



Internationales
Arbeitsamt



8th EUROPEAN
REGIONAL MEETING
LISBON

8.

EUROPÄISCHE REGIONALTAGUNG

**Politische Antworten auf die
Wirtschaftskrise**

**Ein Ansatz für menschenwürdige
Arbeit in Europa und
Zentralasien**

Achte Europäische Regionaltagung, Lissabon, Februar 2009

Politische Antworten auf die Wirtschaftskrise

Ein Ansatz für menschenwürdige Arbeit in Europa und Zentralasien

Internationales Arbeitsamt Genf

ISBN 978-92-2-722080-4 (print)
ISBN 978-92-2-722081-1 (Web pdf)

Erste Auflage 2009

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

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

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Politische Antworten auf die Wirtschaftskrise: Ein Ansatz für menschenwürdige Arbeit in Europa und Zentralasien.....	1
Die sich vertiefende Rezession in Europa und Zentralasien.....	1
Politische Antworten auf die Krise.....	3
Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Finanz- und Geldpolitik.....	3
Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik.....	5
Stabilisierungspolitik in gefährdeten Ländern.....	5
Stabilisierungspolitik in der Europäischen Union.....	7
Menschenwürdige Arbeit ins Zentrum der politischen Antwort rücken.....	12
Koordination der Stabilisierungspolitik.....	13
Finanzpolitische Maßnahmen und Reform von Kapitalmarktregelungen.....	14
Beschäftigung, Arbeitsmärkte, Sozialschutz und Rechte bei der Arbeit.....	15
Mechanismen für internationale Unterstützung.....	16

Politische Antworten auf die Wirtschaftskrise: Ein Ansatz für menschenwürdige Arbeit in Europa und Zentralasien

1. Die Berichte des Generaldirektors an die Achte Europäische Regionaltagung wurden im Herbst 2008 fertiggestellt. Seither hat sich das wirtschaftliche Klima in der Region mit alarmierender Geschwindigkeit eingetrübt, mit bedeutenden Konsequenzen für Unternehmen und Arbeitsmärkte. Diese Vorlage gibt daher einen Überblick über die aktuelle wirtschaftliche Situation und die in Europa und Zentralasien erörterten und angestrebten politischen Antworten. Außerdem enthält sie eine erste Einschätzung, welche Bestandteile ein integrierter Ansatz enthalten muss, um die menschenwürdige Arbeit ins Zentrum der zur Bewältigung der Krise ergriffenen Maßnahmen zu rücken.

Die sich vertiefende Rezession in Europa und Zentralasien

2. Die Geschwindigkeit und Tiefe des wirtschaftlichen Einbruchs werden in den dramatischen Änderungen der wirtschaftlichen Daten und Prognosen der letzten Monate deutlich. Der Rückgang der Produktion begann in der Eurozone und in vielen der größten Wirtschaften Europas und Zentralasiens im zweiten und dritten Quartal 2008. Daten für Länder außerhalb der EU-15¹ zeigen, dass die 2008 beginnende Wirtschaftskrise wesentlich ausgeprägter und weitreichender ist als ursprünglich angenommen.

3. Ab Mitte September 2008 nahm die Risikoaversion stark zu, die Kapitalströme in Transformationsländer kamen fast völlig zum Erliegen und die Aktienmärkte dieser Gruppe von Ländern brachen zusammen. Die Weltbank hat kürzlich festgestellt, dass von den 20 Entwicklungsländern, deren Wirtschaften (gemessen anhand von Wechselkursverlusten, größeren Zinsaufschlägen und Börsenverlusten) am stärksten auf die sich verschlechternden Bedingungen reagiert haben, sich sechs in Europa und Zentralasien befinden².

4. Die wichtigsten regionalen und internationalen Finanzinstitutionen haben auf Grundlage der jetzt vorhandenen Daten größere Anpassungen an ihren wirtschaftlichen Vorhersagen vorgenommen. Prognosen der Europäischen Zentralbank (EZB) gingen im September 2008 von einem Wachstum der Eurozone im Jahr 2009 von 1,2 Prozent aus. Einen Monat später (Oktober 2008) prognostizierte der Internationale Währungsfonds

¹ Die EU-15 sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Österreich, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

² Weltbank: *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the crossroads* (Washington, 2009), S. 15. „Zinsaufschlag“ bezeichnet den zusätzlichen Zins, der vom Markt über den für die sichersten Staatsanleihen geltenden Zins bei der Kreditvergabe an Länder verlangt wird, die ein größeres Kreditrisiko darstellen.

(IWF) im *World Economic Outlook*, dass die Eurozone 2009 noch positives Wachstum erzielen würde, allerdings lediglich 0,2 Prozent³. Weniger als einen Monat später, Anfang November 2008, kürzte der IWF seine Wachstumsschätzungen für 2009 für die Eurozone um 0,7 Prozentpunkte⁴ und prognostizierte somit für die Eurozone 2009 eine Kontraktion von 0,5 Prozent. Im Dezember warnte die EZB, die Wirtschaftsleistung der Eurozone würde 2009 um bis zu 1 Prozent schrumpfen⁵. Im Januar prognostizierte die Europäische Kommission für 2009 einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in der Europäischen Union (EU) von 1,8 Prozent, gefolgt von einer schwachen Erholung von 0,5 Prozent im Jahr 2010. Dies würde zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 8,7 Prozent in 2009 und 9,5 Prozent in 2010 führen.

5. Welche Konsequenzen sich aus der Finanzkrise für die Arbeitsmärkte ergeben, ist bereits überall in der Region sichtbar. Zum ersten Mal seit Mitte der neunziger Jahre gab es eine Umkehr bei dem Trend zu abnehmender Arbeitslosigkeit in mittel- und südosteuropäischen (nicht der EU angehörenden) Ländern und den Mitgliedsländern der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS). 2008 stieg die Arbeitslosigkeit in diesem Gebiet auf 8,8 Prozent⁶. Nach den von der Europäischen Kommission im Januar 2009 vorgelegten Prognosen wird für die EU damit gerechnet, dass die Beschäftigung 2008 um 3,5 Millionen abnimmt, während die Arbeitslosigkeit 2009 auf 8,7 Prozent und 2010 auf 9,5 Prozent steigt. In der Türkei ist die Arbeitslosigkeit von 9,7 Prozent in den ersten zehn Monaten 2007 auf 10,2 Prozent im gleichen Zeitraum 2008 gestiegen.

6. Die sich in der Region abzeichnende Schwäche der Arbeitsmärkte kommt in den offiziellen Daten noch nicht vollständig zum Ausdruck. Hinzu kommt, dass es in vielen Ländern immer mehr Anzeichen dafür gibt, dass Unternehmen durch Kürzungen der Arbeitszeit, unbezahlte Beurlaubung und sogar durch die Einbehaltung von Löhnen auf den Abschwung reagieren. Die sich verschlimmernde Wirtschaftskrise hat in einigen Ländern zu sozialen Unruhen geführt.

7. Beim Ausbruch der Krise herrschten nicht in allen Ländern der Region gleiche Ausgangsbedingungen. Die Höhe der Arbeitslosigkeit wies in verschiedenen Teilen der Region große Unterschiede auf, und daher werden die Folgen für den Arbeitsmarkt nicht einheitlich sein. Große Unterschiede bestehen auch bei den Haushalts- und Leistungsbilanzen, und daher ist der Handlungsspielraum in einigen Ländern für Maßnahmen gegen die Rezession stärker eingeschränkt als in anderen. Im Großen und Ganzen scheint es jedoch in einem großen Teil der Region einen relativ großen konjunkturpolitischen Spielraum zu geben, um den Abschwung zu bekämpfen und die Wirtschaft wieder anzukurbeln.

8. Die sozialen und politischen Auswirkungen einer tiefen und lang andauernden Rezession lassen sich zwar nur schwer genau einschätzen, die Prognosen sind jedoch zweifellos pessimistisch. Überall in der Region kam es bereits zu einem dramatischen Rückgang des Produktions- und Beschäftigungsniveaus. Ursprünglich auf die Sektoren Finanzdienstleistungen und Baugewerbe der am stärksten betroffenen Länder beschränkte Stellenkürzungen breiten sich jetzt auf die Fertigungs- und Dienstleistungssektoren praktisch aller Länder in der Region aus. Es ist wahrscheinlich, dass die im

³ IWF: *World Economic Outlook October 2008: Financial stress, downturns, and recoveries* (Washington, 2008).

⁴ Ebd.: *World Economic Outlook Update* (Washington, 6. Nov. 2008).

⁵ Ebd.: „More action needed to combat spreading world crisis, IMF Says“, in *IMF Survey Online*, 15. Dez. 2008.

⁶ IAA: *Global Employment Trends 2009* (Genf, erscheint demnächst).

Herbst 2008 plötzlich eingetretene Kreditklemme an allen Stellen der Versorgungskette zu einem scharfen Rückgang der Aufträge und somit der Beschäftigung führte.

Politische Antworten auf die Krise

9. Globale Ungleichgewichte sind ein wichtiger Faktor, der der gegenwärtigen Wirtschaftskrise zugrundeliegt⁷. Zu solchen globalen Ungleichgewichten zählen Asymmetrien zwischen Ländern bei ihrer Zahlungsbilanzsituation sowie die dramatische Zunahme von Einkommensungleichheiten innerhalb von Ländern in den letzten zwei Jahrzehnten. Dieses letztgenannte Phänomen manifestiert sich im abnehmenden BIP-Anteil der Löhne in vielen Ländern, was in letzter Zeit in verschiedenen Veröffentlichungen des Internationalen Arbeitsamtes thematisiert worden ist⁸. Es ist unbedingt erforderlich, sich diese Fakten bei der Erörterung der politischen Antworten auf die Krise vor Augen zu halten und jetzt Reformen durchzuführen, um diese globalen Ungleichgewichte abzubauen.

10. Wie rasch und tiefgreifend sich die Finanzkrise auf produktive Unternehmen und die Beschäftigung auswirken wird, hängt vermutlich von Veränderungen der Methoden zur Unternehmensfinanzierung ab. In den Jahren billiger und leichter Kredite hatten viele Unternehmen, insbesondere Großunternehmen, aufgehört, ein Guthaben für ihr Betriebskapital vorzuhalten; stattdessen gaben sie Anleihen mit kurzer Laufzeit – in der Regel drei Monate – aus. Diese Form der Kreditfinanzierung kam im September 2008 abrupt zum Stillstand, was bei vielen Unternehmen plötzliche und gravierende Cashflow-Probleme verursachte, die wiederum zu Auftragskürzungen von Lieferanten und Entlassungen führten. Einige Regierungen haben Unternehmen eine Notfinanzierung angeboten und Banken aufgefordert, die bereitgestellte zusätzliche Liquidität zu verwenden, um Kreditlinien wieder zu eröffnen. Auf lange Sicht setzt eine nachhaltige und stabile Erholung voraus, dass die internationalen Finanzregeln umgestaltet werden, um weniger volatile Kreditbedingungen für produktive Unternehmen zu gewährleisten.

Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Finanz- und Geldpolitik

11. In der Zeit von September bis Dezember 2008 haben die meisten Länder ihre Geldpolitik deutlich gelockert; mit diesen Maßnahmen ist es bisher jedoch noch nicht gelungen, den Abwärtstrend der europäischen Wirtschaft umzukehren. Einige Länder sahen sich gezwungen, ihre Geld- und Finanzpolitik zu straffen, um finanzielle Unterstützung vom IWF und anderen offiziellen Quellen zu erhalten.

12. Staatliche Stellen vieler Länder Europas und Zentralasiens mussten außerordentliche Maßnahmen ergreifen, um zur Stabilisierung der Finanzmärkte beizutragen und die Kreditvergabe an Unternehmen und Haushalte und somit die Beschäftigung und Einkommen aufrechtzuerhalten. Zu diesen Interventionen zählten deutliche Zinssenkungen, massive Injektionen von Liquidität und eine Lockerung der Anforderungen an Sicherheiten für Refinanzierungstätigkeiten der Zentralbanken. In verschiedenen Ländern der Region waren sogar noch dramatischere Schritte erforderlich, z. B. die Übernahme von

⁷ Siehe IAA, Internationales Institut für Arbeitsfragen (IILS): *A policy package to address the global crisis: Policy Brief* (Genf, 2008) und GB.303/WP/SDG/1.

⁸ Siehe IAA: *Global Wage Report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining – Towards policy coherence* (Genf, 2008) und IAA, IILS: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Genf, 2008).

Finanzinstitutionen und/oder der staatliche Erwerb von Anteilen an Geschäftsbanken und die Einrichtung bzw. Aufstockung von Garantien für Bankeinlagen. Trotz dieser Maßnahmen hat sich das Wachstum abgeschwächt.

13. Erstens wurden offizielle Zinssenkungen von den Geschäftsbanken nicht systematisch weitergegeben. Dies führte zu massiven Liquiditätsproblemen auf Seiten von Unternehmen, die kurzfristig finanzielle Mittel zu tragbaren Kosten benötigten. Daher mussten die Zentralbanken die genannten außergewöhnlichen Maßnahmen ergreifen, z. B. als Notmaßnahme das Angebot unbegrenzter kurzfristiger Liquidität für Geschäftsbanken.

14. Zweitens veranlassen Sorgen über wirtschaftliche Unsicherheit viele Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Konsum- oder Investitionsentscheidungen aufzuschieben. Dies führt zur Möglichkeit eines Abgleitens in die Deflation, die desaströse Folgen für die Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit hätte.

15. Drittens werden die Verluste der Banken ständig größer, da der Wert ihrer Anlagen immer mehr abnimmt.

16. Für die meisten Länder in der Region ist eine antizyklische Geldpolitik äußerst wünschenswert, und es besteht durchaus die Möglichkeit von weiteren Zinssenkungen bis Null-Grenze, die in Japan und den Vereinigten Staaten effektiv erreicht worden ist. Der Schwerpunkt verlagert sich jedoch auf finanzielle Hilfsmaßnahmen für Banken, deren Ziel darin besteht, für Unternehmen ausreichende Kreditmöglichkeiten zu schaffen, um so den Rückgang der Produktion, Beschäftigung und des Verbrauchs umzukehren.

17. Nicht alle Zentralbanken der Region haben in den letzten Monaten eine antizyklische Geldpolitik verfolgt. Einige Nachtransformations- und GUS-Länder waren mit einer bedeutenden Außenverschuldung, einem hohen Inflationsdruck und einer massiven Kapitalflucht konfrontiert, was ihren Handlungsspielraum zur Reaktion auf die Krise stark einengte.

18. So hat die Zentralbank in Ungarn im Oktober 2008 die Zinsen massiv um 3 Prozent angehoben (von 8,5 auf 11,5 Prozent), um eine Abwertung der Landeswährung zu verhindern. Trotzdem war die Regierung nur einige Wochen später gezwungen, den IWF (sowie die EU und die Weltbank) um Nothilfe zu ersuchen. Ungarn hat die Zinsen zwar kürzlich um ein halbes Prozent gesenkt, sie liegen jedoch immer noch deutlich über dem Stand vom letzten Oktober.

19. Die Ukraine war aufgrund großer Kapitalabflüsse und einer hohen Außenverschuldung gezwungen, Mittel vom IWF aufzunehmen. Ende 2008 gewährten der IWF und andere der ukrainischen Regierung ein Notdarlehen in Höhe von 16,4 Milliarden US-Dollar. Es war an Bedingungen geknüpft, gemäß denen die staatlichen Stellen sich bemühen, „durch ein flexibles Wechselkurssystem mit gezielten Interventionen, eine vorsorgliche Rekapitalisierung der Banken und eine umsichtige Haushaltspolitik in Verbindung mit einer strafferen Geldpolitik finanzielle und makroökonomische Stabilität wiederherzustellen“⁹. Der IWF erklärte: „Eine entschlossene Umsetzung des Programms sollte dazu beitragen, die Inflation bis zum Ende des Programms auf einstellige Werte zu senken“¹⁰.

⁹ IWF: „IMF approves US\$ 16.4 billion stand-by arrangement for Ukraine“, Press release No. 08/271, 5. Nov. 2008.

¹⁰ Ebd.

20. Die Auswirkung der Abwertung des Hryvna auf Unternehmen und Arbeitnehmer, der Umfang der Kapitalabflüsse und der Druck auf den Wechselkurs waren alarmierend. Der Wechselkurs des Hryvna zum Dollar hat sich in den drei Monaten bis Ende Dezember fast verdoppelt. Eine derartig starke Abwertung hatte nachteilige Auswirkungen auf Arbeitnehmer und andere Konsumenten, die für viele importierte Grundstoffe höhere Preise zahlen müssen. Noch wichtiger ist, dass nicht nur viele Unternehmen, sondern auch viele der Mittelschicht angehörende Familien in den letzten Jahren Darlehen in ausländischen Währungen aufgenommen haben. Diese Unternehmen und Familien müssen sich jetzt auf eine massive Erhöhung der Tilgungszahlungen in der lokalen Währung einstellen.

21. Lettland entschied sich, nicht abzuwerten, und musste daher hohe Kredite beim IWF aufnehmen, der anschließend drakonische fiskal- und einkommenspolitische Maßnahmen verlangte. Die Regierung, die erklärt hat, sie würde gern in naher Zukunft der Eurozone beitreten, hat beschlossen, den festen Wechselkurs zwischen der Landeswährung und dem Euro beizubehalten. Zur Unterstützung des festen Wechselkurses benötigte die Regierung massive Kredite, die sie mit Unterstützung des IWF von der EU und nordischen Ländern sowie vom IWF selbst erhielt. Das Lettland gewährte Kreditpaket beläuft sich auf fast ein Drittel des BIP des Landes – gegenüber weniger als 17 Prozent des BIP für Ungarn und 9 Prozent für die Ukraine.

Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik

Stabilisierungspolitik in gefährdeten Ländern

22. Die als Antwort auf die Wirtschaftskrise in der europäischen Region ergriffenen Stabilisierungsmaßnahmen fielen sehr unterschiedlich aus. Länder wie Belarus, Island, Lettland, die Ukraine und Ungarn mussten deflationäre Maßnahmen durchführen, um vom IWF Notkredite zu erhalten. Solche Maßnahmen können ein gewisses Maß an Vertrauen in die nationalen Finanzmärkte wiederherstellen, der Preis ist jedoch eine Verschärfung der Rezession mit negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung, Löhne und Investitionen.

23. Ungarn musste Anfang November 2008 Kredite in Höhe von 25 Milliarden US-Dollar vom IWF, der EU und der Weltbank aufnehmen. Die an das IWF-Darlehen geknüpften Bedingungen verlangten von der Regierung, die Haushaltsausgaben erheblich zu kürzen und die Zielgröße des Haushaltsdefizites für 2008 auf 2,9 Prozent des BIP anzupassen. 2009 sind weitere Ausgabenkürzungen erforderlich. Diese Ausgabenkürzungen kommen zu den von der Regierung bereits durchgeführten Sparmaßnahmen hinzu, mit denen das Haushaltsdefizit von 2006 bis 2008 um fast 6 Prozent des BIP verringert worden war. Zur Erfüllung der IWF-Bedingungen hat die Regierung einseitig die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst eingefroren und die Zahlung eines dreizehnten Monatsbonus für 2009 gestrichen. Der IWF erklärte zur Darlehensvergabe: „...Anpassungsmaßnahmen müssen eine Revision von Löhnen und Pensionen umfassen. Im Rahmen des staatlichen Programms wird eine Ausgabendisziplin zum Teil durch Kürzungen der allgemeinen staatlichen Lohn- und Pensionssumme erreicht. Nominale Lohnanpassungen werden verschoben und Pensionszuschläge vorläufig gestrichen“¹¹.

¹¹ IWF: „IMF approves loans for Hungary and Ukraine“, in *IMF Survey Online*, 6. Nov. 2008.

24. In der Ukraine sieht das Bereitschaftskreditabkommen des IWF vor, das Haushaltsdefizit 2008 auf 1 Prozent des BIP zu kürzen¹². Ein großer Teil der fiskalischen Strafungsmaßnahmen entfällt voraussichtlich auf geringere Ausgaben für Löhne und Leistungen des öffentlichen Sektors und auf Kürzungen der Gesamthöhe der Sozialausgaben. Die Regierung hat sich bereit erklärt, die Löhne im öffentlichen Sektor 2009 einzufrieren und die Indexierung verschiedener Sozialtransfers einer Revision zu unterziehen, was bei einer fallenden Inflation einen spürbaren Rückgang der realen Kaufkraft von Pensionen und anderen Transferzahlungen bewirkt. Die Vereinbarung mit dem IWF verlangt auch, dass die Regierung eine vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns um zwei Jahre verschiebt.

25. In Lettland sieht das mit dem IWF ausgehandelte Programm 2009 eine nominelle Kürzung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst um 15 Prozent vor. Außerdem wird die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in den nächsten drei Jahren um 15 Prozent verringert, und Ausgaben für vom Staat genutzte Güter und Dienste müssen um 25 Prozent gekürzt werden. Die Regierung hat sich auch verpflichtet, die Löhne im privaten Sektor zu kürzen, ohne das klar ist, wie dies erreicht werden soll¹³. Während die Maßnahmen Kürzungen der persönlichen Einkommenssteuer umfassen, wird die starke Anhebung der Mehrwertsteuer spürbare Auswirkungen auf die Binnennachfrage haben. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass die Wirtschaft Lettlands 2009 um 6,9 Prozent schrumpft.

26. Von 2004 bis 2007 erfreute sich Lettland einer lebhaften Konjunktur mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs des BIP von etwa 10 Prozent. Ein Großteil dieses Wachstums wurde durch eine massive ausländische Kreditaufnahme im privaten Sektor finanziert, die weitgehend der Spekulation im Immobilienmarkt diente. Die Höhe der vom privaten Sektor eingegangenen Auslandsverschuldung hat sich von 2004 bis 2008 fast vervierfacht und liegt derzeit etwa bei 140 Prozent des BIP, während die Netto-Staatsverschuldung 2008 bescheidene 7 Prozent des BIP ausmachte. Die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst zahlen jetzt einen hohen Preis für diese zügellose Spekulation.

27. Die Bedingungen der in letzter Zeit vom IWF vergebenen Kredite stehen im Gegensatz zum nachdrücklichen Eintreten des Fonds für massive und rasche Staatsausgaben, um den wirtschaftlichen Abschwung zu bekämpfen¹⁴. Der IWF hat jedoch auch erklärt: „...in einigen der vom Fonds gegenwärtig unterstützten Programme fordern wir trotz unseres Appells zu globalen fiskalischen Anreizen eine gewisse Ausgabendisziplin. Gäbe es einen fiskalpolitischen Spielraum in diesen Programmländern, würden wir sagen „Nutzen Sie ihn“. Doch oft gibt es keinen solchen Spielraum“¹⁵. Es ist auch erforderlich, den Inhalt der IWF-Programme zu bewerten hinsichtlich des Versprechens des geschäftsführenden Direktors zur Verwirklichung einer „Sozialbindung – Hilfe für Länder bei der Einrichtung oder Aufrechterhaltung von Sicherheitsnetzen für Teile der Bevölkerung, die von einem IWF-Programm betroffen sein können“¹⁶.

¹² IWF und Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, 31. Okt. 2008.

¹³ Siehe Absichtserklärung der Regierung Lettlands an den IWF, in *IMF Country Report*, No. 09/3, Jan. 2009.

¹⁴ D. Strauss-Kahn: „The IMF and its future“, Rede vor der Banco de España, Madrid, 15. Dez. 2008.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ IWF: „IMF watching out for poor in crisis loan talks“, in *IMF Survey Online*, 25. Nov. 2008.

Stabilisierungspolitik in der Europäischen Union

28. Am 12. Dezember 2008 wurde ein von der Europäischen Kommission vorgeschlagenes Konjunkturprogramm von den 27 Regierungen des Europäischen Rates allgemein gebilligt¹⁷. Das Programm soll das BIP der EU um 1,5 Prozent anheben¹⁸. Es sieht zusätzliche Ausgaben der EU in Höhe von 30 Milliarden Euro in unterschiedlichen Bereichen vor, z. B. Klein- und Mittelunternehmen (KMUs), erneuerbare Energien, sauberer Verkehr und die Automobilindustrie.

29. Der Großteil der zusätzlichen Ausgaben (170 Milliarden Euro) soll von den Regierungen der Mitgliedstaaten (EU-27) kommen. Die Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens des Europäischen Rates enthalten allgemeine Leitlinien für diese staatlichen Ausgaben. Es wird erklärt, dass die Konjunkturmaßnahmen folgende Formen annehmen können: höhere öffentliche Ausgaben, eine geringere Steuerbelastung, eine Senkung der Soziallasten, eine Unterstützung bestimmter Kategorien von Unternehmen oder direkte Beihilfen für Haushalte, eine verstärkte Finanzierung von Investitionen und Infrastruktur, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und mehr Unterstützung für KMUs sowie die Förderung von Beschäftigung, Innovation, Forschung und Entwicklung sowie von Bildung und Ausbildung¹⁹.

30. Wie sich nationale Konjunkturpakete auf Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit auswirken, ist gegenwärtig schwer einzuschätzen. Dennoch können einige allgemeine Bemerkungen gemacht werden. Die Auswirkungen auf die Gesamtnachfrage und die Beschäftigung werden von einer Reihe von Faktoren abhängen, z. B. von: a) dem Umfang des Pakets; b) der Geschwindigkeit der Umsetzung der Maßnahmen und die Dauer der Unterstützung; c) dem Umfang, in dem erste Stützungsmaßnahmen in Ersparnisse überführt oder aus dem Verkehr gezogen werden; d) dem Umfang, in dem die Unterstützung durch höhere Importe aus der nationalen Wirtschaft aussickert und die Angebotskapazität auf eine höhere Nachfrage reagieren kann; sowie e) den langfristigen Konsequenzen eines höheren Haushaltsdefizits.

a) *Umfang des Konjunkturpakets*

31. Der genaue Umfang der Konjunkturpakete, die bisher auf nationaler Ebene angekündigt worden sind, ist schwer zu berechnen. Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, dass einige Regierungen Tätigkeiten oder Ausgaben einbezogen haben, die bereits vorgesehen waren. Verschiedene Hochschul- und Wirtschaftsinstitute haben diese Vorschläge jedoch untersucht und gemäß den Leitlinien des Europäischen Konjunkturprogramms eine Beurteilung vorgenommen. Schätzungen einer Denkfabrik²⁰ lassen vermuten, dass der Umfang der ersten Konjunkturpakete in den 13 Ländern sehr unterschiedlich ausfiel. Am größten waren sie in Österreich, Spanien und im Vereinigten Königreich, wo der Umfang des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets für 2009 geringfügig über 1 Prozent des BIP lag. Seit der Veröffentlichung dieser Schätzungen Mitte Dezember hat sich die Situation rasch weiterentwickelt und viele Länder wie Deutschland und das Vereinigte Königreich haben die bereits ergriffenen Maßnahmen aufgestockt und andere Länder haben erste Pläne angekündigt.

¹⁷ Rat der Europäischen Union: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes* (17271/08), Brüssel, 12. Dez. 2008.

¹⁸ Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen: *Quarterly Report on the Euro Area*, Bd. 7, Nr. 4 (2008).

¹⁹ Rat der Europäischen Union: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, a.a.O., Abs. 12.

²⁰ D. Saha und J. von Weizsäcker: „Estimating the size of the European stimulus packages for 2009“, Brussels European and Global Economic Laboratory (BRUEGEL), 12. Dez. 2008.

32. Die Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2008 machen deutlich, dass davon ausgegangen wurde, dass die von nationalen Regierungen ergriffenen Maßnahmen einen Umfang von 1,5 Prozent des BIP der EU haben sollten. Dies ist deutlich weniger als die vom Geschäftsführenden Direktor des IWF vorgeschlagenen 2 Prozent. In jüngster Zeit gab es Anzeichen dafür, dass der IWF sogar noch stärkere Konjunkturimpulse in Ländern befürworten würde, an die er keine Notkredite vergibt. In einer Erklärung des IWF wird die Ansicht vertreten, der genaue Umfang der Stützungsmaßnahmen sollte vom Umfang des Rückgangs der Nachfrage im Privatsektor abhängen und im Licht der weiteren Entwicklungen überprüft werden²¹. In der Erklärung heißt es, die Stabilisierungsmaßnahmen sollten „bedarfsgerecht sein, da die Notwendigkeit, die angenommene Wahrscheinlichkeit einer weiteren großen Depression zu verhüten, die Bereitschaft erfordert, mehr zu tun, wenn es nötig ist“. Zwar sind viele Beobachter der Ansicht, der Umfang des Konjunkturpakets sollte von Land zu Land unterschiedlich ausfallen, andere haben sich hingegen dafür ausgesprochen, es sollte in allen Ländern einen „Sockel“ oder einen Mindestumfang eines solchen Konjunkturpakets geben.

b) *Geschwindigkeit der Umsetzung und Dauer*

33. Die Geschwindigkeit der Umsetzung und die Dauer der Stützungsmaßnahmen werden bedeutende Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung haben. Zunächst wurden bei den international angeratenen Maßnahmen vorwiegend solche betont, die rasch eingeführt und ebenso rasch wieder eingestellt werden können. So haben beispielsweise die EU und die genannten Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates betont, dass Maßnahmen zur Nachfragestützung auf unmittelbare Wirkungsweise angelegt und von begrenzter Dauer sein sollten. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und andere haben erklärt, das Konjunkturpaket sollte zeitgerecht, zielgerichtet und zeitlich begrenzt sein²².

34. Eine Art von Maßnahme, die rasch eingeführt werden kann, ist die intensive Verwendung automatischer Stabilisatoren, z. B. eine Erhöhung oder Verlängerung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit und/oder eine Erweiterung der Zulassungskriterien für Leistungen, Aufstockungen anderer Sozialleistungen und die Ausweitung sozialer Sicherheitsnetze. Außerdem hat eine solche Maßnahme den Vorteil, dass sie auf gesellschaftlich benachteiligte Gruppen ausgerichtet ist und ihre Kosten für den Haushalt automatisch abnehmen, wenn die Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit wieder auf ein normales Niveau zurückkehren. Solche Maßnahmen entsprechen somit dem Kriterium, zeitgerecht, zielgerichtet und zeitlich beschränkt zu sein. Daher haben viele internationale Organisationen, z. B. die OECD und der IWF, Maßnahmen dieser Art nachdrücklich befürwortet.

35. In der Praxis haben nur eine begrenzte Anzahl von Ländern der Region die Höhe, Dauer oder Zulassungskriterien der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und anderer Sozialfürsorgeleistungen erweitert. Auch haben nicht alle Länder innerhalb der Europäischen Union umfassende Sozialversicherungssysteme, die eine solche Ausweitung zulassen.

36. In vielen Ländern werden Steuererleichterungen vorgeschlagen, weil sie ebenfalls rasch durchgeführt werden können. Hier gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, z. B. Steuererleichterungen sowie Mehrwertsteuer- und Unternehmenssteuersenkungen mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Nachfrage und die Beschäftigung. So hat beispielsweise die Regierung des Vereinigten Königreichs die Mehrwertsteuer für einen

²¹ A. Spilimbergo et al: *Fiscal policy for the crisis*, IWF: Staff Position Note, 29. Dez. 2008, S. 3.

²² OECD: „OECD strategic response to the financial and economic crisis: Contributions to the global effort“, Mitteilung des Generalsekretärs, 23. Dez. 2008, S. 9.

befristeten Zeitraum um 2,5 Prozent gekürzt, da sie erwartet, dies werde Verbraucher veranlassen, Einkäufe vorzuziehen. Einige andere Länder, darunter Deutschland und Frankreich, haben sich für stärker zielgerichtete Anreize entschieden, beispielsweise bedeutende Geldtransfers zum Kauf bestimmter Produkte, z. B. neuer treibstoffsparender Fahrzeuge.

37. Verglichen mit der erweiterten Verwendung automatischer Stabilisatoren und Steuererleichterungen benötigt die Durchführung einiger anderer Konjunkturmaßnahmen – z. B. höhere Ausgaben für Infrastruktur, Programme für öffentliche Arbeiten oder die Ausweitung von Sozialausgaben – in der Regel mehr Zeit. Die Durchführung kann jedoch beschleunigt werden, wenn die Aufmerksamkeit verstärkt auf den verbesserten Unterhalt und die Reparatur bestehender Infrastruktureinrichtungen oder auf das Vorziehen von Bautätigkeiten und Programmen für Sozialausgaben gelegt wird. Viele Länder in der Region haben öffentliche Investitionsprogramme in ihre Konjunkturpakete aufgenommen.

38. Neben der Verlängerung der Schätzungen der Dauer des derzeitigen wirtschaftlichen Abschwungs verlagern sich auch die Auffassungen über das Ausbalancieren von Konjunkturpaketen von temporären Stützungsmaßnahmen zu stärker langfristig angelegten Programmen. Der IWF spricht sich dafür aus, bestehende öffentliche Investitionsprojekte vorzuziehen, Unterhaltsausgaben im Infrastrukturbereich zu erhöhen und Regierungen naheulegen, bereits die Planung neuer Investitionsprojekte zu beginnen, die durchgeführt werden können, sollte sich der Abschwung fortsetzen²³. Eine Konzentration auf verstärkte öffentliche Investitionen können auch wichtige Ziele der öffentlichen Politik wie die Förderung von Wirtschaftswachstum mit niedrigem CO₂-Ausstoß und „grüne“ Arbeitsplätze fördern.

39. Maßnahmen, die beschäftigungsintensiv sind und rasch durchgeführt werden können, sind z. B. die Renovierung von Gebäuden zur Verbesserung der Energieeffizienz. Auf Gebäude entfallen 35 bis 40 Prozent des gesamten Energieverbrauchs. Durch bessere Isolierung, die Installation einer leistungsfähigeren Heizung, Kühlung und Beleuchtung und durch die Integration der Erzeugung erneuerbarer Energien in Gebäude kann der Energieverbrauch um etwa die Hälfte verringert werden. Diese Maßnahmen sind kostengünstig und oft dank der kurzen Amortisationszeit sogar profitabel. Sie können rasch in öffentlichen Gebäuden und auch in kostengünstigen Wohnungen durchgeführt werden.

40. Arbeiten dieser Art werden in der Regel von örtlichen KMUs des Baugewerbes durchgeführt, die gegenwärtig wegen der Finanzkrise über ungenutzte Kapazitäten verfügen. Andere Bereiche, in denen eine frühzeitige Schaffung grüner Arbeitsplätze möglich ist, sind z.B.: die beschleunigte Durchführung von öffentlichen Verkehrsprojekten, für die bereits Konstruktions- und Baugenehmigungen vorliegen; eine raschere Durchführung von Projekten für erneuerbare Energien auf großer wie kleiner und dezentralisierter Ebene; Reparaturen der Umweltinfrastruktur wie Wasserverteilungssysteme und ökologische Rehabilitationsprojekte im Zusammenhang mit ehemaligen Industriestandorten, Wäldern, Flüssen und Küsten.

41. Die EU hat sich ebenfalls für eine Konzentration auf öffentliche Ausgaben anstelle von Steuererleichterungen ausgesprochen, selbst wenn die Umsetzung mehr Zeit in Anspruch nimmt, da so die Möglichkeit besteht, die langfristige Produktivität der Wirtschaft zu stärken. Diese Erwägungen würden dafür sprechen, bei öffentlichen Investitionen neben der physischen Infrastruktur das Augenmerk auf Bildung und Forschung und

²³ IWF: Staff position note, a.a.O., S. 1.

Entwicklung zu legen. Höhere öffentliche Ausgaben für andere arbeitsintensive Sozialdienste wie Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung sind ebenfalls wichtig.

c) *Maximierung von Multiplikatoreffekten im Bereich der Beschäftigung*

42. Wie sich eine bestimmte Stützmaßnahme auf die Produktion und Beschäftigung auswirkt, hängt davon ab, wie viel von den zusätzlichen anfänglichen Ausgaben in Ersparnisse überführt oder der Wirtschaft entzogen wird. Dies ist ein Aspekt des sogenannten Multiplikatoreffekts und eines der Hauptargumente, die für Staatsausgaben anstelle von Steuererleichterungen sprechen. So führen beispielsweise Einkommensteuerkürzungen unter Verbrauchern zu einem höheren verfügbaren Einkommen, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass das gesamte zusätzliche Einkommen sofort ausgegeben wird, da die meisten Menschen einen Teil der Steuerkürzung in Ersparnisse überführen. Dies ist insbesondere unter den gegenwärtigen Umständen der Fall, da Arbeitnehmer fürchten, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, und daher eher dazu neigen, Einkäufe zu verschieben, bis sich das wirtschaftliche Klima verbessert. Unternehmen verzeichnen dann einen scharfen Rückgang der Nachfrage nach Produkten und Diensten und sind mit teuren Krediten und einem hohen Maß an Unsicherheit konfrontiert. Unter solchen Umständen kann eine Absenkung von Unternehmenssteuern, eine Erhöhung der Abschreibungsmöglichkeiten oder die Bereitstellung nicht an Bedingungen geknüpfter Subventionen zu einer geringeren Unternehmensverschuldung oder einer Verbesserung der Bilanz führen, dies erhöht jedoch nicht zwangsläufig die Investitionsausgaben, die Gesamtnachfrage und die Beschäftigung.

43. Solche Überlegungen legen nahe, dass staatliche Ausgaben für physische Infrastruktur oder andere Formen von Sozialausgaben größere unmittelbare Auswirkungen auf die Produktion und Beschäftigung haben als allgemeine Steuererleichterungen für Verbraucher oder Unternehmen. Die Ausgangssituation ist jedoch nicht bei allen Verbrauchern und Unternehmen gleich. Bei Einkommensschwachen ist es am unwahrscheinlichsten, dass sie ein höheres verfügbares Einkommen ansparen, und daher hat eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens der Menschen am unteren Ende der Einkommensskala einen größeren Multiplikatoreffekt als gleichmäßige Einkommenssteigerungen der Gesamtbevölkerung. Diese Erwägungen haben den IWF und andere veranlasst, dafür einzutreten, Einkommenssteuergutschriften temporär zu erhöhen und für Gruppen mit niedrigem Einkommen und Verbraucher mit einer hohen Darlehensbelastung pauschale Steuerrückerstattungen zu gewähren²⁴.

44. Andererseits hat sich der IWF nachdrücklich gegen Kürzungen der Unternehmenssteuern, der Dividenden- und Kapitalgewinnsteuern oder die Einführung spezieller Anreize wie beschleunigte Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen ausgesprochen. Dennoch sollten staatliche Stützungsmaßnahmen für Unternehmen erwogen werden, die vor besonders großen Schwierigkeiten stehen, die zum Konkurs oder einem bedeutenden Abbau von Arbeitsplätzen führen würden. Staatliche Unternehmenssubventionen sollten jedoch an Umstrukturierungspläne gebunden sein, die die Beschäftigung sichern und das Ergebnis eines sozialen Dialogs zwischen Unternehmensführung und Gewerkschaften sind. Außerdem sollte einer verstärkten Unterstützung von KMUs, die derzeit keinen Zugang zu Krediten zu vernünftigen Konditionen haben, Vorrang eingeräumt werden, da in den meisten Ländern ein großer Teil der Beschäftigung auf diese Unternehmen entfällt.

²⁴ Ebd., S. 14.

d) *Höhere Importe und die binnenwirtschaftliche Angebotsreaktion*

45. Eine andere Weise, wie bei Konjunkturmaßnahmen Sickerverluste aus der Binnenwirtschaft entstehen können und somit nicht die erwünschten Ergebnisse bei Binnennachfrage und -beschäftigung eintreten, ist ein Zuwachs der Einfuhren. Je offener eine Wirtschaft ist, desto größer sind die auf diesem Wege möglichen Sickerverluste. Die Angst vor solchen Auswirkungen kann ein Trittbrettfahrerproblem fördern und die Zurückhaltung einiger Länder erklären, geeignete Maßnahmenpakete durchzuführen und stattdessen auf die Konjunkturmaßnahmen ihrer Handelspartner zu vertrauen, um so das exportgestützte Wachstum anzuregen. Hier ist jedoch der Hinweis angebracht, dass Länder, die nicht zu einer expansiven Fiskalpolitik fähig sind, in der Tat von den externen Effekten der Konjunkturmaßnahmen ihrer stärkeren Nachbarn abhängig sind. Wenn man über keine Mittel verfügt, ist das „Trittbrettfahren“ keine Option, sondern eine Notwendigkeit. Die einzige Möglichkeit, solche Probleme der internationalen Koordination zu lösen, besteht in der kollektiven Bereitschaft aller Länder, auf der Grundlage einer einvernehmlichen gemeinsamen Übernahme der Kosten der zusätzlichen Kreditaufnahme ein umfassendes internationales Programm durchzuführen.

46. Abgesehen von solchen Überlegungen werden die Auswirkungen eines Konjunkturpakets auf die Beschäftigung davon abhängen, wie rasch die örtliche Wirtschaft auf einen Zuwachs der Binnennachfrage reagieren kann. Diese Umstände liegen den gezielten Anreizen und Geldtransfers zugrunde, die manche Regierungen für Verbraucher bereitstellen, die am wahrscheinlichsten örtlich produzierte Produkte erwerben. Die nationalen Auswirkungen öffentlicher Investitionsprogramme hängen auch von der Abhängigkeit von importierten Baumaterialien ab. Ein europaweiter Ansatz für beschäftigungsschaffende Infrastrukturinvestitionen würde solche Bedenken zerstreuen und zu dem langfristigen Ziel einer stärkeren Marktintegration beitragen.

e) *Folgen höherer Haushaltsdefizite*

47. Viele internationale Gremien wie die OECD, die EU und der IWF haben Sorge über die langfristigen Folgen höherer Haushaltsdefizite geäußert und daher Regierungen nahegelegt, realistische mittelfristige Pläne zur Wiederherstellung von Haushaltsdisziplin zu konzipieren. Diese Überlegungen sind wichtig, und die Regierungen müssen sich die Auswirkungen vor Augen halten, die eine ständig steigende staatliche Kreditaufnahme auf Zinsen und/oder die Inflation hat. Im gegenwärtigen Umfeld sind jedoch Bedenken wegen Inflation oder einer Verdrängung des privaten Sektors durch höhere Staatsausgaben weitgehend fehl am Platz. Vielmehr ist es so, dass in einer Rezession höhere staatliche Ausgaben für Infrastruktur, öffentlichen Verkehr und klimafreundliche Technologien zu mehr privaten Investitionen führen. In Anbetracht niedriger Zinsen und der ernststen Gefahr, dass die Rezession tiefer, länger und haushaltspolitisch kostspieliger als angenommen werden könnte, ist eine hohe Kreditaufnahme gerechtfertigt.

48. Dieses Argument ist zwar vermutlich allgemein richtig, ein neu auftretendes Problem ist jedoch, dass Regierungen von Ländern, die als relativ schwach angesehen werden, wesentlich höhere Zinsen für ihre Staatsanleihen zahlen müssen als andere, die als stabiler gelten. Selbst innerhalb der Eurozone hat sich die Spanne zwischen staatlichen Anleihen ausgeweitet. Koordinierte Konjunkturmaßnahmen erfordern daher möglicherweise einen stärker kollektiv ausgerichteten Ansatz für die Kreditaufnahme, damit sichergestellt wird, dass alle Länder einen wirksamen Beitrag zur Durchführung einer internationalen Konjunkturstrategie leisten können.

Menschenwürdige Arbeit ins Zentrum der politischen Antwort rücken

49. Ausmaß und Tiefe der Krise in Europa sind wesentlich größer als das, was sogar die pessimistischsten Kommentatoren erwarteten, als im Sommer 2007 die ersten Zeichen von Spannungen auf den Finanzmärkten auftraten, und die Situation hat sich in den letzten sechs Monaten noch erheblich verschlimmert. Die Auswirkungen auf Unternehmen, die Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit sind alarmierend. Die gegenwärtigen Prognosen lassen keinen Tiefpunkt der Rezession bis frühestens Ende 2009 erwarten, und es sieht so aus, als ob die Erholung 2010 sehr langsam sein wird.

50. Hinzukommt, dass die Krise eine globale Reichweite hat. Europa ist vom Einbruch in Nordamerika und Asien besonders stark betroffen. Auch die Partner Europas in Afrika, Lateinamerika und der arabischen Welt sind zunehmend von der Krise betroffen. Die politischen Antworten müssen daher eine spezielle europäische Dimension haben, gleichzeitig aber auch Teil globaler Bemühungen sein, um eine sich immer schneller drehende Abwärtsspirale von einer Rezession in eine Depression zu vermeiden und eine Erholung einzuleiten, die zu einem beständigeren Weg der Globalisierung führt.

51. Eine entscheidende Aufgabe der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen besteht darin sicherzustellen, dass bei den politischen Antworten der Beschäftigungsgehalt von Konjunkturmaßnahmen maximal ausgeschöpft wird. Für die erfolgreiche Verfolgung der Agenda für menschenwürdige Arbeit ist es unabdingbar, dass Wachstum wieder hergestellt und dessen künftige Volatilität verringert wird. In dieser Hinsicht muss sichergestellt werden, dass:

- eine dauerhafte Schädigung der Produktivität der Erwerbsbevölkerung vermieden wird und Investitionen in künftige Verbesserungen aufrechterhalten werden;
- die schutzbedürftigsten Mitglieder der Erwerbsbevölkerung gut geschützt sind und nicht vom Arbeitsmarkt getrennt werden;
- nachhaltige Unternehmen, insbesondere Kleinunternehmen, ausreichende Finanzmittel erhalten und für den Aufschwung gerüstet sind;
- Institutionen des Sozialdialogs umfassend genutzt werden, um Informationen zu verbreiten und einvernehmliche politische Antworten festzulegen.

52. Der Vorstand des Verwaltungsrats hat es in seiner Erklärung vom November 2008 so formuliert ²⁵: „Die Förderung der Beschäftigung, das sozialen Schutzes und der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie des sozialen Dialogs, durch die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit, stellt ein effektives Maßnahmenpaket zur Bewältigung der derzeitigen Wirtschaftskrise dar. Die 2008 in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung angenommene Vision und Strategie ist in diesem Kontext uneingeschränkt relevant.“ In der Erklärung ²⁶ wird betont, wie wichtig die Koordination durch Mitgliedstaaten der von ihnen in einschlägigen internationalen Foren vertretenen Positionen ist und welchen unverzichtbaren Beitrag andere internationale und regionale Organisationen zur Durchführung eines integrierten Ansatzes für menschenwürdige Arbeit machen müssen. Besondere Aufmerksamkeit wird auf die Auswirkungen von handels- und finanzpolitischen Maßnahmen auf

²⁵ IAA: „The global economic crisis“, Erklärung des Vorstands des Verwaltungsrats, Nov. 2008.

²⁶ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008.

die Beschäftigung und somit auf die Rolle der IAO bei der Bewertung dieser Auswirkungen gelenkt. Die Erklärung von 2008 bietet somit einen wertvollen Rahmen zur Entwicklung eines integrierten Ansatzes der IAO für die Krise, bei dem die produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit ins Zentrum der Wirtschafts- und Sozialpolitik gerückt wird.

53. Viele der Aspekte der Krise, die die Regionaltagung möglicherweise erörtern will, können unter den vier Dimensionen eines integrierten Ansatzes für menschenwürdige Arbeit zusammengefasst werden:

- Koordination und Entwicklung eines fiskalpolitischen Maßnahmenpakets mit dem Ziel, den Abschwung zu stoppen und die Erholung zu unterstützen;
- finanzpolitische Maßnahmen, um eingefrorene Kreditlinien für Unternehmen und Verbraucher wiederherzustellen und eine Reform der Ordnungssysteme zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Stabilität der Kapitalmärkte;
- Förderung von Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialschutzpolitiken, die dafür sorgen, dass fiskal-, geld- und finanzmarktpolitische Maßnahmen maximale Wirkung in Bezug auf die Unternehmensentwicklung, Arbeitsplatzschaffung und soziale Kohäsion entfalten;
- verbesserte Mechanismen der internationalen Unterstützung für Länder, die durch gravierende Probleme der Zahlungsbilanz, Kapitalflucht oder Währungsabwertung schutzbedürftig geworden sind.

Koordination der Stabilisierungspolitik

54. Viele Länder in der Region haben in letzter Zeit Konjunkturpakete zur Linderung der Folgen der Rezession angekündigt. Umfang und Inhalt der bisher angenommenen Pakete sind sehr unterschiedlich. Weitere Bemühungen um die Förderung koordinierter Maßnahmen in der Region sind erforderlich, wenn sichergestellt werden soll, dass ein maximaler Multiplikatoreffekt dadurch entsteht, dass alle Länder gleichzeitig handeln, um Kaufkraft in die europäische Wirtschaft zu injizieren. Solche Maßnahmen sollten auch mit den globalen Partnern der Region koordiniert werden.

55. Der IWF und die Europäische Kommission haben sich dafür ausgesprochen, dass solche Maßnahmen sich auf mindestens 2 Prozent des weltweiten BIP oder auf 1,5 Prozent des europäischen BIP belaufen. Einige Länder haben jedoch mehr Handlungsspielraum als andere. So können einige Maßnahmen durchführen, deren Umfang 2 Prozent überschreitet, oder Ländern mit einem begrenzten fiskalischen Spielraum könnte durch verstärkte internationale Darlehen zusätzliche Hilfe gewährt werden. Der maximale Umfang der Konjunkturpakete sollte nach oben angepasst werden, wenn der Einbruch der Nachfrage größer ist als gegenwärtig angenommen.

56. Neben dem Umfang solcher konjunkturellen Stützungsmaßnahmen entscheidet der Inhalt der Pakete über ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung. So werden beispielsweise durch Steuerkürzungen oder höhere Sozialleistungen verursachte Zuwächse des verfügbaren Einkommens von Haushalten mit niedrigem Einkommen mit größerer Wahrscheinlichkeit ausgegeben, und daher haben sie eine stärkere Wirkung auf die Gesamtnachfrage. Solche Maßnahmen zeigen relativ rasch Wirkung. Infrastrukturinvestitionen wirken sich direkter auf die Schaffung von Arbeitsplätzen aus, können jedoch nicht so rasch umgesetzt werden, es sei denn, die Projektplanung ist bereits weit vorangeschritten. Infrastrukturinvestitionen zahlen sich auch langfristig aus, da sie die

Gesamtproduktivität der Wirtschaft verbessern, Emissionen von Treibhausgasen verringern und andere Formen des Umweltschutzes fördern.

57. Die Regionaltagung wird möglicherweise darum ersuchen wollen, dass die IAO gemeinsam mit den Mitgliedern und den einschlägigen regionalen und internationalen Organisationen beurteilt, welche Konsequenzen sich aus dem Umfang und Inhalt von Konjunkturpaketen auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit ergeben, und den Mitgliedsgruppen auf der Internationalen Arbeitskonferenz diesbezüglich Bericht erstattet.

58. In einigen Ländern waren Umfang und Inhalt von Konjunkturmaßnahmen Gegenstand von Konsultationen mit den Sozialpartnern. Die Tagung wird möglicherweise das Amt ersuchen wollen, für Mitglieder Informationen über das Ausmaß des sozialen Dialogs über antizyklische Konjunkturmaßnahmen einzuholen.

59. Die Frage der Koordination internationalen Maßnahmen wird in verschiedenen Foren diskutiert, z. B. in der EU, der OECD und dem IWF. Die Tagung wird möglicherweise darum ersuchen wollen, dass die IAO die Möglichkeiten für eine Förderung der Ziele der menschenwürdigen Arbeit durch solche Koordinationsinitiativen überprüft und Mitglieder entsprechend informiert.

Finanzpolitische Maßnahmen und Reform von Kapitalmarktregelungen

60. Fiskalpolitische Maßnahmen zielen vor allem darauf ab, Lücken in der Wirtschaftstätigkeit zu stopfen, die durch das Einfrieren der Kreditströme des Finanzsystems entstanden sind. Die Wiederherstellung eines normalen Zugangs zu Krediten ist daher von grundlegender Bedeutung. Eine Reihe von Ländern haben Notmaßnahmen ergriffen, um den Zusammenbruch wichtiger Finanzinstitute zu verhüten und die eingefrorenen Kreditlinien für nachhaltige Unternehmen wieder herzustellen.

61. Neben solchen kurzfristigen Initiativen untersuchen Regierungen individuell und gemeinsam Reformen von Kapitalmarktregelungen, um die Art exzessiver Risikoübernahmen und dubioser Innovationen bei Verbriefungen zu verhüten, die offenbar eine der Grundursachen der finanziellen Kernschmelze gewesen sind.

62. In den Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer Tagung 2007 angenommen hat, wurde Folgendes betont: „Ein gut funktionierendes Finanzsystem ist das Schmiermittel für einen wachsenden und dynamischen privaten Sektor. Wird es KMUs, darunter Genossenschaften und Unternehmensneugründungen, leichter gemacht, Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, beispielsweise zu Krediten, Leasing, Wagniskapitalfonds oder ähnlichem oder zu neuen Arten von Produkten zu erhalten, so werden geeignete Voraussetzungen für einen inklusiveren Prozess der Unternehmensentwicklung geschaffen. Finanzinstitutionen, insbesondere multilaterale und internationale Institutionen, sollten angehalten werden, den Aspekt der menschenwürdigen Arbeit in ihre Kreditvergabepraxis aufzunehmen“²⁷.

63. Stabile und vertrauenswürdige Kapitalmärkte, die Investitionen und Betriebskapital bereitstellen, sind für nachhaltige Unternehmen und menschenwürdige Arbeit unabdingbar. Die Tagung wird daher möglicherweise das Amt ersuchen wollen, in Zusammenarbeit mit den einschlägigen internationalen Institutionen zu evaluieren, wie sich Not-

²⁷ IAA: *Provisional Record* Nr. 15, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

maßnahmen zur Normalisierung von Kreditströmen und die verschiedenen erwogenen Reformvorschläge auf die Beschäftigung auswirken.

64. Die Tagung wird möglicherweise auch vorschlagen wollen, dass das Amt untersucht, welche Möglichkeiten die Erklärung der IAO über multinationale Unternehmen²⁸ bietet, um den Dialog entlang Angebotsketten zu erweitern, um sicherzustellen, dass die Auswirkungen der Rezession gelindert werden.

Beschäftigung, Arbeitsmärkte, Sozialschutz und Rechte bei der Arbeit

65. In der Erklärung des Vorstands des Verwaltungsrats vom November 2008 wurden eine Reihe von Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialschutzmaßnahmen genannt, die notwendig sind, um Menschen zu schützen, produktive Betriebe zu unterstützen, Arbeitsplätze zu sichern und die Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft anzugehen. Außerdem wurde bekräftigt, dass in Krisenzeiten Wachsamkeit erforderlich ist, um die umfassende Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sicherzustellen, namentlich Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

66. Sozialer Dialog und die Praxis der Dreigliedrigkeit zwischen Regierungen und repräsentativen Verbänden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern innerhalb und über Grenzen hinweg sind besonders wichtig, um in der Krise Lösungen zu finden und soziale Kohäsion herzustellen. Es ist unabdingbar, dass durch Dialog gemeinsam über grund-satzpolitische Optionen und Prioritäten für einen Wiederaufschwung nachgedacht wird.

67. Es sollte erwogen werden, Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu verlängern, zusätzliche Ausbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten zu fördern, Arbeitsvermittlungsdienste zu stärken und Notbeschäftigungssysteme und gezielte Sicherheitsnetze zu erweitern bzw. einzurichten. Junge Frauen und Männer, informelle und prekäre Arbeitskräfte, Arbeitsmigranten und erwerbstätige Arme gehören zu denen, die am dringendsten eines solchen Schutzes bedürfen. Die Sicherung der Pensionssysteme ist ebenso eine Priorität wie die Überprüfung der Darlehensbedingungen für verschuldete Eigenheimbesitzer.

68. Es ist notwendig, Maßnahmen des sozialen Schutzes – Soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz – zu entwickeln und zu stärken, die nachhaltig und an innerstaatliche Bedingungen angepasst sind und auch die Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle umfassen, z. B. durch Maßnahmen, um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Grundeinkommen zu verschaffen, und durch Maßnahmen in Bezug auf Löhne und Einkommen, Arbeitszeiten und andere Arbeitsbedingungen mit dem Ziel, einen gerechten Anteil an den Früchten des Fortschritts für alle und einen für den Lebensunterhalt notwendigen Mindestlohn für alle Beschäftigten zu gewährleisten, die eines solchen Schutzes bedürfen. In Zeiten einer Finanzkrise kann es besonders wichtig sein, die finanzielle Tragfähigkeit von Pensionssystemen und Systemen des Sozialschutzes allgemein aufrechtzuerhalten.

69. Tragfähige Arbeitsbeziehungssysteme, die zu ausgewogenem Wirtschaftswachstum beitragen, sind in der gegenwärtigen Krise von besonderer Bedeutung, nicht zuletzt, weil so Maßnahmen vermieden werden können, die globale Ungleichgewichte oder Ein-

²⁸ IAA: *Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik*, angenommen vom Verwaltungsrat auf seiner 204. Tagung, Nov. 1977.

kommensungleichheiten vergrößern. Im gegenwärtigen Wirtschaftsumfeld könnte eine Verringerung des Lohnniveaus zur Erlangung eines Wettbewerbsvorteils eine Abwärts-spirale bei verfügbarem Einkommen, Verbrauchsausgaben, der Gesamtnachfrage und dem Beschäftigungsniveau in Gang setzen. Ein stärker koordinierter Ansatz bei Lohn-verhandlungen könnte dazu beitragen, die deflationären Folgen der Versuche einzelner Unternehmen, die Arbeitskosten zu senken, zu stabilisieren.

Mechanismen für internationale Unterstützung

70. Nationale geld-, fiskal-, arbeitsmarkt- und lohnpolitische Maßnahmen fallen sehr unterschiedlich aus, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass einige Länder nur über geringen politischen Spielraum verfügen, um Maßnahmen zu finanzieren, die in Anbe-tracht der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise angemessen sind. Ein Indikator für politischen Spielraum ist die Fähigkeit von Regierungen, auf internatio-nalen Kapitalmärkten Kredite aufzunehmen, um die durch die Krise entstandenen und durch Konjunkturmaßnahmen vergrößerten Haushaltsdefizite zu finanzieren. Wenn internationale Investoren der Ansicht sind, dass bei solchen Krediten ein Ausfallrisiko besteht, steigen der geforderte Zins und die Kosten einer Versicherung für einen Kredit-ausfall, und in einigen Fällen wird es so unmöglich, private Darlehen zu platzieren. Eine weitere Komplikation besteht darin, dass die Risikowahrnehmung relativ ist. Wenn beispielsweise „sichere“ Kreditnehmer in großem Umfang Staatsanleihen auflegen, ist es möglich, dass das Angebot an verfügbarem Kreditkapital absorbiert wird und die als weniger sicher angesehenen Kreditnehmer einen Aufschlag zahlen müssen.

71. Der wichtigste offizielle internationale Kreditgeber der letzten Instanz, der Länder unterstützt, die nicht in der Lage sind, private Darlehen zu erhalten, ist der IWF, oft ergänzt durch andere offizielle Kredite von der Weltbank, regionalen Entwicklungsbän-ken und – in Europa – verschiedenen EU-Institutionen. Die Unterstützung von Ländern mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch den IWF ist in der Regel an die Durchführung bestimmter nationaler fiskalischer, monetärer und anderer Maßnahmen geknüpft. In Europa haben daher eine Reihe von Ländern prozyklische Maßnahmen ergriffen, die Defizite des öffentlichen Sektors (und somit die Gesamtnachfrage) verringern, die Zin-sen erhöhen und Kreditmöglichkeiten weiter einschränken, um sich für Darlehen zu qua-lifizieren. In einigen Fällen wurden Mindestlöhne gekürzt oder Anhebungen verschoben.

72. In einer zunehmend interdependenten Wirtschaft wie der europäischen Region füh-ren deflationäre Maßnahmen in einer Rezession durch eine Reihe von Ländern dazu, dass die Stützungseffekte antizyklischer Maßnahmen in anderen Ländern verringert wer-den. Mit der Vertiefung und Ausweitung der Krise wird es immer wahrscheinlicher, dass viele Länder den IWF um Unterstützung bitten müssen und/oder zu deflationären Über-lebensstrategien Zuflucht nehmen. Es besteht ein echtes Risiko, dass der traditionelle „Land-für-Land-Ansatz“ des IWF der kürzlichen Aufforderung des Geschäftsführenden Direktors zu einer globalen Konjunkturunterstützung entgegenläuft und zu einer „Beggary-neighbour-Politik“ führt, mit der die Rezession nur zu leicht vertieft werden könnte. In diesem Kontext ist es auch unabdingbar, dass Europa die Entwicklungshilfe mindestens auf dem derzeitigen Stand belässt und für Länder mit niedrigem Einkommen zur Abfederung der Krise zusätzliche Kredite bereitstellt.

73. Im Hinblick auf die Bedingungen, die für eine stabile und rasche Erholung erfor-derlich sind, müssen die globalen Ungleichgewichte, die der gegenwärtigen Wirtschafts-krise zugrundeliegen, angegangen werden. Die Korrektur dieser Ungleichgewichte erfor-dert einen neuen Ansatz bei der Koordination, die u.a. Länder mit anhaltenden Über-schüssen in ihren Handelsbilanzen anregt, die Binnennachfrage zu stimulieren, und

Defizitländern mehr Möglichkeiten gibt, eine Anpassung ohne Deflation vorzunehmen. Ein Teil der Handels- und Leistungsbilanzungleichgewichten zugrundeliegenden Ursachen zwischen Ländern können soziale Ungleichgewichte sein, z. B. sich vergrößernde Einkommensungleichheiten und Veränderungen der Anteile von Löhnen und Gewinnen, was das Verhältnis zwischen Ersparnissen, Verbrauch und Investitionen destabilisieren kann, die wiederum Grundlage eines Umfeldes sind, das für nachhaltige Unternehmen und stabiles Wachstum der Beschäftigung und Lebensstandards förderlich ist. Die europäischen Mitglieder der IAO wollen möglicherweise nach Möglichkeiten suchen, damit sichergestellt ist, dass solche Überlegungen Teil der Diskussionen über die Reform des multilateralen Systems bilden.

74. Die Tagung wird möglicherweise darum ersuchen wollen, dass das Amt die Maßnahmen und Krisenreaktion der regionalen und internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen evaluiert, mit besonderem Augenmerk auf den Kosten und Vorteilen für nachhaltige Unternehmen, menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit einer verbesserten internationalen Politikkoordination und neuer Ansätze für strukturelle Anpassungen. Mit seinem Reichtum an institutionellen Strukturen für kollektives Handeln befindet sich Europa in einer guten Position für eine Führungsrolle bei dieser Überprüfung von Mechanismen der internationalen Unterstützung und Koordination, um das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle in der Region zu stützen und stärkere Mechanismen zur Gestaltung einer fairen Globalisierung zu entwerfen.