ist inzwischen preislich wettbewerbsfähig, wodurch sich die Einfuhren fossiler Energieträger verringern, die sich oft negativ auf die Handelsbilanz auswirken.
48. Jüngste Forschungsarbeiten des IAA zu den Auswirkungen des Ausstiegs aus der Kohleverstromung in Südostasien auf die Beschäftigung verdeutlichen die Notwendigkeit, Arbeitsplätze in Regionen mit einer Konzentration der Kohleproduktion zu erhalten, da Arbeitsplatzverluste Widerstand hervorrufen und die Umsetzung der Energiewende verlangsamen würden. Bewertungen des Potenzials für grüne Arbeitsplätze in Indien, Indonesien, den Philippinen und Südafrika ergeben, dass durch eine Politik für erneuerbare Energien, die auf den Kohleausstieg abzielt, in Verbindung mit einer Politik zur Förderung von Windturbinen und Solarpaneelen mehr Arbeitsplätze entstehen könnten als im Kohlebergbau verloren gehen würden. Allerdings wird es zu erheblichen geografischen Verlagerungen von den Kohlebergbauregionen zu den Gebieten mit bedeutenden Solar- und Windressourcen kommen, auf die die neuen grünen Industrien die Investitionen ausrichten werden. Die prognostizierten Arbeitsplatzgewinne wären also mit umfangreichen Umschichtungen verbunden und setzen voraus, dass unterstützende Maßnahmen für die betroffenen Arbeitnehmer und ihre Familien ergriffen werden, darunter Maßnahmen zur Vermittlung von Arbeitsplätzen, Qualifizierung und Anpassung von Ausbildungsprogrammen für neue Arbeitsplätze, beispielsweise im Bereich der erneuerbaren Energien und verwandten Industriezweigen. Wenn Menschen und Gemeinschaften ausgeschlossen und die Rechte indigener Völker missachtet werden, wird sich zudem ein Widerstand herausbilden, der das Tempo des Übergangs behindert.³⁸
49. Wie die Internationale Energieagentur (IEA) festgestellt hat, spielen digitale Technologien auch bei der Transformation des Energiesektors eine wichtige Rolle.³⁹ Diese Technologien wurden von Erdöl- und Erdgasunternehmen bereits früh eingesetzt und sie weisen auch im Bereich der erneuerbaren Energien ein erhebliches Potenzial auf, etwa wenn es darum geht, die Verteilungnetze besser auf den Energiebedarf abzustimmen, das intelligente Aufladen von Elektrofahrzeugen zu ermöglichen und die dezentrale Nutzung von Energieressourcen wie Solarpaneelen in

³⁶ IRENA und IAO, *Renewable Energy and Jobs: Annual Review 2021*, 52.

³⁷ IAO, *Global Employment Trends for Youth 2022*, 96–97.

³⁸ Maria Antonia Tigre et al., *Just Transition Litigation in Latin America: An Initial Categorization of Climate Litigation Cases Amid the Energy Transition*, Columbia Law School, Januar 2023.

³⁹ Internationale Energieagentur (IEA), *Digitalization & Energy*, 2017.

Haushalten zu erleichtern. Digitale Technologien können allerdings einen hohen Energieverbrauch haben, der zu Emissionen beiträgt; diese könnten möglicherweise durch den Einsatz von Software mit künstlicher Intelligenz abgeschwächt werden. Dessen ungeachtet waren 2020 Rechenzentren und Datenübertragungsnetze, die als zentrale Infrastruktur für die Digitalisierung dienen, allein für nahezu 1 Prozent der energiebedingten Treibhausgasemissionen verantwortlich.

1.2.2. Verkehr

50. Der Verkehrssektor, insbesondere der Straßenverkehr, ist mit einem Anteil an den weltweiten Emissionen von etwa 25 Prozent eine der wichtigsten Quellen von Treibhausgasen. Zudem ist er eine Hauptquelle von Ruß und lokaler Luftverschmutzung, die jedes Jahr weltweit etwa 8 Millionen Todesfälle verursachen. Durch die Einführung einer freiwilligen oder verbindlichen Zielvorgabe, wonach in den Industrie- und Automobilherstellerländern bis 2030 50 Prozent alle Fahrzeuge vollständig elektrisch sein sollen, würde nicht nur die Emissionen verringert, sondern auch weltweit einen Nettogewinn von fast 10 Millionen Arbeitsplätzen in allen Sektoren generiert.⁴⁰
51. Im öffentlichen Verkehr bietet sich die Chance, neue, ökologisch nachhaltigere Arbeitsplätze zu schaffen und eine erschwinglichere, gerechtere und sauberere Beförderung für alle zu ermöglichen, insbesondere in den Entwicklungsländern, wo die ärmsten Menschen auf öffentliche Verkehrssysteme angewiesen sind.
52. Ähnlich wie bei der Energiewende ist die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Zulieferindustrien viel umfangreicher als die direkte Auswirkung auf die Beschäftigung im Verkehrssektor (mit einem Zuwachs von nur 0,7 Millionen Arbeitsplätzen). Dies ist vor allem auf einen Strukturwandel hin zu einer verstärkten Nutzung sparsamerer Elektrofahrzeuge und der Elektrifizierung des Verkehrs und der öffentlichen Beförderungsdienste zurückzuführen. Ein geringerer Kraftstoffverbrauch hat besonders starke positive Auswirkungen auf die Beschäftigung in Erdöl importierenden Ländern, da das beim Betanken von Personen- und Lastkraftwagen eingesparte Geld für andere Dienstleistungen ausgegeben wird. Industriezweige, die elektrische Maschinen, Geräte und Batterien herstellen, dürften von der Umstellung profitieren, während in der gesamten Kraftstoff-Wertschöpfungskette und der traditionellen Automobilindustrie ein Beschäftigungsrückgang zu erwarten ist. Wenn Länder mit einer starken Produktionsbasis für Kraftfahrzeuge mit Verbrennungsmotoren die Möglichkeiten zur Umstellung auf die Produktion von Elektrofahrzeugen nicht nutzen, müssen sie damit rechnen, dass Arbeitsplätze in die Länder verlagert werden, die bei der Umstellung auf Elektromobilität eine Vorreiterrolle spielen. Da die Elektro- und Batterieindustrie derzeit vor allem in Asien angesiedelt ist, werden die meisten der nach den derzeitigen Prognosen entstehenden Arbeitsplätze in dieser Region zu finden sein.⁴¹
53. Die Industriepolitik in den traditionellen Automobilherstellerländern wird derzeit auf die prognostizierte globale Umstrukturierung der Beschäftigung abgestimmt. So haben die jüngsten Maßnahmen, die in den Vereinigten Staaten von Amerika auf der Grundlage des Gesetzes zur Verringerung der Inflation („Inflation Reduction Act“) ergriffen wurden, das 369 Milliarden US-Dollar für den Ausbau der inländischen grünen Industrie und Straßeninfrastruktur vorsieht, bereits verändernden Einfluss auf die sozioökonomischen Auswirkungen, indem sie massive Investitionen in die Herstellung von Batterien und Elektroautos anziehen (siehe Kasten 4 unten in

⁴⁰ IAO und Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE), *Jobs in Green and Healthy Transport: Making the Green Shift*, 23.

⁴¹ IAO und UNECE, *Jobs in Green and Healthy Transport*, 23.

Kapitel 2). Ähnliche Maßnahmen wurden in China beschlossen und werden derzeit im Rahmen des europäischen Grünen Deals der Europäischen Kommission ergriffen.

54. Parallel zur wachsenden Politikunterstützung für die Elektrifizierung gibt es ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Batterielieferkette und der Umweltverschmutzung durch Materialien wie Lithium, Kobalt und Nickel, die nicht nur für Batterien in Autos, Bussen und E-Fahrrädern, sondern auch in digitalen Geräten wie Smartphones oder Laptops verwendet werden.⁴² So könnte eine steigende Nachfrage nach Lithium bereits 2025 zu Engpässen führen, die möglicherweise eine Ausweitung von Abbauprojekten erforderlich machen.⁴³ In einigen Ländern war der Abbau solcher Stoffe jedoch auch mit arbeitsrechtlichen Problemen wie Kinderarbeit, gefährlichen Arbeitsbedingungen und Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen indigener Völker verbunden.⁴⁴ Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, bei der Förderung der Batterieherstellung, -wiederverwendung und -entsorgung einen Rahmen für einen gerechten Übergang anzuwenden.

1.2.3. Land- und Forstwirtschaft

55. Etwa 1,2 Milliarden Arbeitsplätze, insbesondere in der Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft, hängen direkt von der wirksamen Bewirtschaftung und Nachhaltigkeit einer gesunden Umwelt ab. Durch Umweltzerstörung werden wichtige Ökosystemleistungen und die davon abhängigen Arbeitsplätze gefährdet. Arbeitnehmer aus einkommensschwächeren Ländern, Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, in Armut lebende Menschen, indigene Völker und andere benachteiligte Gruppen sind am stärksten von der Umweltzerstörung und den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. Im Gegenzug kann ihnen durch Klimamaßnahmen ein erheblicher Nutzen in Form einer verbesserten Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft und der Erhaltung der biologischen Vielfalt entstehen. So ist es einigen Ländern gelungen, die Arbeitsmarktergebnisse zu verbessern, Arbeitsplätze zu schaffen und zugleich natürliche Ressourcen aufzubauen, Landflächen wiederherzustellen und das Wachstum von der Umweltzerstörung und den CO₂-Emissionen abzukoppeln.⁴⁵
56. Landesbewertungen aus Afrika lassen erkennen, dass die Landwirtschaft der größte Arbeitgeber und zudem der am stärksten vom Klimawandel betroffene Sektor ist. Zugleich ist sie in Anbetracht dessen, dass die Mehrheit der ländlichen Haushalte zum Kochen auf Holzkohle und Brennholz angewiesen ist, auch der Sektor mit den höchsten, durch Entwaldung und veränderte Landnutzung bedingten Emissionen. Politikkonzepte für naturbasierte Lösungen, alternative Energiequellen und eine klimabewusste Landwirtschaft, Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Forstwirtschaft könnten die Entwaldung und den Verlust an landwirtschaftlicher Produktivität umkehren und so als starker Entwicklungsmotor in Afrika dienen.
57. Nachhaltige Ernährungssysteme und ein starker Schutz der Wälder könnten einen wirtschaftlichen Nutzen von über 2 Billionen US-Dollar pro Jahr erbringen, Millionen von Arbeitsplätzen

⁴² John H.T. Luong et al., „A Paradox over Electric Vehicles, Mining of Lithium for Car Batteries“, in *Energies*, 15(21), 7997, Oktober 2022.

⁴³ Ian Shine, „The world needs 2 billion electric vehicles to get to net zero. But is there enough lithium to make all the batteries?“ Weltwirtschaftsforum, 20. Juli 2022.

⁴⁴ Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten, „List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor“, 28. September 2022; Amanda Maxwell und James Blair, „Exhausted: How We Can Stop Lithium Mining from Depleting Water Resources, Draining Wetlands, and Harming Communities in South America“, *NRDC*, 26. April 2022.

⁴⁵ IAO, *Greening with Jobs*, Einleitung und Kapitel 1.

schaffen und die Ernährungssicherheit verbessern und dabei auch Lösungen für die Bewältigung des Klimawandels unterstützen.⁴⁶

- 58.** In Simbabwe beispielsweise könnte eine Umstellung auf eine klimabewusste Landwirtschaft bis 2030 für einen Nettozuwachs von etwa 100.000 Arbeitsplätzen in den Bereichen Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, organische Düngemittelproduktion, Schädlingsbekämpfung, Betriebsführung und Nachernteaktivitäten sorgen.⁴⁷
- 59.** Da Holz in Afrika eine der wichtigsten Energiequellen ist und der Großteil der Bevölkerung (in den meisten Ländern südlich der Sahara bis zu 90 Prozent der Haushalte) mit Brennholz und Holzkohle kocht, ist die Forstwirtschaft der Sektor, der die höchsten Emissionen verursacht und sich auch negativ auf die landwirtschaftliche Produktivität auswirkt. In Nigeria etwa, wo Wälder über 70 Prozent der gesamten Primärenergie des Landes liefern, wenden 25 Millionen Menschen, meist Frauen, zwischen 30 Minuten und vier Stunden täglich für das Sammeln von Brennholz und die Herstellung von Holzkohle auf. Dies entspricht etwa 750.000 Vollzeitarbeitsplätzen, wenn auch mit sehr schlechten Arbeitsbedingungen. Im Vergleich dazu bietet die Erdöl- und Erdgasindustrie nur etwa 70.000 Arbeitsplätze, die jedoch gut bezahlt sind. Ein Investitionsszenario, das die Umstellung auf alternative Energie zum Kochen in Verbindung mit Wiederaufforstung und einem klimabewussten landwirtschaftlichen Produktionssystem vorsieht, könnte in der gesamten Wirtschaft einen Nettogewinn von rund 3 Millionen Arbeitsplätze hervorbringen, während bei Investitionen in die hochgradig kapitalintensive Offshore-Förderung von Erdöl und Erdgas fast keine Arbeitsplätze entstehen würden.⁴⁸
- 60.** In Lateinamerika und der Karibik könnten durch den Übergang zu einer Wirtschaft mit Netto-Null-Emissionen bis 2030 15 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Allerdings würde dieser Übergang auch 7,5 Millionen Arbeitsplätze in den auf fossilen Energieträgern basierenden Industriezweigen und der Produktion tierischer Nahrungsmittel vernichten. Diese Arbeitsplatzverluste würden jedoch durch 22,5 Millionen neue Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen für den Übergang wichtigen Sektoren mehr als ausgeglichen. Auch die Umstellung auf nachhaltigere pflanzliche Nahrungsmittel würde Arbeitsplätze entstehen lassen und den Druck auf die einzigartige biologische Vielfalt der Region verringern und zugleich bis 2030 die gleichen BIP-Wachstumsraten wie bei einem „Weiter wie bisher“-Szenario verzeichnen.⁴⁹
- 61.** Digitale Technologien im Agrarsektor bieten wichtige Möglichkeiten zur Stärkung der Resilienz, beispielsweise durch agronomische Beratung auf der Grundlage von Wetterdaten.⁵⁰ In Kolumbien stützten sich Wissenschaftler auf Wetter- und Erntedaten, um Beratung zu gewähren, dank deren Reisbauern dürrebedingte Verluste in Höhe von 3,6 Millionen US-Dollar vermeiden konnten.⁵¹ Zudem können digitale Technologien eine höhere Produktivität und einen besseren Zugang zu Marktinformationen, Beratungsdiensten, Vertriebsnetzen und Finanzierungsmöglichkeiten fördern.⁵² Unter Gleichheitsaspekten ist die digitale Kluft jedoch nach wie vor ein erheb-

⁴⁶ UN, *Unsere gemeinsame Agenda*, 2021, 45.

⁴⁷ IAO und Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), *Zimbabwe Green Jobs Assessment Report: Measuring the Socioeconomic Impacts of Climate Policies to Guide NDC Enhancement and a Just Transition*, 21.

⁴⁸ IAO und UNDP, *Nigeria Green Jobs Assessment Report: Measuring the Socioeconomic Impacts of Climate Policies to Guide NDC Enhancement and a Just Transition*, 2021, 16.

⁴⁹ IAO und Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (IDB), *Jobs in a Net-Zero Emissions Future in Latin America and the Caribbean*, 2020, 12–13.

⁵⁰ Jim Stephenson et al., *Digital Agriculture to Enable Adaptation: A Supplement to the UNFCCC NAP Technical Guidelines*, Forschungsinitiative Klimawandel, Landwirtschaft und Ernährungssicherheit (CCAFS), Arbeitspapier Nr. 372, 2021.

⁵¹ CCAFS, „Cracking Patterns in Big Data Saves Colombian Rice Farmers' Huge Losses“heint, 2016.

⁵² Nikola M. Trendov, Samuel Varas und Meng Zeng, *Digital Technologies in Agriculture and Rural Areas: Status Report*, FAO, 2019, 94.

liches Problem. So wurde festgestellt, dass weltweit nur 37 Prozent bzw. 24 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe mit weniger als einem Hektar Fläche Zugang zu 3G- bzw. 4G-Mobilfunkdiensten hatten.⁵³ Angesichts der bestehenden Ungleichheiten beim Zugang zur Technologie müssen digitale Innovationen auch für Kleinlandwirte zugänglich und erschwinglich sein, und zwar unter gebührender Berücksichtigung von Frauen in ländlichen Gebieten. In dieser Hinsicht ist die Förderung der Netzanbindung und Qualifizierung, insbesondere des Erwerbs digitaler Kompetenz, in ländlichen Gebieten vorrangig.⁵⁴

62. Von großer Bedeutung für Klimamaßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft ist neben modernen Technologien auch das traditionelle Wissen indigener Völker.⁵⁵ Im Amazonasgebiet beispielsweise wurde außerhalb indigener und geschützter Gebiete mehr als doppelt so viel gespeichertes CO₂ freigesetzt wie innerhalb solcher Gebiete.⁵⁶ Indigene Frauen fungieren häufig als Hüterinnen des traditionellen Wissens. Überlieferte Kenntnisse und Fertigkeiten werden jedoch oft nicht anerkannt, und bei der Verwirklichung der Rechte indigener Völker bestehen nach wie vor Herausforderungen.⁵⁷

1.2.4. Abfälle, Wiederverwertung und Kreislaufwirtschaft

63. Schätzungen des IAA zufolge könnte ein globaler Wandel hin zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft bis 2030 im Vergleich zu einem „Weiter wie bisher“-Szenario in insgesamt zwischen 7 und 8 Millionen neuen Arbeitsplätzen netto resultieren. Dieser Nettozuwachs verdeckt erhebliche Arbeitsmarktspannungen und Umstrukturierungserfordernisse, da zwar nahezu 78 Millionen Arbeitsplätze geschaffen würden (unter anderem in Berufen mit mittleren Qualifikationsanforderungen in den Bereichen Verkauf, Reparatur und Recycling), aber auch fast 71 Millionen Arbeitsplätze verloren gehen würden. Männlich dominierte Berufe sind am stärksten betroffen, weshalb hier der größte Bedarf an Neu- und Höherqualifizierung besteht, die den Arbeitnehmern die Inanspruchnahme neuer Beschäftigungschancen ermöglicht. Zudem deutet dies auch darauf hin, dass die derzeitige berufliche Geschlechtersegregation fortbestehen dürfte und Frauen nur auf einem Bruchteil der neu geschaffenen Arbeitsplätze beschäftigt sein werden. Somit wird der Sektorübergang wahrscheinlich traditionelle Geschlechterstereotypen verfestigen, sofern nicht Abhilfemaßnahmen wie Qualifizierung, Achtung der Rechte und Gewährleistung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung zum Zuge kommen.⁵⁸
64. Auch die Abfallwirtschaft ist ein Sektor, in dem digitale Technologien potenziell für mehr Effizienz und Schutz sorgen können, beispielsweise durch halbautonome Sammelfahrzeuge, digitale Behälteridentifikationssysteme und bei der Handhabung und Aufbereitung von Abfällen.⁵⁹
65. Trotz dieses Potenzials ist die Bewirtschaftung von Elektroschrott selbst nach wie vor mit Herausforderungen verbunden. 2019 wurden über 54 Millionen Tonnen Elektroschrott erzeugt, von denen nur 17,4 Prozent offiziell als ordnungsgemäß gesammelt und wiederverwertet doku-

⁵³ Zia Mehrabi et al., „The Global Divide in Data-Driven Farming“, in *Nature Sustainability* 4, 154–160, 2021.

⁵⁴ IAO, *Advancing Social Justice and Decent Work in Rural Economies*, Policy Brief, Oktober 2022, 9.

⁵⁵ IAO, *Indigenous Peoples and a Just Transition for All*, Just Transition Policy Brief, November 2022, 9.

⁵⁶ Wayne S. Walker et al., „The Role of Forest Conversion, Degradation, and Disturbance in the Carbon Dynamics of Amazon Indigenous Territories and Protected Areas“ in *PNAS*, 117(6), Januar 2020, 3015–3025.

⁵⁷ IAO, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards an Inclusive, Sustainable and Just Future*, 2019, 23.

⁵⁸ IAO, *Skills for a Greener Future*, 24.

⁵⁹ Holger Berg et al., *Digital Waste Management*, Europäische Umweltagentur, 2020, 33; UNDP, „Going Digital to Handle the Tide of Medical Waste in Indonesia“, Blog-Beitrag, 27. Juli 2022.

mentiert wurden.⁶⁰ Die Erzeugung von Elektroschrott ist symptomatisch für nicht nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster. Abfälle werden regelmäßig in Entwicklungsländer verbracht, wo dieser Sektor informelle Arbeitskräfte beschäftigt, was ernsthafte Umwelt- und Gesundheitsrisiken für die Beschäftigten, die Gemeinschaften und die biologische Vielfalt birgt.⁶¹ Die Verschmutzung durch Plastikmüll stellt nach wie vor eine beträchtliche Herausforderung dar, da nur 9 Prozent der Plastikabfälle wiederverwertet werden. In den Entwicklungsländern nimmt die Verschmutzung durch Plastikmüll zu, während die Ressourcen und Infrastruktur für die Abfallbewirtschaftung eher begrenzt sind. Darüber hinaus bestehen in dem Sektor Ungleichheiten, unter anderem in Bezug auf Geschlecht, Rasse und Kaste. Arbeitskräfte werden bisweilen stigmatisiert und verfügen nicht einmal über einfachste Sicherheitsausrüstungen.⁶²

1.3. Chancen und Herausforderungen in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Entwicklung

- 66.** Hinsichtlich der Art und Breite der Politikmaßnahmen zur Bewältigung der Klima- und Umweltkrise steht die Welt der Arbeit vor zwei großen Herausforderungen. Die beschäftigungsbezogene Herausforderung besteht darin, dass durch den Übergang Arbeitsplätze verloren gehen, verlagert und grundlegend umgestaltet werden, zugleich aber auch neue Arbeitsplätze entstehen, was zunehmend besser verstanden und eingeplant wird. Die sozioökonomische Herausforderung, die erst allmählich erkannt wird, ist, dass ein vorübergehender Anstieg der globalen Energiepreise die Kosten für Güter des Grundbedarfs wie Lebensmittel, Gesundheit und Wohnen in die Höhe treibt. Davon sind vor allem Geringverdiener betroffen, da sie einen größeren Teil ihres Einkommens für Energie und damit verbundene Güter verwenden, wodurch die bereits vorhandene Geschlechter-, Einkommens- und Lohnungleichheit innerhalb der Länder und länderübergreifend noch verstärkt wird.

1.3.1. Die beschäftigungsbezogene Herausforderung und Chance

- 67.** Was das Ausmaß der beschäftigungsbezogenen Herausforderung betrifft, so werden Schätzungen zufolge nur etwa 2 Prozent der weltweiten Beschäftigung unmittelbar durch einen Strukturwandel hin zu CO₂-neutralen und nachhaltigen Industrien und Volkswirtschaften beeinflusst werden – weit weniger als durch den Wandel in der Informations- und Kommunikationstechnologie.⁶³
- 68.** Am stärksten betroffen sind unter anderem der Energiesektor und die damit verbundene Bergbau- und Zulieferindustrie in der Kohle-, Erdöl- und Erdgasgewinnung. Nach jüngsten Schätzungen der Internationalen Energieagentur arbeiten weltweit fast 40 Millionen Menschen in mit sauberer Energie zusammenhängenden Berufen, was 56 Prozent der gesamten Beschäftigung im Energiesektor entspricht. Somit gibt es in diesem Bereich erstmals mehr Arbeitsplätze als in der Produktion, dem Transport und der Verbrennung fossiler Energieträger.⁶⁴ Weitere Arbeitsplätze im Bereich der sauberen Energie und in der Rohstoffindustrie werden erforderlich sein, um

⁶⁰ Vanessa Forti et al., *The Global E-Waste Monitor 2020: Quantities, Flows, and the Circular Economy Potential*, 23.

⁶¹ IAO, „From Waste to Jobs: Decent Work Challenges and Opportunities in the Management of E-Waste in Nigeria“, IAO-Hauptabteilung Sektorpolitiken, Arbeitspapier Nr. 322, 2019, und „From Waste to Jobs: Decent Work Challenges and Opportunities in the Management of E-Waste in India“, Arbeitspapier Nr. 322, 2019.

⁶² Sukhadeo Thorat, *Challenges and Policies to Address the Persisting Problems of Sanitation Workers in South Asia: Background note to the workshop on decent work for sanitation workers in South Asia*, IAO, 2021, 2; Dan Leif, „There is no diversity: The racial inequities in recycling leadership“ in *Resource Recycling*, 2. Februar 2021.

⁶³ IAO, *Skills for a Greener Future*, 24.

⁶⁴ IEA, *World Energy Employment*, 2022, 19.

die Nachfrage nach wichtigen Mineralien zu decken, die für die Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen und die Herstellung von Elektrofahrzeugen benötigt werden (insbesondere Kupfer, Lithium, Nickel, Kobalt und seltene Erden). Neue Projekte im Bereich der Rohstoffgewinnung, die durch die wachsende Nachfrage aus dem Sektor der erneuerbaren Energien zustande kommen, bergen jedoch auch die Gefahr der Verdrängung oder Veränderung lokaler Gemeinschaften, der Schädigung der lokalen Wasserversorgung und Ökosysteme, der Beeinträchtigung der Lebensgrundlage in den von einer gesunden Umwelt abhängenden Sektoren und der Förderung von Kinderarbeit und anderen Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit.

- 69.** Um sicherzustellen, dass die Energiewende nicht zu neuen Formen von sozialer Ungleichheit, Ausgrenzung und Umweltzerstörung führt, muss die Sektorpolitik so beschaffen sein, dass die Rechte von Arbeitnehmern und indigenen Völkern geachtet werden, insbesondere wenn diese im Abbau der für technologische Produkte und erneuerbare Energien so wichtigen Mineralien sowie in der Verarbeitung von Elektroschrott (beispielsweise außer Betrieb genommene Solarpaneele und Windturbinen) tätig sind.
- 70.** Darüber hinaus hat der Ausstieg aus Kohle (und Erdöl) über den relativ geringen Anteil der Beschäftigten in diesen Industriezweigen hinausreichende sozioökonomische Folgen. In vielen Ländern und Regionen mit reichhaltigen Kohle-, Erdöl- und Erdgasvorkommen fehlt es an wirtschaftlicher Diversifizierung und alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten. Noch verschärft wird diese Herausforderung durch die Abgelegenheit einiger Bergbauregionen und das im Bergbau und der Erdöl- und Erdgasgewinnung wurzelnde Identitätsgefühl vieler Gemeinschaften.
- 71.** Die Auswirkungen auf die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft werden weitreichend sein, da dieser Sektor direkt von der Verfügbarkeit und Qualität der natürlichen Ressourcen und Ökosysteme abhängt. Klimawandel und Artenschwund, Entwaldung und Umweltzerstörung gefährden das Einkommen und die Ernährungssicherheit von 40 Prozent der Beschäftigten weltweit, die auf eine stabile und gesunde Umwelt angewiesen sind. Darüber hinaus tragen die derzeitigen Nahrungsmittelsysteme, die auf industrieller Agrarproduktion beruhen, die ihrerseits zu Entwaldung führt, zu bis zu einem Drittel der Treibhausgasemissionen, zu bis zu 80 Prozent des Verlusts an biologischer Vielfalt und zu bis zu 70 Prozent des Süßwasserverbrauchs bei, können zugleich aber Millionen von Menschen keine vollwertige Ernährung bieten. Die Viehzucht für den Fleischkonsum, die weltweit 70 Prozent aller landwirtschaftlichen Flächen beansprucht, ist mit verbreiteter Umweltzerstörung und wachsender Ernährungsunsicherheit verknüpft. Nicht nachhaltige und zerstörerische Fischereipraktiken wirken als treibender Faktor für den Zusammenbruch der weltweiten Fischbestände, was langfristig mit wirtschaftlichen und Beschäftigungsverlusten einhergeht und die Lebensgrundlage von Fischern und ihren Gemeinschaften bedroht.⁶⁵
- 72.** Klimawandelbedingte Auswirkungen wie veränderliche Niederschlagsmuster und steigende Temperaturen verschärfen die Herausforderungen für die Nachhaltigkeit in diesem Sektor, treiben Landwirte in die Armut und erhöhen das Risiko von sozialen Konflikten, Zwangsvertreibungen und geschlechtsspezifischer Gewalt.
- 73.** Um Nahrungsmittelsicherheit und Ernährung für eine wachsende Weltbevölkerung zu gewährleisten, muss daher eine Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung verfolgt werden, die die Nahrungsmittelsysteme auf der Grundlage eines Ansatzes für einen gerechten Übergang in der Agrar- und Ernährungswirtschaft umgestaltet, und zwar zum Nutzen der bäuerlichen Gemeinschaften, der Arbeitnehmer, der Verbraucher und der Umwelt. Ein solcher Ansatz ist von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung von menschenwürdiger Arbeit in landwirtschaftlichen

⁶⁵ IAO, *Sectoral Policies for a Just Transition*, 14.

Betrieben und entlang der gesamten Agrar- und Nahrungsmittellieferkette und die Bewältigung der miteinander verknüpften Herausforderungen des Klimawandels sowie des Verlusts der biologischen Vielfalt durch klimabewusste landwirtschaftliche Praktiken und massive Investitionen in naturbasierte Lösungen.

- 74.** Der Klimawandel trifft Landwirte, Fischer und Beschäftigte in ländlichen Gebieten und niedrig gelegenen Küstenregionen besonders hart, was Konflikte und Zwangsmigration verstärkt. Der fehlende Schutz für Migranten und die Hindernisse für menschenwürdige Arbeit in den Aufnahmegemeinschaften innerhalb der Länder oder länderübergreifend drohen die Ungleichheit weiter zu verschärfen. Der Mangel an regulären Wegen und Schutz drängt die Menschen in irreguläre Migration und prekäre, schlecht bezahlte Arbeitsverhältnisse.
- 75.** Wenn Menschen, die von den Auswirkungen des Klimawandels besonders betroffen sind, Zugang zu menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten im Ausland erhalten, können sie ihre Resilienz durch die Diversifizierung ihrer Lebensgrundlage, durch Qualifizierung oder durch die Investition von Rücküberweisungen in Anpassungsaktivitäten stärken. Die Politik in den Bereichen Arbeitsmigration, Klimaanpassung und Katastrophenrisikominderung muss daher besser auf die Beschäftigungspolitik abgestimmt und im Wege des sozialen Dialogs entwickelt werden.

1.3.2. Die sozioökonomische Herausforderung und Chance

- 76.** Es besteht die Gefahr, dass sich die soziale Chancengerechtigkeit verschlechtert, insbesondere infolge einer Energiewendepolitik. Da Energie ein Einsatzmittel in der Düngemittelproduktion, der Nahrungsmittelverarbeitung, im Verkehrssektor sowie beim Kochen und Heizen ist, treiben die steigenden Energiekosten die Preise für Nahrungsmittel und andere Güter des Grundbedarfs in die Höhe. Einkommensschwache Haushalte sind davon unverhältnismäßig stark betroffen. Ein großer Teil der Ausgaben einkommensschwacher Haushalte entfällt auf Lebensmittel, Verkehr und Wohnen, wohingegen dieser Anteil bei Haushalten mit hohem Einkommen wesentlich geringer ist, weshalb ein Anstieg der Energiepreise die Ungleichheit verschärft.⁶⁶ Dies könnte zur Folge haben, dass Millionen Menschen in die Armut getrieben werden, der Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten noch ungleicher wird und die Geschlechter-, Einkommens- und Lohnungleichheit wächst. Dabei könnte es zu politischer Instabilität, sozialen Unruhen, Konflikten und Widerstand gegen die Klimapolitik kommen. Dies wiederum untergräbt die Realisierbarkeit von Klimamaßnahmen.
- 77.** Damit die Energiewende – aus sozialer Sicht sowie unter dem Aspekt der Chancenungleichheit und Einkommensverteilung – gerecht ausfällt, müssen Einkommens- und Energieungleichheit anerkannt und parallel angegangen werden. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Politik sind progressive CO₂-Bepreisungssysteme, bei denen die Einnahmen in Sozialschutzsysteme reinvestiert werden, die Einkommenssicherheit gewährleisten, beispielsweise durch Transferzahlungen als Bestandteil der Umsetzung der Energiepreis- und Subventionsreform.⁶⁷
- 78.** Erkenntnisse des World Inequality Lab deuten darauf hin, dass zur Bekämpfung der Ungleichheit die internationalen und nationalen Steuersysteme grundlegend umgestaltet werden müssen, um die Steuerprogressivität zu erhöhen und sicherzustellen, dass die Anstrengungen zur Bewältigung der Klima- und Umweltkrise gleichmäßig auf alle Bevölkerungsgruppen verteilt werden.⁶⁸

⁶⁶ IRENA, *Renewable Energy and Jobs*.

⁶⁷ Chancel et al., *Climate Inequality Report 2023*, 81.

⁶⁸ Chancel et al., *Climate Inequality Report 2023*, 130.

1.3.3. Eine Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit

79. Wie umfangreich die Übergänge im Sozialbereich und auf den Arbeitsmärkten sind und welche Ergebnisse sie erbringen, wird nicht allein von der Wirtschaftsstruktur der einzelnen Länder und der Qualität ihres Unternehmensumfelds, ihren Industriesektoren und der Verfügbarkeit von Qualifikationen, sondern vor allem auch von den grundsatzpolitischen Entscheidungen und der Art der Politikmaßnahmen abhängen. Es bedarf dringend mutiger Maßnahmen seitens der Regierungen, die in Beratung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden entwickelt werden und auf den drei Säulen nachhaltiger Entwicklung – Wirtschaftswachstum, soziale Entwicklung und Umweltschutz – aufbauen. Werden diese gut gesteuert, können sie die Krise des Planeten in eine Gelegenheit verwandeln, die globale Ungleichheit zu verringern, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und einen gerechten Übergang für alle zu gewährleisten.
80. Die potenziellen Gewinne in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und Armutsminderung lassen sich nur dann realisieren, wenn die Klima- und die Sozialpolitik in einer kohärenten, sich gegenseitig verstärkenden Weise konzipiert und umgesetzt werden. Eine entschlossene Reaktion auf die globale ökologische Krise kann nur dann sozial verträglich sein, wenn sie auf sozialer Gerechtigkeit beruht und eine faire Verteilung der Vorteile und Lasten in der gesamten Gesellschaft gewährleistet. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedsgruppen der IAO maßgebliche Orientierungshilfe geben, indem sie den einzigartigen dreigliedrigen Ansatz der Organisation nutzen, um die historische Chance zur Förderung von sozialer Gerechtigkeit zu ergreifen. Eine Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit könnte dazu beitragen, die Krise des Planeten zu bewältigen und die ungleiche Entwicklung zwischen und innerhalb von Ländern für kommende Generationen wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

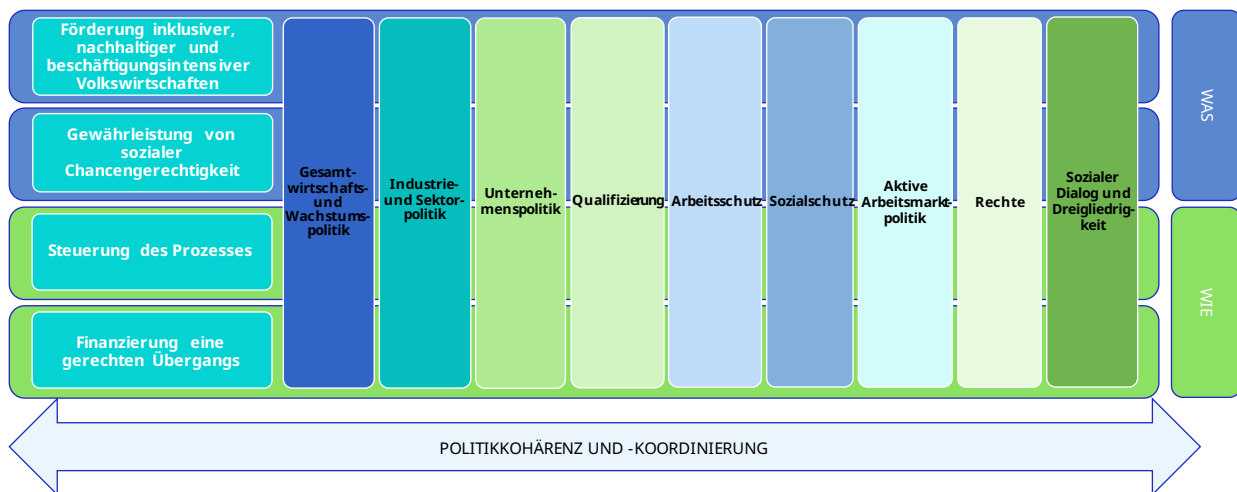
► Kapitel 2. Politik und Maßnahmen zur Förderung eines gerechten Übergangs

2.1. Handlungsrahmen für einen gerechten Übergang

- 81.** Aufbauend auf den 2015 von Vertretern von Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden angenommenen Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang werden in diesem Kapitel die zentralen Politikbereiche betrachtet, in denen dringende Maßnahmen geboten sind, um sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Ergebnisse zu erzielen, sowie wichtige Prozesse und verschiedene Finanzierungsrahmen für ihre Umsetzung behandelt. Der Handlungsrahmen umfasst vier Kernelemente:
- Förderung inklusiver, nachhaltiger und beschäftigungsintensiver Volkswirtschaften;
 - Gewährleistung von sozialer Chancengerechtigkeit;
 - Steuerung des Prozesses;
 - Finanzierung eines gerechten Übergangs.
- 82.** Diese zentralen Elemente bestimmen die grundsatzpolitischen Dimensionen, die einen gerechten Übergang gewährleisten würden (das „Was“). Auf dem Weg zu wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Gesellschaften müssen wir – im Rahmen der begrenzten Ressourcen unseres Planeten – inklusive Volkswirtschaften fördern, die menschenwürdige Arbeitsplätze für alle bieten. Sicherzustellen, dass alle Menschen, die willens und in der Lage sind zu arbeiten, auch diskriminierungsfreien Zugang zu angemessenen Arbeitsplätzen haben, ist der Schlüssel zu einer am Menschen orientierten Entwicklung und zur Verwirklichung von sozialer Chancengerechtigkeit, die ihrerseits grundlegend für ein rascheres Vorgehen gegen den Klima- und Umweltwandel sind. Zugleich erfordert die Gewährleistung von sozialer Chancengerechtigkeit auch den Schutz derjenigen, die Gefahr laufen, beim Übergang den Anschluss zu verlieren, und maßgeschneiderte Maßnahmen zur Nutzung ihres Potenzials.
- 83.** Darüber hinaus betreffen die Elemente auch den Prozess und die Mechanismen für einen gerechten Übergang (das „Wie“). Durchdachte Politikkonzepte bilden die Grundlage für einen gerechten Übergang, bleiben jedoch unrealisiert, wenn sie nicht sorgfältig abgestimmt werden, alle einschlägigen Interessenträger einbeziehen und finanziert werden. Angesichts der akuten Klimasituation, der Umweltzerstörung und der mehrfachen Krisen, die die Arbeitswelt verändern, ist es dringend erforderlich, Politikmaßnahmen zur Herbeiführung eines nachhaltigen Wandels und sozial gerechter Ergebnisse zu konzipieren, durchzuführen und zu finanzieren.
- 84.** Die zentralen Elemente erstrecken sich auf alle in den Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang dargelegten Politikbereiche, die jeweils eigenständige und doch ineinandergreifende Beiträge leisten (Abbildung 1). So trägt die Gesamtwirtschafts- und Wachstumspolitik nicht nur zur Förderung beschäftigungsintensiver Volkswirtschaften bei, sondern bildet, sofern sie durchdacht ist, auch einen integralen Bestandteil sozialer Chancengerechtigkeit, da sie eine Sektorpolitik fördert, die den derzeit ausgeschlossenen Personen Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet, und ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen schafft. Zudem werden dadurch die Sozialausgaben auf die Bedürftigsten ausgeweitet. Damit diese Politik von der Bevölkerung mitgetragen und unterstützt wird, ist es entscheidend, dass sie im Wege des sozialen Dialogs entwickelt wird. Das Politikpaket kann so gestaltet werden, dass es eine progressive und ökologisch orientierte

Besteuerung beinhaltet, um ein förderliches Umfeld für grüne Investitionen bereitzustellen und die zur Finanzierung des Wandels erforderlichen Mittel zu beschaffen.

► **Abbildung 1. Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang: Handlungsrahmen**



85. Die Steuerung des Übergangsprozesses erfordert Kohärenz in allen Politikbereichen und eine wirksame institutionelle Koordinierung für die Planung und Umsetzung der Veränderungen, die an faktengestützten Überwachungs- und Evaluierungsrahmen ausgerichtet ist. Im Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, ergeht die Forderung nach einem koordinierten Ansatz für die Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Förderung einer vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung. Im Kontext eines gerechten Übergangs besteht die zweifache Herausforderung darin, in der Umweltpolitik beschäftigungspolitische Erwägungen zu berücksichtigen und zugleich die ökologische Nachhaltigkeit der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu gewährleisten. Diese grundlegenden Prinzipien eines gerechten Übergangs sind in den Politikbereichen verankert, die in den Leitlinien der IAO dargelegt werden.

2.2. Zentrale Politikkonzepte für einen gerechten Übergang

86. Die Verwirklichung eines gerechten Übergangs erfordert entschlossenes politisches Handeln, das der Politik ein menschliches Antlitz verleiht und Klima- und Beschäftigungsziele in einen kohärenten Politikrahmen einbindet. Erwiesenermaßen kann eine fortschrittliche Klima- und Umweltpolitik, sofern sie sorgfältig konzipiert ist, auch für Beschäftigungs- und Chancengerechtigkeitsziele von Vorteil sein. Ein Übergang zur Klimaneutralität kann zu einem Nettozuwachs an Arbeitsplätzen führen, wenngleich dies stark vom jeweiligen Sektor abhängt.⁶⁹

2.2.1. Gesamtwirtschafts- und Wachstumspolitik für nachhaltige Volkswirtschaften

87. Die Gesamtwirtschaftspolitik bietet einen wichtigen Steuerungsmechanismus zur Verwirklichung der Ziele im Zusammenhang mit der Minderung der CO₂-Emissionen und der Förderung eines

⁶⁹ IAO, *Greening with Jobs*, 53.

gerechten Übergangs.⁷⁰ So können Instrumente der Gesamtwirtschaftspolitik Investitionen in erneuerbare Energien, neue Technologien und umweltverträgliche Produktionsverfahren auslösen sowie Investitionen in Humankapital und die für den Übergang erforderlichen Qualifikationen ankurbeln. Eine durchdachte, grüne, inklusive und geschlechtertransformative Gesamtwirtschaftspolitik kann die Resilienz der Wirtschaft gegenüber den Auswirkungen von Klimaschocks steigern und den Übergang auf den Arbeitsmärkten erleichtern, indem sie die Schaffung grüner Arbeitsplätze und gleiche Beschäftigungschancen in allen Sektoren fördert und dabei gezielt an der Gleichstellung in einzelnen Branchen und Berufen ansetzt.⁷¹

- 88.** Die wichtigsten Komponenten der Gesamtwirtschaftspolitik, die Einfluss auf einen gerechten Übergang haben, sind fiskalpolitische und geldpolitische Instrumente. Ein wichtiges Mittel im Bereich der grünen Fiskalpolitik besteht darin, Marktversagen, das zu übermäßigen Emissionen führt, zu beheben, indem die Verursacher durch Bepreisung von CO₂-Emissionen für die sozialen Kosten der Emissionen aufkommen müssen. Aus politökonomischen Gründen kann es jedoch in vielen Ländern schwierig sein, Preisverzerrungen, etwa Subventionen für fossile Energieträger, zu beseitigen. Regierungen in aller Welt investieren noch immer jährlich rund eine halbe Billion US-Dollar – mehr als das Dreifache des für erneuerbare Energien bereitgestellten Betrags – in die künstliche Senkung der Preise für fossile Energieträger.⁷²

► Kasten 2. CO₂-Bepreisung und Überlegungen zu einem gerechten Übergang

Instrumente zur CO₂-Bepreisung, insbesondere CO₂-Steuern, können wirksame Mittel für Verhaltensänderungen hin zu klimafreundlichen Ergebnissen sein. In der Praxis kann die Verwaltung eines Systems zur Bepreisung von Emissionen, das die meisten Emissionen erfasst und progressiv angelegt ist, allerdings eine technische Herausforderung darstellen, insbesondere wenn die tieferen Ursachen für das Marktversagen, das zu den Emissionen führt, fortbestehen und nicht wirksam angegangen werden. Anstatt Emissionen direkt zu besteuern, haben sich viele Länder für die Einführung von Emissionshandelssystemen entschieden, über das mengenmäßig begrenzte Emissionsberechtigungen vergeben werden. Bekanntestes Beispiel ist das EU-Emissionshandelssystem, das seit 2005 in Kraft ist. In jüngerer Vergangenheit brachte China sein nationales System auf den Weg, das schätzungsweise ein Siebtel der weltweiten CO₂-Emissionen erfasst.

In einem Kontext, in dem die theoretischen Bedingungen für perfekte Märkte nicht gegeben sind, externe Effekte auftreten und es zu Marktversagen kommt, das Umweltschäden bewirkt, sollte ein gut gesteuertes CO₂-Bepreisungssystem Preissignale an den Markt senden, damit dieser sich auf grüne Technologien umstellt, und zugleich einkommensschwache Haushalte vor unangemessenen finanziellen Folgen schützt. Eine Politik der CO₂-Besteuerung kann und sollte mit zusätzlichen öffentlichen Ausgaben, einer verstärkten Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Unterstützung durch grüne Subventionen sowie Sozialschutz kombiniert werden, um die Wohlfahrtsverluste auszugleichen und negative Verteilungseffekte zu vermeiden. CO₂-Steuer-Modelle sollten sorgfältig konzipiert werden, damit sie sich nicht unverhältnismäßig negativ auf beispielsweise kleine und mittlere Unternehmen und ländliche Gemeinschaften auswirken. Darüber hinaus könnten sie genutzt werden, um die Inzidenz von verzerrenden und regressiven Steuern auf den Faktor Arbeit zu verringern und so Ungleichheit zu reduzieren und den größtmöglichen Nutzen aus der Reform zu ziehen.

- 89.** Neben Umweltsteuern können auch andere direkte und indirekte Steuern (etwa die Mehrwertsteuer) als wichtige Politikinstrumente herangezogen werden, um zu gewährleisten, dass die

⁷⁰ Dieser Abschnitt stützt sich weitgehend auf IAO, *Greening Macroeconomic Policies: Current Trends and Policy Options*, Just Transition Policy Brief, November 2022.

⁷¹ IAO, *Gender Equality and Green Jobs*, Policy brief, 2015.

⁷² Jocelyn Timperley, „Why fossil fuel subsidies are so hard to kill“, *Nature*, 20. Oktober 2021.

Finanzierung der sozialen und wirtschaftlichen Ausgaben für einen gerechten Übergang gesichert ist. Die Schaffung ausreichenden fiskalpolitischen Spielraums für die notwendigen Investitionen in öffentliche Güter (etwa intelligente Netze, die Wiederherstellung von Ökosystemen und die grundlegende Infrastruktur für elektrische Ladestationen) und Sozialausgaben (beispielsweise in den Sozialschutz zur Erleichterung des Übergangs) ist ein wichtiger Bestandteil eines grünen Politikpakets. Da Regierungen wichtige Verbraucher von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen sind, bietet die Förderung einer nachhaltigen Beschaffungspolitik eine Möglichkeit, Anreize für die weitere Nutzung grüner Technologien zu schaffen und Innovationen zu fördern. Die Erfahrungen, die in jüngster Zeit mit den als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie aufgelegten historischen Konjunkturpaketen gewonnen wurden, haben gezeigt, dass fiskalpolitische Anreize genutzt werden können, jedoch nicht immer genutzt werden, um öffentliche und private Investitionen in Richtung eines grünen Übergangs zu lenken. Öffentliche Investitionen und Beschaffung, Besteuerung und gezielte Subventionen sind allesamt Teil des gesamtwirtschaftlichen Instrumentariums zur Bepreisung von Klima- und Umweltexternalitäten und zur Verwirklichung von mehr Chancengerechtigkeit bei den Ergebnissen.

► **Kasten 3. Konjunkturpakete für einen besseren Wiederaufbau?**

Bei Wirtschaftskrisen sind Konjunkturpakete eine gängige Politikmaßnahme zur Ankurbelung von Wirtschaft und Beschäftigung. Mitunter beinhalten sie auch ökologische Ziele. Während der COVID-19-Krise wurden vor allem in Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen Konjunkturpakete in Rekordhöhe aufgelegt, um dem wirtschaftlichen Abschwung entgegenzuwirken. Wenngleich sich die Ausgaben für die Erholung stärker an Nachhaltigkeitszielen hätten orientieren können, um einen „besseren und umweltverträglicheren Wiederaufbau“ zu ermöglichen, gab es in mehreren Ländern Bemühungen, ein beschäftigungsintensives nachhaltiges Wachstum zu fördern.

In Frankreich zielt das Programm „France Relance“ kurzfristig darauf ab, die Wirtschaftstätigkeit wieder auf den Stand vor der Pandemie zu bringen und die Arbeitslosigkeit zu verringern. Längerfristig gilt es, den grünen Übergang durch die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts und Investitionen in Qualifikationen und Arbeitsplätze voranzutreiben. Der Plan ist mit einem Haushalt von insgesamt 100 Milliarden Euro ausgestattet, was den von der EU finanzierten nationalen Aufbau- und Resilienzplan einschließt.

In Indonesien soll der Fahrplan für eine grüne Erholung Anreize für Arbeitsplatzschaffung und Wachstum durch die Förderung der grünen Wirtschaft bieten. Auf strategischer Ebene zielt der Fahrplan darauf ab, eine grüne Erholung durchgehend in die Entwicklungsplanungs- und Haushaltsplanungsprozesse zu integrieren und Mittel für langfristige Initiativen für eine grüne Wirtschaft zu sichern. Auf programmatischer Ebene umfasst er Anreize für Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen im Bereich der Abfallwirtschaft, die Montage von Solarpaneelen an Gebäuden und Unterstützung zur Steigerung der Produktivität von Plantagenkulturen und des Einkommens der Landwirte bei gleichzeitiger Vermeidung von Entwaldung.

90. Wie aus den Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang hervorgeht, ist eine koordinierte Fiskal- und Geldpolitik zur Erleichterung des Übergangs zu einer grünen Wirtschaft ein wertvoller Bestandteil des Instrumentariums für einen gerechten Übergang. Die Auswirkungen einer solchen Politik auf die nachhaltige Unternehmensentwicklung und auf verschiedene Gruppen auf dem Arbeitsmarkt hängen jedoch von der Verteilung der Investitionen auf die einzelnen Sektoren ab. Daher ist eine sorgfältige länderspezifische Analyse der Bedingungen und Übertragungsmechanismen erforderlich, bevor Schlussfolgerungen über die geeignete Kombination von Politikmaßnahmen für jedes Land gezogen werden können.

2.2.2. Industrie- und Sektorpolitik auf der Grundlage technologischer Innovationen

- 91.** Im Zuge des Übergangs zu CO₂-armen Volkswirtschaften, eines sorgsameren Umgangs mit der Umwelt und einer nachhaltigen Produktions- und Konsumpraxis werden einige Sektoren schrumpfen, andere wachsen und viele sich durch neue Technologien und neue Produktions- und Arbeitsformen verändern. Vor dem Hintergrund der Chancen und Herausforderungen, die sich aus dem Übergang zu einer CO₂-armen, klimaresilienten, kreislaforientierten und digitalen Wirtschaft ergeben, formulieren die IAO-Mitgliedstaaten zunehmend entsprechende industrie- und sektorpolitische Konzepte oder Strategien und setzen diese um.^{73 74} Eine gezielte Industriepolitik wird nicht nur für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch zur Bewältigung einer Vielzahl gegenwärtiger Herausforderungen verfolgt, etwa im Zusammenhang mit der Förderung der Umstellung von Unternehmen auf eine nachhaltige Produktion, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Minderung der Armut, der Beteiligung an der technologischen Revolution und an globalen Wertketten, der Förderung effizienter und sauberer Energie und der Ökologisierung der Wirtschaft.⁷⁵
- 92.** Während herkömmliche industrie- und sektorpolitische Konzepte und Strategien stärker auf Wachstum, Produktivität und den Schutz der einheimischen Industrie ausgerichtet waren, setzt sich nun zunehmend die Erkenntnis durch, dass die Industriepolitik so gestaltet werden muss, dass sie einen ökologisch nachhaltigen und umweltverträglichen Übergang herbeiführt und die für den Übergang benötigten Arbeitsplätze, Qualifikationen und Innovationen fördert. Für viele Länder sind die Diversifizierung der Wirtschaft und der Energieversorgung zudem zentrale Elemente der national festgelegten Beiträge, die sie im Rahmen ihrer Klimamaßnahmen erstellen. Darüber hinaus haben in den letzten Jahren einige Länder wie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland⁷⁶ den Übergang betreffende Ziele in ihre Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie integriert.
- 93.** Bei der Formulierung und Umsetzung nachhaltiger und inklusiver sektor- und industriepolitischer Konzepte und Strategien sollten Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer besondere Aufmerksamkeit auf diejenigen Regionen, Gemeinschaften, Unternehmen und Arbeitnehmer verwenden, deren Lebensgrundlage durch die Einführung neuer Technologien und den Übergang zu grüneren und kreislaforientierten Produktionsweisen am meisten beeinträchtigt werden könnte.⁷⁷ Diese Strategien sollten dem Umstand Rechnung tragen, dass die sektorbezogene Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung in hohem Maße geschlechtsspezifisch geprägt ist und daher geschlechtertransformative Konzepte vonnöten sind, die gleichen Zugang zu Arbeitsplätzen für Frauen und Männer ermöglichen und die sektorübergreifende Mobilität stärken.

⁷³ Industrie- und sektorpolitische Konzepte oder Strategien beziehen sich auf Interventionen oder eine staatliche Politik mit dem Ziel, das Unternehmensumfeld zu verbessern oder die Wirtschaftstätigkeit in Richtung bestimmter Sektoren, Technologien oder Aufgaben umzustrukturieren.

⁷⁴ Im Zeitraum 2013–18 gaben mindestens 84 Länder auf allen Kontinenten Erklärungen zu ihrer Industriepolitik ab oder legten explizite Politikrahmen für die industrielle Entwicklung vor: Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, 2018, 128.

⁷⁵ José Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübler und Richard Kozul-Wright, *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, IAO, 2014, 1.

⁷⁶ Regierung des Vereinigten Königreichs, „PM Outlines His Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution for 250,000 Jobs“, Pressemitteilung, 18. November 2020.

⁷⁷ Als Beispiel für eine praktische Anwendung siehe Regierung von Kanada, „Task Force: Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities“, 11. März 2019.

Ebenso ist die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen, ethnischen Minderheiten, indigenen Völkern und anderen unterrepräsentierten Gruppen in den Politikdialog rund um das Thema des Übergangs von Sektoren eine zentrale Strategie, wenn es darum geht, einen gerechten und inklusiven Übergang zu gewährleisten.⁷⁸

► **Kasten 4. Industriepolitik als Mittel zur Bekämpfung des Klimawandels in den Vereinigten Staaten**

In den Vereinigten Staaten ist das 2022 angenommene Gesetz zur Verringerung der Inflation („Inflation Reduction Act“) dazu gedacht, den Übergang zu sauberer Energie und einer sichereren Umwelt voranzutreiben, zugleich aber auch Arbeitsplätze hervorzubringen und den Zugang zu erschwinglicher Energie zu verbessern. Dabei sollen klimabezogene Investitionen in Höhe von bis zu 391 Milliarden US-Dollar gezielt in die Entwicklung von sauberer Energie durch Technologie, Fertigung und Innovation sowie in die Energieeffizienz von Gebäuden, einen sauberen Verkehr, die Verringerung der Umweltverschmutzung und die Steigerung der Resilienz der Gemeinschaften fließen. Durch die kumulative Wirkung der in dem Gesetz vorgesehenen Klima-, Energie- und Umweltinvestitionen sollen in den nächsten zehn Jahren mehr als 9 Millionen Arbeitsplätze entstehen und die Emissionen bis 2030 um 40 Prozent sinken. Das Gesetz fördert zudem die Initiative Justice40, die sich zum Ziel gesetzt hat, 40 Prozent des Gesamtnutzens der Investitionen in Klima, saubere Energie, Infrastruktur und damit zusammenhängender Bundesinvestitionen an benachteiligte Gemeinschaften weiterzugeben, die unverhältnismäßig stark von Umweltverschmutzung und Umweltgefahren betroffen sind.

2.2.3. Unternehmenspolitik und Förderumfeld für den Wandel

94. In Bezug auf einen gerechten Übergang spielt der private Sektor insofern eine unverzichtbare Rolle, als er neue menschenwürdige Arbeitsplätze schafft, in neue Technologien investiert und sie einführt und Geschäftspraktiken anwendet, die eine nachhaltigere Wirtschaft fördern. Die Regierungen können ein Förderumfeld für nachhaltige Unternehmensentwicklung, Unternehmertum, Produktivitätswachstum und Innovation schaffen, indem sie den Rechtsrahmen so reformieren, dass er Anreize für private Investitionen in die grüne Wirtschaft bietet und neue Anforderungen in Bezug auf soziale Chancengerechtigkeit unterstützt und dadurch ein neues Ökosystem kleiner, mittlerer und großer Unternehmen fördert, das sich die neuen Möglichkeiten zunutze machen und Beschäftigung hervorbringen kann. Mit wachsendem Engagement der Wirtschaft für einen gerechten Übergang werden förderliche Politikkonzepte zur Vereinfachung und Regulierung des Unternehmensumfelds benötigt, die eine sich gegenseitig verstärkende Interaktion zwischen privaten und öffentlichen Akteuren im Hinblick auf sozial erstrebenswerte Ergebnisse gewährleisten.

► **Kasten 5. Privatwirtschaftliches Handeln für einen gerechten Übergang**

Einzelne Unternehmen sehen sich zunehmend der Erwartung ausgesetzt, Maßnahmen im Hinblick auf einen gerechten Übergang zu ergreifen. 2021 entwickelte die World Benchmarking Alliance, eine gemeinnützige Organisation, gemeinsam mit einer beratenden Gruppe unter Beteiligung der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE), des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) und der IAO Indikatoren zur Messung solcher Maßnahmen. Der Benchmark für den Bereich Klima und Energie erfasst 100 Erdöl- und Erdgasunternehmen, 50 Stromversorgungsunternehmen und 30 Automobilhersteller.

Zweck des Benchmarks ist es, Maßnahmen auf Unternehmensebene anzuregen, doch können Unternehmen zu ökologischen und sozialen Zielen auch im Wege von Zusammenarbeit und Partnerschaften bei-

⁷⁸ IAO, *Sectoral Policies for a Just Transition*, 4.

tragen. Ein Beispiel: In einem benachteiligten Gebiet in Nordschweden, das stark auf Stahl- und Bergbauindustrie angewiesen ist, schlossen sich öffentliche und private Unternehmen zusammen, um in ein Projekt zur Stahlerzeugung ohne fossile Energieträger zu investieren und dieses zu entwickeln, wodurch Beschäftigungsmöglichkeiten entstanden.

- 95.** Je nach Region und Land kann die Qualität des Unternehmensumfelds allerdings stark schwanken. Faktoren wie wirtschaftliche Stabilität, staatliche Regulierung, Zugang zu Kapital und Ressourcen, Infrastruktur und Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften können die Dynamik des Unternehmensumfelds insgesamt beeinflussen und einen gerechten Übergang in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land entweder erleichtern oder hemmen. Wie aus einer gemeinsamen Studie des IAA-Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und der IOE hervorgeht, sind sich nahezu 70 Prozent der Unternehmen des erheblichen Einflusses der wachsenden Umwelt- und Katastrophenrisiken auf ihre Geschäftstätigkeit bewusst.⁷⁹ Darüber hinaus zeigt eine aktuelle Umfrage des Weltwirtschaftsforums, dass die kurz- und mittelfristigen Überlegungen von Wissenschaftlern, Unternehmen, Regierungen, der Zivilgesellschaft und Vordenkern weltweit in erster Linie von gesellschaftlichen und ökologischen Risiken bestimmt werden.⁸⁰ Indem die Regierungen für ein günstiges Unternehmensumfeld sorgen und Klima- und Umweltmaßnahmen in Verbindung mit Maßnahmen für einen gerechten Übergang ergreifen, können sie diese Risiken abmildern sowie Unternehmertum, Innovation, grüne Arbeitsplätze und ein inklusives Wirtschaftswachstum fördern, was wiederum der Gesellschaft zugutekommt.
- 96.** Neben den Risiken im externen Umfeld begegnen Unternehmen auch Hindernissen in ihrem unmittelbaren Geschäftsumfeld. Wie aus Unternehmensumfragen der Weltbank hervorgeht, gilt der Zugang zu Finanzmitteln noch vor Korruption nach wie vor als wichtigstes Hindernis für die Unternehmensentwicklung, insbesondere in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara.⁸¹ Fehlender Zugang zu Finanzmitteln, begrenzte Qualifikationen (einschließlich digitaler und technologischer Kompetenz sowie Managementfähigkeiten) und unzureichende Informationen darüber, wie Marktchancen erschlossen werden können, stellen noch immer erhebliche Hindernisse dar, insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen, und zwar sowohl beim Schritt auf grüne Märkte als auch bei der Ökologisierung ihrer Geschäftsprozesse. Infolgedessen sind die Unternehmen in Zyklen geringer Produktivität gefangen und nur begrenzt in der Lage, zu wachsen und sich grüne Geschäftspraktiken anzueignen.
- 97.** Diese Umfragen erstrecken sich allerdings nicht auf informelle Wirtschaftseinheiten, die mit ganz eigenen Zwängen konfrontiert sind. Die informelle Wirtschaft umfasst mehr als die Hälfte der globalen Erwerbsbevölkerung und mehr als 90 Prozent der Kleinst- und Kleinunternehmen weltweit, die in Bezug darauf, ihr Betriebsoptimum und wirtschaftliche Rentabilität zu erreichen, vor Herausforderungen stehen. Im Hinblick auf die Ziele eines gerechten Übergangs ist die Einbeziehung informeller Arbeitskräfte und Wirtschaftseinheiten daher ein wichtiges Element. Zu diesem Zweck gilt es, die Zusammenhänge zwischen Maßnahmen für einen gerechten Übergang und Formalisierungsstrategien stärker zu verdeutlichen und sicherzustellen, dass die spezifischen Herausforderungen für Arbeitskräfte sowie Kleinst- und Kleinunternehmen in der informellen Wirtschaft angegangen werden.⁸²

⁷⁹ IAO und IOE, *Changing Business and Opportunities for Employer and Business Organizations*, 2019, 45.

⁸⁰ Weltwirtschaftsforum, *The Global Risks Report 2023*, 18. Auflage, 14.

⁸¹ Siehe <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploretopics/biggest-obstacle>.

⁸² IAO, *A Double Transition: Formalization and the Shift to Environmental Sustainability with Decent Work*, 2022, 17–18.

98. Darüber hinaus können Geschlechtergleichstellung und Vielfalt innerhalb von Unternehmen und Unterstützungsorganisationen bei der Bekämpfung des Klimawandels nachweislich eine erhebliche Wirkung entfalten.⁸³ Um die Macht von Frauen als Trägerinnen des Wandels für einen gerechten Übergang innerhalb solcher Einrichtungen zu nutzen, sollte die Politik so gestaltet werden, dass sie ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis auf allen Unternehmensebenen herstellt und die Umsetzung grüner Strategien und Praktiken fördert. Einen geeigneten Rahmen für die Förderung der Geschlechtergleichstellung am Arbeitsplatz bieten die internationalen Arbeitsnormen.⁸⁴

► Kasten 6. Strategien für grüne Arbeitsplätze zur Förderung nachhaltiger Unternehmen

Die Bemühungen, beim Übergang zur Nachhaltigkeit ein Höchstmaß an Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, sind in der Regel in einer Politik zur Förderung grüner Arbeitsplätze verankert. Länder wie Argentinien, Côte d'Ivoire, Ghana, Mauretanien und Senegal haben nationale Strategien oder Aktionspläne für grüne Unternehmen und Arbeitsplätze entwickelt, die Besorgnisse in Bezug auf Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, thematisieren und zugleich ökologische Ziele voranbringen. Dabei liegt der Schwerpunkt in der Regel auf Unternehmensentwicklung und Qualifikationen.

In Ghana arbeitete das Ministerium für Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen in Beratung mit den Sozialpartnern, mehreren Fachministerien, der Zivilgesellschaft und Hochschulen eine nationale Strategie für grüne Arbeitsplätze aus. Die Strategie baut auf der 2015 angenommenen nationalen Beschäftigungspolitik Ghanas auf, in der Ökologisierung als eine der neuen Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen benannt wurde, und umfasst vier Komponenten: Politikkoordinierung und Kapazitätsaufbau, Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze, grüne Unternehmen und nachhaltige Finanzierung.

In den Philippinen zielt das Gesetz über grüne Arbeitsplätze vom April 2016 darauf ab, nachhaltiges Wachstum zu fördern, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und Resilienz gegenüber dem Klimawandel aufzubauen. Verschiedene Regierungsstellen werden damit beauftragt, grüne Arbeitsplätze in ihren jeweiligen Ressorts zu fördern. Der Schwerpunkt des Gesetzes liegt auf Unternehmensentwicklung und Qualifikationen. Durch die Einführung einer Reihe von finanziellen Anreizen sollen Unternehmen ermutigt werden, grüne Arbeitsplätze zu schaffen und entsprechende Schulungen anzubieten. Zudem sind Unterstützungsdienste für Kleinst-, kleine- und mittlere Unternehmen vorgesehen, insbesondere im Bereich der sauberen Technologien. Das Gesetz enthält Bestimmungen für die Erarbeitung von Ausbildungsordnungen und Qualifikationsrahmen, die die Zertifizierung von Fachkräften in grünen Berufen erleichtern sollen, und für die Konzeption eines nationalen Plans zur Personalentwicklung für grüne Arbeitsplätze.

99. In den Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang wird die Notwendigkeit umfassender Politikrahmen unterstrichen, die auf dem sozialen Dialog beruhen und ein günstiges Umfeld für eine nachhaltige Unternehmensentwicklung schaffen. Finanzielle Anreize (etwa Zuschüsse, zinsgünstige Darlehen und steuerliche Anreize), eine grüne öffentliche Beschaffungspolitik, die Formalisierung von Unternehmen und die Höherqualifizierung von Führungskräften ebenso wie Arbeitnehmern zur Förderung von Innovationen können den Weg für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften ebnen. Negative Auswirkungen auf Wachstum und Wohlstand zu vermeiden, bedeutet jedoch auch, dass Spannungen auf dem Arbeitsmarkt bewäl-

⁸³ Yener Altunbas et al., *Does Gender Diversity in the Workplace Mitigate Climate Change?*, Arbeitspapier Seriennr. 2650, Europäische Zentralbank (EZB), Februar 2022.

⁸⁴ Darunter das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, das Übereinkommen (Nr. 190) über Gewalt und Belästigung, 2019, das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, und das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000.

tigt werden müssen und dass die erforderlichen Investitionen in den grünen Übergang andere Investitionen nicht verdrängen dürfen, sondern ergänzen müssen.

2.2.4. Neu- und Höherqualifizierung für Arbeitsmärkte im Wandel

100. Qualifikationen spielen bei einem gerechten Übergang in zweifacher Hinsicht eine Rolle, da sie sowohl als Wachstumsmotor als auch als Puffer gegen negative Auswirkungen des Klima- und Umweltwandels und anderer globaler Krisen dienen. Die Verfügbarkeit relevanter Qualifikationen begünstigt das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigungs- und Unternehmenspolitik sowie den Industrie- und Strukturwandel. Qualifikationen ziehen Investitionen an und tragen zur Ökologisierung von Unternehmen und zur Einführung neuer Technologien, einschließlich sauberer und digitaler Technologien, bei. Diese Maßnahmen wiederum steigern die Produktivität, so auch in Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen, und stärken das Beschäftigungswachstum. Zudem spielt Qualifizierung eine wichtige Rolle in Bezug auf die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen beim ökologischen und digitalen Wandel. Der Zugang zu Qualifizierungsangeboten für grünere Arbeitsplätze erleichtert einen inklusiven und gerechten Übergang und steigert die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern und die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen im Hinblick auf neue grüne Vorhaben. Eine gezielte Ausbildung für Frauen, junge Menschen und benachteiligte Gruppen trägt dazu bei, dass diese sich später grünen Arbeitsplätzen zuwenden. Darüber hinaus ist die Ausweitung der Möglichkeiten zur Neuqualifizierung entscheidend wichtig für die Bereitstellung einer alternativen Lebensgrundlage für Menschen in klimatisch anfälligen Gebieten (etwa Küstengemeinschaften und Feuchtgebieten) und die Verringerung des Risikos klimabedingter Vertreibungen. Damit relevante Qualifikationen verfügbar sind und Zugang zur Ausbildung besteht, ist es jedoch erforderlich, massiv in Angebote der allgemeinen und beruflichen Bildung für neue, im Zuge des grünen Wandels entstehende Arbeitsplätze zu investieren und Arbeitnehmer aus schrumpfenden Industriezweigen neu und höher zu qualifizieren, um ihnen einen reibungslosen Übergang in wachsenden Branchen zu ermöglichen.⁸⁵ Besonders wichtig ist es, in den Erwerb von übertragbaren, grundlegenden, semi-technischen und technischen Qualifikationen zu investieren, da diese berufs- und branchenübergreifend nutzbar sind und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer erhöhen.

► Kasten 7. Ökologisierung durch Qualifikationen in Indien

In Indien wurde 2015 der Beirat für den Qualifikationserwerb für grüne Arbeitsplätze von der Regierung im Rahmen der nationalen Mission für Qualifizierung eingesetzt. Dem vom Ministerium für neue und erneuerbare Energien und dem Verbund der indischen Industrie geförderten Rat gehören Vertreter von Regierungsministerien und Arbeitgeberverbänden sowie einzelne Arbeitgeber an. Sein Ziel ist es, den Qualifikationsbedarf in der grünen Wirtschaft zu ermitteln und von der Industrie getragene, gemeinschaftliche Initiativen für Qualifizierung und Unternehmensentwicklung umzusetzen. Zudem betreibt er Programme zur Entwicklung grüner Qualifikationen.

101. Trotz der jüngsten Fortschritte werden die Systeme für Qualifizierung und lebenslanges Lernen in vielen Ländern noch immer durch das Fehlen von kohärenten Politikkonzepten, Politikkoordi-

⁸⁵ Eine neuere Studie zu Arbeitsmarktdaten aus den USA und dem Vereinigten Königreich ließ erkennen, dass CO₂-arme Arbeitsplätze systematisch qualifikationsintensiver sind als andere Arbeitsplätze. Zudem erfordern solche Arbeitsplätze höherwertige informationstechnologische und kognitive Fähigkeiten, die vor dem Hintergrund des andauernden digitalen Wandels ebenfalls sehr gefragt sind. Die sich infolge des Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft herausbildende Qualifikationslücke ist daher größer und breiter als bisher angenommen: Misato Sato et al., *Skills and Wage Gaps in the Low-Carbon Transition: Comparing Job Vacancy Data from the US and UK*, CCCEP und Grantham Research Institute, Januar 2023, 15.

nierung und angebotsorientierten Ansätzen, unzureichende finanzielle Zuweisungen und Anreize, ungenügende Investitionen in die Infrastruktur, begrenzte personelle Ressourcen und Kapazitäten sowie zu unspezifische Maßnahmen gehemmt.⁸⁶ In Anbetracht dieser Herausforderungen müssen die Regierungen, die Arbeitgeber und die Vertreter der einzelnen Arbeitnehmer durch gemeinsame Anstrengungen und in geteilter Verantwortung wirksamere, relevantere und inklusivere Systeme für Qualifizierung und lebenslanges Lernen aufbauen, in denen Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung bedarfsorientierte Kurse bereitstellen und die Sozialpartner die Qualität und Quantität des Angebots strategisch mitbestimmen.⁸⁷

- 102.** Um die Entwicklung grüner Unternehmen zu fördern und die Relevanz von Qualifikationen und ihre Abstimmung auf die Erfordernisse zu verbessern, ist es entscheidend wichtig, die Qualifizierungspolitik auf stärker integrierte Weise auf die Gesamtwirtschafts-, Industrie-, Sektor-, Beschäftigungs-, Digital-, Arbeitsmigrations-, Klima- und Umweltwandelpolitik sowie die Unternehmenspolitik abzustimmen und eine systematische Politikkoordinierung und einen sozialen Dialog in der Planungs-, Konzeptions- und Umsetzungsphase zu erleichtern. Zudem ist es unerlässlich, wirksame Arbeitsmarktinformationssysteme und Systeme zur frühzeitigen Erkennung und Beobachtung des Qualifikationsbedarfs aufzubauen, um die Auswirkungen auf die Beschäftigung der grünen Wirtschaft und den sich wandelnden Qualifikationsbedarf in diesem Sektor besser zu verstehen. Qualitativ hochwertige und verlässliche Analysen und Daten zu Angebot und Nachfrage im Zusammenhang mit grünen Arbeitsplätzen werden eine effektivere Anpassung der Politikkonzepte, Strategien und Programme im Bereich Qualifizierung und somit eine passgenauere Stellenbesetzung ermöglichen.
- 103.** Um die Erwerbsbevölkerung von heute und morgen mit relevanten Qualifikationen auszustatten, ist es wesentlich, den Qualifikationsbedarf für den grünen Übergang zu ermitteln bzw. frühzeitig zu erkennen, entsprechende Arbeitsmarktinformationen zusammenzutragen und anschließend Qualifizierungsmaßnahmen auf allen Bildungsebenen, insbesondere der Berufsbildung, durchzuführen.⁸⁸ Wer auf einem grüneren Arbeitsmarkt bestehen will, benötigt eine gute Mischung beruflicher und technischer Fähigkeiten, z.B. in den Bereichen Ingenieurwesen und Anlagentechnik, Bauwesen und Energieeffizienz, Reparatur und Wartung, Verkauf und Marketing, aber auch Kernkompetenzen wie Zusammenarbeit, Kommunikation, Systemdenken und Problemlösungsvermögen.
- 104.** Ein zwingendes Gebot besteht darin, Unternehmen und Branchen zur Mitarbeit an der Ökologisierungagenda zu befähigen, da der Übergang zu ressourceneffizienten und CO₂-ärmeren Prozessen in den Betrieben beginnt. Unternehmen – insbesondere Klein- und Kleinunternehmen – benötigen bei ihrer Qualifizierung für die grüne Wirtschaft Unterstützung, da sie häufig nicht über die Kapazitäten und Ressourcen verfügen, um selbst Schulungen anzubieten. Insbesondere hochwertige Lehrstellen können die Relevanz des Lernens für die Arbeitswelt erhöhen und das Wachstum nachhaltiger Unternehmen fördern.⁸⁹
- 105.** Die Bereitstellung eines chancengerechten Zugangs zu Qualifikationen und lebenslangem Lernen für alle Menschen in sämtlichen Phasen ihres Privat- und Erwerbslebens in Verbindung mit gezielten Maßnahmen zur Deckung des Bedarfs benachteiligter und verletzlicher Gruppen, einschließ-

⁸⁶ IAO, *Gestaltung von Qualifikationen und lebenslangem Lernen für die Zukunft der Arbeit*, ILC.109/VI, 2021, und *Entschließung über Qualifikationen und lebenslanges Lernen*.

⁸⁷ IAO, *Skills Development for a Just Transition*, Just Transition Policy Brief, Oktober 2022, 10.

⁸⁸ IAO, *Greening TVET and Skills Development: A Practical Guidance Tool*, 2022, vii.

⁸⁹ Auf der 111. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz wird eine zweite Beratung über die Normensetzung zum Thema einer hochwertigen Lehrlingsausbildung stattfinden.

lich der Beschäftigten in der informellen Wirtschaft, wird die Chancen auf einen gerechten Übergang erhöhen. Der Einsatz digitaler Lernlösungen, eine erweiterte Finanzierung, Validierung und Anerkennung von Qualifikationen und allen Formen früherer Lernerfahrungen, mehr Angebote für eine Lehrlingsausbildung und die Rolle von Ausbildern und Lehrkräften sowie deren pädagogische Fähigkeiten sind wichtige Aspekte bei der Stärkung der Inklusivität der allgemeinen und beruflichen Bildung. Darüber hinaus spielt die Anerkennung der traditionellen Kenntnisse und Fähigkeiten indigener Völker eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels und Anpassung daran.

- 106.** Zur Verbesserung der für die Wirtschaft von morgen benötigten Qualifikationen sind verstärkte Investitionen in das Bildungssystem insgesamt erforderlich. Dies umfasst auch die Zuweisung inländischer Ressourcen und die Mobilisierung von Unterstützung im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Innovative Mechanismen zur Finanzierung von Qualifizierung und lebenslangem Lernen, etwa steuerliche Anreize, Umlage-/Zuschussysteme, Ausbildungsgutscheine und individuelle Lernkonten, tragen maßgeblich dazu bei, Anreize für die Beteiligung am lebenslangen Lernen zu schaffen und die Produktivität von Unternehmen, insbesondere von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen, zu steigern. Ebenso wichtig ist es, sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmer die Zeit und finanzielle Unterstützung (in Form von bezahltem Bildungsurlaub) erhalten, die sie für die Vereinbarkeit ihrer beruflichen und familiären Belange und ihres Bedarfs an lebenslangem Lernen während ihres gesamten Erwerbslebens benötigen. Darüber hinaus könnten öffentlich-private Partnerschaften für grüne Arbeitsplätze und Qualifizierung sowie dreigliedrige sektorspezifische Qualifizierungsgremien auf nationaler und Branchenebene sich als nützlich für die Förderung innovativer Ansätze und die Steigerung der Relevanz und Wirksamkeit von Systemen des lebenslangen Lernens und ihrer Finanzierung erweisen.

2.2.5. Arbeitsschutz bei einem gerechten Übergang

- 107.** Der Klima- und Umweltwandel stellt eine erhebliche Bedrohung für den Arbeitsschutz dar, da er das Risiko von arbeitsbedingten Verletzungen, Erkrankungen und Todesfällen erhöht. Arbeitnehmer sind den Folgen des Klimawandels häufig als Erste sowie länger und stärker als die allgemeine Bevölkerung ausgesetzt und oft unter Bedingungen tätig, die diese vermeiden kann.⁹⁰ Aufgrund der Exposition gegenüber den weltweit steigenden Temperaturen werden Arbeitnehmer einem höheren Risiko hitzebedingter Erkrankungen und Verletzungen bei der Arbeit unterliegen, und die Dauer, Häufigkeit und Intensität von Hitzestress wird zunehmen. Darüber hinaus wird der Klima- und Umweltwandel die arbeitsbedingte Belastung von Arbeitnehmern durch gefährliche Chemikalien, Luftverschmutzung sowie Infektions- und vektorübertragene Krankheiten erhöhen. Der Klimawandel wird mit zahlreichen gesundheitlichen Auswirkungen bei Arbeitnehmern in Verbindung gebracht, darunter Krebs, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Atemwegserkrankungen und Folgen für ihre psychosoziale Gesundheit.⁹¹ Besonders gefährdet ist die Gesundheit von Arbeitnehmern in Entwicklungsländern, wo ein großer Teil der Beschäftigten in der informellen Wirtschaft tätig, die Sicherheit unzureichend geregelt und die Arbeit körperlich sehr anstrengend ist, und diese Arbeitnehmer sind am wenigsten in der Lage, sich an die Folgen des Klima- und Umweltwandels anzupassen und ihre Lage zu verbessern.

⁹⁰ Max Kiefer et al., „Worker Health and Safety and Climate Change in the Americas: Issues and Research Needs“, *Rev Panam Salud Publica*, 2016; 40(3): 192–197.

⁹¹ Haruna M. Moda, Walter Leal Filho und Aprajita Minhas, „Impacts of Climate Change on Outdoor Workers and Their Safety: Some Research Priorities“ in *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16(18), 17. September 2019.

- 108.** Die Berücksichtigung des Arbeitsschutzes ist für einen gerechten Übergang entscheidend wichtig, da Risiken nicht nur durch Umweltveränderungen, sondern auch bei neuen Arbeitsprozessen oder durch den Einsatz gefährlicher Materialien beim Übergang entstehen können. Während Arbeitsprozesse, die grünere Praktiken fördern und den direkten Einsatz schädlicher Chemikalien vermeiden, die Arbeitsschutzrisiken mindern können, indem sie die Belastung der Arbeitnehmer durch gefährliche Stoffe mittels des Einsatzes von Automatisierung und Robotik senken, können andere Prozesse und Materialien die Risiken erhöhen. Arbeitnehmer können den während des Lebenszyklus von Solarpaneelen, insbesondere in Form von Elektroschrott, auftretenden giftigen Schwermetallen oder dem in energieeffizienten Kompaktleuchtstofflampen verwendeten Quecksilber ausgesetzt sein. Der rasche Abbau von Kobalt, einem wesentlichen Bestandteil von Lithium-Ionen-Batterien, ist mit erheblichen Arbeitsschutzrisiken für Arbeitnehmer aus verletzlichen Bevölkerungsgruppen verbunden.
- 109.** Alle Arbeitsplätze, auch grüne, sollten menschenwürdig, sicher und gesund sein. Um eine sichere und gesunde Zukunft für alle Arbeitnehmer und darüber hinaus für ihre Familien und Gemeinschaften zu gewährleisten, müssen Arbeitsschutzregelungen als grundlegende Dimension eines gerechten Übergangs angesehen werden. Die Regierungen können in Beratung mit den Sozialpartnern sicherstellen, dass Bewertungen des Arbeitsschutzrisikos den neuen Risiken Rechnung tragen, die sich aus der Ökologisierung ergeben, und angemessene Präventions- und Schutzmaßnahmen ausgehend von den Grundsätzen der Beseitigung und Eindämmung von Gefahren aufzeigen. Es wird erforderlich sein, Arbeitsschutznormen anzunehmen und umzusetzen und bei Bedarf neue Normen zu entwickeln. Für die Anwendung der Arbeitsschutznormen müssen Schulungen bereitgestellt werden, und die Arbeitsaufsichtsbehörden müssen über ausreichende Kapazitäten verfügen, um die Einhaltung der Normen zu überwachen. Die Arbeitsschutzregelungen und -programme sollten im Sinne der Politikkohärenz zwischen den Organisationen und den zuständigen Behörden koordiniert und vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen laufend verbessert werden.

► **Kasten 8. Schutz von Arbeitnehmern vor hitzebedingtem Stress in Zypern**

Zum Schutz von Arbeitnehmern vor neu auftretenden Risiken hat Zypern einen Verhaltenskodex für Hitzestress bei Arbeitnehmern entwickelt. Er bietet Orientierungshilfe zu der Frage, wie die Rechtsvorschriften umgesetzt werden können, um die mit hitzeexponierten Arbeitsplätzen verbundenen Risiken zu verringern und ein sicheres, gesundes und produktives Arbeitsumfeld zu schaffen. Des Weiteren werden Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmern vor Hitzestress sowohl im Innen- als auch im Außenbereich beschrieben, z.B. durch Überwachung der Lufttemperatur und -feuchtigkeit am Arbeitsplatz und entsprechende Anpassung der Arbeitsverfahren zur Gewährleistung der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer.

2.2.6. Sozialschutz zur Absicherung der Menschen gegen die nachteiligen Auswirkungen des Übergangs und zur Förderung der Beteiligung daran

- 110.** Sozialschutz wird meist unter dem Aspekt der Rolle betrachtet, die er dabei spielt, nachteilige Auswirkungen während des gesamten Übergangs abzufedern oder denjenigen, die Gefahr laufen, den Anschluss zu verlieren, einen Ausgleich zu bieten. Zugleich kann der Sozialschutz den Übergang zu nachhaltigen, inklusiven und beschäftigungsintensiven Volkswirtschaften aktiv erleichtern. Eine Kombination aus beitragsfinanzierten Systemen (vor allem Sozialversicherung) und beitragsunabhängigen steuerfinanzierten Systemen (Geld- oder Sachleistungen) trägt in

Krisen- und Übergangszeiten maßgeblich zur makroökonomischen Stabilisierung bei und wird häufig wirksam mit aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen verknüpft.

- 111.** Ebenso werden der langfristige Erfolg und die Akzeptanz der Klimapolitik und eines gerechten Übergangs davon abhängen, ob und wie die Menschen angesichts erhöhter Risiken, nachteiliger Auswirkungen und neuer Arbeitsanforderungen unterstützt werden. Der Schutz vor dem abrupten Verlust der Lebensgrundlage verhindert soziale Unruhen, die mitunter die Abschaffung einer Politik des Übergangs zur Folge haben können. In Indonesien etwa führte die Regierung im Zuge umfassender Reformen, die unter anderem die Abschaffung der traditionell zur Armutslinderung und Preisstabilisierung eingesetzten Subventionen für fossile Energieträger beinhalteten, Transferzahlungen ein und baute die Gesundheitsversorgung aus, unter anderem durch die Einrichtung einer staatlichen Krankenversicherung, die der gesamten Bevölkerung Zugang zur Gesundheitsversorgung gewährt und die Beiträge derjenigen übernimmt, die sie nicht zahlen können.⁹²
- 112.** Sozialschutzsysteme für alle, die zum Schutz der Menschen vor einem plötzlichen Verlust ihrer Lebensgrundlage und zur Unterstützung der Bewältigung von Schocks und Übergängen aufgebaut werden, können, wenn sie systematisch als Bestandteil von Politikpaketen und -maßnahmen angewandt werden, die nachteiligen Auswirkungen eines gerechten Übergangs auffangen oder sogar verhindern. Zudem kann der Sozialschutz den Menschen die finanziellen Freiräume und Anreize für nachhaltige, grüne Entscheidungen und Investitionen oder die Vermeidung schädlicher Praktiken (z.B. die Übernutzung natürlicher Ressourcen wie Brennholz) bieten. Darüber hinaus kann eine sichere finanzielle Basis die Einkommensdiversifizierung unterstützen sowie Innovationen und die Einführung neuer Technologien fördern, insbesondere wenn sie mit Maßnahmen zur Verhaltensänderung oder Vermögensübertragungen einhergeht. Überdies bietet der Sozialschutz die notwendige Sicherheit beim Umgang mit unternehmerischen Risiken, insbesondere in neuen oder vom Übergang betroffenen Sektoren. Schließlich stellt er den Menschen die Mittel bereit, die ihnen die Zeit dafür verschaffen, ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln und Zugang zu neuen, angemessenen Beschäftigungsmöglichkeiten zu erlangen.
- 113.** Als Bestandteil umfassender Politikpakete können und müssen Sozialschutzsysteme zudem den Bedarf von Kindern, ihren Betreuungspersonen, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen oder chronischen Krankheiten, Flüchtlingen und Arbeitsmigranten ungeachtet ihres rechtlichen Status sowie älteren Menschen decken, die ebenfalls von den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und der Klimapolitik bedroht sind. Dazu können höhere Kosten für die Befriedigung von Grundbedürfnissen wie Nahrung, Energie, Wohnung und Transport gehören. Im Einklang mit der Empfehlung Nr. 202 betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, sollte durch entsprechende Garantien mindestens sichergestellt werden, dass alle Bedürftigen Zugang zu folgenden Leistungen haben: 1) grundlegende Gesundheitsversorgung, einschließlich Mutterschaftsbetreuung, 2) grundlegende Einkommenssicherung für Kinder, die Zugang zu Ernährung, Bildung, Betreuung und allen anderen notwendigen Gütern und Dienstleistungen gewährleistet, 3) grundlegende Einkommenssicherung für Personen im erwerbsfähigen Alter, die nicht in der Lage sind, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, insbesondere im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Invalidität, und 4) grundlegende Einkommenssicherung für ältere Menschen.
- 114.** Ein geschlechtertransformativer Sozialschutz trägt dazu bei, die Beschäftigung von Frauen zu fördern und ihre Verhandlungsmacht zu erhöhen, und ermöglicht so mehr Frauen die Teilhabe

⁹² Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Setting a Sustainable Path toward Universal Health Coverage*, Indonesia Policy Brief, Oktober 2016; Regierung Indonesiens, *Indonesia's Effort to Phase Out and Rationalise its Fossil-Fuel Subsidies*, 2019.

an der formellen Wirtschaft und die Aufnahme einer menschenwürdigen Arbeit. Ein gerechter Übergang zu einer Co₂-armen Wirtschaft stellt eine Chance dar, den Sozialschutz zu stärken, insbesondere in Bezug auf klimabedingte Risiken, und zwar durch geeignete Systeme, die inklusiv und geschlechtergerecht angelegt sind. Derartige Systeme bieten die Möglichkeit, die unbezahlte, traditionell von Frauen geleistete Betreuungsarbeit anzuerkennen, zu reduzieren und umzuverteilen und so einen Wandel der Geschlechternormen anzustoßen.

- 115.** In Zeiten, in denen Menschen zwischen Arbeitsplätzen, Sektoren, Standorten oder Lebensphasen wechseln, erfüllt der Sozialschutz eine wichtige Funktion bei der Beseitigung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt, die in Bezug auf einen gerechten Übergang eine Herausforderung darstellen dürften. Dazu gehören *zeitliche* Ungleichgewichte (zwischen dem Verlust und der Schaffung von Arbeitsplätzen vergeht eine gewisse Zeit), *räumliche* Ungleichgewichte (Arbeitsplatzverluste und -gewinne treten nicht in demselben Land, derselben Region oder derselben Gemeinschaft auf), *bildungsbezogene* Ungleichgewichte (die Anforderungen neuer Arbeitsplätze stimmen nicht mit den von Arbeitnehmern in schrumpfenden Sektoren erworbenen Qualifikationen überein) und *sektorbezogene* Ungleichgewichte (Arbeitsplatzverluste und -gewinne betreffen unterschiedliche Wirtschaftssektoren, was weitere Konsequenzen für die Qualifikationen hat). Diese Ungleichgewichte können mittels verschiedenartiger sozialschutzpolitischer Maßnahmen angegangen werden, darunter Schutz bei Arbeitslosigkeit, Fortführung des Krankenversicherungsschutzes, Vorruhestandsregelungen und Abfindungen, Geld- oder Sachleistungen, Übernahme (oder Bezuschussung, Erlass oder Erstattung) von Kosten wie Transport-, Unterkunft- oder Lebenshaltungskosten und andere Möglichkeiten, den Menschen die für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Eine stärkere Angleichung der Ansprüche auf Sozialschutz, lebenslanges Lernen und Unterstützung beim Übergang kann Übergänge im Privat- und Erwerbsleben erleichtern und die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt fördern. Viele dieser Maßnahmen können im Wege des sozialen Dialogs auf politischer Ebene oder im Rahmen von Kollektivverträgen behandelt werden.

► **Kasten 9. Neuere sozialschutzpolitische Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitnehmern beim Übergang in Australien und China**

Nach den Werksschließungen in der australischen Automobilindustrie führte die Regierung ein Maßnahmenpaket ein, das Unterstützung für betroffene Unternehmen mit Sozialschutzmaßnahmen für entlassene Beschäftigte und für verletzte Arbeitnehmer in lokalen Lieferketten kombiniert, indem diese finanzielle Hilfe für arbeitsbezogene Gegenstände, Schulungen und die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz erhalten und zugleich in Kontakt mit speziellen Arbeitsvermittlungsdiensten gebracht werden. Derartige Maßnahmen zielen darauf ab, zu erwartende Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden oder zu beseitigen, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und eine nachhaltige Lebensgrundlage zu fördern.

In China wurden im Rahmen der Anstrengungen zur Bekämpfung von Überschwemmungen, Boden-erosion und Entwaldung und zur Förderung der Walderhaltung Abholzungsverbote und andere Maßnahmen beschlossen, infolge derer auf die Forstwirtschaft angewiesene Menschen ihr Einkommen verloren. Beschäftigte in der formellen Wirtschaft, die entlassen wurden, erhielten Unterstützung in Form von Berufsbildung, Vermittlungsdiensten und bei Bedarf Arbeitslosenleistungen. Darüber hinaus erhielten Haushalte in den betroffenen Regionen (z.B. diejenigen, die auf Brennholz oder die Landwirtschaft angewiesen waren) und auf erosionsgefährdeten Hängen Subventionen und Geldleistungen im Zusammenhang mit Aufforstungsmaßnahmen. Zudem können Sozialschutzsysteme, insbesondere wenn sie klimasensibel sind, die Anfälligkeit für klimabedingte Schocks verringern und zur Armutsminderung beitragen.

2.2.7. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Erleichterung des Übergangs

116. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dienen im Zusammenspiel mit sozialschutzpolitischen Maßnahmen als wichtiges Instrument zur Steigerung der Arbeitmarkteffizienz, insbesondere in Zeiten des Übergangs. Sie sollen die Arbeitslosigkeit senken und die individuelle Bindung an den Arbeitsmarkt aufrechterhalten, indem sie Arbeitssuchende auf offene Stellen vermitteln, sie bei der Aufwertung und Anpassung ihrer Qualifikationen unterstützen, Personen oder Unternehmen Anreize bieten, bestimmte Arbeitsplätze anzunehmen oder bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern einzustellen, und Arbeitsplätze schaffen, entweder in Form von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen oder durch Subventionen für eine Tätigkeit im privaten Sektor.⁹³

► Kasten 10. Öffentliche Beschäftigungsprogramme können die Armutsminderung unterstützen und zugleich zu Umweltzielen beitragen

Öffentliche Beschäftigungsprogramme spielen aufgrund ihrer sozialen Schutzfunktion bei der Unterstützung verletzlicher Arbeitnehmer und Bevölkerungsgruppen eine wesentliche Rolle. Flaggschiffprogramme – etwa das nationale Programm für Beschäftigungsgarantien im ländlichen Raum „Mahatma Gandhi“ in Indien, das erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten in Südafrika und das Programm für produktive Sicherheitsnetze in Äthiopien – unterstützen jährlich Millionen von Menschen durch Sozialschutzmaßnahmen, indem sie ihnen Einkommenssicherheit bieten und sie dazu veranlassen, einer bezahlten Tätigkeit in der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen nachzugehen. Derartige Programme können zum Schutz von Arbeitnehmern beitragen, die anfällig für den Klimawandel sind oder dadurch beeinträchtigt werden, und zugleich durch Investitionen in ökologisch orientierte Infrastrukturarbeiten einen Beitrag zur Abschwächung des Klimawandels und zur Anpassung daran leisten.

117. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erfüllen verschiedene Funktionen. Im Kontext von Klimamaßnahmen erleichtern sie den Wechsel von Arbeitnehmern auf offene Stellen oder in neue Berufe zur Förderung eines gerechten Übergangs. In Krisenzeiten sind sie in Kombination mit beschäftigungsintensiven Ansätzen, die Einkommensunterstützung gewährleisten, ein wirksames Mittel zur Unterstützung von Arbeitsmärkten, Arbeitnehmern und Unternehmen.⁹⁴ Ein Rahmen, der aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Einkommensunterstützung verknüpft, kann maßgeblich dazu beitragen, die Auswirkungen des Klimawandels, darunter plötzliche und schwere Auswirkungen (wie Überschwemmungen, Wirbelstürme und Brände), fortschreitende Auswirkungen (wie Wüstenbildung, Küstenerosion und zunehmende Hitze) sowie politik- und marktgesteuerte Auswirkungen (wie die geplante Umschichtung von Kapital von CO₂-intensiven zu CO₂-armen Tätigkeiten) abzumildern.⁹⁵ Jede Art der Klimaauswirkungen erfordert eine andere Gewichtung zwischen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Einkommensunterstützung. Die Palette der für jedes Szenario verfügbaren Instrumente reicht von Sofort-Arbeitsvermittlungsdiensten über beschäftigungsintensive Investitionsprogramme, Qualifizierung und unternehmerische Ausbildung bis hin zu Subventionen für Ausbildung und Beschäftigung.

⁹³ Dieser Abschnitt stützt sich auf IAO, *What Works: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean*, 2016, 50.

⁹⁴ Siehe beispielsweise IAO, ISSA und OECD, *Linking Income Support Measures to Active Labour Market Policies*, 2021.

⁹⁵ IAO, „The Role of Active Labour Market Policies for a Just Transition“, Just Transition Policy Brief, erscheint demnächst.

2.2.8. Wahrung der Arbeitnehmerrechte und Arbeitsnormen beim Übergang

- 118.** Arbeitnehmerrechte sind ein wichtiger Bestandteil des Rahmens für die Bewältigung der mit einem gerechten Übergang für alle verbundenen Herausforderungen, da sie eine Rechtsgrundlage für die Konzeption und Durchführung von Maßnahmen bilden. In den internationalen Arbeitsnormen werden die im Zusammenhang mit einem gerechten Übergang auftretenden Belange thematisiert, etwa die Förderung des Umweltschutzes am Arbeitsplatz durch Normen für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, die Gewährleistung des Rechts der Arbeitnehmer, sich an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, Informationen zu erhalten und angehört zu werden, sowie der Schutz der Arbeitnehmer in den vom Übergang betroffenen Sektoren durch Qualifizierung und Sozialschutz.⁹⁶
- 119.** Damit der Übergang zu einer grüneren Wirtschaft gerecht verläuft, muss Verteilungsgerechtigkeit hergestellt werden, d.h. diejenigen, die infolge des Wandels in einem bestimmten Wirtschaftssektor ihre Arbeit verlieren, sollten bei der Bewältigung ihrer wirtschaftlichen Verluste nicht auf sich gestellt sein. Vor diesem Hintergrund sollten die Rechte auf Nichtdiskriminierung, auf einen angemessenen Lebensstandard und auf menschenwürdige Arbeit als Grundprinzipien dienen. Darüber hinaus werden durch einen gerechten Übergang die positiven sozialen Auswirkungen des Übergangs zu einer nachhaltigen Wirtschaft maximiert. Somit spielen Beteiligungsrechte und Qualifizierung ebenfalls eine wesentliche Rolle.
- 120.** Internationale Arbeitsnormen können ein Verständnis der mit einem gerechten Übergang verbundenen Rechte vermitteln sowie Politiklösungen und -instrumente für die Ausübung dieser Rechte bieten. So ergeben sich die Beteiligungsrechte der vom Übergang betroffenen Arbeitnehmer aus den internationalen Arbeitsnormen zur Vereinigungsfreiheit, zum Vereinigungsrecht und zum Recht zu Kollektivverhandlungen sowie zur Anhörung und Zusammenarbeit auf betrieblicher Ebene zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen. In ihrer Gesamtheit können diese Normen den Prozess eines gerechten Übergangs stärken, indem sie die rechtliche Grundlage für entsprechende Maßnahmen bilden.
- 121.** Aus der Sicht der internationalen Arbeitsnormen ist der Politikbereich der Rechte für einen gerechten Übergang nicht auf die von einer Politik des Übergangs betroffenen Arbeitnehmer und Gemeinschaften beschränkt, sondern erstreckt sich auf den Schutz aller Arbeitnehmer, des Arbeitsumfelds und der allgemeinen Umwelt in Form von Maßnahmen, die eine umfassendere ökologische Nachhaltigkeit in der Arbeitswelt fördern. Konkret wurde mit den internationalen Arbeitsnormen der Schutz der Arbeitnehmer und des Arbeitsumfelds im Wege der Regulierung und des Arbeitsschutzes auf das natürliche Lebensumfeld ausgeweitet und damit die untrennbare Verbindung zwischen der menschlichen Gesundheit und der Gesundheit der Umwelt insgesamt anerkannt.

2.2.9. Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit als Mittel zur Förderung des sozialen Zusammenhalts

- 122.** Der Übergang zu einer beschäftigungsintensiven und nachhaltigen Wirtschaft erfordert einen starken sozialen Konsens, der durch Institutionen und inklusive Prozesse unterstützt wird. Der soziale Dialog spielt eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung von Politikkonzepten zur Förderung von sozialer Gerechtigkeit und zur Herbeiführung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Fort-

⁹⁶ Einen umfassenden Überblick über ökologische Nachhaltigkeit und internationale Arbeitsnormen bietet IAO, *Greening with Jobs*, Kapitel 3.

schritte. Kollektivverhandlungen können durch die Aufnahme einschlägiger Klauseln in Kollektivverträge einen Beitrag zum Politikprozess leisten.

- 123.** Der soziale Zusammenhalt ist ein wichtiges Element eines gut gelenkten Übergangs. Der soziale Dialog bietet Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Darlegung ihrer Interessen und Perspektiven im Zusammenhang mit allen grundsatzpolitischen Fragen, die sich auf die Arbeitswelt auswirken, darunter Themen wie Klimawandel und gerechter Übergang. Die meisten Länder haben Maßnahmen ergriffen, um die Herausforderung des Klima- und Umweltwandels anzugehen und sich dafür zu wappnen – mitunter, jedoch nicht immer, in Beratung mit den Sozialpartnern. Eine systematischere Einbindung der Sozialpartner in die Formulierung, Umsetzung und Überwachung kann den Weg für eine stärkere Eigenverantwortung für die Politikkonzepte zu einem gerechten Übergang ebnen.⁹⁷ Die Verhandlungen über die national festgelegten Beiträge im Rahmen des Klimaübereinkommens von Paris bieten eine weitere wichtige Gelegenheit für wirksame dreigliedrige Diskussionen über einen gerechten Übergang in der Arbeitswelt.
- 124.** Für einen wirksamen sozialen Dialog über einen gerechten Übergang ist es unerlässlich, die Kapazitäten der Sozialpartner zu entwickeln, damit sie sich ein fundiertes Verständnis von klimabezogenen Fragen und deren Folgen für die Unternehmen und die von ihnen vertretenen Arbeitnehmer erarbeiten können. Über den sozialen Dialog hinaus können durch die Einladung anderer einschlägiger Interessenträger, etwa Frauengruppen und Organisationen für indigene Völker, Migranten und Vertriebene oder Menschen mit Behinderungen, zu den Konsultationen vielfältigere Erfahrungen und Perspektiven gewonnen werden, was die dreigliedrige Debatte bereichert und mehr Menschen und Gruppen in der Gesellschaft zugutekommt.
- 125.** Ein sozialer Dialog, der zur Aufnahme einschlägiger Klauseln in Kollektivverträge führt, ist ein wichtiger Mechanismus zur Förderung von Maßnahmen auf betrieblicher, sektorspezifischer, berufsübergreifender und nationaler Ebene in Richtung einer CO₂-armen Wirtschaft. So lassen sich Kollektivverhandlungen dazu nutzen, im Rahmen von Kollektivverträgen Umweltverpflichtungen auszuhandeln, die, wenn daraus Instrumente entstehen, zu verbindlichen Klauseln werden, die bei Nichteinhaltung vor Gericht geltend gemacht werden können.⁹⁸ Ergänzend zu derartigen Vereinbarungen können andere Instrumente des sozialen Dialogs in Fällen herangezogen werden, in denen verletzte Personen, etwa ausländische Arbeitnehmer mit irregulärem Status, in wichtigen Wirtschaftssektoren wie dem Bergbau mit geringerer Wahrscheinlichkeit gewerkschaftlich organisiert sind, weshalb es für sie schwieriger als für einheimische Arbeitnehmer sein dürfte, sich hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen Gehör zu verschaffen.⁹⁹

► **Kasten 11. Erfahrungen mit dem sozialen Dialog zur Förderung eines gerechten Übergangs**

Der soziale Dialog wird in mehreren Ländern zur Formulierung von Strategien und Rahmen für einen gerechten Übergang genutzt. In Deutschland wurde die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ von der Bundesregierung einberufen, um einen Konsens über den Ausstieg aus der Kohleverstromung zu erzielen und einen gerechten Übergang zu fördern. Sie setzte sich aus Vertretern der Energiewirtschaft sowie der Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Kommunalverwaltungen, Wissenschaft und Umweltverbände zusammen. Dabei wurde eine Reihe von Sachverständigentagungen, Konsultationen, Vor-Ort-Besuchen und Beratungen abgehalten. Die Kommission erstellte einen Bericht mit Empfehlungen, die in die Politikgestaltung einfließen und unter anderem Investitionen in den Kohle-

⁹⁷ IAO, *The Role of Social Dialogue and Tripartism in a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, Just Transition Policy Brief, August 2022.

⁹⁸ Juan Escribano Gutiérrez und Paolo Tomassetti, *Labour and Environmental Sustainability: Comparative Report, Agreement*, 2020, 18.

⁹⁹ Mylène Coderre-Proulx, Bonnie Campbell und Issiaka Mandé, *International Migrant Workers in the Mining Sector*, IAO, 2016, 24.

regionen sowie umfangreiche Sozialschutz- und Arbeitsmarktmaßnahmen für die betroffenen Beschäftigten und Gemeinschaften vorsahen.

Die Energiewirtschaft ist in Bezug auf Kollektivverträge zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften besonders weit fortgeschritten. In Italien etwa haben mehrere Energieunternehmen und Gewerkschaften Vereinbarungen über einen gerechten Übergang unterzeichnet, die dazu dienen, die mit der Dekarbonisierung verbundenen Veränderungsprozesse zu steuern, und Bestimmungen zu einer breiten Palette von Themen, darunter Neu- und Höherqualifizierung, Umstrukturierung, Vorruhestand und sozialer Dialog, enthalten.

In hochgradig informellen Sektoren gestaltet sich der soziale Dialog deutlich schwieriger, hat jedoch in einigen Fällen eine wichtige Rolle gespielt. In Argentinien waren Genossenschaften ein wesentliches Element bei der Organisation informeller Müllsammler, und nachdem zunächst verschiedene Bündnisse gebildet wurden, kam es schließlich zur Gründung eines nationalen Verbands der Beschäftigten in der informellen Wirtschaft. Die Verhandlungen mit der lokalen Regierung mündeten in die rechtliche Anerkennung der Arbeitnehmer und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Unterstützungsdienste.

- 126.** Kollektivverträge wurden abgeschlossen, um menschenwürdige Löhne und Arbeitsbedingungen, Qualifizierung und Umschulung sowie aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitnehmer bei Arbeitsmarktübergängen zu gewährleisten.¹⁰⁰ Sie decken vielfältige Themen im Zusammenhang mit einem gerechten Übergang ab, etwa Umweltklauseln und Arbeitsschutzbestimmungen, die Nutzung von Telearbeitsregelungen, Sachleistungen für Arbeitnehmer in Form der Nutzung nachhaltiger Verkehrsmittel, das Recht der Arbeitnehmer, die Ausführung von Aufgaben zu verweigern, die nach den umweltrechtlichen Vorschriften eine Straftat darstellen, den Schutz von Arbeitnehmern bei Klimakatastrophen, die Pflicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sich mit dem Klimawandel zu befassen, Schulungen zu einem gerechten Übergang, den Schutz von Hinweisgebern, Überwachungs- und Bewertungsklauseln sowie grüne Beschaffungsverfahren.
- 127.** Trotz der Bedeutung eines gerechten Übergangs wurde in nur 23 Prozent der vom IAA analysierten Vereinbarungen auf Umweltaspekte eingegangen. Zwar kommen Klauseln zu Umweltaspekten eher in den in Hocheinkommensländern, insbesondere in Europa, getroffenen Vereinbarungen vor, doch sind sie auch in anderen Regionen anzutreffen.¹⁰¹ Ob Klauseln über einen gerechten Übergang vorhanden sind, hängt stark davon ab, wie das System für Kollektivverhandlungen in dem jeweiligen Land beschaffen ist. So kann ein System für Kollektivverhandlungen, das von den Gewerkschaften zentral koordiniert wird, die Aufnahme solcher Klauseln begünstigen und die Gewerkschaften in die Lage versetzen, die Verhandlungen auszuweiten und spezifische Arbeitsbedingungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu regeln.

2.3. Gestaltung, Steuerung und Finanzierung eines inklusiven und gerechten Übergangs

- 128.** Die Verwirklichung der Agenda für Umwelt- und Klimawandel ist eng mit der menschlichen Entwicklung verknüpft. Um beides gleichzeitig zu erreichen, bedarf es einer effizienten Verwaltungsführung und Politikkoordinierung mit Schwerpunkt auf sozialer Chancengerechtigkeit.

¹⁰⁰ IAO, „The role of collective bargaining for a just transition“, Arbeitspapier, erscheint demnächst.

¹⁰¹ IAO, *Social Dialogue Report 2022: Collective Bargaining for an Inclusive, Sustainable and Resilient Recovery*, 2022, 93.

2.3.1. Politikkoordinierung und Inklusivität

- 129.** Im aktuellen Kontext mehrfacher Krisen und komplexer politischer Gegebenheiten mangelt es nicht an Politikkonzepten und Aktionsplänen. Allerdings sind diese in vielen Fällen unterfinanziert und werden nicht umgesetzt. Investitionen in die nachhaltige Entwicklung werden oft als kurzfristige Kosten anstatt als langfristige Investitionen betrachtet. Untätigkeit verursacht jedoch hohe Kosten, die erst auf mittlere bis lange Sicht zu begleichen sind. Doch selbst auf kurze Sicht schaden Investitionen in die nachhaltige Entwicklung den Volkswirtschaften nicht zwangsläufig. Nach Schätzungen der Weltbank können alle Länder zusammengenommen ihre Emissionen um 70 Prozent senken, ohne dass sich dies nennenswert auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, wenn die Politik durchdacht ist und eine Finanzierung verfügbar ist.¹⁰² Dafür wären Finanzmittel aus privaten und öffentlichen Quellen in Höhe von durchschnittlich 1,4 Prozent des BIP vonnöten.
- 130.** Die Finanzierungslast ist allerdings nicht gleichmäßig auf die Länder verteilt. In Ländern mit niedrigerem Einkommen kann der Finanzierungsbedarf mehr als 5 Prozent des BIP betragen. Da die inländischen Quellen die Kosten nicht ausreichend decken können, sind wirksame Politikmaßnahmen nur möglich, wenn die Industrieländer ihre Verpflichtungen nach Artikel 4 des UNFCCC und Artikel 9 des Übereinkommens von Paris einhalten, denen alle Mitgliedstaaten der IAO beigetreten sind. Nach Artikel 4 Absatz 7 des UNFCCC hängt der Umfang, in dem die Entwicklungsländer ihre Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens erfüllen, davon ab, inwieweit die entwickelten Länder ihren Verpflichtungen zur Bereitstellung von Finanzmitteln und zur Weitergabe von Technologie an die Entwicklungsländer nachkommen. Zusätzlich zu den direkten Kosten der Abschwächungs- und Anpassungsmaßnahmen werden Finanzmittel benötigt, um die sozialen Kosten der Neuqualifizierung, eines verstärkten Sozialschutzes und anderer Maßnahmen zu decken, die sicherstellen, dass der Prozess gerecht und inklusiv verläuft. Somit ist die Koordinierung der Maßnahmen und Verpflichtungen auf nationaler und internationaler Ebene entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Vertragsparteien des UNFCCC ihre Zusagen einhalten können.
- 131.** Politikkohärenz ist von zentraler Bedeutung für einen gerechten Übergang, da dadurch Synergien genutzt und Divergenzen zwischen verschiedenen Politikfeldern, zwischen der Klima- und der Beschäftigungspolitik und auch zwischen den neun in den Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang genannten Politikbereichen verringert werden. Gut funktionierende Mechanismen zur Koordinierung zwischen verschiedenen Regierungsstellen und Institutionen können die wirksame Planung und Durchführung von Politikmaßnahmen fördern. Wie im Folgenden gezeigt wird, haben mehrere Länder integrierte Strategien, zwischenstaatliche Kommissionen und Multi-Akteur-Plattformen eingerichtet, um eine solche institutionelle Koordinierung zu fördern und Politikkohärenz zu erreichen.
- 132.** Die Steuerung des Übergangs zu inklusiven, nachhaltigen und beschäftigungsintensiven Volkswirtschaften erfordert einen starken gesellschaftlichen Konsens, der durch kohärente und flexible Regierungssysteme, fähige Institutionen und inklusive Prozesse unterstützt wird. Es bedarf starker Partnerschaften, um einen sozialen Konsens herbeizuführen, der einen inklusiven, durch Reformen des Rechts- und Regelungsrahmens und deren Durchsetzung untermauerten sozialen und wirtschaftlichen Wandel ermöglicht. Nationale wie lokale Institutionen müssen daher neue Fähigkeiten erwerben, um einen inklusiven Prozess des Wandels und der Einbindung von Interessenträgern zu ermöglichen und zu leiten.¹⁰³

¹⁰² Weltbankgruppe, *Climate and Development: An Agenda for Action*, November 2022, 39.

¹⁰³ Interinstitutionelles Arbeitsteam, *Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions*, ohne Datum.

- 133.** Inklusivität bedeutet auch, dass der bewusste Versuch unternommen wird, verschiedene Gruppen auf gleichberechtigter Grundlage einzubeziehen. So könnte die Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit gleichem Entgelt für gleichwertige Arbeit, der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben sowie der Prävention von Gewalt und Belästigung und dem Umgang damit einen Wandel der Geschlechterrollen bewirken und Frauen mehr Chancen eröffnen. Zudem würden die Vermittlung einer positiven Einstellung gegenüber den Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen und die Berücksichtigung der Grundsätze des universellen Zugangs und Designs nicht Hindernisse für ihre Inklusion abbauen, sondern auch zur Gestaltung einer inklusiven Gesellschaft für alle beitragen.¹⁰⁴
- 134.** Das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, bietet im Hinblick darauf, indigene Völker an Entscheidungsprozessen zu beteiligen und sie dazu zu konsultieren, wichtige Orientierungen, die dazu beitragen, ihre Rechte zu gewährleisten, Rechtssicherheit für wirtschaftliche Tätigkeiten zu schaffen und verantwortungsvolle Investitionen zu fördern. Zudem hat es den Zweck, das traditionelle Wissen indigener Völker, ihre Rolle bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und die Entwicklung von Unternehmen unter indigener Führung zu unterstützen, die allesamt von zentraler Bedeutung für Klimamaßnahmen und einen gerechten Übergang sind.¹⁰⁵ Darüber hinaus ist es nach wie vor grundlegend wichtig, sich überschneidende Formen von Diskriminierung und „Unsichtbarkeit“ bei klima- und sonstigen umweltbezogenen Maßnahmen und Politikkonzepten¹⁰⁶ anzugehen. Inklusivität in Entscheidungsprozessen auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene ist daher ein entscheidender Faktor.

► **Kasten 12. Organisationen der Zivilgesellschaft engagieren sich für soziale Gerechtigkeit**

Zivilgesellschaftliche Gruppen treten zunehmend für soziale Gerechtigkeit in Klimaprozessen ein. So wurde einem gerechten Übergang und grünen Arbeitsplätzen ein hoher Stellenwert in dem auf der COP 26 vorgelegten Global Youth Statement eingeräumt. Ebenso hat sich die Women and Gender Constituency auf mehreren Klimakonferenzen für einen gerechten Übergang eingesetzt. Mit dieser Überzeugungsarbeit werden zudem Brücken zwischen den genannten Gruppen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gebildet, was durch IAA-Schulungen zu einem gerechten Übergang weiter unterstützt wird.

Indigene Völker und ihre Organisationen sind maßgeblich an der Bewältigung des Klima- und Umweltwandels beteiligt und spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung eines gerechten Übergangs. Auf internationaler Ebene wird die Bedeutung des traditionellen Wissens indigener Völker für Klimamaßnahmen zunehmend anerkannt. Die im Rahmen des UNFCCC-Prozesses eingerichtete Plattform für lokale Gemeinschaften und indigene Völker etwa hat „Klimapolitik- und -maßnahmen“ als eine der drei Säulen ihres Arbeitsplans für 2022–24 benannt. Ein nationales Beispiel findet sich in Kanada, wo indigene Frauen aus der First Nation der Kainai als Hüterinnen des Wissens über Umweltbewirtschaftung in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern und Praktikern ein Projekt leiteten, bei dem es darum ging, die den Klimawandel betreffenden Kenntnisse und Fähigkeiten ihrer Gemeinschaft zu erweitern. Auf Sektorebene ist die Right Energy Partnership with Indigenous Peoples zu nennen, eine von indigenen Völkern geleitete Multi-Akteur-Partnerschaft mit dem Ziel, erneuerbare Energiesysteme zu fördern, die die Menschenrechte achten, und die Beiträge indigener Völker zur Erarbeitung von Lösungen zu nutzen.

¹⁰⁴ IAO, *Persons with Disabilities in a Just Transition to a Low-Carbon Economy*, Policy brief, Oktober 2019, 7.

¹⁰⁵ IAO, *Indigenous Peoples and a Just Transition for All*.

¹⁰⁶ IAO, *„Nothing About Us Without Us“: Realizing Disability Rights through a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies*, Just Transition Policy Brief, November 2022.

- 135.** Damit Politikkonzepte wirksam umgesetzt werden können, müssen sie auch aktiv überwacht und weiterverfolgt werden, um sie bei Bedarf anpassen zu können. 2013 nahm die 19. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker die erste internationale statistische Norm zur Unterstützung der Messung grüner Arbeitsplätze in nationalen amtlichen Statistiken an.¹⁰⁷ Die Norm erleichtert die Entwicklung eines umfassenden Systems von Statistiken über die Beschäftigung im Umweltbereich und schafft so eine angemessene statistische Grundlage für verschiedene Datennutzer. Allerdings muss sie verstärkt angewandt werden, um den Übergang zu einer grünen Wirtschaft sowie die Zahl und Entwicklung grüner Arbeitsplätze zu beobachten. Sofern relevante Daten erhoben und zur Entscheidungsfindung herangezogen werden, kann die Norm die Planung, Konzeption und Evaluierung aufeinander abgestimmter umwelt- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen unterstützen, unter anderem indem sie die Auswirkungen auf die Zahl der im Umweltbereich beschäftigten Personen und deren Qualifikationsniveau erfasst.

2.3.2. Politikkoordinierung in der Praxis

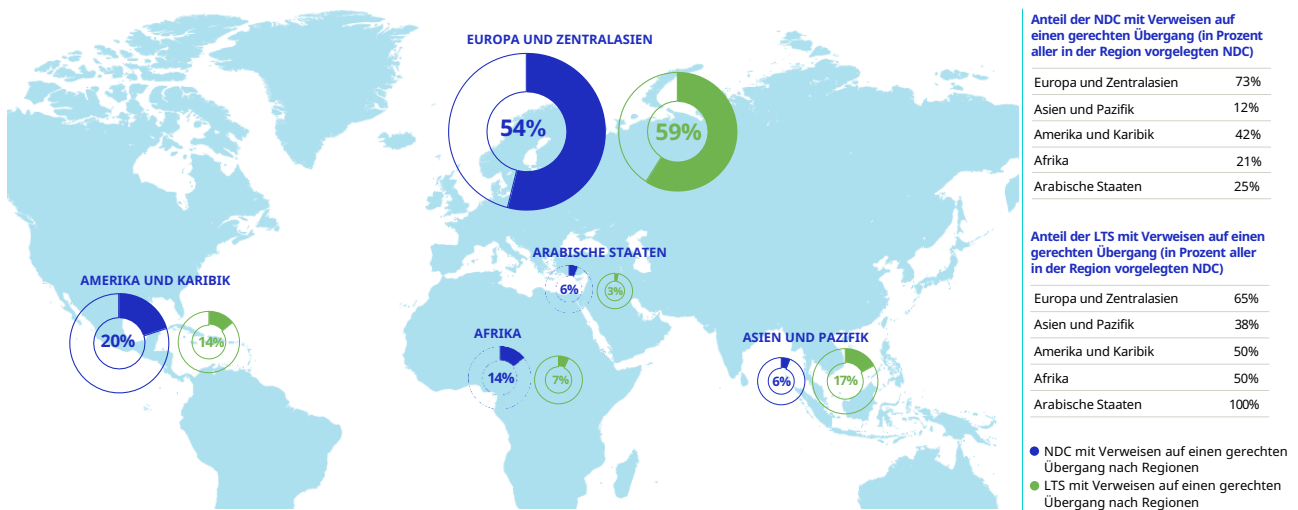
- 136.** Integrierte Ziele in Bezug auf Beschäftigung, Chancengerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit setzen starke Impulse für eine nachhaltige Entwicklung. Die Klimapolitik bietet mittlerweile einen Ansatzpunkt für die Einbeziehung der beschäftigungspolitischen und sozialen Aspekte von Klimamaßnahmen. Immer mehr Länder verweisen in ihren national festgelegten Beiträgen, die sie entsprechend dem Übereinkommen von Paris erstellen, auf einen gerechten Übergang oder grüne Arbeitsplätze. Mit Stand vom 31. Oktober 2022 hatten 65 der 170 Länder, in ihre aktualisierten national festgelegten (Klimaschutz-)Beiträge Hinweise auf einen gerechten Übergang aufgenommen.¹⁰⁸ In mehreren Ländern, etwa Nigeria und Simbabwe, flossen beschäftigungsbezogene und soziale Wirkungsbewertungen in die Ausarbeitung der national festgelegten Beiträge ein und unterstützten die Gestaltung von Umsetzungsmaßnahmen.
- 137.** Inwieweit Prozesse des sozialen Dialogs bei der Erarbeitung von national festgelegten (Klimaschutz-)Beiträgen genutzt werden und welchen Umfang sie haben, ist je nach Land noch immer uneinheitlich. Dennoch hat der soziale Dialog in mehreren Fällen die Gestaltung der national festgelegten Beiträge beeinflusst und eine Plattform für die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern geschaffen. In Costa Rica etwa wurden bei der Entwicklung der national festgelegten Beiträge die Sozialpartner konsultiert und andere Interessenträger einbezogen. Dies trug zur Erstellung von national festgelegten Beiträgen bei, die speziell Gleichstellungs- und Inklusionsaspekte berücksichtigen. Mit beginnender Umsetzung der national festgelegten Beiträge prüfen die Länder die Möglichkeit, Elemente eines gerechten Übergangs anzuwenden. So haben Länder wie Kolumbien damit begonnen, nationale Strategien auszuarbeiten, die als Richtschnur für die Umsetzung eines gerechten Übergangs dienen sollen.
- 138.** Über die national festgelegten (Klimaschutz-)Beiträge hinaus finden Aspekte eines gerechten Übergangs allmählich auch Eingang in innerstaatliche Klimagesetze. In Irland etwa verweist das geänderte Gesetz über Klimamaßnahmen und CO₂-arme Entwicklung (Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Act) von 2021 auf „das Erfordernis eines gerechten Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft, die sich bemüht, soweit dies praktikabel ist, i) ein Höchstmaß an Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und ii) Personen und Gemeinschaften zu unterstützen, die von dem Übergang negativ betroffen sein könnten“. Das Gesetz bildet die Rechtsgrundlage für den überarbeiteten Klimaaktionsplan, der im Dezember 2022 vorgestellt

¹⁰⁷ IAO, *Guidelines concerning a statistical definition of employment in the environmental sector*, 19. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, 2013.

¹⁰⁸ UNDP, *How Just Transition Can Help Deliver the Paris Agreement*, 2022, 11.

wurde.¹⁰⁹ Ein Abschnitt des Plans betrifft die Gewährleistung eines gerechten Übergangs, der sich an vier Grundsätzen orientiert: Verfolgung eines integrierten, strukturierten und faktengestützten Ansatzes zur Ermittlung der Erfordernisse eines gerechten Übergangs und Planung ihrer Bewältigung, Vermittlung der richtigen Qualifikationen, damit die Menschen an der künftigen Netto-Null-Wirtschaft teilhaben und daraus Nutzen ziehen können, Aufteilung der Kosten, damit die Auswirkungen ausgewogen verteilt und bestehende Ungleichheiten nicht verschärft werden, und Durchführung eines sozialen Dialogs, der sicherstellt, dass die betroffenen Bürger und Gemeinschaften den Übergangsprozess als zentrale Akteure mitgestalten. Der Rahmen für einen gerechten Übergang wird schrittweise in den jährlichen Zyklus des Klimaaktionsplans und in die sektorspezifische Politikgestaltung integriert.

► **Abbildung 2. Ein gerechter Übergang in der kurz- und langfristigen Klimaplanung**



Anmerkung: NDC = national festgelegte Klimaschutzbeiträge ; LTS = langfristige Klimastrategien.

Quelle: UNDP, *How Just Transition Can Help Deliver the Paris Agreement*, 12.

139. Die Umsetzung der einen gerechten Übergang betreffenden Verpflichtungen und Bestimmungen in der Klimapolitik und anderen Politikbereichen erfordert eine wirksame Politikkoordinierung und -kohärenz über verschiedene Sektoren, Politikbereiche und Regierungsebenen hinweg. In Südafrika wurde im Dezember 2020 die Klimakommission des Präsidenten mit der Aufgabe eingesetzt, einen gerechten Übergang zu einer CO₂-armen, klimaresistenten Wirtschaft und Gesellschaft zu beaufsichtigen und zu erleichtern.¹¹⁰ Die Kommission begann mit der Arbeit an einem Rahmen für einen gerechten Übergang, indem sie umfassende Konsultationen mit Unternehmen, Gewerkschaften und kommunalen Akteuren abhielt, um die Koordinierung und Kohärenz bei ihrer Planung des Übergangs zu fördern. Der Rahmen enthält eine Vision für einen gerechten Übergang in Südafrika, die ihm zugrunde liegenden, auf dem Grundrechtekatalog (Bill of Rights) der südafrikanischen Verfassung beruhenden Leitprinzipien sowie die wichtigsten Politikbereiche, Steuerungsmechanismen und Regelungen zur Finanzierung. In Bezug auf die Steuerungsmechanismen wird dargelegt, welche Rolle den nationalen und subnationalen Regierungen sowie den Sozialpartnern zukommt. Die Breite der behandelten Politikbereiche – Personalentwicklung und Qualifizierung, industrielle Entwicklung, wirtschaftliche Diversifizierung und Innovation

¹⁰⁹ Regierung Irlands, *Climate Action Plan 2023: Changing Ireland for the Better*, 68–70.

¹¹⁰ Klimakommission des Präsidenten, *A Framework for a Just Transition in South Africa*, Juni 2022.

sowie Sozialschutz – verdeutlicht das Streben nach Kohärenz im vielfältigen wirtschaftlichen und sozialen Gefüge des Landes.

- 140.** In mehreren Ländern waren die lokal begrenzten Auswirkungen des Übergangs zur Nachhaltigkeit gleichbedeutend mit einer starken Ausrichtung auf die subnationale Politik und Planung, häufig im Zusammenhang mit Regionen, die vom Kohlebergbau abhängig sind. In Spanien wurden die Folgen der Schließung von Kohlebergwerken und -kraftwerken zunächst in sektorspezifischen Vereinbarungen zwischen der Regierung, den Gewerkschaften und den Unternehmen, denen die Werke gehörten, thematisiert.¹¹¹ Diese Vereinbarungen sahen verschiedene kurzfristige Unterstützungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer sowie Bestimmungen zur Umstrukturierung und Verlagerung vor. Ergänzend dazu wurden umfassendere Maßnahmen getroffen: eine Strategie für einen gerechten Übergang, ein dringlicher Aktionsplan und eine Reihe von Vereinbarungen über einen gerechten Übergang. Die Vereinbarungen über einen gerechten Übergang dienen der Koordinierung und enthalten eine Kombination von Maßnahmen mit dem Ziel, die Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit der betroffenen Arbeitnehmer zu verbessern, Schutz in Form eines beitragsunabhängigen und beitragsfinanzierten Sozialschutzes (etwa Sozialhilfe und Sozialversicherung) zu gewähren, die Beschäftigung von Arbeitnehmern, die im Zuge der Umweltsanierung ihre Arbeit verloren, zu erhöhen und einen Dienst zur Verbesserung der Beschäftigung einzurichten. Eine zweite wichtige Komponente des Politikinstrumentariums besteht in der wirtschaftlichen Diversifizierung der betroffenen Gebiete und Regionen. Zu entsprechenden Maßnahmen gehören die Förderung der Unternehmensentwicklung in Bereichen wie der Kreislaufwirtschaft, dem ländlichen Tourismus und der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie Investitionen in Projekte für erneuerbare Energien, Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen. Der Rahmen stellt stark auf subnationale Maßnahmen ab, ist jedoch so angelegt, dass eine Koordinierung über mehrere Regierungsebenen hinweg gewährleistet ist.

2.3.3. Die Rolle der Sozialpartner

- 141.** Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung eines gerechten Übergangs im Wege des sozialen Dialogs und in Bezug darauf, ihre Mitglieder bei der Bereitstellung von Informationen für die Politikgestaltung und der Aushandlung von Vereinbarungen zu unterstützen. Mit ihrer Überzeugungsarbeit, die zur Politikdebatte und Entscheidungsfindung beiträgt, bieten sie ihren Mitgliedern ein Sprachrohr, über das diese ihre Belange und Prioritäten im Zusammenhang mit der Agenda zum Umwelt- und Klimawandel und der Politik für einen gerechten Übergang bekunden können. Der Schutz menschenwürdiger Arbeit, die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und die Einbindung der Sozialpartner in Politikprozesse gehören zu den wiederkehrenden Themen der Überzeugungsarbeit auf internationaler, nationaler, Sektor- und lokaler Ebene.
- 142.** Die Sozialpartner gestalten die internationale Klimapolitik mit. So ist der IGB bei den Tagungen der Konferenz der Vertragsparteien des UNFCCC in der Gewerkschaftsgruppe der nichtstaatlichen Organisationen aktiv, und die IOE arbeitet mit anderen Arbeitgeberverbänden und nichtstaatlichen Organisationen aus Wirtschaft und Industrie zusammen. Die Überzeugungsarbeit der Sozialpartner trägt maßgeblich dazu bei, Belange der menschenwürdigen Arbeit in internationalen Klimaprozessen zur Sprache zu bringen und die Angleichung von Referenzen und Definitionen an die Leitlinien der IAIO für einen gerechten Übergang zu unterstützen.
- 143.** Im Rahmen ihrer Überzeugungsarbeit auf nationaler Ebene führen die Sozialpartner öffentliche Kampagnen durch, erstellen Studien, legen Positionspapiere vor oder leisten Beiträge zur Klima-

¹¹¹ Regierung Spaniens, *Spain, Towards a Just Energy Transition: Executive Report*, Juli 2022.

politik und zu Plänen für einen gerechten Übergang in Form von Wirtschafts- oder Arbeitsmarktanalysen. Die Fähigkeit der Sozialpartner zum Engagement für Klimamaßnahmen und einen gerechten Übergang ist unterschiedlich ausgeprägt, doch ist in verschiedenen Ländern, etwa Australien, Belgien, Brasilien, Burundi, Deutschland, Finnland, Indien, Japan, Kanada, Kolumbien, den Niederlanden, Schweden, Spanien, Südafrika und dem Vereinigten Königreich, eine ganze Reihe derartiger Initiativen von Arbeitnehmer- und/oder Arbeitgeberverbänden zu verzeichnen.

- 144.** Die Initiativen der Sozialpartner orientieren sich stark an den konkreten Herausforderungen, vor die Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den einzelnen Ländern gestellt sind, unter anderem an der Sorge um Arbeitsplatzverluste beim Übergang zu CO₂-armen Volkswirtschaften. In Südafrika etwa hat der Dachverband südafrikanischer Gewerkschaften (COSATU) eine Blaupause für einen gerechten Übergang für Arbeitnehmer in drei Schlüsselsektoren entwickelt, die die Beschäftigten bei den Verhandlungen über einen gerechten Übergang auf nationaler, Sektor- und betrieblicher Ebene unterstützen soll. Die Blaupause und das dazugehörige Toolkit enthalten bewährte Praktiken und grundsatzpolitische Vorschläge und werden vom Dachverband und seinen Mitgliedsorganisationen bei Verhandlungen über klimabezogene Maßnahmen eingesetzt. Auch die Arbeitgeberverbände haben Initiativen zum Thema Klima ergriffen, etwa in Form des Positionspapiers der französischen Arbeitgebervereinigung Mouvement des Entreprises de France zum Paket „Fit für 55“ der Europäischen Kommission und des freiwilligen Aktionsplans des Japanischen Wirtschaftsverbands (Keidanren) für die Schaffung einer soliden Materialkreislaufgesellschaft.
- 145.** Die Arbeitgeberverbände haben ihr Angebot an Dienstleistungen zu Umwelt- und Klimafragen erweitert, um den neu entstehenden Bedürfnissen ihrer Mitglieder gerecht zu werden. So hat der Nationale Arbeitgeberverband Kolumbiens (ANDI) eine Biodiversitätsinitiative ins Leben gerufen, die dem privaten Sektor Orientierungshilfe bei der Berücksichtigung von Aspekten der biologischen Vielfalt in seiner Tätigkeit gibt und zudem Möglichkeiten für den sektorübergreifenden Dialog, den Aufbau von Kapazitäten, den Erfahrungsaustausch und die Förderung der Formulierung und Umsetzung von Konzepten und Instrumenten zur Verbesserung der Umweltleistung von Unternehmen bietet. Ähnliche Beispiele sind unter anderem in Ägypten, Dänemark, Ghana, Kenia, Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania zu beobachten.
- 146.** Ebenso ergreifen Arbeitnehmerverbände Maßnahmen zur Reaktion auf die Bedürfnisse ihrer Mitglieder vor Ort. In Burundi etwa sind die Beschäftigten in der informellen Wirtschaft, die über 95 Prozent der Erwerbsbevölkerung stellen, den Auswirkungen des Klimawandels in unverhältnismäßig hohem Maße ausgesetzt. Daher setzt der Gewerkschaftsbund Burundis (CSB) prioritär auf Anpassungsmaßnahmen auf betrieblicher wie nationaler Ebene. Lokale Vertreter werden in der Nutzung eines Instruments zur Bewertung der Anfälligkeit für den Klimawandel, das auf einzelne Berufe und Betriebe angewandt werden kann, sowie in der Erarbeitung und Aushandlung von Anpassungsmaßnahmen geschult. Mit Unterstützung des Allgemeinen Bundes der liberalen Gewerkschaften Belgiens (FGTB) richtete der CSB Mechanismen ein, die sicherstellen sollen, dass sich ihre Vertreter über lokalisierte Anpassungsmaßnahmen austauschen und diese Maßnahmen in die nationalen Pläne zum Klimawandel einfließen.
- 147.** Da der Übergang stark sektorspezifisch geprägt ist, ergreifen die Sozialpartner auch sektorspezifische Initiativen. Die in dieser Hinsicht verfolgten Ansätze umfassen Bewertungen und Wissensentwicklung, Überzeugungsarbeit, Sektorstrategien, Vereinbarungen auf Sektor- und betrieblicher Ebene und Unterstützungsdienste sowie ergänzend dazu einen internationalen Erfahrungsaustausch.
- 148.** Der wichtige Schwerpunkt, den die Energiewende in der Politikgestaltung bildet, schlägt sich in der beträchtlichen Anzahl energiebezogener Initiativen der Sozialpartner nieder, die auf den jeweiligen Länderkontext zugeschnitten sind. So tritt der Australische Gewerkschaftsrat (ACTU)

für die Einrichtung einer nationalen Behörde für die Energiewende mit dreigliedriger Steuerung ein. Auf lokaler Ebene gründeten der im Bundesstaat Victoria ansässige Gewerkschaftsverband Victorian Trades Hall Council und seine Mitgliedsorganisation, die Gewerkschaft Bau, Forstwirtschaft, Seefahrt, Bergbau und Energie (CFMMEU), die Genossenschaft Earthworker Smart Energy Cooperative, die sich speziell mit energetischer Nachrüstung befasst. Ihr Ziel ist es, Energieeinsparungen zu erzielen, zugleich aber auch Arbeitsplätze zu schaffen und sicherzustellen, dass der wirtschaftliche Nutzen der Energiewende den Arbeitnehmern, insbesondere Frauen und benachteiligten Personen, und ihren Gemeinschaften zugutekommt.

- 149.** Ein Bereich, dem die Sozialpartner und Regierungen im Kontext eines gerechten Übergangs große Beachtung schenken, ist die Qualifizierung. Im Vereinigten Königreich etwa entwickelten Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam mit der Regierung einen Qualifikationsnachweis für den Übergang zwischen Energiesektoren („Energy Skills Passport“), der Beschäftigten in der Offshore-Förderung von Erdöl und Erdgas den Erwerb übertragbarer Qualifikationen ermöglichen und sie so bei der Arbeitssuche im Bereich der erneuerbaren Offshore-Energie unterstützen soll. In Südafrika befassen sich der Wirtschaftsverband Business Unity South Africa (BUSA) und seine Partner mit den qualifikations- und investitionsbezogenen Aspekten des Kohleausstiegs, indem sie Finanzierungskonzepte für verschiedene saubere Energielösungen entwickeln und den Beschäftigungs- und Qualifikationsbedarf für den Übergang evaluieren.
- 150.** Die Notwendigkeit der Dekarbonisierung des Verkehrssektors und der Steigerung seiner Nachhaltigkeit tritt immer deutlicher zutage. Die dazu erforderlichen Maßnahmen werden erhebliche Folgeeffekte auf die Seeschiffahrtsindustrie haben, die fast zwei Millionen Seeleute beschäftigt und etwa 90 Prozent des Welthandels abwickelt. Auf Ebene der internationalen Politik beschloss die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO) im Rahmen ihres Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung verbindliche Maßnahmen mit dem Ziel, die CO₂-Intensität und die Treibhausgasemissionen der internationalen Schifffahrt deutlich zu reduzieren. Auf der COP 26 setzten die Internationale Schifffahrtskammer, die Internationale Transportarbeiter-Föderation und der Globale Pakt der Vereinten Nationen gemeinsam die Just Transition Maritime Task Force ein, eine Arbeitsgruppe, die die Dekarbonisierung der Seeschifffahrt vorantreiben und zugleich einen gerechten Übergang für die Beschäftigten in dieser Branche fördern soll.
- 151.** Initiativen, die die Sozialpartner in die Kreislaufwirtschaft einbeziehen, gewinnen an Bedeutung. Durch sektorspezifische Initiativen in Ländern wie Argentinien, Kolumbien, Mexiko, Peru und Uruguay wurden die Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Kreislaufwirtschaft vorgebracht. In Uruguay etwa haben die Arbeitgeber einen neuen virtuellen Markt für Abfälle und Nebenprodukte entwickelt, während in Peru die Regierung mit den Sozialpartnern an der Verbesserung des Arbeitsschutzes für informell Beschäftigte in der Elektroschrottsortierung arbeitet.
- 152.** Die Sozialpartner sind auch in einer Reihe anderer Sektoren aktiv. In der EU sind dies unter anderem das Bildungswesen, der öffentliche Dienst und das Baugewerbe, in der EU, in Ghana und Malawi die nachhaltige Landwirtschaft und in Bangladesch, Indonesien, Kambodscha und Vietnam die Textilbranche.
- 153.** Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände spielen angesichts der Komplexität der Auswirkungen des Übergangs auf die Arbeitswelt und der raschen Veränderungen, die ihre Mitglieder bewältigen müssen, eine wichtige Rolle bei der Wissensentwicklung und dem Kapazitätsaufbau auf internationaler Ebene. Der IGB hat ein Zentrum für gerechte Übergänge eingerichtet, das den Gewerkschaften Orientierungsmaterial, Schulungen und fachliche Unterstützung für ihre Mitarbeit an Plänen, Politikkonzepten und Kampagnen für einen gerechten Übergang bieten soll. Die IOE hat Wissensprodukte entwickelt und eine Arbeitsgruppe für gerechte Übergänge sowie die Arbeitgeberallianz für grüne Kompetenzen eingesetzt, um ihre Mitglieder bei wichtigen sie betref-

fenden Fragen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und einem gerechten Übergang zu unterstützen.

2.3.4. Finanzierung eines gerechten Übergangs

- 154.** Damit ein gerechter Übergang verwirklicht werden kann, müssen neben fundierten Politikkonzepten auch Finanzierungsstrategien und -ströme vorhanden sein, die mit den Zielen eines gerechten Übergangs vereinbar sind. Die Verwirklichung eines gerechten Übergangs setzt, ähnlich wie bei den SDG, zu denen sie beiträgt, voraus, dass erschwingliche, langfristige und stabile Finanzierungsquellen zugänglich sind und wirksam genutzt werden.¹¹² Wie es im Umsetzungsplan von Sharm el-Sheikh heißt, „müssen bis 2030 jährlich etwa 4 Billionen US-Dollar in erneuerbare Energien investiert werden, um bis 2050 Netto-Null-Emissionen zu erreichen, und ... für einen globalen Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft werden voraussichtlich Investitionen von mindestens 4 bis 6 Billionen US-Dollar jährlich benötigt“.
- 155.** Der mit einem gerechten Übergang verbundene vielfältige und umfangreiche Finanzierungsbedarf, der begrenzte fiskalische Spielraum, die zunehmende Verschuldungsanfälligkeit vieler Entwicklungsländer und die sich verschlechternden Bedingungen auf den globalen Finanzmärkten erfordern eine wirksame Kombination verschiedener – öffentlicher und privater, inländischer und internationaler – Finanzierungsquellen. Verschiedene Akteure des finanziellen Ökosystems können entscheidend dazu beitragen, dass ein gerechter Übergang angemessen finanziert wird.¹¹³
- 156.** Die Regierungen spielen eine wesentliche Rolle. Sie können Instrumente in allen mit einem gerechten Übergang zusammenhängenden Politikbereichen fördern und einen gerechten Übergang zum Bestandteil ihrer Finanzierungs- und Investitionsstrategien machen, unter anderem durch die Erarbeitung integrierter nationaler Finanzierungsrahmen und die Zuweisung öffentlicher Mittel. Darüber hinaus haben sie die Möglichkeit, die Qualität des Unternehmensumfelds zu beeinflussen und zu verbessern, um eine nachhaltige Unternehmensentwicklung zu unterstützen. Ein wichtiges Element der Finanzierung eines gerechten Übergangs ist die Gesamtwirtschaftspolitik.¹¹⁴ Sie prägt den makroökonomischen Kontext und kann dazu beitragen, Mittel zu mobilisieren (unter anderem über Umwelt- oder CO₂-Steuern) oder fiskalische Freiräume zu schaffen (z.B. durch die Reform der Subventionen für fossile Energieträger), die für ökologische und soziale Ziele und zur Gewährleistung gerechter Verteilungsergebnisse genutzt werden können. In mehreren der oben erörterten Politikbereiche spielen inländische öffentliche Finanzen eine zentrale Rolle, und es gilt, in dieser Hinsicht geeignete Finanzierungsoptionen zu erkunden und zu verfolgen.¹¹⁵
- 157.** Im Hinblick auf einen gerechten Übergang ist die öffentliche Hand nicht die einzige Finanzierungsquelle: Erhebliche Möglichkeiten bestehen auch hinsichtlich der Mobilisierung von Finanzmitteln aus dem privaten Sektor, insbesondere für die Finanzierung von Unternehmen, die nachhaltige und CO₂-arme Wirtschaftstätigkeiten ausüben, den Weg der Dekarbonisierung einschlagen oder ihre Resilienz stärken. In den letzten Jahren hat die nachhaltige Finanzierung ein bemer-

¹¹² UN, Interinstitutionelle Arbeitsgruppe für Entwicklungsfinanzierung, *Financing for Sustainable Development Report 2022*, 18.

¹¹³ Die jährliche Finanzierungslücke bei den SDG wird auf mindestens 3,9 Billionen US-Dollar geschätzt (OECD, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, 23). Schätzungen zufolge werden bis 2030 jährliche Finanzströme in Höhe von mindestens 4,3 Billionen US-Dollar benötigt, um die schlimmsten Auswirkungen des Klimawandels zu vermeiden (Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data: 2011–2020*, 2022, 4).

¹¹⁴ Siehe Abschnitt 2.2.1 oben.

¹¹⁵ UNCTAD, *Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal*, 26.

kenswertes Wachstum verzeichnet.¹¹⁶ Finanzmittel aus dem privaten Sektor machen derzeit einen erheblichen Anteil der Finanzströme aus, die mit einem Umsteuern auf niedrige Treibhausgasemissionen und eine klimaresiliente Entwicklung vereinbar sind,¹¹⁷ was eine außerordentliche Chance darstellt. Ähnliche Möglichkeiten, in naturbasierte Lösungen zu investieren, bestehen, werden jedoch derzeit nicht ausreichend genutzt.¹¹⁸

- 158.** Privatwirtschaftliche Finanzdienstleister können einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung eines gerechten Übergangs leisten, indem sie Aspekte eines gerechten Übergangs in ihre Nachhaltigkeitsstrategien und ihre Geschäftstätigkeit einbeziehen.¹¹⁹ Einige Akteure, insbesondere Investoren, unternehmen bereits erste Schritte in diese Richtung, doch befinden sich die Bemühungen noch in einem frühen Stadium. Zu den Hindernissen, die einer Ausweitung der Maßnahmen im Wege stehen, gehören die Marktinfrastruktur und die Regulierung der nachhaltigen Finanzierung, die noch immer weitgehend auf das Erreichen von Umweltzielen und weniger auf soziale Ziele ausgerichtet ist, wohingegen die Förderung eines gerechten Übergangs von einem integrierten Management sozialer und ökologischer Ziele und der Wechselwirkungen zwischen ihnen abhängt.
- 159.** Privatwirtschaftliche Akteure können dazu veranlasst werden, Fragen eines gerechten Übergangs stärker aufzugreifen, indem nachhaltige Finanzierungsrahmen entwickelt und verbessert werden, die es ihnen ermöglichen, die Ziele eines gerechten Übergangs zu berücksichtigen und zu fördern, auch durch soziale Erfordernisse und Anreize, die über die Klimaziele hinausreichen.¹²⁰ Um die Rolle des Privatsektors bei der Finanzierung eines gerechten Übergangs zu stärken, ist es wichtig, die Kapazitäten der Finanzdienstleister auszubauen, z.B. durch Sensibilisierung und praktische Anleitung und Instrumente,¹²¹ sowie innovative Finanzinstrumente und deren Erprobung, gepaart mit einer eingehenden Wirkungsanalyse, zu unterstützen.

► Kasten 13. Flankierung der Politik durch Finanzierung und Investitionen in der Europäischen Union

Der von der EU geschaffene Mechanismus für einen gerechten Übergang zielt darauf ab, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Übergangs zu bewältigen. Er ist mit den von den EU-Mitgliedstaaten entwickelten gebietsspezifischen Plänen für einen gerechten Übergang verknüpft und setzt den Schwerpunkt auf diejenigen Regionen, Industriezweige und Arbeitnehmer, die vor den größten Herausforderungen stehen werden. Er stützt sich auf drei Säulen:

- 1) einen Fonds für einen gerechten Übergang in Höhe von 19,2 Milliarden Euro zu aktuellen Preisen, der Investitionen in Höhe von rund 25,4 Milliarden Euro mobilisieren dürfte;

¹¹⁶ Laut UNCTAD, *World Investment Report 2022*, belief sich der Wert der nachhaltigkeitsorientierten Anlageprodukte (einschließlich nachhaltiger Fonds und nachhaltiger Anleihen) auf den globalen Finanzmärkten 2021 auf 5,2 Billionen US-Dollar, was einem Anstieg von 63 Prozent gegenüber 2020 entspricht.

¹¹⁷ Private Akteure stellten im Zeitraum 2019–20 rund die Hälfte der gesamten Klimafinanzierung bereit, und zwar im Durchschnitt 318 Milliarden US-Dollar pro Jahr: Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance*, 11.

¹¹⁸ UNEP, *State of Finance for Nature 2022: Time to Act – Doubling Investment by 2025 and Eliminating Nature-Negative Finance Flows*, 39–40.

¹¹⁹ Brendan Curran et al., *Making Transition Plans Just: How to Embed the Just Transition into Financial Sector Net Zero Plans*, London School of Economics and Political Science, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Oktober 2022, 29; UN, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, „Financing Sustainable Development“, erscheint demnächst.

¹²⁰ IAO, *G20 Sustainable Finance Working Group Input Paper: Finance for a Just Transition and the Role of Transition Finance*, 2022, 17–19.

¹²¹ Beispielsweise IAO und LSE Grantham Research Institute, *Just Transition Finance Tool for Banking and Investing Activities*, 2022.

- 2) ein Programm für private Investitionen im Rahmen des InvestEU-Programms, das eine Haushaltsgarantie vorsieht, 10 bis 15 Milliarden Euro, hauptsächlich für Investitionen im Privatsektor, mobilisieren dürfte und Beratungsleistungen umfassen wird;
- 3) eine Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor, die Zuschüsse aus dem EU-Haushalt in Höhe von 1,5 Milliarden Euro mit Darlehen der Europäischen Investitionsbank im Wert von 10 Milliarden Euro kombinieren wird, um öffentliche Investitionen im Umfang von 18,5 Milliarden Euro zu mobilisieren.

Der Mechanismus für einen gerechten Übergang ist Bestandteil des europäischen Grünen Deals, der Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent machen soll. Das Maßnahmenpaket reicht von einer ambitionierten Senkung der Treibhausgasemissionen über Investitionen in Forschung und Innovation bis hin zur Erhaltung der natürlichen Umwelt Europas. Der durch Investitionen in grüne Technologien, nachhaltige Lösungen und neue Unternehmen unterstützte europäische Grüne Deal soll zu einer neuen EU-Wachstumsstrategie beitragen und den Weg für einen sozial gerechten Übergang ebnen. Mit dem Plan sollen mehr als 1 Billion Euro aus dem öffentlichen wie auch privaten Sektor mobilisiert werden.

160. Obwohl der Privatsektor immer mehr Finanzmittel für den Klima- und Umweltbereich bereitstellt, fließt nur ein kleiner Teil der für Klimamaßnahmen bestimmten Finanzmittel in Entwicklungs- und Schwellenländer.¹²² Wenn der Übergang gerecht verlaufen soll, muss beim Zugang zu Finanzmitteln auf Gleichberechtigung und Inklusion geachtet werden.
161. Mit ihren vielfältigen, von Klima- und Umweltfonds über multilaterale Entwicklungsbanken bis hin zu bilateralen Abkommen reichenden Kanälen kann die öffentliche Entwicklungshilfe zur Finanzierung eines gerechten Übergangs beitragen. Dabei können offizielle Umschuldungen und die freiwillige Umverteilung von Sonderziehungsrechten für Entwicklungsländer zur Unterstützung der Ziele eines gerechten Übergangs in Betracht gezogen werden. Internationale öffentliche Finanzmittel können auch als Hebel eingesetzt werden, da sie das wahrgenommene Risiko verringern und somit Anreize dafür schaffen können, dass private Finanzmittel in die Entwicklungsländer fließen und dort verteilt werden.
162. In Anbetracht ihres Entwicklungsmandats und der zunehmenden Aufmerksamkeit, die sie dem Klimawandel schenken, können internationale Finanzinstitutionen eine wichtige Rolle bei der Finanzierung eines gerechten Übergangs spielen, und zwar sowohl durch ihre eigenen Finanzierungsaktivitäten als auch durch ihre Zusammenarbeit mit anderen Finanzinstitutionen und -kunden. Internationale Finanzinstitutionen stellen ihre Finanzmittel in der Regel zu Vorzugsbedingungen, einschließlich fachlicher Unterstützung für die Kunden (darunter privatwirtschaftliche Unternehmen und Finanzinstitutionen), bereit, was dazu beiträgt, das Risiko und die Kosten der Finanzierung zu verringern und die Wirksamkeit der Mittel zu erhöhen.
163. Mehrere multilaterale Entwicklungsbanken befassen sich mittlerweile mit der beschäftigungspolitischen und sozialen Dimension der Klimawende, und einige von ihnen haben gezielte Initiativen ins Leben gerufen. Der potenzielle Beitrag multilateraler Entwicklungsbanken zur Finanzierung eines gerechten Übergangs kann gesteigert werden, wenn sie Aspekte eines gerechten Übergangs systematisch in ihre Strategien integrieren, wenn Fragen der Beschäftigung und menschenwürdigen Arbeit in ihre Kreditvergabe- und Investitionsprozesse, auch im Zusammenhang mit klima- und umweltbezogenen Projekten, einfließen und wenn bei den Partnerfinanzinstitutio-

¹²² Schätzungen zufolge weisen etwa 43 Prozent der formellen kleinen und mittleren Unternehmen in den Entwicklungsländern einen ungedeckten Finanzierungsbedarf von insgesamt fast 4,1 Billionen US-Dollar auf: Internationale Finanz-Corporation, *Banking on SMEs: Driving Growth, Creating Jobs*, September 2022, 11.

nen Maßnahmen zur Sensibilisierung und zum Aufbau von Kapazitäten für einen gerechten Übergang durchgeführt werden.¹²³

- 164.** Angesichts des Ausmaßes der erforderlichen Klimawende müssen verschiedene Akteure gemeinsam handeln, um einen gerechten Übergang aus unterschiedlichen Quellen zu finanzieren. Aus den unterschiedlichen Mandaten, Risikotoleranzen, Rentabilitätsanforderungen, Investitionshorizonten und angestrebten sozialen Auswirkungen ergeben sich möglicherweise Synergien, die dazu beitragen können, die für die Finanzierung eines gerechten Übergangs verfügbaren finanziellen Ressourcen auszuweiten. Um auf einer Mischfinanzierung beruhende Lösungen zu ermöglichen, bei denen die internationale Entwicklungsfinanzierung dafür genutzt wird, zusätzliches Kapital aus dem Privatsektor anzuziehen, können Instrumente wie Bürgschaften, Eigenkapital und zu Vorzugsbedingungen gewährte Kredite dazu beitragen, wahrgenommene Investitionsrisiken zu verringern oder zu übertragen, das Rendite-Risiko-Profil für private Investoren zu verbessern und die Finanzierungskosten für Projekte, die auf einen gerechten Übergang in Entwicklungsländern ausgerichtet sind, zu senken.¹²⁴
- 165.** Klima- und Umweltfonds spielen bei der Finanzierung von Klimamaßnahmen in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle. In den Orientierungen der COP 27 für den Vorstand des Grünen Klimafonds ergeht die Forderung nach einer stärkeren Unterstützung für einen gerechten Übergang. Es gibt mehrere Ansatzpunkte, über die Klima- und Umweltfonds wie der Grüne Klimafonds, die Globale Umweltfazilität und der Anpassungsfonds einen bedeutenden Beitrag zu einem gerechten Übergang leisten könnten, darunter die Durchführung systematischer Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen der beschäftigungsbezogenen und sozialen Auswirkungen von Projekten, die Ergänzung der Projektfinanzierung durch die Finanzierung von Maßnahmen für einen gerechten Übergang, falls erforderlich, und die Einrichtung gezielter Finanzierungsfenster. Auch der Beschluss der COP 27, einen Fonds für Verluste und Schäden einzurichten, könnte eine zentrale Rolle bei der Förderung eines gerechten Übergangs spielen, indem dieser Fonds Mittel bereitstellt, um für die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels besonders anfällige Entwicklungsländer bei der wirksamen Bewältigung der wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Verluste und Schäden zu unterstützen, die sich aus dem Klimawandel, etwa in Form von extremen Wetterverhältnissen und schleichenden Umweltveränderungen, ergeben.

2.4. Erkenntnisse und Perspektiven

- 166.** Ein gerechter Übergang hat in den vergangenen zehn Jahren und seit der Erarbeitung der Leitlinien der IAIO für einen gerechten Übergang an Zugkraft in der politischen und institutionellen Landschaft gewonnen. Dieser Trend wird durch die **zunehmende Anerkennung der beschäftigungspolitischen und sozialen Auswirkungen der Klima- und Umweltpolitik und der damit einhergehenden tiefgreifenden wirtschaftlichen Veränderungen** untermauert. Zudem beruht er auf der wachsenden Erkenntnis, dass die Gewährleistung eines gerechten Übergangs nicht nur ein moralisches Gebot, sondern auch eine notwendige Voraussetzung für Veränderungen in dem erforderlichen Umfang und Ambitionsniveau ist.
- 167.** Trotz der zunehmenden Akzeptanz des Konzepts eines gerechten Übergangs in den Ländern und bei anderen Interessenträgern fließen wirtschaftliche, soziale und beschäftigungspolitische Aspekte eher uneinheitlich in die Klimapolitik ein. Daraus ergibt sich ein **Mangel an Politikkohärenz** zwischen vielen national festgelegten Beiträgen und Klimainstrumenten einerseits und der

¹²³ UN, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, „Financing Sustainable Development“, erscheint demnächst.

¹²⁴ UN, Interinstitutionelle Arbeitsgruppe für Entwicklungsfinanzierung, *Financing for Sustainable Development Report 2022*, 84–86.

Wirtschafts- und Sozialpolitik andererseits. Darüber hinaus wurden der soziale Dialog und die Arbeitnehmerrechte mitunter aus der Politik ausgeklammert, was die grundlegenden Prinzipien eines gerechten Übergangs untergräbt. Bisweilen ist sogar die Dimension der ökologischen Nachhaltigkeit selbst nicht ausreichend genug entwickelt, um den Klima- und Umweltherausforderungen zu begegnen. Dies kann der Glaubwürdigkeit eines gerechten Übergangs schaden und inhaltliche Fortschritte behindern. Aus diesem Grund müssen die im Zusammenhang mit den Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang unternommenen Bemühungen vorangetrieben werden.

168. Nach wie vor beinhaltet das Konzept eines gerechten Übergangs überwiegend allgemeine Verpflichtungen oder kurze Verweise in Politikdokumenten, die weder vollständig ausformuliert wurden noch sich in umfassenden Maßnahmen und deren Umsetzung niederschlagen. Grund dafür kann unter anderem sein, dass es an einem gemeinsamen Verständnis des Konzepts mangelt, da es relativ neu ist. Daher sind **dringend raschere konkrete Maßnahmen erforderlich**, um eine Verwässerung der Grundsätze und Merkmale des Politikrahmens für einen gerechten Übergang, auch durch „Greenwashing“, sowie einen Verlust an Dynamik und Vertrauen bei den Interessenträgern zu vermeiden. Kapazitätsaufbau und Überzeugungsarbeit, die auf die spezifischen und sich wandelnden Bedürfnisse von Regierungen und Sozialpartnern zugeschnitten sind, können ebenso wie ein internationaler Erfahrungsaustausch, der das Lernen fördert, wesentlich dazu beitragen, die Mitgliedsgruppen bei der Beschleunigung und Ausweitung ihrer Bemühungen zu unterstützen.
169. Die Erfahrungen in den Ländern und Regionen veranschaulichen, wie ein gerechter Übergang mittels verschiedener Instrumente gefördert wird. Einige dieser Instrumente sind ausdrücklich als Politikkonzepte für einen gerechten Übergang gekennzeichnet, während andere der Förderung von Beschäftigung, Gleichstellung und Klimazielen dienen, ohne jedoch explizit unter eine bestimmte Kategorie zu fallen. Einige Länder erarbeiten spezielle übergreifende Strategien auf nationaler und/oder lokaler Ebene, andere beziehen die Ziele eines gerechten Übergangs durchgängig in verschiedene Politikbereiche ein, andere wiederum kombinieren diese Herangehensweisen. Dennoch sind beide Ansätze hilfreich und müssen Hand in Hand gehen, um den kontextspezifischen Anforderungen gerecht zu werden. **Ein gerechter Übergang wird durch spezifische Politikmaßnahmen umgesetzt**, beispielsweise in den Bereichen Qualifizierung, Sozialschutz und Unternehmenspolitik. Zugleich sind **integrierte Rahmen, strategische Pläne oder Koordinierungsmechanismen unerlässlich für die Kohärenz und Wirkung** über alle Politikbereiche und Maßnahmen hinweg und eine effiziente Nutzung der Ressourcen.
170. Der soziale Dialog hat die Entwicklung mehrerer Prozesse und Politikkonzepte im Zusammenhang mit einem gerechten Übergang begünstigt. Diese Fälle zeigen, wie überaus wichtig es ist, **während der gesamten Politikentwicklung und -planung einen Konsens in Bezug auf Prioritäten und Maßnahmen im Wege des sozialen Dialogs zu erzielen**. Neben der Regierung und den Sozialpartnern sind auch andere Akteure, darunter indigene Völker, Jugendliche und Gemeinschaften, maßgeblich am Übergang beteiligt. Es gilt, angemessene Konsultationsmechanismen einzurichten, damit derzeit ausgeschlossene Gruppen einbezogen werden, weshalb für den Prozess ausreichend Zeit und Ressourcen bereitgestellt werden müssen.
171. **Geschlechtergleichstellung und Arbeitnehmerrechte** sind grundlegender Bestandteil des Konzepts eines gerechten Übergangs, **werden** allerdings in der Politik für einen gerechten Übergang **oft überhaupt nicht** oder nur unzureichend aufgegriffen, weshalb es entscheidend wichtig ist, ihre systematische Berücksichtigung zu stärken und bei Bedarf gezielte Instrumente zu entwickeln. Darüber hinaus müssen strukturbedingte Faktoren, die die tieferen Ursachen von Diskriminierung und Ungleichheit bilden, durch Maßnahmen angegangen werden, die über die Maßnahmen im Zusammenhang mit einem gerechten Übergang hinausgehen. Da ein gerechter Übergang erhebliche Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen bewirkt,

bietet er auch eine Chance, Geschlechternormen neu zu definieren und alle Geschlechter als Akteure des Wandels einzubeziehen, um den größtmöglichen Nutzen zu erreichen und den Übergang zu einer von mehr Gleichheit und Nachhaltigkeit geprägten Gesellschaft voranzutreiben.

172. Die Debatte über einen gerechten Übergang dreht sich bislang vor allem um die Energiewende, insbesondere den Kohleausstieg. Gleichzeitig ist es äußerst wichtig, anzuerkennen, dass **mehrere andere Sektoren Teil des Übergangs zur Nachhaltigkeit sind und ebenfalls in die Politik einbezogen werden müssen**. Darüber hinaus kann ein gerechter Übergang weg von der Kohle für die von der Kohleindustrie abhängigen Arbeitnehmer und Regionen nur mit einem **gesamtwirtschaftlichen Ansatz** vollzogen werden.
173. Die Rolle des **Sozialschutzes bei der Förderung eines gerechten Übergangs** wird zunehmend anerkannt. Ein Überdenken der Funktion des Sozialschutzes und damit verbundener aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen kann zu einer proaktiven Politik führen, die beim Wechsel von Arbeitnehmern zwischen Sektoren, Aufgaben und Berufen das durch die dynamische Natur von Arbeitsplätzen bedingte Risiko von Unterbrechungen mindert. Im Rahmen einer vorausschauenden Politik, die den voraussichtlichen Qualifikationsbedarf berücksichtigt und neue Beschäftigte auf den Arbeitsmarkt von morgen vorbereitet, zugleich aber auch den derzeitigen Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit bietet, wird eine neue Kombination von Politikkonzepten für Bildungssysteme, Qualifizierung und berufliche Qualifikationen in Verbindung mit der Unterstützung des Einzelnen bei der Nutzung dieser Möglichkeiten benötigt.
174. Bislang war die Politik für einen gerechten Übergang weitgehend darauf ausgerichtet, negative Auswirkungen der Konzepte und Strategien zur Abschwächung des Klimawandels zu vermeiden und zu bewältigen oder Wirtschafts- und Beschäftigungsmöglichkeiten in der grünen Wirtschaft zu nutzen. Angesichts des Tempos des Wandels gilt es jedoch, der **Anpassung an den Klimawandel** und andere Umweltherausforderungen, einschließlich des **Verlusts der biologischen Vielfalt**, der die Bedingungen für Arbeitnehmer und Unternehmen verändert, und **der Reaktion darauf** mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Ein gerechter Übergang ist ein gesamtgesellschaftliches Konzept, bei dem die derzeitigen, nach dem Motto „weiter wie bisher“ betriebenen Produktions- und Verbrauchsweisen angepasst werden müssen, um die langfristigen Folgen des Klimawandels abzuwenden.
175. Die Rolle des Privatsektors bei der Bewältigung von Klima- und Umweltrisiken wird immer mehr anerkannt. Die Unternehmen verfolgen mittlerweile innovative Ansätze zur Entwicklung neuer und grünerer Technologien und Geschäftspraktiken. Mit dem intelligenten Einsatz von Anreizen, der Schaffung eines günstigen Umfelds zur **Nutzung des Potenzials privatwirtschaftlicher Akteure** sowie Politik- und Regulierungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Sorgfaltspflicht, die dazu dienen, die tatsächlichen und potenziellen negativen Auswirkungen von Unternehmens-tätigkeiten auf die Menschen und unseren Planeten zu verhindern und abzumildern, bietet sich ein Politikinstrumentarium, das das Potenzial des Privatsektors zur Förderung eines gerechten Übergangs freisetzen kann.
176. **Die Sozialpartner haben bei der Förderung eines gerechten Übergangs** auf internationaler, nationaler, Sektor-, lokaler und betrieblicher Ebene **eine Schlüsselrolle gespielt**. Sie leisten Überzeugungsarbeit, tragen durch den sozialen Dialog zur Politikentwicklung bei und unterstützen ihre Mitglieder und angeschlossene Organisationen dabei, auf neu entstehende Prioritäten einzugehen. Allerdings sind die institutionellen und fachlichen Kapazitäten je nach Fall verschieden, und vor dem Hintergrund der rasanten Veränderungen in den Volkswirtschaften und Arbeitsmärkten wandeln sich die Bedürfnisse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Daher ist es unerlässlich, dass der **Aufbau von Kapazitäten**, die für die Sozialpartner relevant sind und ihren

Bedürfnissen entsprechen, gestärkt wird und dass die Regierungen die Schaffung, Entwicklung und Formalisierung von Mechanismen und Strukturen für den Dialog auf allen Ebenen fördern.

177. Einige **andere nichtstaatliche Akteure** sind Verpflichtungen in Bezug auf einen gerechten Übergang eingegangen oder haben entsprechende Initiativen ergriffen, die dazu beitragen können, die Maßnahmen voranzutreiben und auszuweiten. Indigene Gruppen, Jugendgruppen und Frauengruppen, die derzeit die Hauptlast der negativen Folgen des Klima- und Umweltwandels tragen, erheben ihre Stimme, um mehr Ergebnisgleichheit zu fordern. Für die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen wird es wichtig sein, Wege für die Einbeziehung der Anliegen von Gruppen, die derzeit von der Debatte über Politikprioritäten ausgeschlossen sind, in den sozialen Dialog zu finden.
178. Weithin wird anerkannt, dass **Finanzmittel unerlässlich dafür sind**, einen gerechten Übergang zu verwirklichen. Zur Finanzierung müssen verschiedene – öffentliche und private, nationale und internationale – Quellen herangezogen werden. Die Gewährleistung kohärenter **Verknüpfungen zwischen der Politik für einen gerechten Übergang und den Finanzierungsrahmen** ist entscheidend wichtig dafür, eine Wirkung in großem Maßstab zu erzielen und Investitionen zu mobilisieren, die die Ziele eines gerechten Übergangs unterstützen können.
179. Die Annahme und Umsetzung von Politikkonzepten und Initiativen für einen gerechten Übergang befinden sich noch in einem frühen Stadium, und es fehlt an vereinbarten Kernindikatoren und Messkriterien. Infolgedessen lassen sich die Auswirkungen noch nicht inhaltlich und systematisch bewerten. Es wird entscheidend wichtig sein, eine solide Grundlage für vergleichbare Messgrößen zu schaffen, was unter anderem die Erhebung von Daten über die zu bestimmenden Schlüsselvariablen erfordern wird. Vereinbarte und transparente Überwachungs- und Evaluierungsrahmen können dazu beitragen, Fortschritte zu verfolgen, gewonnene Erkenntnisse abzuleiten und Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, und sind somit ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht.

► Kapitel 3. Maßnahmen der IAO

180. Sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene orientieren sich die Maßnahmen des Amtes an den Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang. Bei seinen Arbeiten legt das Amt den Schwerpunkt auf drei Bereiche von entscheidender Bedeutung: i) Förderung der Erforschung des Klima- und Umweltwandels und der damit zusammenhängenden Politikkonzepte und des Verständnisses ihrer Auswirkungen auf Beschäftigung und soziale Chancengerechtigkeit, ii) Erarbeitung von Politikmaßnahmen in der Welt der Arbeit und Unterstützung des Kapazitätsaufbaus für die Mitgliedsgruppen der IAO, um menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit für alle zu gewährleisten, auch durch die Nutzung der Entwicklungszusammenarbeit als Mittel zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen, sowie iii) Beteiligung an einschlägigen globalen Prozessen und Aufbau strategischer Partnerschaften.

3.1. Förderung von Forschungsarbeiten und Verständnis der Auswirkungen des Klima- und Umweltwandels und der damit verbundenen Politikmaßnahmen auf Beschäftigung und soziale Chancengerechtigkeit

181. In den letzten zehn Jahren hat die IAO ihren Sachverstand und ihre strategischen Partnerschaften dafür mobilisiert, eine breite Palette faktengestützter Forschungsarbeiten zu erstellen und für Mitgliedsgruppen und andere Nutzer praktische Instrumente und Orientierungshilfe im Zusammenhang mit grünen Arbeitsplätzen und einem gerechten Übergang zu entwickeln. Zu den grundlegenden Forschungsprodukten auf globaler und regionaler Ebene zählen die Berichte *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs* und *Working on a warmer planet: The impact of heat stress on labour productivity and decent work* sowie der gemeinsam mit der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank erstellte Bericht *Jobs in a net-zero emissions future in Latin America and the Caribbean*. Weitere Berichte sind unter anderen *Skills for a greener future: A global view based on 32 country studies* und *Greening Enterprises: Transforming processes and workplaces* und, zusammen mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), *Decent Work in Nature-based Solutions 2022*, sowie Berichte zu verschiedenen Sektoren. Diese Wissensprodukte haben eine wichtige Rolle dabei gespielt, das Verständnis des Zusammenhangs zwischen menschenwürdiger Arbeit und Umwelt zu fördern und in internationalen und nationalen Politikprozessen für die Notwendigkeit eines gerechten Übergangs zu argumentieren.

182. Auf der Landesebene hat das IAA mit seinen Forschungsarbeiten dazu beigetragen, die Faktengrundlage für die Politikberatung zu schaffen, indem sie beschäftigungs- und sozialpolitische Bewertungen der Auswirkungen klimapolitischer Maßnahmen erstellt hat, die in grundsatzpolitische Entscheidungen und die Politikformulierung eingeflossen sind. Das Green Jobs Assessment Institutions Network ist mittlerweile ein wichtiges Instrument für die Unterstützung von Ländern und stärkt zugleich die Kapazitäten nationaler und regionaler Forschungseinrichtungen. Die Forschungsarbeiten des Amtes haben das Verständnis der beschäftigungsbezogenen und sozialen Auswirkungen des Klima- und Umweltwandels sowie der entsprechenden Politikmaßnahmen erheblich gefördert. In Anbetracht des Umfangs und der Komplexität der Themen und der sich verändernden Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen gibt es jedoch noch immer Wissenslücken und ungedeckten Bedarf. Auf der globalen Ebene betrifft dies unter anderem die Notwendigkeit einer systematischeren und gründlicheren Erforschung des Zusammenhangs zwischen Umwelt und

menschenwürdiger Arbeit in Schlüsselsektoren und bei Schlüsselthemen, beispielsweise Landwirtschaft und Nahrungsmittelsysteme, Forstwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Technologieentwicklung und -transfer, wirtschaftliche Diversifizierung sowie Fragen im Zusammenhang mit Verlusten und Schäden. Darüber hinaus ist es wichtig, das Wissen über Politikmaßnahmen mit Relevanz für einen gerechten Übergang zu vertiefen und zu aktualisieren, um aktuelle Praktiken zu berücksichtigen und Lehren aus Politiküberprüfungen, Fallstudien und Wirkungsevaluierungen zu ziehen.

- 183.** Je mehr die Mitgliedsgruppen Politikkonzepte und Initiativen für einen gerechten Übergang auf den Weg bringen oder fortführen, desto stärker steigt die Nachfrage auf der nationalen Ebene nach länderspezifischen Bewertungen der beschäftigungsbezogenen und sozialen Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen, weshalb die Anstrengungen in diesem Bereich ausgeweitet werden müssen. Es gilt, die Verfügbarkeit grundlegender Arbeitsmarktdaten zu verbessern, um die erforderlichen Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen und Evaluierungen zu erleichtern. Die Forschung muss sich an den Bedürfnissen und Prioritäten der Mitgliedsgruppen auf der Landesebene orientieren. Zu den Themen, die zunehmend Beachtung finden, zählen Qualifikationsbewertungen, geschlechtsspezifische Analysen, die Unternehmenspolitik, lokale Auswirkungen der Energiewende, Arbeitsschutzrisiken sowie die Auswirkungen von Anpassungs- und Biodiversitätsmaßnahmen auf menschenwürdige Arbeit und Beschäftigung.
- 184.** Als Reaktion auf die zunehmende Nachfrage von Mitgliedsgruppen nach praktischer Anleitung für die Gestaltung und Umsetzung einer Politik für einen gerechten Übergang hat das IAA mehrere Handbücher und handlungsorientierte Wissensprodukte entwickelt, und zwar in Form einer Reihe von Leitfäden für Sozialpartner, Kurzdossiers zu Politikbereichen mit Relevanz für einen gerechten Übergang und thematischen Instrumenten, einschließlich der jüngsten Instrumente zur Ökologisierung der Berufsbildung, Finanzierung eines gerechten Übergangs und Erleichterung des Zugangs zu grünen Arbeitsplätzen. Diese Materialien tragen nicht nur zu einem besseren Verständnis bei und bieten Nutzern Anhaltspunkte für Maßnahmen, sondern dienen auch zur Orientierung und zur Konsolidierung der Fachunterstützung und des Kapazitätsaufbaus für die Mitgliedsgruppen. Sie decken eine Reihe von Themen ab, erfassen jedoch noch nicht alle Politikbereiche in der gleichen Tiefe. Daher wird es im Zuge der Weiterentwicklung der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen wichtig sein, über Materialien zu verfügen, die diesen Bedürfnissen gerecht werden.
- 185.** Die IAO-Website bietet dem Amt einen Kanal zur Verbreitung von Wissen und den Nutzern Zugang zu Forschungserkenntnissen und Instrumenten, die für einen gerechten Übergang relevant sind. In Anbetracht der wachsenden Zahl von Produkten und des zunehmenden Interesses an diesem Thema ergehen jedoch Forderungen nach einer Plattform für den Wissensaustausch, die als benutzerfreundliches Archiv dienen könnte. Ein weiteres Mittel zum Wissensaustausch sind die Foren für einen gerechten Übergang, die eine internationale Plattform bieten, auf denen die Mitgliedsgruppen und Partner neue Themen und Reaktionsmaßnahmen erörtern und bewährte Verfahren und Erfahrungen austauschen können.

3.2. Politikberatung und Kapazitätsaufbau für die IAO-Mitgliedsgruppen

- 186.** Die Maßnahmen der IAO zur Förderung menschenwürdiger Arbeit tragen dazu bei, einen gerechten Übergang voranzutreiben, indem die Möglichkeiten, neben sozialen und wirtschaftlichen Zielen auch ökologische Ziele zu erreichen, optimal genutzt und die mit umweltbezogenen Herausforderungen und Reaktionsmaßnahmen verbundenen Risiken für die Welt der Arbeit angegangen werden. Zu diesem Zweck gewährt die IAO ihren Mitgliedsgruppen Politikberatung in mehreren Bereichen.

- a) Umfassende beschäftigungspolitische Rahmen, einschließlich Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: Die IAO-Mitgliedstaaten erkennen zunehmend die Notwendigkeit an, Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit in umfassende beschäftigungspolitische Konzepte und Strategien zu integrieren. Die IAO hat die Mitgliedstaaten bei der systematischen Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit in der Beschäftigungspolitik unterstützt, indem sie die Politikkohärenz zwischen Beschäftigungs- und Umweltzielen verbessert und solide Koordinierungsmechanismen eingerichtet hat, über die die im Bereich Umwelt und Beschäftigung tätigen Akteure zusammenarbeiten können.

► **Kasten 14. Unterstützung bei der Gestaltung der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik in Namibia**

Die IAO hat namibische Mitgliedsgruppen bei der Gestaltung einer fundierten Beschäftigungspolitik, unter anderem in Form eines eigenständigen beschäftigungspolitischen Konzepts, einer beschäftigungsfreundlichen Gesamtwirtschaftspolitik und der Haushaltsplanung unterstützt. Da Namibia den Aufbau eines grünen Wasserstoffsektors anstrebt, ist das IAA bei einer Bewertung der Auswirkungen auf die Beschäftigung in dem Sektor behilflich, die dazu beitragen soll, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele in den Bereichen Energie, industrielle Entwicklung und Beschäftigung in integrierter Weise zu fördern.

- b) Klima- und Umweltpolitik, einschließlich der national festgelegten Beiträge gemäß dem Übereinkommen von Paris und der langfristigen Ziele für Netto-Null-Emissionen: Das IAA nimmt in Zusammenarbeit mit einer wachsenden Anzahl von Ländern Bewertungen und rasche Situationsanalysen der Klimapolitik dieser Länder aus dem Blickwinkel menschenwürdiger Arbeit und eines gerechten Übergangs vor. Auf der Grundlage dieser Analysen unterstützt die IAO ihre Mitgliedsgruppen bei der Aufnahme eines Dialogs mit den Ministerien für Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung, der diese dazu anregen soll, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Sozialschutz in ihren verbesserten national festgelegten (Klimaschutz-)Beiträgen und Durchführungsinstrumenten im Einklang mit den Leitlinien der IAO für einen gerechten Übergang zu berücksichtigen.

► **Kasten 15. Unterstützung dreigliedriger Anstrengungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in der blauen Wirtschaft in den Komoren**

In den Komoren bedrohen der Klimawandel und die Umweltzerstörung die Ökosysteme und Meeresumwelt der Inseln und darüber hinaus wichtige Wirtschaftssektoren und die davon abhängigen Arbeitsplätze. Im Rahmen freiwilliger Beiträge zu ihrer Basisfinanzierung und durch die Mobilisierung einer Partnerschaft mit UNEP sowie der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) bemüht sich die IAO, die Kapazitäten ihrer dreigliedrigen Mitgliedsgruppen für die Annahme von Politikmaßnahmen und Programmen zur Förderung von menschenwürdiger Arbeit in der blauen Wirtschaft mit besonderem Schwerpunkt auf dem Fischereisektor zu entwickeln.

- c) Integrierte Strategien für grüne Arbeitsplätze: Die IAO reagiert auf das wachsende Interesse der Mitgliedstaaten an der Entwicklung nationaler Strategien für grüne Arbeitsplätze als Mittel zur Nutzung des Beschäftigungspotenzials einer grünen Wirtschaft und zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. Dank der Unterstützung durch das IAA gelang es, die Maßnahmen zwischen den Fachministerien und den Sozialpartnern enger zu koordinieren und die Politikkohärenz zu verbessern.

- d) Themenbezogene Konzepte in Bereichen wie Qualifizierung, Sozialschutz,¹²⁵ Entwicklung grüner Unternehmen, ökologisch orientierte Infrastrukturarbeiten, Arbeitsschutz und sozialer Dialog: Geleitet von den einschlägigen IAO-Instrumenten reagiert das Amt auf die spezifischen Bedürfnisse und Prioritäten der Mitgliedsgruppen, indem es sie bei der Entwicklung von Strategien und Programmen unterstützt, die Unternehmen und Arbeitnehmern beim Umgang mit den Herausforderungen und Chancen des Übergangs behilflich sind.

► **Kasten 16. Unternehmertum und Qualifizierung in Simbabwe**

Über das Projekt Green enterPRIZE Innovation and Development in Simbabwe, das von der schwedischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit finanziert wurde und von 2017 bis 2021 lief, förderte die IAO die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen, indem sie die Unternehmensentwicklungsdienste für innovative grüne Unternehmen stärkte und den Zugang zu Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze mit besonderem Schwerpunkt auf jungen Menschen erweiterte.

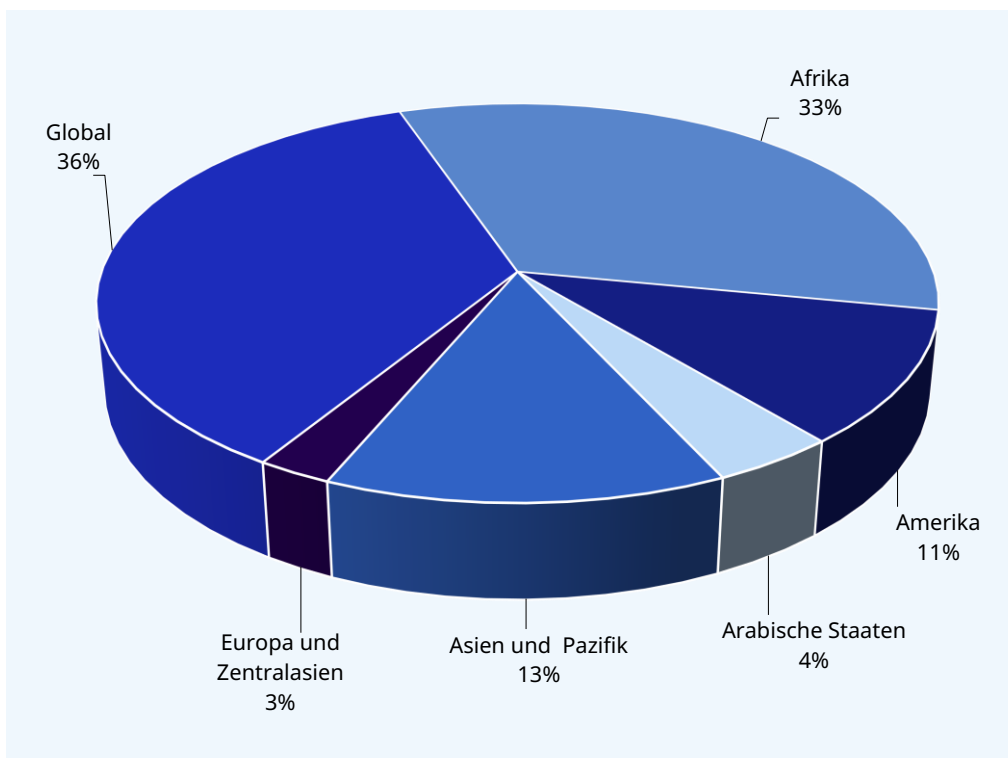
- 187.** Das IAA kombiniert seine Politikberatung mit Kapazitätsaufbau für die Mitgliedsgruppen auf nationaler Ebene und fördert zugleich das Lernen und den Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO organisiert eine Reihe von Schulungsprogrammen zu verschiedenen Aspekten eines gerechten Übergangs und integriert Ausbildungsmodule zu ökologischer Nachhaltigkeit und einem gerechten Übergang in mehrere andere Kurse. Die Schulungsprogramme sind virtuell, gemischt und im Präsenzformat verfügbar. Im Zeitraum 2021–22 konnten mehr als 700 politische Entscheidungsträger, Praktiker und Jugendvertreter ihre Fähigkeit stärken, Programme auszuarbeiten und Einfluss auf Politikkonzepte und Entscheidungen für einen gerechten Übergang zu nehmen.
- 188.** In den vergangenen Jahren hat die IAO 55 Länder unterstützt – in vielen Fällen durch thematische oder zeitlich begrenzte Hilfe, bisweilen aber auch durch umfassende, längerfristige Förderprogramme. Da immer mehr Mitgliedstaaten Interesse an der Förderung eines gerechten Übergangs bekunden, dürfte die Nachfrage nach Politikberatung entsprechend steigen. Darüber hinaus sind immer mehr Länder von der Phase der Sensibilisierung für den Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Umwelt und die Grundprinzipien eines gerechten Übergangs zur Entwicklung und Umsetzung vollwertiger Politikinstrumente übergegangen.
- 189.** Dieser Trend dürfte sich noch verstärken, insbesondere aufgrund der Maßnahmen, die die Länder ergriffen haben, um die Ziele für einen gerechten Übergang zu erreichen, die Bestandteil ihrer national festgelegten (Klimaschutz-)Beiträge sind. Zu diesen Maßnahmen zählen die Entwicklung nationaler Strategien für einen gerechten Übergang, die Einbeziehung von Aspekten eines gerechten Übergangs in verschiedene Politikbereiche und Investitionspläne sowie die Gestaltung und Umsetzung spezifischer Politikinstrumente und Programme. Diese Entwicklungen erfordern umfassendere und breiter angelegte Ansätze für die fachliche Unterstützung mit dem Ziel, den Mitgliedsgruppen eine wirksame, ganzheitliche Unterstützung zu gewähren. Darüber hinaus erfordert die gestiegene Nachfrage nach Politikberatung zu einem gerechten Übergang eine spezifischere und maßgeschneiderte Unterstützung, die die fachliche Unterstützung erweitert und vertieft, und zwar in einer Weise, die den nationalen Gegebenheiten gerecht wird.

¹²⁵ Im Bereich des Sozialschutzes orientiert sich die Arbeit des IAA an der [Entschließung zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über den Sozialschutz](#), in der die IAO aufgefordert wird, „die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung einer Sozialschutzpolitik [zu] unterstützen, die gerechte Übergänge zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften erleichtert“ – und zwar durch Beratung und Bewertungen zum Sozialschutz sowie im Rahmen von Strategien für einen gerechten Übergang und Politikpaketen.

3.2.1. Programme und Projekte der IAO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit

190. Die IAO ist bestrebt, durch spezielle und systematisch zu berücksichtigende Ansätze einen gerechten Übergang, grüne Arbeitsplätze und ökologische Nachhaltigkeit zu verwirklichen. Insgesamt 111 Projekte und Interventionen, die durch freiwillige Beiträge finanziert werden, tragen zu einem gerechten Übergang, ökologischer Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit bei.¹²⁶ Sie unterstützen die Prioritäten der Länder und die im Programm und Haushalt der IAO vorgesehenen Ergebnisse, darunter verschiedene Aspekte eines gerechten Übergangs, in Bereichen wie Unternehmensentwicklung, Beschäftigungsförderung und Qualifizierung, Sozialschutz, sozialer Dialog,

► **Abbildung 3. Zu verschiedenen Aspekten eines gerechten Übergangs beitragende Projekte und Interventionen der IAO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nach Region (2020–23)**



Anmerkung: Interventionen und Projekte, die in mehreren Regionen und Ländern laufen, werden für jedes geografische Gebiet gezählt, das sie betreffen. Geografisch beträgt die Gesamtzahl der Projekte und Interventionen kumuliert 120, tatsächlich sind es 111.

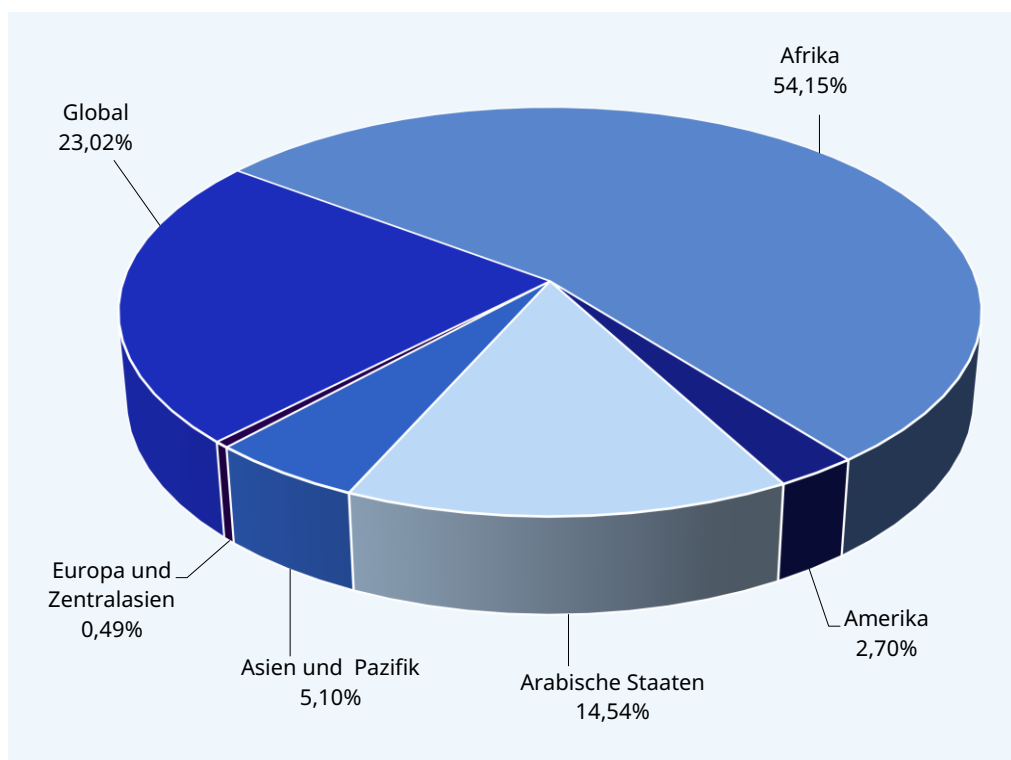
Quelle: IAO-Dashboard für Entwicklungszusammenarbeit, eingesehen am 20. Januar 2023.

Arbeitsschutz sowie Chancengleichheit und Gleichbehandlung. Die Mehrzahl der Projekte und Interventionen ist entweder von globaler Reichweite oder wird in Afrika durchgeführt, wo der größte Teil der freiwilligen Mittel bereitgestellt wurde (siehe Abbildung 3). Etwa 83 Prozent der Projekte und Maßnahmen werden von multilateralen Gebern finanziert. Andere zwischenstaatliche Organisationen, insbesondere die Europäische Kommission und die UN, finanzieren 7 bzw.

¹²⁶ Quelle: Dashboard für Entwicklungszusammenarbeit, eingesehen am 20. Januar 2023; für den Zeitraum 2020–23 wurden insgesamt 111 in einer Vielzahl von Ländern und Regionen laufende Projekte und Interventionen gezählt.

5 Prozent der Projekte und Interventionen.¹²⁷ Zudem weist das Amt Mittel aus dem Haushalts-Zusatzkonto für Interventionen zu, die einen gerechten Übergang unterstützen.¹²⁸

► **Abbildung 4. Freiwillige Mittel für zu verschiedenen Aspekten eines gerechten Übergangs beitragende Projekte und Interventionen der IAO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nach Region (2020–23)**



Anmerkung: Auf der Grundlage von Mittelzuweisungen für Sondermittel für Entwicklungszusammenarbeit (SMEZ) und aus dem Haushalts-Zusatzkonto (HZK) mit einem Gesamtvolumen von 178 Millionen US-Dollar für 2020–23.

Quelle: IAO-Dashboard für Entwicklungszusammenarbeit, eingesehen am 20. Januar 2023.

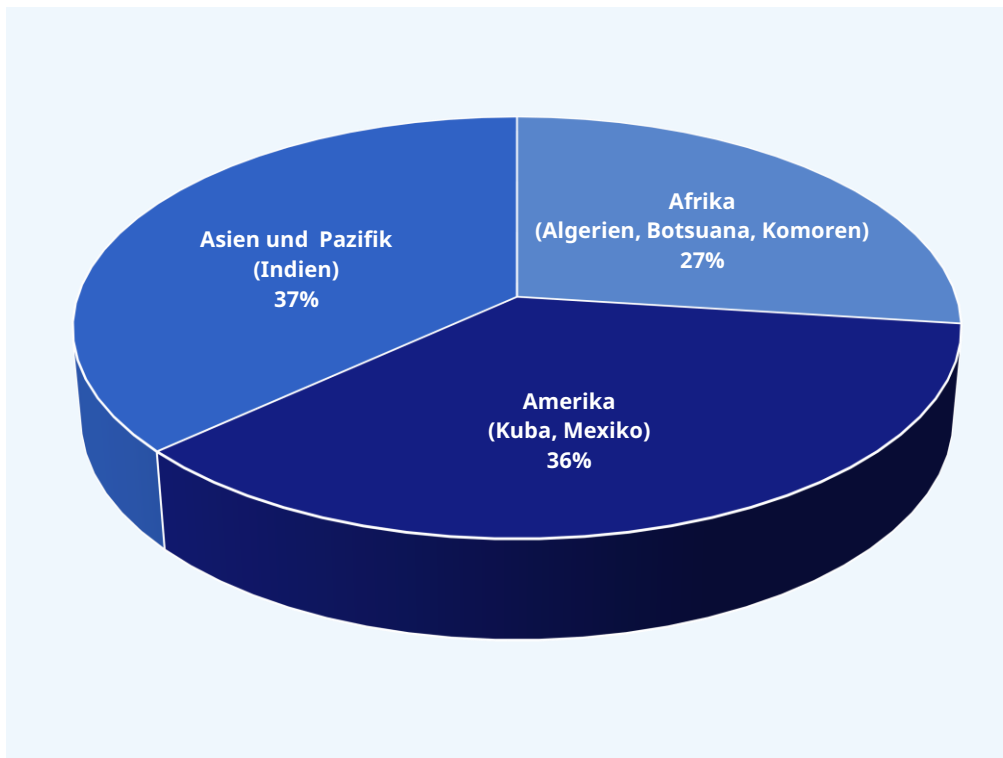
- 191.** Globale Partnerschaftsvereinbarungen, etwa die Partnerschaften der IAO mit Frankreich und der schwedischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit, haben sich als wichtiges Mittel der Erbringung von Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit erwiesen und eine wesentliche Rolle bei der Bereitstellung bedarfsorientierter Unterstützung für Länder und bei der Förderung der Entwicklung von globalem Wissen und Orientierungen in strategisch wichtigen Bereichen gespielt. Dank des relativ langfristigen Zeitrahmens dieser Partnerschaften konnten die Länder während des gesamten Politikzyklus unterstützt werden, und die Kombination von

¹²⁷ Auf der Grundlage von Zuweisungen für diese Projekte und Interventionen, 2020–23.

¹²⁸ Hinweis zur Methodik: Die Projekte und Interventionen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, die zu verschiedenen Aspekten eines gerechten Übergangs im Rahmen aller Ergebnisvorgaben des [Programms und Haushalts für die Zweijahresperiode 2022–23](#) beitragen, werden durch freiwillige Beiträge finanziert, die aus der aus Sondermitteln finanzierten Entwicklungszusammenarbeit und dem Haushalts-Zusatzkonto (HZK) stammen. Sie umfassen: a) Projekte und Interventionen im Zusammenhang mit der zu erbringenden Leistung 3.3, „Erhöhte Fähigkeit der Mitgliedstaaten, Maßnahmen für einen gerechten Übergang zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft auszuarbeiten und umzusetzen“, b) Projekte, die Aspekte eines gerechten Übergangs als Teil der zu erbringenden Leistungen 1.4, 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 4.2, 4.4, 5.1, 5.2, 5.3, 6.2, 6.4, 7.2, 7.3, 8.1 und 8.3 enthalten, systematisch berücksichtigen und integrieren, c) Projekte, die zu einem gerechten Übergang im Rahmen der zu erbringenden Leistungen A.1 und A.4 beitragen, sowie d) Nachwuchsführungskräfte und abgeordnetes Personal.

internationalen und lokalen Komponenten hat Chancen für Innovation und multidisziplinäre Zusammenarbeit im gesamten Amt eröffnet.

► **Abbildung 5. Regionale Aufschlüsselung der zu einem gerechten Übergang beitragenden Projekte und Interventionen im Rahmen der zu erbringenden Leistung 3.3 mit Zuweisungen aus freiwilligen Beiträgen zur Basisfinanzierung der IAO (2020–23)**



Quelle: IAO-Dashboard für Entwicklungszusammenarbeit, eingesehen am 20. Januar 2023.

- 192.** Die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit werden im Rahmen verschiedener Vereinbarungen konzipiert und durchgeführt und decken ein breites Spektrum von Politikthemen ab. Multi-Akteur-Partnerschaften und -Allianzen sind für das Amt zu einem Schlüsselinstrument der Entwicklungszusammenarbeit geworden. In der IAO-Strategie für Entwicklungszusammenarbeit 2020–25¹²⁹ wird betont, wie wertvoll es für die IAO ist, in gemeinsamen Programmen und breit angelegten Partnerschaften eng mit Finanzierungspartnern und dem UN-System zusammenzuarbeiten. An der 2013 ins Leben gerufenen Aktionspartnerschaft für eine grüne Wirtschaft (PAGE) sind die IAO und vier weitere UN-Organisationen beteiligt, die 22 Partnerländer bei ihrem Übergang zu einer inklusiven grünen Wirtschaft unterstützen, indem sie Bewertungen, Politikberatung und Kapazitätsaufbau bereitstellen.¹³⁰ PAGE wird von acht Finanzierungspartnern gefördert und arbeitet im gesamten UN-System über das Netzwerk der residierenden Koordinatoren der UN, womit der UN-Ansatz der „Einheit in der Aktion“ umgesetzt wird. Seit 2013 hat die Initiative über das UN-Büro für den Multi-Partner-Treuhandfonds, einen unabhängigen, transparenten Korb-

¹²⁹ IAO, *Strategie der IAO für Entwicklungszusammenarbeit für 2020–25*, GB.340/POL/6, Verwaltungsrat, 340. Tagung, Genf, Oktober–November 2020.

¹³⁰ Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und das Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen (UNOSAT). PAGE erhält finanzielle Beiträge von der Europäischen Union, Deutschland, Finnland, Norwegen, der Republik Korea, Schweden und der Schweiz. Für weitere Informationen siehe <https://www.un-page.org/>.

finanzierungsmechanismus für solide Verwaltung und Rechenschaftslegung, Finanzbeiträge, Zusagen und Sachleistungen im Wert von fast 90 Millionen US-Dollar mobilisiert.

► **Kasten 17. Unterstützung von Abfallsammlern in der informellen Wirtschaft in Senegal**

2019 begründete die IAO eine Partnerschaft mit dem Netzwerk WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing), um informelle Müllsammler auf der Mülldeponie Mbeubeuss in Senegal dabei zu unterstützen, sich genossenschaftlich zu organisieren und so ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern. Die Partnerschaft beinhaltet eine sozioökonomische Erhebung, technische Studien über Abfallströme und Wertschöpfungsketten sowie Dialoge und Konsultationen mit den Arbeitern, den wichtigsten nationalen mit Abfallwirtschaft befassten Institutionen und im Rahmen der Aktionspartnerschaft für eine grüne Wirtschaft (PAGE) tätigen UN-Organisationen.

- 193.** Die vom Generalsekretär der UN auf dem UN-Klimagipfel im September 2019 angekündigte und unter Federführung der IAO stehende Initiative für Klimamaßnahmen zur Förderung von Arbeitsplätzen hilft den Ländern, hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und zugleich Klima- und Umweltziele zu erreichen und diejenigen zu unterstützen, die von der Umstellung auf Nachhaltigkeit betroffen sind. Die Initiative, die ausdrücklich der Förderung eines gerechten Übergangs gewidmet ist, vereint fast 50 Länder, die sich förmlich verpflichtet haben, nationale Pläne und Strategien einzuführen. Sie ist als Multi-Akteur-Allianz strukturiert, die dreigliedrige Mitgliedsgruppen, UN-Organisationen und multilaterale Entwicklungsbanken zusammenbringt und den Sachverstand von Wissenspartnern nutzt. Die Initiative unterstützt die Partnerländer in grundsatzpolitischer, fachlicher und programmatischer Hinsicht dabei, ehrgeizige Ziele zur Eindämmung des Klimawandels und Anpassung daran zu erreichen und zugleich eine Beschäftigung und Sozialschutz von hoher Qualität auf der Grundlage des sozialen Dialogs zu verwirklichen und die Geschlechtergleichstellung voranzubringen.

► **Kasten 18. Unterstützung bei der Integration eines gerechten Übergangs in national festgelegte Beiträge**

Das IAA unterstützte mehrere Länder, unter anderem Antigua und Barbuda, Argentinien, Costa Rica, Côte d'Ivoire, die Dominikanische Republik, Kolumbien, Niger, Nigeria, Simbabwe und die Türkei, bei der Einbeziehung der Grundsätze eines gerechten Übergangs in die Entwicklung, Überarbeitung und Umsetzung ihrer national festgelegten Beiträge, indem es Hilfe bei Bewertungen, Kapazitätsaufbau und Politikberatung leistete. Die Unterstützung erfolgte über verschiedenste Projekte und Finanzierungsmechanismen, darunter die regionale Finanzierung der IAO, die Partnerschaft zwischen der IAO und Frankreich, die Partnerschaft der IAO mit der schwedischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit und die Kooperation mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen im Rahmen seines Klimaversprechens.

- 194.** Das Portfolio der Entwicklungszusammenarbeit des IAA umfasst eine Reihe von Bereichen mit Projekten, in die Elemente der ökologischen Nachhaltigkeit und eines gerechten Übergangs eingebettet sind. Dazu zählen Projekte zur Unternehmensentwicklung (etwa das Programm für die Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE)¹³¹) und auf

¹³¹ Das Programm SCORE wird von der norwegischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit und dem Staatssekretariat für Wirtschaft der Schweiz finanziert.

einem Sektoransatz beruhende Projekte (wie ProAgro¹³² und das Projekt Menschenwürdige Arbeit in den Lieferketten des Bekleidungssektors in Asien¹³³). Im Zuge ökologisch orientierter Infrastrukturarbeiten in Ländern wie Burkina Faso, Libanon, Madagaskar und Tunesien fanden Umweltaspekte Eingang in Projekte für beschäftigungsintensive Investitionsprogramme. Ökologisch orientierte Infrastrukturarbeiten und Unternehmensentwicklung in grünen Wirtschaftssektoren waren zudem Bestandteil von Programmen im Rahmen der Partnerschaft zur Verbesserung der Perspektiven für Zwangsvertriebene und ihre Aufnahmegemeinschaften (PROSPECTS) und ähnlichen Programmen. PROSPECTS umfasst darüber hinaus Interventionen zur Unternehmensentwicklung in Sektoren mit Bezug zur grünen Wirtschaft. Die IAO beteiligt sich auch an Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, die darauf abzielen, vom Klimawandel betroffene Bevölkerungsgruppen durch eine verbesserte Steuerung der Arbeitsmigration und der Arbeitskräfte-mobilität, insbesondere in den pazifischen Inseln und in der Region der zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung, zu schützen und zu befähigen.

- 195.** Elemente, die zu einem gerechten Übergang durch politikorientierte Forschung und Kapazitätsaufbau beitragen, fanden Eingang in Sozialschutzprojekte, beispielsweise im Rahmen des Projekts „Beschleunigung der Fortschritte bei der Verwirklichung der SDG-Zielvorgabe 1.3 – Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle“,¹³⁴ was Unterstützung in Ägypten, Indonesien und Kolumbien beinhaltet. Für einige Projekte der fachlichen Unterstützung, die den Arbeitsschutz betrafen, insbesondere der Vision Zero Fund, wurden Pilotinterventionen zur Bewältigung von Klimarisiken, insbesondere in Bezug auf Hitzestress, entwickelt.¹³⁵
- 196.** Im Rahmen des Portfolios der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Qualifizierung hat das IAA Unterstützung für einen gerechten Übergang durch spezielle Projekte und als Teil umfassenderer Ansätze geleistet. Fachliche Unterstützung wird über Projekte wie Skills Development for the Renewable Energy Sector in Zambia, Skills for Energy im südlichen Afrika¹³⁶ und Skills 21 in Bangladesch¹³⁷ gewährt.

3.3. Globales Engagement und internationale Partnerschaften

- 197.** Die IAO leistet Beiträge zu verschiedensten multilateralen und regionalen Prozessen im Zusammenhang mit dem Klima- und Umweltwandel, einschließlich multilateraler Umweltübereinkünfte, und beteiligt sich an der Gruppe für Umweltmanagement der UN, Tagungen der G7, der G20 und der BRICS-Länder,¹³⁸ themenbezogenen Koalitionen und anderen relevanten internationalen Politikprozessen und -plattformen.

¹³² Das Projekt ProAgro Marokko – Förderung menschenwürdiger Arbeit im agroindustriellen Sektor – wurde im Rahmen einer Initiative des Deutschen Bundestages konzipiert und wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert.

¹³³ Die Finanzierung des Decent Work in the Garment Sector Supply Chains in Asia project übernahm die schwedische Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit.

¹³⁴ Das Projekt wird von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) finanziert.

¹³⁵ Zu den Gebern zählen die Europäische Kommission, Deutschland, Frankreich, Norwegen, Schweden, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten sowie Geber aus dem Privatsektor.

¹³⁶ Diese Projekte werden von der schwedischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit finanziert.

¹³⁷ Das Projekt wird von der Europäischen Union finanziert.

¹³⁸ Brasilien, Russische Föderation, Indien, China und Südafrika.

3.3.1. Beitrag der IAO zu UN-Prozessen im Zusammenhang mit dem Klima- und Umweltwandel

- 198.** Die IAO nimmt an den unter dem Dach des UN-Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen abgehaltenen einschlägigen UN-Klimakonferenzen als UN-Organisation mit Beobachterstatus teil. Das Amt trägt inhaltlich zu den Verhandlungen bei, insbesondere durch offizielle Anträge mit dem Ziel, die Einbeziehung menschenwürdiger Arbeit und eines gerechten Übergangs, der geschlechtsspezifischen Aspekte von Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels und der Rechte indigener Völker zu fördern. Zudem arbeitet es mit den Vorsitzenden der Konferenzen der Vertragsparteien an Ergebnissen im Zusammenhang mit einem gerechten Übergang zusammen, beispielsweise an der auf der COP 24 angenommenen Erklärung von Schlesien zu Solidarität und gerechtem Strukturwandel und an der auf der COP 26 angenommenen Erklärung zur Unterstützung der Bedingungen für einen gerechten Übergang auf internationaler Ebene.
- 199.** Zuletzt spielte die IAO eine aktive Rolle bei der COP 27 im November 2022 in Sharm el-Sheikh, Ägypten, wo sie gemeinsam mit der Europäischen Kommission den ersten Pavillon zum Thema gerechter Übergang einrichtete. Der Pavillon brachte wichtige Partner wie den IGB, die IOE und das Sekretariat des UNFCCC zusammen und war Austragungsort von etwa 40 Veranstaltungen mit mehr als 30 Partnerorganisationen, zu denen Regierungsvertreter ebenso wie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, akademische Einrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Jugendorganisationen gehörten.¹³⁹ Darüber hinaus warb die IAO-Delegation während der zweiwöchigen Konferenz bei mehr als 100 Veranstaltungen für die Berücksichtigung der sozialen Aspekte des Klimawandels. Teil des Pavillons war eine Wissensplattform zum Thema gerechter Übergang, auf der sich Praktiker, Interessenträger und IAO-Sachverständige austauschen konnten.

► Kasten 19. Beiträge für die Arbeitsgruppe zum Thema Vertreibung

Die IAO war eine der in der Arbeitsgruppe zum Thema Vertreibung vertretenen UN-Organisationen und im Rahmen des Internationalen Mechanismus von Warschau für Verluste und Schäden, die mit Klimaänderungen verbunden sind, zuständig für die Ausarbeitung einer Reihe von Empfehlungen für „integrierte Konzepte mit dem Ziel, mit den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zusammenhängende Vertreibungen zu vermeiden, auf ein Mindestmaß zu verringern und zu bewältigen“.

- 200.** Die IAO nimmt regelmäßig an den Tagungen der Umweltversammlung der Vereinten Nationen teil, auf denen sie die Einbeziehung von Zielen im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit und sozialer Gerechtigkeit in die Festlegung und Umsetzung der globalen Umweltagenda fördert. Zudem beteiligt sie sich aktiv am Strategischen Konzept der Vereinten Nationen für ein internationales Chemikalienmanagement und bindet ihre Mitgliedsgruppen in die Formulierung von Politikkonzepten ein, die auch den Klimawandel und einen gerechten Übergang betreffende Elemente enthalten. Darüber hinaus hat die IAO zur Entwicklung des Gemeinsamen Ansatzes der UN für die biologische Vielfalt beigetragen und ist ein Partner der UN-Dekade für die Wiederherstellung der Ökosysteme. Auf regionaler Ebene trägt die IAO mit verschiedenen Mitteln zu Maßnahmen bei, unter anderem durch themenbezogene Koalitionen der UN, und arbeitet mit regionalen Gruppen und Institutionen wie dem Verband südostasiatischer Nationen und der Afrikanischen Union zusammen, um die Prioritäten eines gerechten Übergangs umzusetzen.

¹³⁹ Aufzeichnungen der Veranstaltungen im Pavillon zum Thema gerechter Übergang sind verfügbar unter: <https://live.ilo.org/events/cop27-events-just-transition-pavilion-2022-11>.

3.3.2. Mitarbeit der IAO in führenden Politikplattformen

201. Ein gerechter Übergang hat inzwischen einen hohen Stellenwert auf der Tagesordnung wichtiger Politikforen, etwa den Tagungen der G7, der G20, der BRICS-Länder und des Forums der vom Klimawandel besonders betroffenen Länder. In diesem Zusammenhang leistet das IAA auf Ersuchen der an diesen Foren teilnehmenden Länder fachliche und analytische Unterstützung. So erstellte es 2022 ein Papier mit dem Titel *Employment and just transition to sustainability in the BRICS countries* für die BRICS-Arbeitsgruppe für Beschäftigung unter der chinesischen Präsidentschaft. Unter dem indonesischen G20-Vorsitz im Jahr 2022 steuerte das IAA ein Papier mit dem Titel *Finance for a Just Transition and the Role of Transition Finance* für die Arbeitsgruppe für nachhaltige Finanzierung bei. Ebenfalls 2022, als Deutschland den G7-Vorsitz innehatte, erstellten das IAA und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gemeinsam mehrere Berichte, darunter *Promoting a just and inclusive green transition* und *The impact of the 3Ds on G7 labour markets: Key issues*. Auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Sekretariat des Forums der vom Klimawandel besonders betroffenen Länder unterstützt die IAO die Integration von menschenwürdiger Arbeit und eines gerechten Übergangs in die von mehreren Mitgliedsländern des Forums erstellten Pläne für Klimawohlstand („Climate Prosperity Plans“).

3.3.3. Strategische Partnerschaften

- 202.** Zusätzlich zu den bereits erwähnten Partnerschaften hat die IAO Kooperationsvereinbarungen mit mehreren UN-Organisationen und internationalen Organisationen geschlossen, die im Bereich Nachhaltigkeit tätig sind, darunter mit den Sekretariaten des UNFCCC, des Übereinkommens der UN zur Bekämpfung der Wüstenbildung, von UN-Energie, der Internationalen Union für die Erhaltung der Natur und der Internationalen Agentur für erneuerbare Energien (IRENA). Gemeinsam mit UNEP und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) begründete die IAO einen Pakt für grüne Arbeitsplätze für Jugendliche und ist auch an Partnerschaften mit wichtigen Akteuren des Privatsektors beteiligt. Darüber hinaus arbeitet sie bei einer Reihe globaler und regionaler Initiativen, gemeinsamen UN-Programmen und Multi-Akteur-Partnerschaften mit.
- 203.** Das im September 2021 vom UN-Generalsekretär ins Leben gerufene Globale Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz mit dem Ziel eines gerechten Übergangs verkörpert die kollektive Antwort des UN-Systems auf die vielfältigen Herausforderungen, die die in den letzten Jahrzehnten erzielten Entwicklungsfortschritte zunichte zu machen drohen. Ziel ist es, die Länder bei der Schaffung von 400 Millionen menschenwürdigen Arbeitsplätzen (auch in der grünen, der digitalen und der Pflegewirtschaft) zu unterstützen und den Sozialschutz auf die 4 Milliarden Menschen auszuweiten, die derzeit von jeglicher Form des Sozialschutzes ausgeschlossen sind. Darüber hinaus wird das Globale Förderinstrument als eine der Grundlagen für die vom Generaldirektor vorgeschlagene Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit dienen, die prioritär eine stärkere multilaterale Koordinierung und Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Finanzierung integrierter Politikkonzepte und Strategien zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, zur Ausweitung des Sozialschutzes und zur Erleichterung gerechter Übergänge fördern soll.
- 204.** Auf der UN-Klimakonferenz (COP 26) in Glasgow im November 2021 wurde die erste Partnerschaft für eine gerechte Energiewende begründet, und in einer politischen Erklärung zur gerechten Energiewende in Südafrika verpflichtete sich eine Gruppe von Ländern, zunächst einen Betrag von etwa 8,5 Milliarden US-Dollar zu mobilisieren, um Südafrikas Weg zu niedrigen Emissionen und einer klimaresilienten Entwicklung, die Dekarbonisierung seines Stromsystems und die Erschließung neuer wirtschaftlicher Möglichkeiten zu unterstützen. Auf der COP 27 in Sharm el-Sheikh im November 2022 veröffentlichte Südafrika einen Plan zur Umsetzung seiner Partner-

schaft für eine gerechte Energiewende, in dem der vorrangige Investitionsbedarf dargelegt wird, der Finanzmittel im Umfang von 98 Milliarden US-Dollar erfordert. Auf dem G20-Gipfel in Bali, Indonesien, im November 2022 wurde eine Partnerschaft für eine gerechte Energiewende für Indonesien angekündigt und eine Finanzierung in Höhe von 20 Milliarden US-Dollar über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren zugesagt, die zum Teil aus öffentlichen Mitteln und zum Teil aus Mitteln des Privatsektors bestritten werden soll. Ähnliche Partnerschaften wurden auch für andere Länder, darunter Indien, Senegal und Vietnam, bekanntgegeben.

- 205.** Partnerschaften für eine gerechte Energiewende gelten als innovative Partnerschaften, die von den Ländern getragen werden und koordinierte und maßgeschneiderte internationale Unterstützung für stark von fossilen Energieträgern abhängige Schwellenländer zur Verwirklichung einer ehrgeizigen und gerechten Energiewende mobilisieren. Sie kombinieren die Bereitstellung inländischer Ressourcen mit internationaler Finanzierung, wobei sowohl der öffentliche als auch der private Sektor, auch über multilaterale Entwicklungsbanken, einbezogen werden. Allerdings wurden mehrere Fragen und Bedenken aufgeworfen, unter anderem in Bezug auf die Gefahr, dass die multilateralen Bemühungen um die Abschwächung des Klimawandels untergraben werden könnten, wenn nur einige wenige Schlüsselländer in den Blick genommen werden, was andere Länder möglicherweise von solchen Maßnahmen abhält. Darüber hinaus wurden Wege zur Dekarbonisierung, die Erdgas und andere fossile Brennstoffe als Übergangsenergieträger vorsehen, infrage gestellt. Dennoch sind die Einsicht in die Notwendigkeit eines massiven strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels und die Ausrichtung der Finanzierung an den Erfordernissen eines gerechten Übergangs als positive Entwicklung zu werten. Die IAO beteiligt sich an grundsatzpolitischen Diskussionen über Partnerschaften für eine gerechte Energiewende, auch innerhalb des UN-Systems.
- 206.** Eine wachsende Zahl von Institutionen hat damit begonnen, in Bereichen tätig zu werden, die für einen gerechten Übergang relevant sind. Das Amt entwickelt und stärkt Partnerschaften mit wichtigen Akteuren, um seine Reichweite und Wirkung in Bezug auf einen gerechten Übergang zu erhöhen. Angesichts des wachsenden Interesses und der zunehmenden Zahl von Initiativen ist es wichtig, die Zusammenarbeit strategisch anzugehen und zu vertiefen. Internationale Finanzinstitutionen beispielsweise sind einflussreiche Akteure, die sich mittlerweile mit den beschäftigungsbezogenen und sozialen Aspekten des Übergangs befassen, und eine Stärkung der Zusammenarbeit mit ihnen würde eine wichtige Gelegenheit bieten, die Unterstützung für die Länder zu verbessern. Dank ihres technischen Sachverstands, ihrer dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und ihrer laufenden grundsatzpolitischen Unterstützung für die Mitgliedstaaten wäre die IAO in der Lage, Politikberatung und fachliche Unterstützung zu leisten, die die Finanzierung durch internationale Finanzinstitutionen ergänzen und zu gemeinsamen programmatischen Interventionen in Ländern von gemeinsamem Interesse beitragen und zugleich das Verständnis für einen gerechten Übergang auf der Grundlage der Leitlinien der IAO fördern.

3.4. Erkenntnisse und Perspektiven

- 207.** Aus den von der IAO seit der Annahme der Leitlinien für einen gerechten Übergang 2015 ergriffenen Maßnahmen und den dabei erzielten Fortschritten lassen sich mehrere Erkenntnisse und Empfehlungen ableiten, die unter anderem aus internen und unabhängigen Evaluierungen von Projekten der IAO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit stammen. Die wichtigsten Erkenntnisse in Bezug auf Politikberatung, Entwicklungszusammenarbeit, Partnerschaften und internationales Engagement sind nachstehend aufgeführt.
- 208. Die Bedeutung eines vom jeweiligen Land gesteuerten und maßgeschneiderten Ansatzes für einen gerechten Übergang:** Um wirksam und inklusiv zu sein, müssen Interventionen fest in

den nationalen und lokalen Kontext eingebettet sein, auf einem Verständnis der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen und der Anliegen von verletzlichen Gruppen beruhen und in nationalen institutionellen und grundsatzpolitischen Rahmen verankert sein. Nur so können Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit gewährleistet werden.

- 209. Der Wert integrierter Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit:** Eine Voraussetzung für die Verwirklichung eines gerechten Übergangs ist eine verbesserte Politikkohärenz und Koordination von Maßnahmen über verschiedene Politikbereiche hinweg. Dies ist besonders wichtig, wenn die Länder ihren Verpflichtungen nachkommen, indem sie Politikkonzepte und Strategien im Zusammenhang mit einem gerechten Übergang entwickeln. Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, die eine integrierte Unterstützung für die Planung und Gestaltung von Instrumenten in verschiedenen Bereichen ermöglichen, werden daher von entscheidender Bedeutung sein, ebenso wie Unterstützung bei der Politikumsetzung. Dies erfordert umfassendere Interventionen und folglich eine Aufstockung der Mittel.
- 210. Förderung der Dreigliedrigkeit als Kernelement von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit:** Die aktive Einbindung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in die Konzeption, Umsetzung und Evaluierung neuer Initiativen und Projekte trägt zur Steigerung der Wirksamkeit der Projektdurchführung bei. Die Förderung des sozialen Dialogs anstelle von Ad-hoc-Konsultationen sollte ein integraler Bestandteil von Projekten sein.
- 211. Kombination von länderspezifischen und globalen Interventionen:** Die Unterstützung auf Landesebene wird in der Regel dann gestärkt, wenn die neuesten globalen Erkenntnisse, modernste, an den lokalen Kontext angepasste Instrumente und der internationale Erfahrungsaustausch gewinnbringend genutzt werden können. Umgekehrt können der Aufbau von globalem Wissen und globale Wissenswerkzeuge durch lokale Kenntnisse, bewährte Verfahren und Anwendungen auf Landesebene erheblich verbessert werden.
- 212. Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer UN-Programme zur Steigerung der operativen Wirksamkeit und des Nutzens für die Länder:** Die Nutzung des komplementären Sachverständnisses der UN-Organisationen, eine verstärkte Zusammenarbeit und Synergie durch Mechanismen der Korbfinanzierung sowie die Ausrichtung an der Reform des UN-Entwicklungssystems erhöhen die Wirksamkeit der Tätigkeiten der IAO und gereichen den Ländern zum Vorteil. Der Multi-Partner-Treuhandfonds der UN hat sich bei der Zuweisung von Finanzmitteln an Durchführungsorganisationen und der transparenten Verwaltung von Interventionen als nützlich erwiesen.
- 213. Systematische Berücksichtigung eines gerechten Übergangs bei der Arbeit der IAO:** Die IAO bezieht Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit und eines gerechten Übergangs zunehmend in Projekte in verschiedenen Bereichen ihrer Arbeit ein, die den Mitgliedsgruppen erhebliche Unterstützung bieten. Um diesen Trend aufrechtzuerhalten und zu verstärken und den Sachverstand im gesamten Amt zu nutzen, müssen angemessene Vorkehrungen hinsichtlich der Personalausstattung, einschließlich fachlicher Unterstützung, getroffen werden.
- 214. Ausweitung von Partnerschaften und Diversifizierung der Ressourcenmobilisierung:** Zwar haben bestehende Projekte in erheblichem Umfang zur Förderung eines gerechten Übergangs beigetragen, doch bestehen nach wie vor Finanzierungslücken, die aufgrund der steigenden Nachfrage (immer mehr Länder verfolgen eine Politik eines gerechten Übergangs) und des wachsenden Bedarfs an umfassenderen Formen der Unterstützung bei der Planung und koordinierten Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen noch zunehmen dürften. Um diese Lücken zu schließen, ist es erforderlich, die Mittel aufzustocken und die Finanzierung zu diversifizieren. Einerseits wird es wichtig sein, bilaterale und multilaterale öffentliche Finanzierungspartnerschaften zu stärken und den Dialog mit Finanzierungspartnern zu verbessern, um Chancen zu

ermitteln und Projekte zu konzipieren. Andererseits sind verstärkte Anstrengungen vonnöten, um Projektfinanzierungen im Zusammenhang mit internationalen Klima- und Umweltfinanzierungsmechanismen wie dem Grünen Klimafonds, der Globalen Umweltfazilität und dem Anpassungsfonds zu mobilisieren. Die Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen sowie multilateralen und regionalen Entwicklungsbanken bei Programmen und der Projektdurchführung kann als Mittel dafür dienen, die fachliche Unterstützung für die Länder auszuweiten und sie mit Finanzierungsinitiativen zu verknüpfen. Denkbar wäre auch, Möglichkeiten der Projektfinanzierung durch Stiftungen wie die Europäische Klimastiftung und die Bill & Melinda Gates Foundation zu prüfen.

- 215. Diese verstärkten Bemühungen um die Mobilisierung von Ressourcen können den Ausbau von Partnerschaften** mit anderen UN-Organisationen und nationalen Einrichtungen **beinhalten**, die bereits bei Fonds wie dem Grünen Klimafonds und der Globalen Umweltfazilität akkreditiert sind, wobei gleichzeitig die laufenden Akkreditierungsbemühungen fortgesetzt werden. Zu diesem Zweck ist es auch erforderlich, in den Aufbau der personellen und institutionellen Kapazitäten des Amtes und der Mitgliedsgruppen der IAO zur Ausarbeitung, Gestaltung und Umsetzung von qualitativ hochwertigen Projektvorschlägen für internationale Finanzinstitutionen, multilaterale Entwicklungsbanken und andere Mechanismen für eine wettbewerbsorientierte Finanzierung zu investieren.
- 216. Stärkung der strategischen Beteiligung** an internationalen Politikprozessen und -plattformen: Die Mitarbeit in internationalen Prozessen ist von entscheidender Bedeutung dafür, das Verständnis für einen gerechten Übergang zu verbessern, das Engagement in dieser Hinsicht zu fördern und Maßnahmen in diesem Bereich anzustoßen. Sie ergänzt die auf Landesebene geleistete Unterstützung und kann Möglichkeiten für den Erfahrungsaustausch, das Lernen und gemeinsame Initiativen schaffen.