

Bericht des Generaldirektors

Bekämpfung der globalen Beschäftigungskrise

Aufschwung durch Politiken für menschenwürdige Arbeit

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

98. Tagung 2009

Bericht I (A)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT GENÈVE

ISBN 978-92-2-720626-6
ISSN 0251-4095

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.

Formatiert von TTG: Verweis ILC98-I(A)Short[2009-5-2]-GE.doc

Gedruckt in der Schweiz

SRO

Inhalt

	<i>Seite</i>
Einleitung	1
I. Die kommende soziale Rezession	5
II. Die Gestaltung der Antwort der IAO auf die Krise	11
III. Elemente eines Globalen Beschäftigungspaktes der IAO	15
IV. Aufbau einer besseren Zukunft – jetzt	29

Einleitung

1. Bei der Bewältigung der globalen wirtschaftlichen und sozialen Krise, von der wir gegenwärtig betroffen sind, kommen der Internationalen Arbeitsorganisation mindestens drei unmittelbare Aufgaben zu.
2. Unsere erste Pflicht schulden wir den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen unserer Organisation, d.h. Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern: sie, wenn immer sie es wünschen, auf eine Weise zu unterstützen, die ihren Umständen angepasst ist. In den Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, dem Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmen 2010-15 und den Programm- und Haushaltsvorschlägen für 2010-11 wird ausführlich auf die unterschiedlichen Möglichkeiten und Instrumente zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen im Einklang mit der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit eingegangen. Die Programme der IAO werden in enger Absprache mit dem Verwaltungsrat an Krisenbedürfnisse angepasst, entsprechend den von Mitgliedsgruppen eintreffenden Ersuchen und den sich wandelnden Umständen. Ich bin Ihnen dankbar für Kommentare, wie das Amt Ihren Bedürfnissen im Kontext der sich entwickelnden Krise am besten gerecht werden kann.
3. Unsere zweite Verantwortung besteht darin, die Lehren aus einer Globalisierungsstruktur zu ziehen, die an einem Endpunkt angelegt ist, damit die Grundlagen für eine neue Globalisierung gelegt werden können, die sich auf ein nachhaltiges, faires und umweltverträgliches wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung in offenen Wirtschaften und offenen Gesellschaften stützt. Der Krise gingen wachsende Ungleichgewichte voraus bei der Art und Weise, wie sich die Globalisierung entwickelte, insbesondere eine anhaltende Zunahme von Einkommensungleichheiten innerhalb von Ländern neben den entstehenden Vorteilen. Hinzu kommt, dass diese Krise im Kontext einer dominanten grundsätzlichen Betrachtungsweise auftrat, die die Fähigkeit von Märkten zur Selbstregulierung überschätzte, die Rolle des Staates unterschätzte und die Würde der Arbeit, die Achtung der Umwelt und die Bereitstellung öffentlicher Güter sowie sozialen Schutz geringschätzte.
4. Von Anfang an hat die IAO viele Bedenken zu den Werten und der ideologischen Voreingenommenheit des Konsenses von Washington zum Ausdruck gebracht und dessen absehbare Ergebnisse in Frage gestellt. Jahrzehnte später erklärte die Weltkommission für die Soziale Dimension der Globalisierung in ihrem Bericht *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*: „Der derzeitige Prozess der Globalisierung führt zu unausgewogenen Ergebnissen, innerhalb von Ländern ebenso wie zwischen ihnen. Zwar wird Reichtum geschaffen, aber zu viele Länder und Menschen können nicht davon profitieren. ... Diese globalen Ungleichheiten sind moralisch unannehmbar und politisch unhaltbar“. Als frühere Kritiker müssen wir jetzt mithelfen, die Dinge in Ordnung zu bringen. Die Erklärung der IAO über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung verpflichtet uns, soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung zu entscheidenden Triebkräften der Zukunft zu machen. Dies ist ein guter Ausgangspunkt für das, was einen entscheidenden Moment in der Geschichte der IAO darstellen kann. Ich bin der Ansicht, der Verwaltungsrat sollte sich so früh wie möglich mit diesen Fragen befassen, um eine inhaltliche Diskussion auf einer kommenden Internationalen Arbeitskonferenz vorzubereiten. Auch hier sind wir dankbar für Ihre Hinweise.
5. Die dritte Verantwortung bezieht sich auf das, worum es in diesem Bericht geht: Die Krise hier und heute und was getan werden kann. Menschen leiden und fühlen sich unsicher, bedroht, sind manchmal wütend und zweifellos frustriert.
6. Mein Bericht läutet die Alarmglocken in einer Zeit, in der der globale wirtschaftliche Niedergang eine tiefe und weitreichende Beschäftigungskrise ausgelöst hat, die sich weltweit immer mehr in eine wachsende soziale Rezession verwandelt.
7. Mein Anliegen und meine Schlussfolgerungen verbinden die folgenden Elemente:
 - Millionen von Frauen und Männern haben ihren Arbeitsplatz verloren; die Zahl der Konkurse, insbesondere unter Kleinbetrieben, wächst exponentiell.
 - Die Arbeitslosigkeit soll bis mindestens Ende 2010 weiter wachsen, voraussichtlich jedoch bis 2011.
 - Armut und informelle Beschäftigung werden ebenfalls weiter zunehmen und Fortschritte der letzten Zeit zunichte machen, während die Mittelschicht geschwächt wird.
 - Gleichzeitig werden 45 Millionen Menschen, vor allem junge Frauen und Männer, 2009 und in den Jahren danach auf den Arbeitsmarkt kommen und eine erste Beschäftigung suchen.
 - Der Internationale Währungsfonds (IWF) hält eine leichte Erholung des globalen Wachstums ab Mitte 2010 für möglich, dies hängt jedoch vom Erfolg der von Ländern durchgeführten Konjunkturpakete und der Wiederherstellung eines gut funktionierenden Finanzsektors ab. Beides ist noch keineswegs sicher.

- Aus früheren Krisen weiß man, dass die Beschäftigung selbst nach der Rückkehr des wirtschaftlichen Wachstums durchschnittlich erst vier bis fünf Jahre später wieder das Niveau vor der Krise erreicht. Und wir hatten bereits vor der Krise ein Defizit im Bereich der menschenwürdigen Arbeit.
- Wenn es keine Arbeit gibt, nimmt die Nachfrage nach sozialem Schutz erheblich zu.
- Längere Beschäftigungskrisen sind eine ernste Bedrohung für soziale und politische Stabilität.

8. Die Krise hat ihren Ursprung in der schwachen Aufsicht und unzureichenden Regulierung der Finanzmärkte verschiedener Industrieländer. Die Auswirkungen der Krise treffen jedoch die Entwicklungsländer sehr hart, insbesondere diejenigen, die über die geringsten Mittel zum Schutz der verletzlichsten Menschen verfügen. Investitionsströme sind dramatisch gefallen, der Handel schrumpft und Arbeitnehmerüberweisungen fallen wesentlich geringer aus. Dies führt wiederum zu einer Schwächung der Zahlungsbilanz, einem Abfluss ausländischer Währungsreserven, erneuten Schwierigkeiten bei der Bedienung ausländischer Schulden, einer Währungsabwertung und einem Abschwung in der Binnenwirtschaft vieler Entwicklungsländer.

9. Alles in allem ist dies ein Weckruf. Die Welt steht möglicherweise vor einer Krise der Beschäftigung und des sozialen Schutzes, die sechs bis acht Jahre andauern kann. Die Folgen für das persönliche und familiäre Wohl, das Wohl von Gesellschaften, die Stabilität von Nationen und die Glaubwürdigkeit der nationalen und multilateralen Staats- und Regierungsführung sind unschätzbar. Bei der Gestaltung von Politik wurde dieser menschlichen Realität nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt. Wir müssen mit einem grundlegenden Sinn für Solidarität innerhalb und zwischen Ländern an diese Krise herangehen.

10. In diesem Bericht geht es darum, was wir heute tun können – auf die Sorgen der Menschen eingehen und die Ängste und die sich in der Zukunft abzeichnenden Bedrohungen lindern. Es geht darum, was die dreigliedrige Gemeinschaft der IAO tun kann, um mit der Dringlichkeit und dem Engagement zu reagieren, die dem Ausmaß und der Dauer der globalen Beschäftigungskrise angemessen sind. Seit September 2008 haben sich der Verwaltungsrat und das Amt sehr darum bemüht festzustellen, wie sich die Krise auf Arbeitnehmer und Unternehmen auswirkt, politische Prioritäten für die IAO festzulegen und unserer Stimme im System der Vereinten Nationen, den Bretton-Woods-Institutionen und dem G20-Prozess Gehör zu verschaffen. Es ist jetzt Sache der weltweiten Mitgliedschaft der IAO, der Regierungen und der Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auf der Internationalen Arbeitskonferenz – aller Akteure der Realwirtschaft –, eine Erklärung zum Zweck und Ziel der zu verfolgenden Maßnahmen abzugeben.

11. Ich begrüße die Erklärung der G20-Führer vom 2. April 2009. Sie umfasst die Elemente eines globalen Konjunkturplans, „...in dessen Mittelpunkt die Bedürfnisse und Arbeitsplätze hart arbeitender Familien...“ in entwickelten, Schwellen- und armen Ländern stehen, und sie haben ihr „...unerschütterliches Eintreten zur Zusammenarbeit [erklärt]...“, um alles zu tun, was notwendig ist, um dieses Ergebnis zu erreichen...“. Dies ist ein wichtiger erster Schritt und viele Länder sind dabei, Konjunkturpakete zu schnüren und Pläne für die Ankurbelung der Wirtschaft zu entwerfen. Doch obwohl Maßnahmen getroffen worden sind, muss noch mehr getan werden, um auf Ziele der Beschäftigung und des sozialen Schutzes einzugehen, Rechte bei der Arbeit zu schützen und den sozialen Dialog einzusetzen.

12. Der synchron verlaufende globale Abschwung macht es auf kurze Sicht unmöglich, dass sich ein Land durch eine Steigerung der Exporte aus der Krise befreit. Im Gegenteil, wenn alle Länder ihre Binnenwirtschaft ankurbeln, vor allem durch Beschäftigung und sozialen Schutz, zwei direkte Instrumente zur Stützung der Gesamtnachfrage, dann werden sich das globale Wachstum und der Handel schneller erholen. Auf beides sollte bei kurzfristigen fiskalischen und monetären Maßnahmen sowie beim makroökonomischen Gesamtansatz noch stärker eingegangen werden.

13. In den Schlussfolgerungen der Dreigliedrigen Tagung auf hoher Ebene über die derzeitige globale Finanz- und Wirtschaftskrise (März 2009) erklärte der Präsident des Verwaltungsrats: „Die IAO wird die Antwort auf die Krise zum Hauptthema der Internationalen Arbeitskonferenz 2009 machen und das Konzept eines Globalen Beschäftigungspaktes zur Aussprache mit ihren weltweiten dreigliedrigen Mitgliedsgruppen weiterentwickeln.“

14. Dieser Bericht stellt eine Antwort auf Beschlüsse des Verwaltungsrats dar. Er schlägt zur innerstaatlichen und multilateralen Beschlussfassung Elemente eines Globalen Beschäftigungspaktes als Beitrag der IAO zur wirtschaftlichen Erholung vor¹. Er schlägt Maßnahmen vor, um die voraussichtliche Verzögerung zwischen der Erholung des Wachstums und der Börsen und der Erholung für Menschen durch produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu verkürzen. Ich denke, dass dies heute eine dringliche Forderung an die politische Führung darstellt. Wird der Pakt rasch und ent-

¹ Dieser Bericht sollte in Verbindung mit der Vorlage GB.304/ESP/2, „The financial and economic crisis: A decent work approach“, gelesen werden, die zahlreiche ergänzende Daten und Analysen enthält.

schlossen umgesetzt (und wir haben in den letzten Monaten viele Beispiele für rasches und entschlossenes Handeln gesehen), liegt es in unserer Hand, Maßnahmen festzulegen, die dazu beitragen können, die gegenwärtigen Tendenzen aufzuhalten und umzukehren und die bedrückenden Vorhersagen Lügen zu strafen.

15. Ein Globaler Beschäftigungspakt geht auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Arbeitnehmer, Familien und Betriebe in der formellen und informellen Wirtschaft ein, und er legt gleichzeitig die Grundlagen für eine faire Globalisierung, gestützt auf eine sozial, ökologisch und wirtschaftlich ausgewogene Wachstumsstruktur.

16. Die Internationale Arbeitskonferenz ist das Forum der Welt zur Entwicklung der Ansätze, Elemente und Durchführungsmodalitäten eines Globalen Beschäftigungspakts, der die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in allen Mitgliedstaaten mobilisiert.

17. Dieser Bericht stellt die ersten Elemente eines Globalen Beschäftigungspaktes zusammen, der auf den grundsatzpolitischen Leitlinien beruht, die vom Verwaltungsrat der IAO im November 2008 und März 2009 sowie von den kürzlich zur Frage der Antworten auf die Krise veranstalteten regionalen und sektoralen dreigliedrigen Tagungen der IAO formuliert worden sind. Er trägt auch der G20-Beschäftigungskonferenz in London und dem Treffen der G8 + 6 Arbeits- und Beschäftigungsminister in Rom (März 2009) Rechnung, wo die Erörterung eines Globalen Beschäftigungspakts durch die Internationale Arbeitskonferenz mit Interesse begrüßt wurde.

18. Diese Elemente orientieren sich an den internationalen Arbeitsnormen der IAO und den von ihren Verwaltungsorganen angenommenen Entschlüssen und Grundsatzinstrumenten. Sie beruhen ferner auf den Kenntnissen und Erfahrungen, die in der IAO in Bezug auf erprobte nationale Beschäftigungs-, Sozialschutz- und Sozialmaßnahmen zur Verfügung stehen².

19. Der vorgeschlagene Globale Beschäftigungspakt sollte dazu beitragen, den von Regierungen in Absprache mit Sozialpartnern entwickelten Antworten auf die Krise einen Rahmen zu geben. Würden sie in einer größeren Zahl von Ländern auf koordinierte Weise angenommen, würden die Synergien und Wechselwirkungen zwischen nationalen Beschäftigungspakten zunehmend globale Bedeutung erlangen und zwischen Ländern wechselseitig stärkende Wirkung entfalten.

20. Ein Globaler Beschäftigungspakt würde die internationale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch innerhalb und zwischen Regionen bereichern und festigen. So gesehen handelt es sich auch um einen horizontalen Pakt zur Belebung der fachlichen Süd-Süd-Kooperation sowie der Fähigkeit der IAO, Krisenmaßnahmen zu überwachen, um Länder an den Erfahrungen anderer teilhaben zu lassen. Außerdem würde der Pakt eine starke internationale Zusammenarbeit, insbesondere zwischen den Organisationen der Vereinten Nationen und den Bretton-Woods-Institutionen, bereichern und festigen, wie von den Führern der G20 gefordert. Ferner könnte er sich auf eine gemeinsame interinstitutionelle Initiative zur Beantwortung der Krise stützen, die der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen vorgesehen hat.

21. Ich rufe die dreigliedrige Internationale Arbeitskonferenz auf, den Vorschlag für einen Globalen Beschäftigungspakt zur Prüfung als eine nationale, regionale und globale Initiative zur Unterstützung von Arbeitnehmern, Familien und Unternehmen bei Bemühungen, die erste systemische Globalisierungskrise durchzustehen und die Grundlagen für einen Weg der menschenwürdigen Arbeit zu wirtschaftlicher Erholung und nachhaltigem Wachstum zu schaffen.

² Siehe *An operational decent work response to the crisis: Emergency services for constituents*, unter: www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/.

Kasten 1

Der Globale Beschäftigungspakt

Der Globale Beschäftigungspakt ist eine der menschenwürdigen Arbeit entsprechende und von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO vereinbarte Antwort auf die Krise. Er soll als grundsatzpolitischer Beitrag der IAO die Auswirkungen der Krise auf arbeitende Familien und Unternehmen auch im informellen und ländlichen Sektor, lindern und zur Gestaltung einer produktiven und nachhaltigen Erholung beitragen.

Das strategische Ziel des Globalen Beschäftigungspaktes ist es, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktfragen gemeinsam mit sozialem Schutz und der Achtung der Arbeitnehmerrechte ins Zentrum von Konjunkturpaketen und anderen zur Bewältigung der Krise ergriffenen einschlägigen nationalen Maßnahmen zu rücken. Die Verwendung des sozialen Dialogs bei der Festlegung und Durchführung der Maßnahmen wird als entscheidendes Werkzeug zur Schaffung eines Konsens gesehen.

Der Bericht schlägt vor, auf der Internationalen Arbeitskonferenz 14 zusammengehörende grundsatzpolitische Bereiche zu analysieren, zu ergänzen und zu beschließen.

Es soll sich beim Globalen Beschäftigungspakt um ein offenes und entwicklungsfähiges Portfolio grundsatzpolitischer Optionen handeln, die von Regierungen bei der nationalen Entscheidungsfindung, der internationalen Koordination und im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden können. Es handelt sich nicht um einen allgemeingültigen Ansatz für alle Situationen.

Es ist ein globaler Pakt, da die Krise alle Länder betrifft und globale Lösungen erfordert und weil die IAO im multilateralen System über die globalste und weitreichendste Mitgliedschaft verfügt. Außerdem ist er global, weil er im Hinblick auf einen Ansatz der menschenwürdigen Arbeit für die Krise unter Regierungen und zwischen internationalen Organisationen mehr grundsatzpolitische Kohärenz fördern soll. Gleichzeitig ist er aber auch „lokal“, weil er an unterschiedliche nationale Realitäten, Bedürfnisse und Prioritäten angepasst werden kann.

Es handelt sich um einen Pakt, denn es geht um die gemeinsame Verpflichtung, die Politik praktisch umzusetzen, die von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO – den wichtigsten Akteuren der Realwirtschaft – vereinbart worden ist in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, die – gestützt auf die von der IAO entwickelten grundsatzpolitischen Werkzeuge – 2008 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden ist.

Die vorgeschlagenen Arbeitsbereiche berücksichtigen die Prioritäten, die im Rahmen der jüngsten Tätigkeiten der IAO im Zusammenhang mit der Krise in allen Regionen und bei den Vorbereitungsarbeiten nach den jüngsten Diskussionen des Verwaltungsrats festgelegt worden sind, so insbesondere in der Erklärung des Vorstands des Verwaltungsrats im November 2008 und den Schlussfolgerungen des Vorsitzenden der Dreigliedrigen Tagung auf hoher Ebene über die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise im März 2009.

Der Globale Beschäftigungspakt wäre ein operatives Produkt zur Anleitung der Tätigkeiten des Amtes bei der Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei ihren eigenen Antworten auf die Krise durch Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und bei der Wahrnehmung der regionalen und globalen Verantwortlichkeiten der IAO.

Er wäre außerdem ein Beitrag zu dem von den G20-Führern eingeleiteten Prozess und den Beschlüssen der Leiter der Organisationen der Vereinten Nationen über gemeinsame Tätigkeiten zur Bewältigung der Krise, die auf der Tagung des Koordinierungsrates im April gefasst worden sind.

Die G20-Führer ersuchten die IAO, in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen die im Bereich der Beschäftigung, des Arbeitsmarktes und des Schutzes der verletzlichsten Menschen „bereits ergriffenen und künftig erforderlichen Maßnahmen zu prüfen“. Der Koordinierungsrat ersuchte die IAO, einen Verband interessierter internationaler Organisationen in der Frage eines globalen Beschäftigungspaktes anzuführen und gemeinsam mit der WHO bei einer anderen Initiative für einen Sockel des sozialen Schutzes eine Führungsrolle zu übernehmen.

I. Die kommende soziale Rezession

Immer mehr Arbeitsplätze gehen verloren

22. Im letzten Quartal 2008 und ersten Quartal 2009 kam es weltweit zu einem raschen und synchronen Rückgang von Investitionen, Konsum, Produktion und Handel, was in vielen Ländern zu massiven Beschäftigungsverlusten geführt hat.

23. Weltweit ist die Arbeitslosigkeit 2008 um 14 Millionen¹ angestiegen, und die gegenwärtigen Tendenzen lassen auf eine weitere deutliche Verschlechterung schließen. In den Mitgliedstaaten der Organisation der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurden zwischen Januar 2008 und Januar 2009 über sieben Millionen Menschen arbeitslos². In den Vereinigten Staaten gingen von Juli 2008 bis Februar 2009 5,4 Millionen Arbeitsplätze verloren³. Im März 2009 erreichte die Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbevölkerung 8,5 Prozent, was jedoch auf über 14 Prozent ansteigt, wenn man auch diejenigen berücksichtigt, die unfreiwillig Teilzeit arbeiten⁴. Spanien verlor im ersten Quartal 2009 766.000 Arbeitsplätze und die Arbeitslosenquote stieg sprunghaft auf 17,4 Prozent bzw. auf über 4 Millionen Menschen⁵. In Irland erreichte die Arbeitslosigkeit im Februar 2009 10 Prozent gegenüber 4,9 Prozent im ersten Quartal 2008⁶. Schweden und die Türkei verzeichneten ebenfalls rapide Beschäftigungsverluste. In der Russischen Föderation stieg die Zahl der Arbeitslosen von Mai 2008 bis Januar 2009 um 2 Millionen Menschen. In der Republik Korea gingen von Juni 2008 bis Februar 2009 1,2 Millionen Arbeitsplätze verloren. Bedauerlicherweise haben sich diese Tendenzen in den meisten Ländern der OECD fortgesetzt.

24. Die Entwicklungsländer waren von Beschäftigungsverlusten in formalen, vorwiegend exportorientierten Branchen besonders stark betroffen. Diese Beschäftigungsverluste werden die Reihen der informellen Arbeitskräfte weiter anschwellen lassen, auch in der Landwirtschaft, und so den Wettbewerb bei gering entlohnten Tätigkeiten verschärfen. In Südafrika stieg die Gesamtbeschäftigung im vierten Quartal 2008 nur geringfügig an (0,3 Prozent), im Bergbau, in der Fertigung und im Sektor Finanzdienste gingen jedoch 39.000 unselbständige Arbeitsplätze verloren. Im vierten Quartal belief sich die Arbeitslosigkeit auf 21,3 Prozent, die Zahl der entmutigten Arbeitsuchenden – über eine Million – nahm jedoch gegenüber dem dritten Quartal 2008 um 9,1 Prozent zu⁷. In China wird die Zahl der an der Massenmigration von den Exportindustrien an der Küste in die ländlichen Provinzen teilnehmenden Arbeitnehmer auf 20 Millionen geschätzt⁸. Für Arbeitskräfte entsendende Länder wie Indien, Pakistan und die Philippinen, jedoch auch für Ecuador, El Salvador und die osteuropäischen Länder, ist die Rückkehr Tausender Arbeitsmigranten ein harter Schlag. In Lateinamerika stieg die Arbeitslosigkeit im ersten Quartal 2009 auf 8,5 Prozent gegenüber 7,5 Prozent im Jahr 2008.

25. Die Krise wirkt sich auf Branchen und Wirtschaftssektoren unterschiedlich aus. Zunächst waren die Exportindustrie sowie die Fertigungs- und Bausektoren betroffen. In den Vereinigten Staaten ist der Rückgang der Beschäftigung um 2,2 Prozent (3,1 Millionen Arbeitsplätze) von Dezember 2007 bis Dezember 2008 fast vollständig (zu über 92 Prozent) Folge der Beschäftigungsverluste in vier Sektoren (in abnehmender Reihenfolge): Fertigung, Fach- und Unternehmensdienste, Baugewerbe und Einzelhandel⁹. Ähnliche Muster sind in anderen Ländern zu beobachten.

26. Beschäftigungsverluste sind das Ergebnis einer fallenden Nachfrage nach Unternehmensprodukten und -dienstleistungen. Konkurse nehmen in allen Regionen zu. Der IWF stellt fest, dass sich die Bilanzsituation der Firmen außerhalb des Finanzsektors weltweit nach dem September 2008 stark verschlechtert hat und sich in Anbetracht der sich vertiefenden globalen Rezession noch weiter verschlechtern wird¹⁰.

¹ Siehe: www.ilo.org/trends.

² OECD: "The Jobs crisis. What are the implications for employment and social policy?", DELSA/ELSA/WP5 (20. März 2009).

³ Diese und folgende Daten aus IAO-Statistiken der Erwerbsbevölkerung unter www.laborsta.ilo.org.

⁴ Bureau of Labour Statistics, Apr. 2009 unter www.bls.gov.

⁵ Instituto Nacional de Estadística: *Notas de prensa, Encuesta de Población Activa*, 24. Apr. 2009, unter www.ine.es.

⁶ OECD: „Harmonised unemployment rates“, News release, 10. Apr. 2009, unter www.oecd.org.

⁷ Statistics South Africa, 2009: Quarterly Labour force Survey, unter www.statssa.gov.za.

⁸ S. La Franiere: „20 million migrants have lost jobs, China says“, in *International Herald Tribune*, 2. Feb. 2009.

⁹ L. Kelter: „Substantial job losses in 2008: weakness broadens and deepens across industries“, in *Monthly Labor Review*, März 2009.

¹⁰ IWF: *World Economic Outlook*, Apr. 2009, Kasten 1.2 "How vulnerable are nonfinancial firms?"

Gegenwärtige Prognosen gehen von anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und Armut aus

27. Im Januar 2009 rechnete die IAO als Folge der wirtschaftlichen Krise mit drei möglichen Szenarien für das Wachstum der Arbeitslosigkeit und der Armut trotz Arbeit. Das schlimmste Szenario ging davon aus, dass Ende 2009 verglichen mit 2007 die Zahl der Arbeitslosen global um 50 Millionen zunehmen würde und dass etwa 200 Millionen Arbeitnehmer wieder in extreme Armut zurückfallen würden. Die Entwicklungen der letzten Zeit und die ständige Überwachung der Arbeitsmärkte lässt vermuten, dass der gegenwärtige Trend sich in Richtung auf dieses schlimmste Szenario zubewegt.

28. Ende März 2009 prognostizierte die OECD für Ende 2010 im Gebiet der OECD eine Arbeitslosigkeit im zweistelligen Bereich, nämlich 10,1 Prozent im vierten Quartal¹¹. Arbeitnehmer mit Zeit- und anderen atypischen Verträgen sowie solche ohne Vertrag dürften als erste unter den Auswirkungen der Krise leiden.

29. Die G8-Landwirtschaftsminister erinnerten im April 2009 gemeinsam mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) daran, wie weit die Welt von dem Ziel entfernt ist, bis 2015 den Anteil der unterernährten Menschen zu halbieren, da der wirtschaftliche Einbruch die Auswirkungen der Nahrungsmittelkrise verschlimmert, wodurch die Gesamtzahl der hungrigen Menschen auf annähernd eine Milliarde angewachsen ist¹².

30. Prognosen zufolge soll das Pro-Kopf-Einkommen in Ländern fallen, die drei Viertel der globalen Wirtschaft ausmachen¹³. Die Weltbank schätzt, dass allein im Jahr 2009 weitere 53 Millionen Menschen durch die Krise in Armut geraten (weniger als 1,25 US-Dollar am Tag), was für die globalen Bemühungen um die Verringerung der Armut einen deutlichen Rückschlag bedeutet¹⁴.

Inzwischen nimmt die Erwerbsbevölkerung weiter zu...

31. Weltweit wächst die Erwerbs- bzw. wirtschaftlich aktive Bevölkerung von 3,3 Milliarden jährlich um etwa 45 Millionen Menschen, die neu auf den Arbeitsmarkt kommen.

32. Dutzende Millionen junger Menschen werden in Kürze die Schule verlassen und dann auf einen krisengeschüttelten Arbeitsmarkt treffen. Ein früher Mangel an Chancen auf eine menschenwürdige Arbeit kann die zukünftigen Beschäftigungsaussichten junger Menschen dauerhaft in Frage stellen.

... was zu einem langanhaltenden Beschäftigungsdefizit führen kann, das über die Erholung der Wirtschaft hinaus andauert

33. In früheren Finanzkrisen erreichte die Beschäftigung durchschnittlich erst vier oder fünf Jahre nach der wirtschaftlichen Erholung wieder den Stand vor der Krise. Vier Jahre nach der asiatischen Krise von 1997-98 lag die Arbeitslosigkeit noch immer höher als vor der Krise. In Thailand waren die realen Fertigungslöhne noch einige Jahre nach der Krise im August 1997 unter Druck. Die Lohnungleichheit nahm in verschiedenen asiatischen Ländern und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten nach der Krise 1997-98 zu. In den Vereinigten Staaten vergingen 35 Monate, bevor die Beschäftigung auf den Stand vor der Rezession im Jahr 2001 zurückkehrte. In Finnland vergingen nach der Rezession 1990-91 18 Jahre, bevor die Arbeitslosigkeit auf den Stand vor der Krise zurückkehrte.

34. Im April 2009 erklärte der IWF, die globale Rezession werde lang und tief sein, und die Wirtschaft werde sich nur langsam erholen. Der finanzielle Ursprung der Krise und ihr ungewöhnlich synchroner Charakter ließen vermuten, diese Rezession werde „voraussichtlich ungewöhnlich hart sein, gefolgt von langsamer Erholung“¹⁵. Der IWF prognostiziert für 2010 ein positives globales Wachstum von 1,9 Prozent (durchschnittlich 4 Prozent in Schwellen- und Entwicklungsländern sowie 0 Prozent in Industrieländern), er ist sich jedoch sehr unsicher hinsichtlich des zeitlichen Verlaufs und der Stärke einer Erholung. Die Erholung hängt insbesondere von den kombinierten Auswirkungen der fiskalischen und monetären Stimulierung und den Maßnahmen ab, die ergriffen worden sind, um den Finanzsektor umzustrukturieren. Verschiedene Beobachter gehen davon aus, dass die Arbeitslosigkeit global auch über 2011 hinaus weiter zunehmen wird¹⁶.

¹¹ OECD: *Economic Outlook, Interim report*, 31. März 2009.

¹² Siehe: www.g8italia2009.it/.

¹³ IWF, a.a.O.

¹⁴ Weltbank, President Zoellick press conference, März 2009, Press release No. 2009/286/EXC.

¹⁵ M. Terrones et al.: „Global recession to be long, deep with slow recovery“, *IMF Survey Magazine*, 16. Apr. 2009.

¹⁶ Siehe beispielsweise H. Timmer, World Bank's Development Prospects Group, 31. März 2009, Press release 2009/285/DEC.

35. Der IWF stellt Folgendes fest: „Ohne eine gründliche Bereinigung der Bankbilanzen um die wertgeminderten Vermögenswerte, begleitet von einer Restrukturierung und – wo erforderlich – von einer Rekapitalisierung, besteht weiterhin das Risiko, dass die Probleme der Banken einen hemmenden Einfluss auf die Wirtschaftstätigkeit ausüben werden“¹⁷. Die Höhe der Abschreibungen wird insgesamt auf „vier Billionen US-Dollar“ geschätzt, wovon etwa zwei Drittel auf Banken entfallen.

36. Zusammengenommen lassen diese Elemente auf eine anhaltende weltweite Beschäftigungskrise während der nächsten sechs bis acht Jahre schließen. Dabei berücksichtigt ist die Ungewissheit der Prognosen zur Stärke der zukünftigen Erholung, die in früheren Krisen sichtbare durchschnittliche Verzögerung von vier bis fünf Jahren bei der Erholung der Beschäftigung gegenüber der Produktion, das Ausmaß der bisher verzeichneten Beschäftigungsverluste und das Wachstum der Erwerbsbevölkerung. Somit steht die Welt vor einer tiefen und langandauernden globalen Beschäftigungskrise.

Von einer Beschäftigungskrise zu einer sozialen Rezession

37. Es gibt viel menschliches Leid. Jeder verlorene Arbeitsplatz ist ein persönliches Drama, eine Familie in Not und eine soziale Krise. Unsicherheit ist die Folge von Ungewissheit und fallenden Einkommen. Je länger ein Mensch arbeitslos ist, desto eher verliert er seine Fähigkeiten. Arbeitslosigkeit führt zu mehr Stress, Krankheiten und dem Verlust der Selbstachtung und somit zu einer persönlichen Notsituation. Steigende Arbeitslosigkeit geht mit höheren Selbstmordraten einher. Je länger jemand arbeitslos ist, obwohl er arbeiten will, desto größer ist die Belastung und desto geringer die Wahrscheinlichkeit, wieder einen Arbeitsplatz zu finden¹⁸. Qualifizierte Arbeitnehmer des formalen Sektors nehmen informelle provisorische Tätigkeiten auf und müssen sich mit schlechteren Arbeitsbedingungen abfinden.

38. Frauen und Männer sind unterschiedlich von den Auswirkungen einer Rezession betroffen. Insbesondere in Haushalten mit geringen Einkommen kann der Verlust des Einkommens der Frau langfristige wesentlich negativere Auswirkungen haben als ein ähnlicher Verlust des Einkommens des Mannes¹⁹. Und was Kinder betrifft, so können die negativen Auswirkungen auf ihre zukünftige Gesundheit und Bildung dramatisch sein, weil Menschen in langanhaltender Armut gefangen sind²⁰. Da die fiskalischen Sparmaßnahmen in der Regel die Qualität und Verfügbarkeit öffentlicher Dienste beeinträchtigen, müssen Familien und insbesondere Frauen und Mädchen einen größeren Teil der Betreuungsaufgaben übernehmen.

39. Die Krise selbst ist das Produkt wachsender sozialer Ungleichgewichte, die mit wachsender Ungleichheit bei der Verteilung der Früchte des Wachstums in und zwischen Ländern einhergehen. Insbesondere die Mittelklasse, die den Grundstein der sozialen und wirtschaftlichen Stabilität bildet, wurde durch einen abnehmenden Anteil am Gesamteinkommen und die zunehmende Polarisierung geschwächt.

40. Die Krise droht, die Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Familien zu unterminieren durch Massenentlassungen, geringe Chancen für erstmalig Arbeitsuchende und eine weitere Verschlechterung der Bedingungen in der informellen Wirtschaft.

41. Grundlegende Rechte bei der Arbeit werden erschüttert, wenn Freisetzung diskriminierende Auswirkungen haben, da sie zunächst die verletzlichsten Menschen treffen, d. h. Arbeitsmigranten, Frauen und junge Menschen. Frei ausgehandelte Gesamtarbeitsverträge werden nicht mehr respektiert und Arbeitnehmer müssen bei harterkämpften Löhnen und Zusatzleistungen Abstriche machen, wollen sie ihre Beschäftigung und ihr Einkommen in der Zukunft aufrechterhalten. In vielen Ländern wächst das Risiko von Schwarzarbeit oder illegaler Kinderarbeit sowie der Zwangs- und Pflichtarbeit. Die möglichen Folgeeffekte im Hinblick auf mehr Fremdenfeindlichkeit und die Verschärfung sozialer Gegensätze sind bis jetzt noch nicht bekannt.

42. Die unterschiedlichen Elemente, wie weiter vorgegangen werden sollte, finden sich in den internationalen Arbeitsnormen, die von der IAO angenommen, gefördert und überwacht werden. Sie behandeln die grundlegenden Aspekte der menschenwürdigen Arbeit wie volle, produktive und freiwillige Beschäftigung, dreigliedrige Konsultationen, die Rechte der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Wege, um Streitigkeiten zwischen ihnen frei und durch ihre Vertreter zu regeln, die grundlegenden Rechte auf Nichtdiskriminierung und Freiheit von Zwangs- und Kinderarbeit sowie sozialen Schutz.

¹⁷ IWF: *Global Financial Stability Report*, Apr. 2009.

¹⁸ D. Bell und D. Blanchflower: „What should be done about rising unemployment in the UK?“, IZA-Diskussionspapier Nr. 4040, Feb. 2009.

¹⁹ World Bank Policy Brief, März 2009, „The Global Financial Crisis: Assessing Vulnerability for Women and Children“.

²⁰ J. Darby und J. Melitz: „Social spending and automatic stabilizers in the OECD“, in *Economic Policy*, Bd. 23, (2008), Nr. 56, S. 715-756, F.H.G. Ferreira; N. Schady: *Aggregate Economic Shocks, Child Schooling and Child Health*, Policy Research Working Paper 4701, 2008 (Weltbank (Poverty & Human Development and Public Services Teams)).

Die meisten Menschen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, darunter auch viele Menschen in Industrieländern, erhalten keine Leistungen bei Arbeitslosigkeit...

43. Die Zahl der Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit stieg von Mai 2008 bis Februar 2009 in einer Auswahl von 19 Schwellen- und Industrieländern um 53 Prozent²¹. In vielen Schwellen- und Entwicklungsländern gibt es jedoch keine grundlegenden Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Und auch in den Industrieländern gibt es in den Sicherheitsnetzen große Lücken, und man ist von einem vollständigen Schutz durch Leistungen für Arbeitslose weit entfernt.

... und acht von zehn Menschen genießen keinen sozialen Schutz

44. Soziale Not und die Schutzbedürftigkeit von Familien werden zunehmen, da lediglich ein Fünftel der Weltbevölkerung Zugang zu Unterstützung durch Systeme der Sozialen Sicherheit hat²². Besonders akut ist dieses Problem in Entwicklungsländern, wo der Soziale Schutz oft minimal ist, doch auch in Schwellenländern und in einer Reihe von entwickelten Ländern ist der Schutz in verschiedenen Bereichen beschränkt.

45. Die in den letzten drei Jahrzehnten zunehmende Verbreitung privater Pensionsfonds hat bei den Altersbezügen zu mehr Unsicherheit geführt. In der OECD haben die privaten Pensionsfonds im Jahr 2008 durchschnittlich über 20 Prozent ihres Wertes verloren²³. Ähnliches wird aus Lateinamerika berichtet. Bei privaten Pensionsfonds kann es Jahre dauern, bis sie den Inventarwert vor der Krise wieder erreicht haben. Dies wirkt sich negativ auf die Pensionsansprüche der Menschen aus, die in weniger als zehn Jahren in den Ruhestand treten. Die Verluste der Pensionsguthaben entsprechen im Durchschnitt 2,6 Beitragsjahren. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass private Pensionsfonds bei Ruhestandsbezügen die Unsicherheit verstärkt haben, was einzig und allein auf die Schwankungen des Börsenwerts der Pensionsfonds zurückzuführen ist.

46. Sorgfältig gestaltete öffentliche Pensionssysteme mit festen Leistungen sind zwar weniger anfällig für die Schwankungen der Börse, die Krise kann jedoch ihre künftige Beitragsbemessungsgrundlage verändern. Systeme mit festen Leistungen müssen jedoch an die Arbeitsmarktrealitäten und den demografischen Wandel angepasst werden. Dies ist zwar keine einfache Aufgabe, die in bestimmten europäischen Ländern durchgeführten Reformen haben jedoch bewiesen, dass dies möglich ist.

Die kommende soziale Krise verstärkt die Gefahr von Instabilität

47. Immer öfter entsteht der Eindruck von Unfairness, was zu sozialen Spannungen führt. Nach einem von der Economist Intelligence Unit entwickelten Index politischer Instabilität verzeichneten 95 der 165 erfassten Länder ein hohes oder sehr hohes Risiko von Instabilität. In 53 Ländern wird das Risiko der Instabilität als gemäßigt eingestuft und nur 17 Länder, fast alle von ihnen hoch entwickelt, werden mit einem niedrigen Risiko eingestuft²⁴. In verschiedenen Ländern waren bereits politische Krisen und Massenproteste zu beobachten.

48. In den Vereinigten Staaten erklärte der Direktor der Nationalen Nachrichtendienste: „Das überragende kurzfristige Sicherheitsproblem der Vereinigten Staaten ist die globale Wirtschaftskrise und ihre geopolitischen Implikationen“²⁵. Ferner führte er aus, dass Wirtschaftskrisen, die länger als ein bis zwei Jahre dauern, die Gefahr einer regierungsbedrohenden Instabilität erhöhen.

49. Werden keine Gegenmaßnahmen ergriffen, wird sich die globale Krise der Beschäftigung und des sozialen Schutzes mit ihren Auswirkungen auf arbeitende Familien und örtliche Gemeinschaften in eine wesentlich größere politische Krise verwandeln. Der siedende Gärstoff einer sozialen Rezession ist bereits vorhanden. Diese Spannungen kommen zu den bereits vorhandenen Ängsten aufgrund anhaltend hoher Nahrungsmittelpreise, größer Einkommensunterschiede zwischen arm und reich und einer geschwächten Mittelklasse hinzu.

Ein dringlicher Aufruf zum Handeln, um Arbeitnehmer, Familien und Betriebe zu schützen und zu unterstützen

50. Insgesamt entsteht durch diese Tendenzen das Bild einer Situation, die äußerst gefährlich ist. Der IWF, die Weltbank und die OECD gehen davon aus, dass die globalen Beschäftigungsverluste bis

²¹ IAA-Datenbank über sozialen Schutz.

²² IAA: „Investing in social justice and economic development“, Social Security Policy Briefings (Hauptabteilung Soziale Sicherheit, 2009).

²³ OECD *Private Pensions Outlook 2008* (2009).

²⁴ Economist Intelligence Unit: „Manning the barricades: Who's at risk as deepening economic distress foments social unrest, Special Report“, 2009.

²⁵ D. C. Blair, Testimony to Senate Select Committee on Intelligence, 12. Feb. 2009, unter www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf.

mindestens Ende 2010 und vermutlich auch 2011 weiter zunehmen werden, so dass die Zahl der Menschen in Informalität, Arbeitslosigkeit und Armut immer größer wird.

51. Werden nicht rasch entschlossene Maßnahmen ergriffen, wird die Beschäftigung auch nach der Erholung der Börsen, der Wiederherstellung von positivem Wachstum in der Weltwirtschaft und der Verlagerung der Medienaufmerksamkeit auf andere Fragen weiter auf einem sehr niedrigen Stand verharren. Ganz real besteht die Gefahr, dass, sobald die ersten Anzeichen des Wachstums sichtbar werden, vorzeitig ein Sieg erklärt wird und die anhaltende Beschäftigungskrise ausgeblendet wird.

52. Der global synchrone Charakter dieser Krise bedeutet, dass kein Land hoffen kann, sich durch Exporte aus der Krise zu befreien. Maßnahmen zur Stimulierung des Wachstums müssen im eigenen Land in Form fiskalischer und monetärer Politiken zur Wiederankurbelung der fallenden Nachfrage eingeleitet werden. Nur durch die kombinierten Auswirkungen innerstaatlicher Politiken wird der Handel wieder seine Rolle als Triebkraft des Wachstums zurückgewinnen.

53. Ich rufe die Internationale Arbeitskonferenz auf, die ganze Dimension und mögliche Dauer der globalen Krise der Beschäftigung und des Sozialen Schutzes, einschließlich der Risiken für Stabilität und Sicherheit, zu untersuchen und zu erwägen, welche Maßnahmen – auch unkonventionelle Maßnahmen – erforderlich sind, um Arbeitnehmer und Familien in der formalen und informellen Wirtschaft zu schützen und Unternehmen und Arbeitsuchende zu unterstützen, um die Erholung zu beschleunigen und die Grundlage für eine nachhaltige Struktur einer umweltverträglichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu legen.

II. Die Gestaltung der Antwort der IAO auf die Krise

54. Wir können nicht leugnen, dass es schon vor der gegenwärtigen Krise, als das globale Wachstum noch höher war, eine Krise gab, was in vielen führenden Indikatoren über Zugang zu Nahrungsmitteln und öffentlichen Gütern, anhaltend hoher Armut und Informalität, sich vergrößernder Einkommensungleichheit und einer Schwächung der Mittelklasse in einem Kontext großer sozialer und wirtschaftlicher Ungleichgewichte zum Ausdruck kam.

55. Es gab viele Stimmen, die von einem politischen, sozialen und wirtschaftlichen Standpunkt aus erklärt haben, der Verlauf der Globalisierung sei auf Dauer nicht tragfähig. Die IAO gehört zu diesen Stimmen, die eindringlich fordern, die Grundlagen einer fairen und einer nachhaltigen Weltwirtschaft zu schaffen. Die Argumente der IAO wurden im Verlauf mehrerer Jahre artikuliert.

56. Auf dem Globalen Beschäftigungsforum im Internationalen Arbeitsamt im November 2001, als das weltweite Wachstum nach dem Platzen der dot-com-Blase einbrach, sprach ich von einer Krise der menschlichen Sicherheit, davon, dass die Legitimität des herrschenden Modells der Globalisierung in Frage gestellt werde, und ich rief zu einem koordinierten globalen Konjunkturpaket für die Weltwirtschaft auf¹.

57. In ihrem Bericht von 2004 über „Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen“² fasste die von der IAO unterstützte Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung unter Anerkennung der Vorteile der Globalisierung einen wachsenden Konsens wie folgt zusammen: „Der derzeitige Prozess der Globalisierung führt zu unausgewogenen Ergebnissen, innerhalb von Ländern ebenso zwischen ihnen. Zwar wird Reichtum geschaffen, aber zu viele Länder und Menschen können nicht davon profitieren... Diese globalen Ungleichheiten sind moralisch unannehmbar und politisch unhaltbar.“

58. Eingedenk der Vorschläge der Weltkommission erklärte die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Erklärung über das Ergebnis des Weltgipfels von 2005: „Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele, das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, zu machen. Diese Maßnahmen sollten auch die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie in dem Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation definiert, und der Zwangsarbeit umfassen. Wir beschließen außerdem, die volle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten“³.

59. In den Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2007 über nachhaltige Unternehmen wurden die Ziele sehr klar formuliert: „Eine 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 Kreditvergabep Praxis aufzunehmen.“

60. In meiner Erklärung im Oktober 2007 vor dem IWF und der Weltbank forderte ich „eine ausgewogene Politik zur Regelung der Auswirkungen stark fremdkapitalfinanzierter Schuldinstrumente und nicht transparenter Vehikel auf die Produktivwirtschaft und nachhaltige Unternehmen“⁴.

61. Im März 2008 erörterte die Arbeitsgruppe für die Soziale Dimension der Globalisierung des Verwaltungsrats der Internationalen Arbeitsorganisation mit Weltbankpräsident Zoellick die Herausforderungen, die sich im Bereich der multilateralen Zusammenarbeit und der grundsatzpolitischen Kohärenz dabei stellen, eine auf Einbindung ausgerichtete und nachhaltige Globalisierung zu gewährleisten⁵.

62. Bei der Übermittlung der Anliegen des Verwaltungsrats an den IWF und die Weltbank im April 2008 vertrat ich die Ansicht, dass „die Vermeidung der Gefahr eines bedeutenden globalen Konjunktüreintruchs und die Gewährleistung der Rückkehr auf einen nachhaltigen globalen Entwicklungspfad

¹ Siehe www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2001/gef.htm.

² See www.ilo.org/public/english/wcsd/docs/report.pdf.

³ A/RES/60/1, 24. Okt. 2005.

⁴ Siehe: www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/index.htm.

⁵ Siehe GB.301/16(Rev.), Report of the Working Party on the Social Dimension of Globalization, GB.301/16(Rev.), März 2008.

somit kohärentes politisches Handeln innerhalb und zwischen Ländern in verschiedenen Politikbereichen erfordern, darunter Finanzen und Investitionen, Handel, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie Umwelt“⁶.

63. Im Juni 2008 äußerte ich in meinem Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz „echte Besorgnis wegen der Auswirkungen der „Finanzialisierung“ der Wirtschaft auf die reale, produktive Wirtschaft und damit auf die Unternehmen und die Arbeitsplätze“⁷. Die Aussprache in der Plenarsitzung stand im Zeichen wachsender Sorge um Arbeitsplätze, Einkommen und nachhaltige Unternehmen einerseits und die Bedeutung der Agenda für menschenwürdige Arbeit für Politiken zur Bewältigung der Krise andererseits.

64. Ebenfalls im Juni 2008 nahm die Internationale Arbeitskonferenz eine Erklärung über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung an, in der dargelegt wird, wie die IAO aus Sicht ihrer Mitgliedsgruppen einen Beitrag zur Schaffung der Grundlagen für eine faire und nachhaltige Weltwirtschaft legen kann.

65. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit ist zwar das Hauptaktionsmittel, zur Verwirklichung ihrer Ziele muss die IAO jedoch enger mit anderen internationalen Organisationen im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen zusammenarbeiten.

66. In der Erklärung für soziale Gerechtigkeit heißt es: „Andere internationale und regionale Organisationen mit Mandaten in eng verwandten Bereichen können einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des integrierten Ansatzes leisten. Die IAO sollte sie ersuchen, menschenwürdige Arbeit zu fördern, eingedenk dessen, dass jede Organisation uneingeschränkte Kontrolle über ihr Mandat hat. Da die Politik im Bereich des Handels und der Finanzmärkte Auswirkungen auf die Beschäftigung hat, ist es Aufgabe der IAO, diese Auswirkungen auf die Beschäftigung zu evaluieren, um ihr Ziel zu erreichen, die Beschäftigung ins Zentrum der Wirtschaftspolitik zu rücken.“

67. In meiner Erklärung im Oktober 2008 vor den Internationalen Währungs-, Finanz- und Entwicklungsausschüssen des IWF betonte ich, dass es notwendig sei, das Abrutschen in eine Rezession aufzuhalten durch die Aufrechterhaltung und Stärkung von Systemen des sozialen Schutzes zur Unterstützung arbeitender Frauen und Männer und ihrer Familien und die Gewährleistung, dass produktiven Unternehmen und insbesondere Kleinbetrieben ermöglicht wird, zu tragbaren Bedingungen Kredite aufzunehmen, Entlassungen und Lohnkürzungen zu vermeiden und sich auf den Aufschwung vorzubereiten⁸.

68. Im November 2008 schlug der Vorstand des Verwaltungsrats nach Gesprächen mit dem Generalsekretär der OECD, Angel Gurría, und einem ausführlichen Meinungs austausch im Verwaltungsrat über die sich ausbreitende globale Wirtschaftskrise sechs Maßnahmen vor, um die Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft zu bekämpfen, Menschen zu schützen, produktive Unternehmen zu stützen und Arbeitsplätze zu sichern⁹. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um Folgendes:

69. Zunächst den Kreditstrom für Verbrauch, Handel und Investitionen sicherstellen und zusätzliche Nachfrage durch öffentliche und private Ausgaben und Investitionen schaffen, indem zur Stimulierung der Binnennachfrage fiskal- und lohnpolitische Maßnahmen eingesetzt werden.

70. Zweitens der Schutz der am stärksten exponierten Personen. Die Maßnahmen sollten die Ausweitung von sozialem Schutz und der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die Erleichterung zusätzlicher Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten, die Stärkung von Arbeitsvermittlungsdiensten, die Erweiterung bzw. Einrichtung von Notbeschäftigungsprogrammen und gezielte Sicherheitsnetze umfassen.

71. Drittens Unterstützung von produktiven und nachhaltigen Unternehmen in Verbindung mit einer starken Sozialwirtschaft und einem handlungsfähigen öffentlichen Sektor, um die Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu maximieren. Zusätzliche auf Kleinbetriebe und Genossenschaften ausgerichtete Infrastrukturinvestitionen sind eine solche Maßnahme wie auch der Einsatz der IAO-Initiative für „Grüne Jobs“, um eine nachhaltige Erholung zu fördern.

72. Viertens zur Sicherstellung, dass der soziale Fortschritt in der gegenwärtigen Krise nicht unterminiert wird, beziehen wir uns auf und bekräftigen die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen (1998).

73. Fünftens wird zur Unterstützung der Bemühungen von Ländern um die Umsetzung dieser Maßnahmen eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der IAO und ihren dreigliedrigen Mitgliedsgruppen mit dem multilateralen System unerlässlich sein. Der soziale Dialog und die Praxis der Dreigliedrigkeit

⁶ Siehe www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm.

⁷ IAA: *Menschenwürdige Arbeit: Kommende strategische Herausforderungen*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

⁸ Siehe www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm.

⁹ Siehe: www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/GBSessions/lang--en/docName--WCMS_100689/index.htm.

zwischen Regierungen und den repräsentativen Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber innerhalb und über Grenzen hinweg sind jetzt noch wichtiger, um Lösungen zu erzielen und soziale Kohäsion zu schaffen.

74. Sechstens die Aufrechterhaltung der Entwicklungshilfe mindestens auf dem gegenwärtigen Stand und die Bereitstellung zusätzlicher Kreditlinien und Hilfen, um Länder mit geringem Einkommen in die Lage zu versetzen, die Krise abzumildern.

75. Am 23. März 2009 erörterte eine während der Tagung des Verwaltungsrats veranstaltete Dreigliedrige Sitzung auf hoher Ebene über die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise mit dem Geschäftsführenden Direktor des IWF, Dominique Strauss-Kahn, die Angemessenheit der zur Bewältigung der Krise ergriffenen Maßnahmen¹⁰. In einem vom Amt vorgelegten Bericht, „The financial and economic crisis: A decent work response“, wurden etwa 40 von Regierungen bis Anfang 2009 angekündigte und durchgeführte Konjunkturpakete analysiert¹¹. Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen, die auch in verschiedenen Regionaltagungen von Mitgliedsgruppen der IAO über Antworten auf die Krise im Januar und Februar 2009 aufgegriffen wurde, lautet, dass bei der Zusammensetzung fiskalischer Konjunkturpakete der Schwerpunkt auf die Unterstützung der Beschäftigung und des sozialen Schutzes gelegt werden sollte. Die direkten Transfers an Haushalte mit geringem Einkommen und Beschäftigungsmaßnahmen bilden mit 9,2 bzw. 1,8 Prozent die beiden kleinsten Bestandteile von Konjunkturpaketen. Die Hälfte bzw. weniger als die Hälfte der Länder haben Transfers an Gruppen mit geringem Einkommen oder Beschäftigungsmaßnahmen angekündigt.

76. Die Dreigliedrige Tagung auf hoher Ebene über die derzeitige globale Wirtschafts- und Finanzkrise ermittelte eine Reihe von Punkten, bei denen hinsichtlich der Antwort auf die Krise Einvernehmen bestand, und sie befürwortete den Vorschlag eines Globalen Beschäftigungspaktes (siehe Kasten 2).

<p style="text-align: center;">Kasten 2</p> <p style="text-align: center;">Die Dreigliedrige Tagung auf hoher Ebene über die derzeitige globale Wirtschafts- und Finanzkrise (März 2009) betont wichtige grundsatzpolitische Instrumente</p> <ul style="list-style-type: none">■ Verstärkte Einkommenssicherungsmaßnahmen für Arbeitslose, z. B. bessere Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Dauer, Erfassung), Anreize für Arbeitgeber für Arbeitsteilung und die Weiterbeschäftigung von Zeitarbeitern sowie ergänzende Geldtransferprogramme.■ Ausweitung von Maßnahmen des sozialen Schutzes und Schutz der Renten vor den Auswirkungen des verheerenden Einbruchs der Finanzmärkte.■ Gezielte Unterstützung von schutzbedürftigen Gruppen und Sektoren, z. B. durch die Einführung temporärer Jugendbeschäftigungsprogramme.■ Verstärkte aktive Arbeitsmarktpolitiken zur Unterstützung von Beschäftigung und Einkommen, z. B. durch die Einführung einer temporären Einkommenssteuerfreiheit oder Lohnsubventionen und die Ausweitung von Ausbildungsprogrammen für Arbeitslose.■ Investitionen in die Arbeitnehmerqualifizierung, um sich in Zeiten geringer Arbeitsmarktnachfrage auf den Aufschwung vorzubereiten.■ Stärkung der Arbeitsvermittlungsdienste, um die Anpassung von Unternehmen und Einzelnen an sich verändernde Arbeitsmarktbedingungen zu erleichtern. In Zeiten einer Krise mit verstärkter Arbeitnehmermobilität sind die Arbeitsvermittlungsdienste wichtiger als je zuvor.■ Unterstützung von Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, beim Zugang zu Krediten und der Lösung von Cashflow-Problemen.■ Öffentliche Infrastrukturinvestitionen durch öffentliche Notfällarbeiten unter Verwendung beschäftigungsintensiver Techniken, einschließlich von Maßnahmen, die dazu beitragen, sich an die Auswirkungen des Klimawandels anzupassen und diese zu lindern. Anreize für energieeffiziente Technologien und „grüne Arbeitsplätze“ und entsprechende Investitionen können einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und der wirtschaftlichen Erholung leisten.■ Sozialverträgliche Umstrukturierung von Betrieben und Sektoren.■ Gestärkte Vorkehrungen für Kollektivverhandlungen, um durch Verhandlungen erreichte Lohnvereinbarungen zu erleichtern, insbesondere für gering entlohnte Arbeitnehmer mit dem Ziel, Realeinkommen und somit die Verbrauchernachfrage zu stützen.

77. Die Stützung dieser Maßnahmen erfordert verstärkte Bemühungen zur Erleichterung des sozialen Dialogs auf internationaler, nationaler und sektoraler Ebene sowie in öffentlichen und privaten Arbeitsstätten, eine stärkere Wachsamkeit in Bezug auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der

¹⁰ Siehe: GB.304/4, Bericht über die Dreigliedrige Tagung auf hoher Ebene über die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise, März 2009.

¹¹ Siehe: GB.304/HTM/1, The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response, März 2009.

Arbeit während der Rezession und eine verstärkte Überwachung der Arbeitsmärkte und der Folgewirkungen von Politiken.

78. Am 24. März 2009 brachte der Staatssekretär für Arbeit und Pensionen des Vereinigten Königreichs als Teil der Vorbereitungen für den G20-Gipfel über Stabilität, Wachstum und Arbeitsplätze in London Sachverständige aus den G20-Ländern zu einer Beschäftigungskonferenz zusammen. Die Konferenz, auf der zwei Hintergrundpräsentationen von der IAO und der OECD vorgestellt wurden, schlug den Regierungen der G20 die folgenden drei Prioritäten vor:

- Unterstützung von Menschen bei der Rückkehr in eine Beschäftigung, um die Narben der Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Regierungen können helfen, indem sie eine aktive Arbeitsmarktpolitik verfolgen und Maßnahmen zur Aufrechterhaltung bzw. Steigerung der Nachfrage nach Arbeit ergreifen;
- Unterstützung benachteiligter und verletzlicher Gruppen durch Maßnahmen des sozialen Schutzes in Verbindung mit Beschäftigungsmaßnahmen und gegebenenfalls Entwicklungshilfe;
- Entwicklung effektiver und gezielter Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit für die vorhandenen Arbeitsmarktbedingungen sowie für Arbeitsplätze für die Zukunft, einschließlich „grüner Arbeitsplätze“ und neuer technologischer Dienste.

79. Am 29. März 2009 legte ich dem Treffen der G8-Beschäftigungs- und Arbeitsminister in Rom mit ihren Kollegen aus Ägypten, Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika ein Papier über die globale Krise vor. In ihren umfassenden Schlussfolgerungen, „Menschen zuerst: Die humane Dimension der Krise gemeinsam angehen“, erklärten die G8-Minister:

Wir setzen uns dafür ein, den Dialog und die Zusammenarbeit mit Regierungen von Schwellen- und Entwicklungsländern und mit internationalen Institutionen zu fördern, um das Humankapital zu schützen und zu entwickeln, einen Beitrag zur Bewältigung der sich aus der gegenwärtigen Finanzkrise auf globaler Ebene im Beschäftigungs- und Sozialbereich ergebenden Herausforderungen zu leisten, eine nachhaltigere Entwicklung zu stärken und zu gewährleisten und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit und ihre Weiterentwicklung sind ebenfalls wirksame Mittel, um diese Ziele zu erreichen¹².

80. Die Minister nahmen ferner „mit Interesse (zur Kenntnis), dass die Internationale Arbeitskonferenz 2009 Vorschläge für einen Globalen Beschäftigungspakt behandeln wird.“

81. Am 2. April 2009 nahmen die Führer der G20 einen globalen Plan für Wiederaufschwung und Reform¹³ an, der im Abschnitt über „Die Gewährleistung eines fairen und nachhaltigen Wiederaufschwungs für alle“ das folgende an die IAO gerichtete Ersuchen enthält:

Wir anerkennen die menschliche Dimension der Krise. Wir sind entschlossen, die von der Krise betroffenen Menschen durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und durch Maßnahmen für Einkommenshilfen zu unterstützen. Wir werden einen fairen und familienfreundlichen Arbeitsmarkt für Frauen und Männer schaffen. Wir begrüßen daher die Berichte der Beschäftigungskonferenz in London und des Sozialgipfels in Rom und die von ihnen vorgeschlagenen Hauptprinzipien. Wir werden die Beschäftigung durch Anreize für Wachstum, Investitionen in Bildung und Ausbildung und durch aktive Arbeitsmarktpolitiken fördern, wobei wir uns auf die Menschen konzentrieren, die am schutzbedürftigsten sind. Wir rufen die IAO auf, in Zusammenarbeit mit anderen in Frage kommenden Organisationen die bereits ergriffenen und künftig notwendigen Maßnahmen zu prüfen. (Absatz 26)

82. Am 5. April 2009 beschloss der Koordinierungsrat des Systems der Vereinten Nationen, dem unter Vorsitz des Generalsekretärs die Leiter der multilateralen Organisationen angehören, dass diese ihr Wissen, ihre fachlichen Kenntnisse und ihre Aktionsmittel gemeinsam nutzen werden, um in den folgenden neun Bereichen auf die Krise zu reagieren: zusätzliche Finanzmittel für die verletzlichsten Menschen (ein gemeinsamer Weltbank-VN-Mechanismus); Nahrungsmittelsicherheit; Handel; eine Initiative für eine grüne Wirtschaft; ein Globaler Beschäftigungspakt; ein Sockel des sozialen Schutzes; humanitäre und soziale Stabilität und Sicherheit; Technologie und Innovation; Überwachung und Analyse. Die IAO wurde ersucht, eine Führungsrolle zu übernehmen bei einem Globalen Beschäftigungspakt sowie gemeinsam mit der WHO bei einem Sockel des sozialen Schutzes¹⁴.

¹² Siehe: www.g8italia2009.it/G8/Home/VersollVerticeG8/IncontriMinisteriali/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_MinisterialeLavoro.htm.

¹³ Siehe: www.londonsummit.gov.uk/en/.

¹⁴ CEB Communiqué, 5. Apr. 2009, Paris.

III. Elemente eines Globalen Beschäftigungspaktes der IAO

83. Ich möchte erneut betonen, dass es jetzt an der Zeit ist, einen Globalen Beschäftigungspakt durchzuführen. Die sich aus der Krise für soziale Kohäsion und Stabilität ergebenden Risiken sind zu groß, um sie zu ignorieren. Ein Globaler Beschäftigungspakt würde die Realwirtschaft stimulieren und arbeitende Familien durch beschäftigungsorientierte Maßnahmen unterstützen. Er würde die Zeit bis zur Erholung der Wirtschaft verkürzen. Er würde dafür sorgen, dass sich die Beschäftigung so rasch wie möglich nach der Wiederherstellung des Wachstums der Produktion erholt.

84. Sollten alle Mitgliedstaaten der IAO im Bereich von Beschäftigung und Unternehmen eine ähnliche innerstaatliche Politik verfolgen, d.h. ein grundlegender Sockel des sozialen Schutzes, eine umfassende Anwendung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und anderer relevanter internationaler Arbeitsnormen, dann würde die Gesundung in wirtschaftlicher, beschäftigungspolitischer und sozialer Hinsicht erheblich beschleunigt werden.

85. Ich bitte die Internationale Arbeitskonferenz, diese Vorschläge mit Dringlichkeit und der Fähigkeit zum Handeln zu prüfen. Dies ist da Mindeste, was Arbeitnehmer, Familien und Unternehmen von uns erwarten. Jetzt ist es an der Zeit, dass die dreigliedrige IAO ihre Fähigkeit zu Erzielung eines Konsenses beim Umgang mit den verheerenden Rückschlägen unter Beweis stellt, von denen so viele betroffen sind.

86. Der synchron verlaufende globale Abschwung macht es auf kurze Sicht unmöglich, dass sich ein Land durch eine Steigerung der Exporte aus der Krise befreit. Wenn alle Länder ihre Binnenwirtschaft ankurbeln, vor allem durch Beschäftigung und sozialen Schutz, zwei direkte Instrumente zur Stützung der Gesamtnachfrage, dann werden sich Wachstum und Handel erholen. Dies impliziert auf kurze Sicht bei fiskalischen und monetären Politiken eine klare Fokussierung auf Beschäftigung und sozialen Schutz. Und die makroökonomische Politik sollte ausdrücklich auf Ziele wie Beschäftigung und sozialen Schutz ausgerichtet sein, um rascher einen Aufschwung einzuleiten.

87. Die folgenden Elemente werden als Beitrag zu dieser Diskussion vorgelegt. Sie stützen sich auf ausgewählte erprobte Maßnahmen, die in einigen Ländern – wenn auch nicht immer in umfassender Weise – angewandt worden sind, und auf die im Verlauf der Geschichte der IAO und vergangener Krisen entwickelten grundsatzpolitischen Leitlinien. Außerdem tragen sie Diskussionen und Erklärungen der letzten Zeit Rechnung, des Verwaltungsrats im November 2008 und März 2009, der G20-Beschäftigungskonferenz in London im März 2009 und dem G8 + 6-Treffen der Arbeits- und Beschäftigungsminister in Rom im März 2009 sowie der Vorschläge des Koordinierungsrats der Vereinten Nationen im April 2009. Die Elemente eines Globalen Beschäftigungspakts stimmen uneingeschränkt mit der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und dem im März 2009 angenommenen Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmen überein.

Beschäftigung und sozialen Schutz in den Mittelpunkt von Politiken zur wirtschaftlichen Erholung stellen

88. Ein Globaler Beschäftigungspakt zielt darauf ab, Beschäftigung und sozialen Schutz in den Mittelpunkt von Politiken zur wirtschaftlichen Erholung zu stellen, um den Beschäftigungsaufschwung zu beschleunigen, einen inklusiven Zugang zur Beschäftigung durch spezifische Maßnahmen für benachteiligte Gruppen sicherzustellen, den Erfassungsbereich des sozialen Schutzes zu erweitern und die Sicherheit zu verstärken. Wenn sie umfassend durchgeführt werden, könnten solche Maßnahmen die Auswirkungen der Rezession auf die Menschen abfedern, Unternehmen unterstützen, den Gefahren von Diskriminierung und Entbehrung entgegenwirken, die Erholung beschleunigen und den Grundstein für ein ausgewogeneres und nachhaltigeres Wachstum legen.

89. Die Anwendung eines Globalen Beschäftigungspakts erfordert Anpassungsfähigkeit an die Vielfalt innerstaatlicher Gegebenheiten, Bedürfnisse und Ressourcen. Er stellt keine „Patentlösung“ dar, sondern ein umfassendes und integriertes Portefeuille von Politikoptionen für die nationale Entscheidungsfindung und für Politikkohärenz unter internationalen Organisationen. Sein Hauptziel ist es, bessere Beschäftigungs- und Sozialschutzergebnisse bei der Bewältigung der Krise sicherzustellen.

Kasten 3

Zwei Beispiele für frühere Politiken zur Krisenbewältigung

Finanzkrisen haben tendenziell langanhaltende Auswirkungen auf die Beschäftigung. Es dauert im Durchschnitt nahezu fünf Jahre, bis die Arbeitslosenrate wieder ihr Niveau von vor der Krise erreicht. Der zeitliche Verlauf der Erholung der Arbeitsmärkte schwankt jedoch von Land zu Land erheblich. Argentinien und die Republik Korea sind zwei Länder, die während einer Krise umfangreiche Beschäftigungsprogramme auf den Weg brachten und damit die Zeit, bis das Beschäftigungsniveau von vor der Krise wieder erreicht war, auf rund drei Jahre verkürzten. Die Krisenreaktionen konzentrierten sich auf:

Umfassende Beschäftigungsmaßnahmen: Das *Jefes*-Programm Argentiniens gewährte Familien, deren Vorstand aufgrund der Krise arbeitslos war, eine arbeitsfähigkeitsabhängige Einkommensunterstützung. Das Programm erreichte bis zu 11 Prozent der aktiven Bevölkerung und sorgte für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit um geschätzte 2,5 Prozentpunkte. Mit 0,5 bis 1 Prozent des BIP waren die Kosten relativ begrenzt. Die aktiven Arbeitsmarktprogramme der Republik Korea trugen dazu bei, die Qualifikationen und die Arbeitsmöglichkeiten für die Mehrheit der Arbeitsuchenden zu verbessern. Die Programme wurden nach Ausbruch der Krise rasch umgesetzt – wodurch das Risiko langfristiger Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung verringert wurde. Das nationale Programm für öffentliche Arbeiten bot Arbeit für rund 70 Prozent der 1,7 Millionen Arbeitslosen des Landes, was einer Verringerung der Arbeitslosenquote um 2 Prozentpunkte entsprach. Die nicht reguläre Beschäftigung, die während der Krise zugenommen hatte, ist jedoch heute immer noch eine der Hauptursachen von Lohnungleichheit.

Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen: Die Republik Korea räumte Krediten für KMU-Investitionen in Technologie und Wettbewerbsfähigkeit als wesentlicher Teil der Erholungsstrategie Priorität ein. Darüber hinaus ermunterte die Regierung die Banken dazu, kleineren Betrieben Darlehen zu gewähren.

Sozialer Schutz: Argentinien weitete den Kreis der Mindestrentenbezieher auf zusätzliche 1,7 Millionen Menschen aus, insbesondere Personen, deren Sozialversicherungsansprüche ausgelaufen waren. Die Republik Korea erweiterte den Umfang der Arbeitslosenversicherung und die Dauer des Leistungsbezugs erheblich. Die Kosten, die weitgehend über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert wurden, waren relativ gering und beliefen sich auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 1999 auf rund 1,4 Prozent des BIP und fielen dann im Jahr 2001 auf 0,3 Prozent.

Unterstützung und Kreditströme an Unternehmen sicherstellen, vor allem an kleine und mittlere Unternehmen

90. Eine große Zahl von Unternehmen ist von sinkender weltweiter Nachfrage und eingeschränktem Zugang zur Finanzierung bedroht. Umfragen zeigen einen anhaltend schwierigen Zugang zu Krediten, während sich entwickelnde und aufstrebende Volkswirtschaften von Einschränkungen der Handelsfinanzierung getroffen worden sind¹. Eine neuere Erhebung des IWF ergab eine weit verbreitete Verteuerung aller Handelsfinanzierungsinstrumente und ein schrumpfendes Handelskreditvolumen, insbesondere in aufstrebenden Märkten. Besonders hart trifft dies die kleinen und mittleren Unternehmen, die das Rückgrat der Beschäftigung bilden, denen es aber im Vergleich zu größeren Unternehmen normalerweise schwerer fällt, Tätigkeiten aus eigener Kraft zu finanzieren, oder die Kapitalmärkte in Anspruch zu nehmen. Die Erleichterung des Zugangs zur Finanzierung durch Maßnahmen wie Garantie- und Risikoverteilungsfonds, die Lockerung der Sicherheitsanforderungen, die beschleunigte Abwicklung von Kreditprüfungen, die Festlegung von revolving Kreditlinien, Leasing, Wagniskapitalfonds oder neue Arten von Instrumenten für kleine und mittlere Unternehmen, einschließlich Neugründungen, können dazu beitragen, die Auswirkungen der Krise abzufedern und eine diversifizierte Unternehmens- und Beschäftigungsentwicklung zu stützen (siehe Kasten 4).

91. Die Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen sollte im breiteren Rahmen der Förderung nachhaltiger Unternehmen gesehen werden. Sollte die Kreditklemme anhalten, wird es notwendig sein, den Einsatz von alternativen Mechanismen zur Bereitstellung von Finanzierung auszuweiten.

92. Kleinstunternehmen verlassen sich normalerweise auf Überweisungen, Mikrofinanzinstitutionen und informelle Kreditgeber. Mikrofinanzinstitutionen haben sich als ein wirksames Mittel erwiesen, um die kleinsten Betriebe zu erreichen, die überwiegend im Besitz von Frauen sind; die Erhaltung ihrer Liquidität, damit sie Kleinstunternehmen weiterhin mit Krediten versorgen können, ist unerlässlich.

¹ Einer neueren vom IWF durchgeführten Untersuchung zufolge (Jan. 2009) schrumpft das in Banken aufstrebender Märkte verfügbare Kreditvolumen, wobei der stärkste Rückgang in Ostasien zu verzeichnen ist. Die Untersuchung zeigt außerdem, dass die schwere Stockung in der globalen Versorgung mit Kapital zu einem starken Rückgang des Welthandels geführt hat. Zwar beginnen die Bemühungen um eine Entspannung der Kreditmärkte Wirkung zu zeigen, die neuesten Anzeichen (Januar für aufstrebende Wirtschaften und März/April für entwickelte Wirtschaften) zeigen aber, dass die Kreditklemme weiter anhält.

Kasten 4

Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen

Indien hat sein subventioniertes Kreditgarantieprogramm für kleine und mittlere Unternehmen erweitert. Die Republik Korea erhöhte die finanzielle Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen in Form von Darlehen und Kreditgarantien über staatliche Banken und nationale und regionale Kreditgarantiefonds. In Vietnam umfasst das Konjunkturpaket im Umfang von einer Milliarde US-Dollar neben Kreditgarantien auch die Deckung von Vorzugszinssätzen auf Darlehen, die kleine und mittlere Unternehmen von örtlichen Geschäftsbanken erhalten.

In Singapur verstärkte die Regierung die Maßnahmen zur Finanzierung von Unternehmen und führte im Jahr 2009 eine neue spezielle Risikoteilungsinitiative ein, um die Kreditvergabe durch die Banken zu fördern und den Zugang von kleinen und mittleren Unternehmen zu Krediten zu verbessern. Zu diesen Bemühungen gehört das Financial Facilitator Programme, das Kleinbetrieben kostenlose Beratung über Finanzierungs- und Darlehensfragen erteilt. Die Beratung erfolgt durch sechs Unternehmensverbände, darunter die Vereinigung der kleinen und mittleren Unternehmen.

Einige europäische Länder haben im Rahmen ihrer Konjunkturprogramme ebenfalls die Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen verstärkt. Belgien und Deutschland beispielsweise haben das Volumen der für kleine und mittlere Unternehmen bereitgestellten Kredite erhöht, während Frankreich neue Darlehen und Darlehensgarantien eingeführt und Österreich die Kreditgarantien verstärkt hat.

Sicherung tragfähiger Arbeitsplätze durch Förderung von Kurzarbeit im Verein mit Qualifizierungsmaßnahmen, um kostspielige Entlassungen zu vermeiden

93. Die Neuausrichtung der Maßnahmen zur Krisenbewältigung auf die Beschäftigung bedeutet auch die Sicherung vorhandener Arbeitsplätze. Dies kann verstärkte Maßnahmen zur Verbindung von Beschäftigung mit Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit, Arbeitsteilung und befristete und gezielte Kürzungen der Sozialabgaben umfassen. Mehrere europäische Länder haben diese Art von Ansatz gewählt, darunter Deutschland. Einige Länder verbessern auch die Qualifikationen gefährdeter Arbeitnehmer. Der soziale Dialog spielt dabei eine wesentliche Rolle, um faire und alle einschließende Regelungen sicherzustellen.

94. Diese Maßnahmen helfen nicht nur, Massenentlassungen zu vermeiden, sondern sie minimieren auch die Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten für die Unternehmen. Solche Maßnahmen bewirken daher gleichzeitig eine Abschwächung der beschäftigungsrelevanten und sozialen Auswirkungen der Krise auf einzelne Arbeitnehmer, eine leichtere Anpassung auf Betriebsebene und die Vermeidung des Verlusts von firmenspezifischen Qualifikationen auf mittlere Sicht, während gleichzeitig in Humankapital auf längere Sicht investiert wird.

Kasten 5

Begrenzung von Entlassungen: Arbeitszeitverkürzung, Kurzarbeit und Qualifizierung

Kanada: Ein 1,5 Milliarden CAN-Dollar-Ausbildungsfonds für entlassene Arbeitnehmer; zusätzliche Mittel für verstärkte Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose; verstärkte Unterstützung für ältere Arbeitnehmer in verletzlichen Gemeinschaften; Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung; und Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte für Ureinwohner.

China: Überregionale Berufsbildungsprogramme für Wanderarbeitnehmer, die nach der Entlassung in Fabriken nach Hause zurückkehren (davon sind 20 Millionen Wanderarbeitnehmer betroffen, die aufgrund des Exporteinbruchs ihren Arbeitsplatz verloren haben); die chinesische Regierung legt zur Zeit letzte Hand an Programme mit dem Ziel, sechs Millionen Universitätsabsolventen in diesem Jahr zu helfen.

Frankreich: Staatlich unterstützte Kurzarbeitsprogramme, um die Arbeitnehmer während eines bestimmten Zeitraums finanziell zu entlasten; durch die Programme wird sichergestellt, dass Arbeitnehmer, die während der ganzen Woche oder während eines Teils der Woche nach Hause geschickt werden, vom Staat einen Prozentsatz ihres Lohns erhalten, bis sie wieder vollzeitlich arbeiten können.

Deutschland: Die Maßnahmen zur Vermeidung von Entlassungen durch die Gewährung von Leistungen im Rahmen von Kurzarbeitsregelungen sind von zwölf auf 18 Monate verlängert worden; den Unternehmen werden die für ihre Beschäftigten entrichteten Sozialabgaben zu 100 Prozent erstattet, wenn die Zeiten der Nichtarbeit (d.h. die Arbeitszeitverkürzung) für Ausbildungsmaßnahmen genutzt werden; die Regierung Nordrhein-Westfalens hat sich mit den örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden auf einen „Künftigen Pakt für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung“ geeinigt.

Indonesien: Verstärkung der Programme für die freiwillige Transmigration von entlassenen Arbeitnehmern in Gebiete mit Beschäftigungspotential, die von der Krise weniger stark betroffen sind; und Berufsausbildungs- und Netzwerkprogramme.

Vereinigtes Königreich: Schaffung einer Nationalen Beschäftigungspartnerschaft und gezielte Ausrichtung auf erfolgreiche Lokale Beschäftigungspartnerschaften; Stärkung der Unterstützung für Umschulungsmaßnahmen vor Freisetzungen durch Train to Gain und Skills Hubs; Ausweitung des Rapid Response Service; und Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Jobcentre Plus und den New Deal.

Unterstützung von Arbeitssuchenden durch gut konzipierte Leistungen bei Arbeitslosigkeit

95. In früheren Krisen hat es sich als nützlich erwiesen, für Arbeitslose und Neueinsteiger, die keinen Arbeitsplatz finden, zumindest minimale Leistungen bei Arbeitslosigkeit vorzusehen. Eine Arbeitslosenversicherung sollte eingeführt werden, und wo eine solche bereits besteht, können die Bezugsdauer der Leistungen und der Kreis der Leistungsempfänger während Spitzenzeiten der Arbeitslosigkeit vorübergehend erweitert werden.

96. Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit gibt es in den meisten Ländern mit hohem Einkommen, wenngleich der Leistungsanspruch und die Leistungsdauer erheblich schwanken und häufig von Faktoren wie dem Alter, dem zuvor bezogenen Entgelt und der Beschäftigungsdauer abhängen. Dennoch sind selbst in entwickelten Ländern viele Arbeitslose nicht geschützt. In der Hälfte der OECD-Mitgliedsländer erhalten 50 oder mehr Prozent der Arbeitslosen keine Leistungen bei Arbeitslosigkeit, können jedoch von einer Reihe von anderen Maßnahmen profitieren, die Arbeitssuchenden möglicherweise zur Verfügung stehen, wie Ausbildung und Sozialhilfe². Zu viele Arbeitnehmer müssen somit ohne Unterstützung auskommen. Arbeitslosenhilfe wird von denjenigen benötigt, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenversicherung haben oder deren Anspruch erschöpft ist.

97. Im Gefolge der Asienkrise in den Jahren 1997-98 überwandene mehrere Länder, darunter die Republik Korea und Thailand, die langfristigen Folgen der Arbeitslosigkeit aufgrund der Krise durch die rasche Einführung und Ausweitung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Auch Japan hat vor kurzem neue Leistungen für Arbeitssuchende eingeführt, die keinen Anspruch auf die normale Arbeitslosenversicherung haben.

Kasten 6

Schaffung eines Systems für Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Der Fall Bahrains

Im Jahr 2006 führte Bahrain als erstes Land im Mittleren Osten ein Arbeitslosenversicherungssystem im Rahmen einer umfassenderen Arbeitsmarktreform ein. Es bietet Einkommensunterstützung für Arbeitslose, erstmals Arbeitssuchende eingeschlossen, und erleichtert ihre Wiedereingliederung in die produktive Beschäftigung und sorgt damit für einen wesentlichen Schutz gegen die Auswirkungen von wirtschaftlichen Erschütterungen. Das System gilt gleichermaßen für alle inländischen und ausländischen Arbeitnehmer und wird durch Beiträge in Höhe von 1 Prozent des Entgelts finanziert, die jeweils von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und der Regierung gezahlt werden.

Infolge der geringen Zahl von Kündigungen bis Ende 2008 musste das System bisher nur wenige Fälle von Arbeitslosigkeit entschädigen. Sollte jedoch die Zahl der Kündigungen in Zukunft aufgrund der Krise zunehmen, so ist ein System vorhanden, das Einkommenssicherheit für Arbeitssuchende bietet und gleichzeitig aktiv ihre Rückkehr in die Beschäftigung fördert, indem es Geldleistungen an die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen, Arbeitssuche und Berufsberatung durch die Arbeitsämter koppelt. Das Beispiel Bahrains hat ein bemerkenswertes Modell für die Region geliefert, und andere Länder erwägen, diesem Beispiel zu folgen.

Die IAO leistete technische Hilfe bei der Bewertung der Durchführbarkeit des Systems, bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung und bei ihrer Durchführung.

Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktprogramme, um das Risiko von langfristiger Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung zu vermeiden

98. In Verbindung mit Leistungen bei Arbeitslosigkeit spielen aktive Arbeitsmarktprogramme eine wichtige Rolle bei der Erleichterung der Anpassung der Menschen an sich verändernde Arbeitsmarktbedingungen. Solche Programme können viele Formen annehmen, darunter: Unterstützung und Verfolgung der Arbeitssuche, individuelle Aktionspläne für Arbeitssuchende, Qualifizierung und Ausbildung und gezielte Programme für benachteiligte Gruppen. Wenn sie angemessen gestaltet sind, können sie die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und die Beschäftigungsaussichten verbessern. Und sie können Anpassungen zwischen den Qualifikationen von Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz verlieren, und den Tätigkeitsanforderungen der durch neue öffentliche Investitionen geschaffenen Arbeitsplätze (z. B. in den Bereichen Bau, Infrastruktur und alternative Energien) erleichtern.

99. Die Wirksamkeit von Einkommensunterstützung und aktiven Maßnahmen für arbeitslose Arbeitnehmer hängt von effizienten, gut ausgestatteten Arbeitsvermittlungsdiensten ab. Es bedarf eines angemessenen Verhältnisses zwischen Mitarbeitern und Kunden, und es muss die Tatsache berücksichtig

² OECD: *Employment Outlook 2008*; C. Stone, R. Greenstein und M. Coven, 2007: "Addressing longstanding gaps in unemployment insurance coverage", Center on Budget and Policy Priority; und OECD-Datenbank für Leistungen und Löhne.

sichtigt werden, dass manche Kundengruppen möglicherweise mehr Unterstützung benötigen als andere. Vieles deutet darauf hin, dass gut funktionierende öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste in Krisenzeiten von entscheidender Bedeutung sind und dass sie im Vergleich zu anderen Maßnahmen kosteneffektiv sind. Durch staatliche Maßnahmen kann auch ein förderliches Umfeld für private Arbeitsvermittler geschaffen werden.

Beschäftigungsgarantieprogramme sind wirksam, insbesondere in Entwicklungsländern

100. Beschäftigungsgarantien können angesichts einer Krise besonders kostenwirksam sein, sofern sie entsprechend gestaltet sind und gezielt eingesetzt werden. Programme dieser Art haben sich in etlichen Ländern, darunter Argentinien und Indonesien, als erfolgreich erwiesen. Der Fall Indiens ist besonders interessant, da die Elemente Beschäftigung, ländliche Entwicklung und sozialer Schutz verknüpft werden, um die Vorteile zu verstärken und die Armut zu bekämpfen (siehe Kasten 7). Beschäftigungsgarantien stellen hohe Anforderungen an eine effektive administrative Durchführungskapazität. Sie lassen sich nicht ohne weiteres in Länder mit begrenzter Kapazität übertragen.

Kasten 7

Die Ausweitung des Nationalen Garantiesystems für ländliche Beschäftigung in Indien

Das im Jahr 2005 eingeführte Gesetz über die nationale ländliche Beschäftigungsgarantie bietet jedem Teilnehmer 100 Tage Arbeit pro Jahr im Rahmen von Projekten für ländliche öffentliche Arbeiten. In seiner ersten Phase erstreckte sich das Gesetz auf 200 der 600 Distrikte Indiens. Im Zeitraum 2007-2008 wurde es auf weitere 330 Distrikte ausgeweitet.

Gegenstand des Programms sind arbeitsintensive Projekte mit einer starken Umweltkomponente, um die chronische Armut anzugehen. Obgleich bisher keine Evaluierungen vorliegen, gilt das Programm als kostenwirksam. Im Zeitraum 2007-08 verschaffte es nahezu 34 Millionen Haushalten Arbeitsplätze bei einer Haushaltsbelastung von rund 0,3 Prozent des BIP. Das Programm hat zahlreichen Frauen den Einstieg in eine Beschäftigung ermöglicht und überdies die Lage von Kleinbauern verbessert – beides Faktoren, von denen starke armutsverringende Multiplikatoreffekte ausgehen dürften.

Junge Menschen, insbesondere benachteiligte Jugendliche, benötigen besondere Unterstützungsmaßnahmen

101. Trotz der Krise werden Jugendliche in großer Zahl auf den Arbeitsmarkt drängen auf der Suche nach ihrem ersten Arbeitsplatz. Durch die Krise werden ihre Bemühungen erschwert. Es bedarf gezielter Maßnahmen, um jungen Frauen und Männern bei der Überwindung der Schwierigkeiten zu helfen, mit denen sie voraussichtlich konfrontiert sein werden. Solche Maßnahmen umfassen Techniken der Arbeitsuche und berufliche Orientierung hin zu Wachstumsgebieten und -regionen, zusätzliche Ausbildung und Qualifizierung, Unterstützung zur Gründung von Unternehmen und Initiativen zur selbständigen Erwerbstätigkeit, Mikrokredite, Teilsubventionen und Möglichkeiten für den Erwerb von Arbeitserfahrung und Lehrlingsausbildungsprogramme. Benachteiligte Jugendliche stehen vor besonderen Beschäftigungsherausforderungen, die zusätzliche spezielle Maßnahmen erfordern. Manche Arbeitsmarktspezialisten haben sich für eine „Arbeitsplatzgarantie“ für arbeitslose Jugendliche in Form einer staatlich finanzierten Beschäftigung ausgesprochen³.

Kasten 8

Jugendbeschäftigung

Frankreich: Die Regierung kündigte im April 2009 neue Maßnahmen zur Unterstützung junger Menschen mit schulischer und betrieblicher Ausbildung während eines Zeitraums von zwei Jahren an. Eine andere Option ist eine subventionierte öffentliche und private Beschäftigung. Die Jugendarbeitslosigkeit betrug im letzten Quartal des Jahres 2008 21,2 Prozent, während die nationale Rate bei 8,2 Prozent lag.

Philippinen: Ende 2008 führte die Regierung der Philippinen das Projekt Jugendbildung-Jugendbeschäftigungsfähigkeit (YE-YE-Projekt) in Partnerschaft mit der Fast-Food-Kette Jollibee ein. Ziel der Partnerschaft ist es, den Kindern von Arbeitnehmern im informellen Sektor und Kinderarbeitern Möglichkeiten für die Teilnahme an Weiterbildungskursen durch Unterrichtsgeldvorauszahlungen zu bieten, während sie gleichzeitig eine praktische Ausbildung am Arbeitsplatz absolvieren. Das Projekt soll in den nächsten zwei Jahren rund 100.000 Jugendliche unterstützen.

³ Siehe B. Groom: "A fragile flexibility", in *The Financial Times*, 14. Apr. 2009.

Mehr Investitionen in beschäftigungsintensive Infrastruktur und öffentliche Güter

102. Zahlreiche Länder wenden zusätzliche Mittel für die Modernisierung und Erweiterung der Infrastruktur auf. In einer Auswahl von 40 Ländern, die Konjunkturprogramme angenommen haben, sahen die Hälfte von diesen zusätzliche Ausgaben für Infrastruktur vor. Solche Ausgaben stimulieren die reale Wirtschaft mehr als viele andere Maßnahmen. Die Multiplikatoreffekte von Investitionen in beschäftigungsintensiven Bereichen sind höher als im Fall von alternativen Maßnahmen wie befristete Steuersenkungen, die möglicherweise nur zu höheren Ersparnissen führen.

103. Öffentliche und private Investitionen in Infrastruktur schaffen nicht nur kurzfristige Arbeitsplätze, sondern bereiten auch den Weg für ein höheres längerfristiges Wachstum. Dies umfasst Investitionen in Straßen und Kommunikationseinrichtungen, Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen, das öffentliche Verkehrswesen, Wohnungen und Einrichtungen für Bildung und Gesundheitsdienste – öffentliche Güter, die in jedem Fall benötigt werden. Projekte dieser Art weisen oft eine starke Beschäftigungskomponente auf, die verstärkt werden kann, wenn spezifische Maßnahmen getroffen werden, um sie durch kleine Unternehmen durchführen zu lassen (insbesondere, indem ihr Zugang zu Ausschreibungen erleichtert wird), um die Ausgaben an kommunale Behörden zu dezentralisieren und um mehr beschäftigungsintensive Projekte pro Ausgabeneinheit auszuwählen.

104. Wenn geplante Infrastrukturprojekte effektiv sein sollen, müssen sie unbedingt das vorhandene Reservoir an einheimischen Arbeitskräften und Qualifikationen sowie die Fähigkeit des staatlichen und privaten Sektors zu ihrer Gestaltung und Durchführung berücksichtigen.

105. Investitionen in öffentliche Güter können auch über private Investoren erfolgen, sofern die richtigen Voraussetzungen gegeben sind, um sie dafür zu gewinnen. Viele Länder haben private Investitionen in öffentliche Infrastruktureinrichtungen durch öffentlich-private Partnerschaften gefördert. Solche Initiativen sollten ermutigt werden. Das Volumen öffentlicher Ausschreibungen ist für kleine und mittlere Unternehmen äußerst wichtig. Allgemeine Maßnahmen zur Verstärkung ihrer Beteiligung umfassen eine Dezentralisierung der Ausgaben, die Aufteilung von Angeboten in kleinere Komponenten und die Bezahlung von Lieferanten innerhalb von 30 Tagen oder weniger. In Mexiko werden mindestens 20 Prozent der staatlichen Beschaffungen von kleinen und mittleren Unternehmen bezogen. Im Vereinigten Königreich hat die Regierung eine Kampagne in die Wege geleitet, um kleine Unternehmen dazu zu bringen, sich bei ihrem Online-Beschaffungsportal anzumelden⁴.

Kasten 9

Erweitertes Programm für öffentliche Arbeiten in Südafrika

Das Erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten, das im Jahr 2005 auf den Weg gebracht wurde, fördert beschäftigungsintensive Arbeitsmethoden für Infrastrukturinvestitionen als Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Es hat maßgeblich zur Entstehung eines neuen Kaders von Unternehmen beigetragen, die Dienste im Bausektor unter Einsatz beschäftigungsintensiver Methoden leisten. Das Programm vermittelt qualifizierten und ausgewählten Kandidaten aus benachteiligten Gruppen eine unternehmerische Ausbildung. Die Ausbildung umfasst sowohl fachliche als auch geschäftliche Qualifikationen und wird von der Construction Education Training Authority anerkannt. Nach Abschluss ihrer Ausbildung können qualifizierte Unternehmer sich um Arbeit bewerben. Die Unternehmer werden in Beschaffungsunterlagen und Ausschreibungsverfahren unterwiesen.

Ende September 2008 hatte das Programm mehr als 1,3 Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen und nahezu sechs Millionen Personen-Tage Ausbildung geboten.

Investitionen in die grüne Wirtschaft von morgen

106. Die Reduzierung der CO²-Emissionen und der Übergang zu saubereren Energiequellen ist unter den derzeitigen Umständen äußerst sinnvoll. Durch öffentliche und private Investitionen in neue, oft arbeitsintensive Technologien, Infrastruktur und Ressourcenmanagement werden dringend benötigte Arbeitsplätze geschaffen. Solche Investitionen bereiten den Weg für die grüne Wirtschaft von morgen, die wahrscheinlich eine Hauptwachstumsquelle sein wird. Etliche Länder, darunter China, Japan, Portugal und die Vereinigten Staaten, haben die effiziente Nutzung von Energie und grüne Technologien in ihre Konjunkturprogramme aufgenommen. Viele weitere Länder investieren bereits in grüne Technologien.

107. Ein vor kurzem im Rahmen der Initiative Grüne Arbeitsplätze des UNEP, der IAO, der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) und des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) ausgearbeiteter Bericht veranschaulicht das riesige Potential für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Umwandlung von bestehenden Arbeitsplätzen sowie auch für die Vernichtung mancher Arbeitsplätze

⁴ Siehe Supply2.gov.uk.

in praktisch allen Wirtschaftssektoren in Ländern mit niedrigem und hohem Einkommen. Er legt einen Politikrahmen für die Nutzung dieses Potentials fest ⁵.

Kasten 10

Auf dem Weg zu einer grünen Wirtschaft

- Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und ein breites Spektrum von Partnern haben die Initiative Grüne Wirtschaft auf den Weg gebracht. Sie zielt darauf ab, einen globalen Plan für eine grüne industrielle Revolution zu vermitteln, gestützt auf starke empirische Beweise des Potentials für Einkommensschaffung, menschenwürdige Arbeit und Armutsverringerung. Die Initiative Grüne Wirtschaft fördert Investitionen in eine neue Generation von Vermögenswerten in den folgenden sechs Bereichen: Ökosysteme und Umwelt-Infrastruktur; saubere und effiziente Technologie; erneuerbare Energie; Produkte und Dienstleistungen auf der Grundlage der Artenvielfalt; Chemieabfallmanagement und Abschwächungstechnologien; und „Grüne Städte“ – umweltfreundliche Gebäude, Bauweisen und Verkehrssysteme.
- Die Initiative Grüne Wirtschaft orientiert sich an und fördert Investitionen in Vermögenswerte, die greifbare und zunehmende Werte für Gesellschaften und Einzelpersonen während der kommenden Jahrzehnte versprechen. Das UNEP ist federführend für diese Initiative innerhalb der Vereinten Nationen und ist eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Partnerschaften eingegangen. Grüne Arbeitsplätze sind ein Kernstück der Initiative Grüne Wirtschaft.

Siehe www.unep.org zu mehr Einzelheiten.

In Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung investieren

108. Investitionen in die Landwirtschaft und in die ländliche Entwicklung allgemeiner sind arbeitsintensiv, schaffen Beschäftigung, auch in ländlichen nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen, verringern die Armut und sorgen für ein nachhaltiges langfristiges Wachstum. Eine Steigerung der Investitionen in ländlichen Gebieten für Landwirtschaft, Infrastruktur, Gesundheit und Bildung ist dringend geboten, wobei öffentliche, private und Haushaltsinvestitionen miteinander zu verbinden sind.

109. Eine Förderung von weiteren Investitionen in Landwirtschaft, Infrastruktur und ländliche nichtlandwirtschaftliche Entwicklung ist dringend. In Ländern mit niedrigem Einkommen wird externe Finanzierung benötigt. Die Steigerung des Anteils der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung an der konzessionären und internationalen Zuschussfinanzierung ist ein langfristiges Ziel. Im Kontext der derzeitigen Rezession ist eine Beschleunigung solcher Investitionen ein sicheres Mittel, um dauerhafte Beschäftigung zu schaffen und die langfristigen Wachstumsaussichten in Ländern mit niedrigem Einkommen zu verbessern.

110. Im Juni 2008 nahm die Internationale Arbeitskonferenz eine EntschlieÙung an, die nützliche Leitlinien für die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut bietet. Die Hochrangige Arbeitsgruppe der VN für die weltweite Nahrungsmittelkrise führt derzeit ein umfassendes Aktionsprogramm durch ⁶. Das IAA veranstaltete im März 2009 eine dreigliedrige Facharbeitstagung über die Auswirkungen der Nahrungsmittelpreiskrise auf die menschenwürdige Arbeit, die eine Reihe weitreichender Schlussfolgerungen annahm, in deren Mittelpunkt die Beschäftigung und produktive Investitionen sowie die Beschäftigung in ländlichen Gebieten stehen ⁷.

⁵ Green Jobs: Towards sustainable work in a low-carbon world, UNEP, ILO, IOE, ITUC, 2008.

⁶ Siehe www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf.

⁷ Siehe www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/twfp09/index.htm.

Kasten 11

Beispiele für neuere Beschäftigungs- und Sozialschutzmaßnahmen

Australien wendet ein Drittel seines Konjunkturprogramms für Barzahlungen an Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf. Es hat landesweite Ausbildungs- und Bildungsprogramme für Arbeitslose verstärkt. Die Regierung investiert auch in die Begrünung der Wirtschaft, indem sie Häuser energieeffizient macht.

China wendet knapp 10 Prozent seines Konjunkturprogramms für Umweltschutzprojekte auf. Die Regierung erhöht auch die Zahl der Rentenfonds, erweitert mietgünstige Wohnungsprogramme und baut landesweite Berufsbildungsprogramme für Wanderarbeitnehmer aus.

Die *Republik Korea* wendet knapp 25 Prozent für die Unterstützung von Kleinbetrieben und 7 Prozent für Haushalte mit niedrigem Einkommen auf. Die Regierung hat Unterstützungsmaßnahmen für verletzte Arbeitnehmer, die durch das vorhandene soziale Sicherheitsnetz nicht erfasst werden, durchgeführt und Ausbildungs- und Praktikaprogramme eingerichtet, um die Beschäftigungsfähigkeit zu steigern.

Südafrika gibt mehr als 20 Prozent für Maßnahmen der Sozialen Sicherheit aus: 12 Prozent für Sozialzuschüsse und 10 Prozent für Schulspeisungsprogramme. Die Regierung hat Maßnahmen umgesetzt zur Förderung der Energieeffizienz in der Stromversorgung und im Verkehrswesen.

Thailand wendet 35 Prozent seines Konjunkturprogramms für die Dämpfung der Lebenshaltungskosten und Ernährungszuschüsse auf. Die thailändische Regierung hat auch einen erheblichen Betrag für Ausbildungs- und Bildungsprogramme für Arbeitslose bereitgestellt.

Die *Vereinigten Staaten* wenden mehr als 10 Prozent ihres Konjunkturprogramms für Hilfe zugunsten der Arbeitslosen und der Haushalte mit niedrigem Einkommen und weitere 14 Prozent für Hilfe zugunsten von Einzelstaaten für die Gesundheitsversorgung auf. Allgemein gesehen sind knapp 13 Prozent der Ausgaben für Beschäftigungsmaßnahmen vorgesehen. Investitionen zur Begrünung der Wirtschaft machen einen erheblichen Teil der Anstrengungen zur Ankurbelung der Konjunktur aus.

111. Sozialschutzprogramme in Entwicklungsländern erfassen in der Regel nur diejenigen in einer formellen Beschäftigung, während die große Mehrheit der Bevölkerung im informellen Sektor tätig ist. In Folge der globalen Rezession nimmt die informelle Beschäftigung in vielen Teilen der Welt zu. Als Ausgleich für sinkende Einkommen sind zusätzliche Maßnahmen gerechtfertigt, um Arbeitnehmern und Familien, die von Leistungen der Sozialen Sicherheit ausgeschlossen sind, Einkommensunterstützung und sozialen Schutz zu bieten.

112. Gleichzeitig wirken Sozialtransfers als Stabilisatoren der Gesamtnachfrage in Zeiten, da die Ersparnisse zunehmen. Zusätzliche Unterstützung für Sozialhilfeprogramme, die auf die Linderung von Armut abzielen, als Ausgangsinvestitionen zur Erweiterung des grundlegenden Sozialschutzes sowie zur Ausweitung bestehender Sozialschutzsysteme, um schrittweise alle Frauen und Männer einzubeziehen, sollte Teil der Konjunkturmaßnahmen sein und grundsätzlich eine Schlüsselkomponente der Entwicklungsagenda bilden. Innerhalb des Systems der Vereinten Nationen arbeiten die IAO und die WHO gemeinsam an der Entwicklung des Konzepts eines „Sozialschutzsockels“, bestehend aus einem Grundstock wesentlicher Rechte, Transfers und Dienstleistungen, die alle Länder entsprechend ihren Mitteln und der verfügbaren externen Unterstützung schrittweise festlegen sollten. Dies sollte ein zentrales Ziel der nationalen Entwicklungspolitik und eine Schlüsselkomponente der Entwicklungszusammenarbeit für die am wenigsten entwickelten Länder sein.

113. Um armen Haushalten im informellen Sektor Hilfe und Einkommensunterstützung zu bieten, sind verschiedene innovative Systeme entwickelt worden, wie bedingte Bartransfers und soziale Sicherheitsnetze, die bereits die Elemente eines Sozialschutzsockels aufweisen. Diese Programme nehmen zu. Angeführt von Paradeprogrammen wie *Oportunidades* in Mexiko, *Bolsa Familia* in Brasilien, dem Kinder-, Alters-, Invaliditätszuschusssystem in Südafrika und der 100-Tage-Beschäftigungsgarantie in Indien werden zur Zeit weltweit rund 70 Programme durchgeführt. Sie erreichen bereits zwischen 150 und 200 Millionen Nutznießer. Diese Zuschusssysteme haben positive Auswirkungen auf die Armut, die Gesundheit und die Ernährung, den sozialen Status der Empfänger (insbesondere Frauen), die Wirtschaftstätigkeit und unternehmerische Investitionen geringen Umfangs, insbesondere in der Landwirtschaft. Wichtig ist, dass die Systeme keine eindeutigen negativen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung der armen Bevölkerung haben, der sie zugute kommen. Solche Systeme sind in Kolumbien, Mexiko und der Türkei als Teil der Krisenreaktionen eingeführt oder verstärkt worden. Auch Indonesiens Stipendien- und Schulschubventionsprogramm wurde im Jahr 1998 als Teil der Krisenreaktion der Regierung eingeführt. Bedingte Bartransfers sind während der derzeitigen Krisen ebenfalls ausgeweitet worden, es bedarf aber größerer Anstrengungen, um sicherzustellen, dass Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft Zugang zu Sozialhilfe haben. Die Kosten für den Steuerzahler sind bescheiden, wie das Beispiel Brasiliens zeigt (siehe Kasten 12). Chile führte im März 2008 ein neues Rentenreformgesetz ein, das darauf abzielt, die auf einem individuellen Konto beruhende Rente durch

ein Grundalterseinkommen für die ärmsten 60 Prozent der Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber zu ersetzen. Die Leistung wird seit Mitte 2008 schrittweise eingeführt.

Kasten 12

Bedingte Bartransfers: Der Fall Brasiliens

Das Programm *Bolsa Familia* ist das größte bedingte Bartransferprogramm der Welt. Das im Oktober 2003 auf den Weg gebrachte Programm bietet Einkommensunterstützung für arme Familien, die bestimmten Voraussetzungen unterliegt, wie Schulbesuch von Kindern, einschließlich Beteiligung an ergänzenden soziopädagogischen Tätigkeiten, Impfungen, Ernährungsüberwachung und pränataler und postnataler Untersuchungen. Bis Ende 2008 hatte es rund 11,3 Millionen Familien erreicht (was rund 25 Prozent der Bevölkerung entspricht), bei jährlichen Kosten von 4,5 Millionen US-Dollar bzw. 0,4 Prozent des BIP.

Das Programm hat einen häufigen Stolperstein einer gezielten Ausrichtung überwunden, da 73 Prozent seiner Transfers das ärmste Quintil und 94 Prozent die beiden ärmsten Quintile erreichen. Es hat erheblich zur Verbesserung der Einkommensverteilung und zur Verringerung der Kinderarbeit und der Armut beigetragen. Der Gini-Koeffizient ist stetig von 0,61 in den neunziger Jahren auf 0,55 im Jahr 2007 gesunken, die niedrigste Rate in der jüngeren Geschichte des Landes; 20 bis 25 Prozent dieses Rückgangs wird dem Programm zugeschrieben. Es hat auch die Armutslücke von 13,2 Prozent auf 11,9 Prozent verringert.

Vor kurzem kündigte die Regierung eine Ausweitung des Programms als eine der Kernmaßnahmen im Zuge der Reaktion auf die gegenwärtige Krise an. Diese antizyklische Initiative soll 1,3 Millionen zusätzliche Familien einschließen und zur Abschwächung der Auswirkungen der Krise unter den besonders verletzlichen Familien beitragen und den Konsum anregen. Diese Maßnahme kann zur Steigerung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln und elementaren Konsumgütern beitragen, da Familien mit niedrigem Einkommen eine hohe Konsumneigung aufweisen.

Das Programm ist bekannt dafür, dass es trotz seiner Größe und Komplexität sehr gut verwaltet wird. Tatsächlich hat sein Erfolg international Beachtung gefunden, und Brasilien teilt seine Erfahrungen zur Zeit mit 23 Ländern (16 in Afrika und 7 in Lateinamerika). Die Erfahrung lässt darauf schließen, dass Entwicklungsländer in der Lage sind, geeignete und relativ umfassende, wenn auch elementare Sozialschutzpakete zu schnüren, um die Bedürfnisse der Bevölkerung im Bereich der Sozialen Sicherheit zu erfüllen.

Unterstützung für Wanderarbeitnehmer

114. In Zeiten einer Krise ist die Lage von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien besonders prekär. Sie benötigen besondere Aufmerksamkeit, um die uneingeschränkte Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung sicherzustellen. Die Maßnahmen umfassen den Schutz ihrer Rechte als Arbeitnehmer, einschließlich der Rechte im Bereich der Sozialen Sicherheit, und besondere Beachtung der Fälle von Diskriminierung bei der Behandlung, beispielsweise beim Zugang zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit oder Ausbildungsprogrammen. Fälle von Menschenhandel nehmen möglicherweise ebenfalls zu. Mehrere Länder wie die Tschechische Republik, Japan und Spanien haben in letzter Zeit Maßnahmen zur Erleichterung der freiwilligen Rückkehr von Migranten in ihre Herkunftsländer eingeführt. Die Vorauszahlung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit an rückkehrende Migranten wird in Spanien vorgeschlagen⁸.

115. Länder, die mit umfangreichen Rückwanderungen konfrontiert sind, müssen möglicherweise ihre Beschäftigungspolitik überdenken und externe Finanzierung und externen Rat in Anspruch nehmen, um die inländischen Beschäftigungsmöglichkeiten zu fördern. Es werden auch Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und des sozialen Schutzes benötigt, um Familien zu unterstützen, die von sinkenden Überweisungen betroffen sind. Die Sozialpartner können bei der Feinabstimmung von Politiken im Bereich der Arbeitsmigration eine wichtige Rolle spielen.

Unterstützung von Politiken zur wirtschaftlichen Erholung durch sozialen Dialog und Achtung der Arbeitnehmerrechte

116. Die Gewährleistung der Achtung der Arbeitnehmerrechte und der Rechtsstaatlichkeit ist sowohl sozial wünschenswert als auch wirtschaftlich effizient, da sie nicht nur den Schutz der Arbeitnehmer, sondern auch die Sicherung der Existenzfähigkeit der Unternehmen bewirkt. Durch die Vermeidung von Lohninflation und die Sicherstellung eines angemessenen Rückhalts in Form von effektiven Mindestlöhnen werden die globale Nachfrage gestützt und Handelsspannungen abgebaut. Durch die Einbindung der Sozialpartner in die Gestaltung und Umsetzung von Politiken zur Verwirklichung der Ziele eines Globalen Beschäftigungspakts wird die Erfolgswahrscheinlichkeit erhöht.

⁸ Siehe www.boe.es.

Alle Länder sollten sich mit den Sozialpartnern über Politiken zur wirtschaftlichen Erholung abstimmen

117. Ein Globaler Beschäftigungspakt ist zu allererst eine nationale Angelegenheit, und dies ist die Ebene, auf der die Umsetzung mit den repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer optimal abgestimmt und diskutiert werden kann. Die Arbeitsminister der G8+6 haben die Bedeutung einer aktiven Beteiligung der Sozialpartner am Prozess der wirtschaftlichen Umstrukturierung unterstrichen. In einigen Fällen haben dreigliedrige Vereinbarungen die Grundlage nationaler Reaktionen auf die Krise gebildet (siehe Kasten 13). Auf der Achten Europäischen Regionaltagung der IAO (Lissabon, Februar 2009) unterstrichen die Teilnehmer die Bedeutung des sozialen Dialogs als wesentliches Mittel zur Entwicklung von Strategien zur Bewältigung der Rezession und zur Sicherstellung des Engagements von Regierungen, Arbeitgebern und Gewerkschaften für die Umsetzung der Strategien.

Kasten 13

Dreigliedrige Vereinbarungen zur Bewältigung der Krise

In *Japan* erzielte die Regierung eine Vereinbarung mit den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern zur Arbeitsmarktstabilität und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, darunter ein Arbeitsteilungsprogramm, Ausbildung, Bildung und Arbeitsvermittlung sowie Unterstützung für Arbeitsuchende.

In *Irland* wurde im Anschluss an eine Erörterung der Empfehlungen der Regierung für eine nachhaltige wirtschaftliche Belebung eine Vereinbarung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern unterzeichnet.

In *Pakistan* kündigte die dreigliedrige Arbeitskonferenz im Februar 2009 eine neue Ära der Konsultationen mit den Sozialpartnern und eine Modernisierung des Arbeitsrechts des Landes in Zusammenarbeit mit der IAO und der WTO an.

In *Frankreich* führte der soziale Dialog zu einer Vereinbarung über die Verlängerung des Kurzarbeitergelds.

In *Deutschland* wurde nach ausgiebigen Konsultationen mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ein zweites Konjunkturprogramm verabschiedet.

In der *Russischen Föderation* hat sich die nationale dreigliedrige Kommission seit Oktober 2008 mehrmals mit den sozialen Auswirkungen der Krise befasst.

In einigen Ländern gingen diese zwei- oder dreigliedrige Konsultationen und Verhandlungen über den Rahmen enger Arbeitsfragen hinaus und beschäftigten sich auch mit den öffentlichen Haushalten und weiterreichenden wirtschaftlichen und politischen Angelegenheiten.

Schutz und Förderung von Arbeitnehmerrechten und internationalen Arbeitsnormen

118. Eine uneingeschränkte Achtung der internationalen Arbeitsnormen trägt dazu bei, das Vertrauen und damit die Wirtschaftstätigkeit zu fördern. Durch die internationalen Arbeitsnormen sollen gerechte Ergebnisse gewährleistet werden, auch im Fall von Unternehmensumstrukturierungen und -schließungen, wodurch die Unterstützung der Bevölkerung für Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung verstärkt wird. Eine wirksame Anwendung der internationalen Arbeitsnormen hängt von einem starken sozialen Dialog ab, der vor allem in wirtschaftlich schwierigen Zeiten notwendig ist. Die IAO hat im Lauf der Jahre eine umfassende Palette von Instrumenten entwickelt, die in vollem Umfang relevant sind, um Krisensituationen zu begegnen und um nachhaltige Unternehmen zu unterstützen (siehe Kasten 14).

119. Die Einhaltung der Kernarbeitsnormen ist nicht nur ein wesentliches soziales Ziel, sondern schafft auch die Voraussetzungen für eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung, die ihrerseits einem größeren Wohlstand auf lange Sicht förderlich ist. Es ergibt sich immer wieder die Erkenntnis, dass Länder mit arbeitnehmerfreundlichen Vorschriften anscheinend eine geringere Lohnungleichheit aufweisen – ein greifbarer sozialer Nutzen –, ohne dass damit eine erhebliche Einbuße an Produktion und Beschäftigung einhergeht. Ein auf Rechten beruhender Ansatz zur Bewältigung der Krise kann daher der Diskussion der grundsatzpolitischen Optionen einen Halt geben, um die soziale Gerechtigkeit auf mittlere und längere Sicht zu verbessern.

120. Es ist unerlässlich, eine allgemeine Lohndeflation zu vermeiden und die Rechte der Arbeitnehmer zu schützen. Eine Lohndeflation zum Schutz einzelner Volkswirtschaften würde die Krise noch mehr verschlimmern als eine Welle von Abwertungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Deflation der Arbeitnehmerlöhne würde den nationalen Volkswirtschaften und der Weltwirtschaft dringend benötigte Nachfrage entziehen und das Vertrauen ernstlich beeinträchtigen. Offenmarktpolitiken, die für die wirtschaftliche Erholung so entscheidend sind, wären auch der Gefahr eines Rückschlags ausgesetzt, wenn die Arbeitnehmer die Maßnahmen als unfair empfinden.

Kasten 14

Relevante IAO-Instrumente im Kontext der Krise

Nachstehend folgen Beispiele für relevante IAO-Instrumente im Kontext der Krise:

Das Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, und das Übereinkommen (Nr. 173) über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers, 1992, sowie ihre zugehörigen Empfehlungen legen konstruktive Maßnahmen für den Schutz der Löhne der Arbeitnehmer und für ein faires Vorgehen bei Zahlungsunfähigkeit eines Arbeitgebers fest. Das Übereinkommen (Nr. 158) und die Empfehlung (Nr. 166) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, zeigen auf, wie Kündigungen auf ausgewogene Weise durchgeführt werden können. Die Bestimmungen der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik sind besonders nützlich bei der Bewältigung der Auswirkungen der Krise entlang globalen Lieferketten. Zum Schutz der Beschäftigungssicherheit von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungssituationen bietet die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, Orientierungshilfe.

Die Instrumente über Wanderarbeitnehmer (das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975)) sind ebenfalls sehr relevant in Anbetracht der Tatsache, dass diese Gruppe im Kontext der Abschwächung der Arbeitsmärkte besonders verletzlich ist.

Das Übereinkommen (Nr. 94) über Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge), 1949, kann dazu beitragen sicherzustellen, dass im Rahmen öffentlicher Konjunkturprogramme finanzierte Investitionen Arbeitsplätze mit menschenwürdigen Entgelt- und Arbeitsbedingungen schaffen.

Im Kontext der Verstärkung des sozialen Schutzes können die acht grundlegenden Übereinkommen (Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930; Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948; Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949; Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957; Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951; Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958; Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973; und Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999) als Richtschnur für Bemühungen um die Linderung von Armut und zusammen mit dem Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, für Maßnahmen zur Stärkung der Systeme der Sozialen Sicherheit und zur Schaffung von Einkommensunterstützung dienen.

Mechanismen und Verfahren im Bereich des sozialen Dialogs, wie sie in dem Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, und in der Empfehlung (Nr. 152) betreffend dreigliedrige Beratungen (Tätigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation), 1976, sowie in der Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen, 1960, und der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik dargelegt sind, müssen Teil der Strategie sein.

Insgesamt gesehen kann das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964 – das auf Maßnahmen für eine volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung beruht – einen nützlichen übergreifenden Rahmen für internationale Maßnahmen liefern.

121. Die Vermeidung einer Lohndeflation durch koordinierte Systeme von Kollektivverhandlungen und der Schutz der Arbeitnehmerrechte würden nicht nur eine angemessene Unterstützung für die Opfer der Krise bieten, sondern auch einen rechtzeitigen Nachfrageschub bewirken und den Weg für eine nachhaltigere Wirtschaft bereiten.

122. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die beiden neueren IAO-Erklärungen auf das Verhältnis zwischen Arbeitsnormen und Protektionismus eingegangen sind. Im Jahr 1998 stellte die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen fest, dass „Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen“ und „der komparative Vorteil eines Landes nicht in Frage gestellt werden darf“, und im Jahr 2008 stellte die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung fest, dass „die Verletzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nicht als legitimer komparativer Vorteil geltend gemacht oder sonst wie genutzt werden darf“.

123. Die beiden Ziele des Festhaltens an dem derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld förderlichen Lohnpolitiken und der Aufrechterhaltung der internationalen Arbeitsnormen bei gleichzeitiger Unterstützung der Unternehmen und Vermeidung von Arbeitsplatzverlusten erfordern einen Dialog zwischen den Sozialpartnern.

124. Das Amt hat vor kurzem einen neuen Dienst eingerichtet, um Unternehmen dabei zu helfen, die in internationalen Arbeitsnormen und der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik enthaltenen Grundsätze sowie deren Konsequenzen für die Unternehmenspraxis zu verstehen. Dieser Dienst (zugänglich unter: assistance@ilo.org) kann bei der Unterstützung von Unternehmen im Hinblick auf eine verantwortungsbewusste Reaktion auf die Krise eine wichtige Rolle spielen.

125. Das Amt hat auch Erfahrung im Zusammenhang mit einer sozial verantwortungsbewussten Umstrukturierung von Unternehmen erworben. Die Art und Weise, wie Unternehmen jetzt mit der Krise umgehen, wird ihr künftiges Erscheinungsbild mitbestimmen. Dies sind in vielerlei Hinsicht Zeiten, in denen die soziale Verantwortung der Unternehmen einer Belastungsprobe unterworfen wird.

Finanzierung eines Globalen Beschäftigungspakts

126. Ein Globaler Beschäftigungspakt erfordert eine öffentliche und private, nationale und internationale Finanzierung. Die Wiederherstellung normaler Kreditströme für Investitionen, Handel, nachhaltigen Verbrauch und Innovation ist für eine produktive Erholung der realen Wirtschaft unerlässlich. Angesichts einer anhaltenden Kreditklemme, stark rückläufiger ausländischer Direktinvestitionsströme und Überweisungen und des Kapitalrückflusses an bedrängte Banken lastet ein gewaltiger Druck auf der öffentlichen nationalen und internationalen Finanzierung.

127. Als erstes erfordert die Umsetzung eines Globalen Beschäftigungspakts durch einzelne Länder eine Überprüfung der derzeitigen staatlichen Ausgaben und gegebenenfalls ihre Neuausrichtung, um Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialschutzziele dringend Vorrang einzuräumen. Mit den vorhandenen Etats kann viel bewerkstelligt werden. Dazu gehören Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen und Arbeitnehmern im privaten, öffentlichen und sozialen Sektor, insbesondere kleine Unternehmen und die informelle Wirtschaft.

128. Darüber hinaus haben Länder mit einem ausreichenden fiskalen Spielraum und Zugang zu den Kapitalmärkten unterschiedliche Konjunkturprogramme auf den Weg gebracht, die im Durchschnitt rund 2 Prozent ihres BIP entsprechen. Andere werden dies vielleicht in Zukunft tun. Analysen des Amtes zeigen, dass diese Politiken besser auf die Ziele eines Globalen Beschäftigungspakts abgestimmt werden könnten. Dies könnte im Zuge der Umsetzung geschehen.

129. Länder, die zu Beginn der Krise einen eingeschränkten fiskalen Spielraum und Zahlungsbilanzprobleme aufwiesen, stehen vor einer komplexen Situation, die manche von ihnen dazu veranlasst hat, den IWF um Unterstützung zu ersuchen. Dies wirft die Frage auf, wie Rettungsaktionen des IWF auf antizyklische Maßnahmen aufgebaut werden können, um das Wachstum zu fördern und gleichzeitig wesentliche makroökonomische Variablen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens ins Gleichgewicht zu bringen. Die Einführung von Politiken, die sich an den Zielen des Globalen Beschäftigungspakts orientieren, kann dazu beitragen, eine raschere Erholung zu fördern und gleichzeitig die Zahlungsbilanz- und Haushaltssituation rascher zu verbessern.

130. Auf Länder mit gesunden gesamtwirtschaftlichen und Finanzpolitiken, die von der Finanzkrise nicht unmittelbar betroffen waren, schlägt jetzt die Krise der realen Wirtschaft durch. Für sie hat der IWF eine neue flexible Kreditlinie mit hohen Zugangsvoraussetzungen, aber einer geringen Konditionalität in Bezug auf ihre Verwendung eingerichtet. Kolumbien, Mexiko und Polen haben solche Kreditlinien bereits beantragt.

131. Im Fall Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder müssen die ausstehenden Verpflichtungen zu einer Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt werden. Hier sollte das von den Vereinten Nationen entwickelte Konzept der „Einheit in der Aktion“ auch für die Weltbank und die bilateralen Geber gelten. Die Länder müssen dringend auf eine kohärente Reihe von Politiken und sich gegenseitig verstärkende Aktionen seitens der multilateralen Institutionen und bilateralen Geber zählen können, um Zugang zur Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit zu haben. Man darf die ärmsten Länder jetzt nicht im Stich lassen. Es bedarf einer global integrierten Anstrengung.

132. Das Amt hat sich dazu verpflichtet, seine Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Institutionen und anderen Entwicklungspartnern zu verstärken, um den Ländern Zugang zu internationaler Finanzierung zu verschaffen und ihnen dabei zu helfen, die Maßnahmen eines Globalen Beschäftigungspakts durchzuführen.

133. Die Führer der G20 haben beschlossen, für den IWF und die multilateralen Entwicklungsbanken erhebliche zusätzliche Mittel bereitzustellen, um das Wachstum in aufstrebenden Ländern und Entwicklungsländern zu unterstützen und „...antizyklische Ausgaben, die Rekapitalisierung von Banken, Infrastrukturmaßnahmen, Handelsfinanzierung, Zahlungsbilanzunterstützung, Umschuldung und soziale Unterstützung“ zu finanzieren⁹.

134. Die Weltbank hat eine besondere Verwundbarkeits-Finanzierungsfazilität eingerichtet, einschließlich eines Fonds für eine rasche soziale Reaktion, die durch freiwillige bilaterale Beiträge finanziert werden soll. Die Weltbank beschleunigt zur Zeit ihre Ausgaben für die Programme der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und ihre konzessionären Darlehensprogramme sowie über die Internationale Finanz-Corporation (IFC) (siehe Kasten 15).

⁹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem G20-Gipfel in London, 2. Apr. 2009.

Kasten 15
Unterstützung der Weltbank

Mehr finanzielle Hilfen für die ärmsten Länder: Deutliche Aufstockung der Kredite (100 Milliarden US-Dollar in den nächsten drei Jahren), beschleunigte Vergabe von Mitteln der IDA (42,5 Milliarden US-Dollar in den nächsten drei Jahren) und Reaktion auf die Nahrungsmittelkrise.

Stärkung des privaten Sektors: 30 Milliarden US-Dollar in den nächsten drei Jahren von der IFC, Sicherung von Handelsströmen, Stärkung notleidender Bankensysteme und planmäßige Realisierung von Infrastrukturprojekten.

Weitere Unterstützung: Einrichtung einer Verwundbarkeits-Finanzierungsfazilität zur Finanzierung von sozialen Sicherheitsnetzen, Infrastruktur und kleinen und mittleren Unternehmen, eine Fazilität zur Erleichterung des Handels (40 Millionen US-Dollar als Hilfe für den Handel), Gewährleistung von Liquidität durch die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur und technische Analysen, Beratung und Diagnoseinstrumente.

135. Die Sachverständigenkommission der Vereinten Nationen für Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems hat einen Fonds vorgeschlagen, der sich auf 1 Prozent der Konjunkturpakete der G20-Länder beläuft, um Entwicklungsländer bei der Durchführung von antizyklischen Politiken zu unterstützen und um eine nachhaltige Quelle für die Entwicklungsfinanzierung bereitzustellen, entsprechend dem vom Verwaltungsrat im März erörterten Globalen Beschäftigungsfonds.

136. Private Stiftungen, die Entwicklungshilfe leisten, sind ebenfalls potentielle Finanzierungsquellen für Maßnahmen im Rahmen eines Globalen Beschäftigungspakts.

137. Beschlüsse über die Finanzierung der nationalen Anwendung eines Globalen Beschäftigungspakts – wie viel und wo – sind Sache der Staaten und sollten soweit wie möglich in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gefasst werden. Die IAO kann eine nützliche Plattform bieten, um Erfahrungen auszutauschen und zu vergleichen, den Dialog zu erleichtern und auf Ersuchen Rat zu erteilen.

138. Bei der Prüfung von Mitteln für einen Globalen Beschäftigungspakt sollte seinen horizontalen Dimensionen ausreichende Beachtung geschenkt werden, um den internationalen Austausch und internationale Analysen zwischen Ländern zu fördern und zu unterstützen. Das Amt wird weiterhin krisenbezogene Politiken verfolgen, um seine Mitgliedsgruppen in die Lage zu versetzen, sich über die Erfahrungen und Tätigkeiten anderer Länder auf dem Laufenden zu halten.

Zusammenfassung

139. Die Durchführung eines Globalen Beschäftigungspakts entsprechend den oben beschriebenen Maßnahmen in zahlreichen Ländern würde eine globale Wirkung entfalten und maßgeblich zur Umkehr des Wirtschaftsabschwungs und zur Beschleunigung der Erholung beitragen, denn die wichtigsten Komponenten des Globalen Beschäftigungspaktes, Beschäftigungsförderung und sozialer Schutz, stärken die globale Nachfrage.

140. Hierfür gibt es drei Gründe. Erstens haben koordinierte Maßnahmen eine stärkere Wirkung als isoliertes Handeln und sie verringern die Gefahr nach innen gerichteter Lösungen. Zweitens haben eine Unterstützung von Kleinunternehmen und zielgerichtete beschäftigungsintensive Infrastrukturinvestitionen unmittelbar positive Auswirkungen auf die Gesamtproduktion und Beschäftigung. Die Gefahr einer Verdrängung anderer Tätigkeiten des privaten Sektors ist gering. Beschäftigungsintensive Investitionen können in Krisenzeiten ganz im Gegenteil Tätigkeiten des Privatsektors fördern und den Weg zu langfristig höherem Wachstum ebnen.

141. Drittens stützen gut durchdachte Maßnahmen des sozialen Schutzes angesichts der hohen Konsumfreudigkeit von Gruppen mit niedrigen Einkommen die effektive Nachfrage und tragen so dazu bei, die Krise einzudämmen. In Verbindung mit aktiven Arbeitsmarktprogrammen, Ausbildung und Beschäftigungsgarantien verringern Leistungen bei Arbeitslosigkeit auch die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit und länger andauernder Informalität.

142. Ein Globaler Beschäftigungspakt wäre ein kostenwirksamer Weg zur Ankurbelung der Wirtschaft. Die Maßnahmen würden die Reaktionsfähigkeit der Beschäftigung im Fall einer Erholung verbessern und zugleich den Aufschwung fördern. Dies allein würde über längere Zeit die Haushaltskosten verringern und Ausgaben zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen oder für den sozialen Schutz überflüssig machen.

IV. Aufbau einer besseren Zukunft – jetzt

143. Die Krise hat zur Folge, dass überall in wichtigen grundsatzpolitischen Bereichen ein Umdenken eingesetzt hat. Dies ist ein willkommener, erforderlicher und überfälliger Schritt. Wir sind gemeinsam dafür verantwortlich, einen prüfenden Blick auf die Debakel der letzten Zeit zu werfen, wenn wir eine bessere Zukunft schaffen wollen. In der Erklärung der Führer der G20 werden wir aufgefordert, intensiver darüber nachzudenken, wie ihre Entschlossenheit, „nicht nur das Wachstum wiederherzustellen, sondern auch die Grundlage für eine faire und nachhaltige Entwicklung der Weltwirtschaft zu legen“, konkrete Form annehmen kann.

144. Das Kommuniqué des Koordinationsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen vom 5. April 2009 verweist auf „eine gemeinsame Verpflichtung, Länder und die globale Gemeinschaft dabei zu unterstützen, die Krise zu durchzustehen, die Erholung zu beschleunigen und auf eine faire und auf Einbindung ausgerichtete Globalisierung hinzuwirken, die eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung für alle ermöglicht, mit einem in die Zukunft gerichteten Blick und in der Überzeugung, dass grundlegende Veränderungen erforderlich sind“.

145. Von besonderem Interesse für die unmittelbare Zukunft ist die Frage der Qualität und Zusammensetzung des Wirtschaftswachstums. Der Aufschwung kann nicht bloß eine Rückkehr zum „Weitermachen wie bisher“ sein. Das finanzielle Geschäftsmodell hat versagt, denn die Ergebnisse der Globalisierung waren für manche von Vorteil, aber für zu viele nicht fair. Die neue Globalisierung erfordert eine integrierte und kohärente Politik für ein Wachstum, das sozial, wirtschaftlich, ökologisch und politisch nachhaltig ist. Für den Aufschwung benötigen wir einen Politik-Mix, der den Ausgangspunkt für die Gestaltung eines globalen Entwicklungspfades bildet, der sich durch Wirtschaftswachstum von hoher Qualität und ausgewogene wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele auszeichnet. Lassen Sie mich einige Fragen hervorheben, die wir in nächster Zeit angehen müssen.

Entwicklung von Strategien für menschenwürdige Arbeit und Verringerung von Armut

146. Die Krise hat gezeigt, wie fragil die Fortschritte der letzten Zeit bei der Verringerung extremer Armut sind. Die für die Gesundung der Wirtschaft ergriffenen Maßnahmen müssen bei der Entwicklung zur Verringerung von Armut zu einer neuen und nachhaltigeren Vorgehensweise führen. Eine übermäßige Abhängigkeit von Exporten in reiche Länder muss abgelöst werden von einem ausgewogeneren Wachstum des Binnenverbrauchs überall in der Entwicklungswelt, finanziert durch breit abgestützte Steigerungen der Produktivität, Löhne und Ersparnisse. Dies erfordert Mittel und langfristige wachstumsorientierte Investitionen, auch in die unterstützende materielle und soziale Infrastruktur. Infrastrukturinvestitionen stellen – insbesondere wenn arbeitsintensive Verfahren und örtliche Unternehmen eingesetzt werden – eine erste Grundlage dar. Familienleistungen und kostenlose Schulmahlzeiten verbessern Bildungserfolge und den gesundheitlichen Status und bilden so die Grundlage der Produktivkapazität der Erwerbstätigen von morgen. Grundlegende Alters- und Hinterbliebenenpensionen unterstützen diejenigen, die am wenigsten zur Arbeit in der Lage sind, und verringern die Belastung der familiären Ressourcen.

147. Die Fortschreibung solche Maßnahmen in die Zukunft wird einen neuen Finanzierungsansatz für die Entwicklung erfordern, bei dem ausländische Kapitalströme, sowohl öffentlicher wie privater Art, eine von der Binnennachfrage getragene Wachstumsstrategie unterstützen und stimulieren. Die Süd-Süd-Zusammenarbeit zur Schaffung größerer „Binnen“-Märkte ist ein entscheidender Teil einer tragfähigeren und ausgewogeneren Entwicklungsstrategie, die Armut verringert und während der Generation der menschenwürdigen Arbeit aufrecht erhalten werden kann.

Neuaustrichtung der Finanzsysteme auf produktive Investitionen und Unternehmen

148. In vielen Ländern ist es dem Finanzsystem vor der Krise nicht gelungen, existenzfähige produktive Unternehmen zu erhalten. Jetzt gehen existenzfähige Unternehmen durch die dramatische Verschärfung der Kreditbedingungen unter, zu gewaltigen Kosten für das künftige gesellschaftliche Produktionspotenzial. Auf den G20-Gipfeln in Washington und London konzentrierte man sich auf eine Reihe von Maßnahmen, die erforderlich sind, um das System zu reinigen, es wieder in Gang zu bringen und ein neues internationales Regulierungssystem zur Verhinderung der Exzesse einzurichten, die in der ganzen Welt für Menschen und Gemeinschaften derart katastrophale Schäden hervorgerufen haben.

149. Die dreigliedrige globale Mitgliederschaft der IAO erwartet, dass das Notwendige getan wird, um ein voll funktionierendes Finanzsystem aufzubauen, das in der Lage ist, die Kreditvergabe für produktive Investitionen, nachhaltigen Konsum, Handel und Innovationen wieder in Gang zu bringen. Der

Geschäftsführender Direktor des Internationalen Währungsfonds hat zu Recht betont, wie wichtig der Aufbau funktionierender Kreditmärkte als Grundlage für einen dauerhaften Wirtschaftsaufschwung ist. Von besonderer Bedeutung ist dies für die Finanzierung nachhaltiger produktiver Unternehmen, die bei der Schaffung menschenwürdiger Arbeit eine Führungsrolle übernommen haben. Das frühere Regulierungssystem begünstigte derartige Betriebe nicht. Der erste und wichtigste Test für ein neues internationales Regulierungssystem für Finanzmärkte muss darin bestehen zu zeigen, ob es Anreize für produktive Investitionen in nachhaltige – große und kleine – Unternehmen, die menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen, sowie Hemmnisse für spekulatives Verhalten enthält.

150. Eine wichtige Komponente bei der Entstehung der Krise war, dass kurzfristige Gewinne durch Leistungsprämien insbesondere in den Führungskreisen des Finanzsektors belohnt wurden, ohne zu berücksichtigen, dass die langfristigen Folgen verheerend sein könnten. Die Lohnstruktur für leitende Führungskräfte und Manager muss entsprechend angepasst werden, um das Eingehen übermäßiger Risiken zu verhüten. Dies ist Teil der neuen ethischen Verantwortung der Unternehmen.

151. Länder stehen nun vor dem großen Problem, für private und staatliche Unternehmen, einschließlich von Firmen aus der Sozialwirtschaft wie Genossenschaften und ähnliche institutionelle Formen, sowie für Auslandskapital und inländische Ersparnisse, die richtigen Anreize zu setzen, damit das Unternehmertum und Initiativen in Unternehmen in einem nachhaltigen Entwicklungsrahmen gefördert werden.

Besteuerung und nachhaltiges Wachstum

152. Weitgehendes Einvernehmen im Bereich der Besteuerung ist eine wesentliche Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Der Aufbau von Kapazität zur Erhebung von Steuern ist ein entscheidender Schritt bei der Entwicklung der sozialen Infrastruktur, die für ein armutverringendes Wachstum in einer offenen Weltwirtschaft erforderlich ist. Dies impliziert ein breit abgestütztes Verständnis der Größe des öffentlichen Sektors, seiner grundlegenden Aufgaben und Garantien hinsichtlich der Nachhaltigkeit und effektiven Nutzung staatlicher Mittel. In den letzten Jahrzehnten gab es eine weitverbreitete Tendenz zur Senkung von Steuern sowie zu einer Eingrenzung staatlicher Aufgaben. Darüber hinaus bewirkte der Wettbewerb zwischen den Ländern Druck auf die Steuersätze. Die derzeitige Krise zwingt zu einem grundlegenden Umdenken.

153. Bei der Konzeption von Steuer- und Leistungssystemen muss Zielen und Verteilungseffekten stärker Rechnung getragen werden, wobei aber auch die Förderung von Investitions- und Beschäftigungsanreizen nicht außer Acht gelassen werden darf. Steuer- und Sozialpolitiken müssen die Beschäftigung fördern, zugleich aber sicherstellen, dass die Gewinne aus Wachstum und Produktivität weitreichender verteilt werden.

154. In früheren Berichten habe ich mich einen für einen Grundsockel der Sozialen Sicherheit ausgesprochen. Wesentlich ist, dass in Diskussionen über Steuerpolitik und finanzpolitische Tragfähigkeit auch die Frage der Finanzierung eines solchen Sockels berührt wird. Es ist möglich, die Sozialpolitik ohne die Aufgabe von Wachstums- oder Beschäftigungszielen effizienter zu nutzen. Regierungen sollten ihre Ausgaben für Gesundheitsversorgung, Bildung, öffentliche Infrastruktur, Renten und soziale Sicherheitsnetze ausweiten. Dies bedeutet, dass bei bestehenden Ausgabenbeschlüssen neue Prioritäten gesetzt werden müssen, vor allem in Ländern mit großer Ungleichheit. In der Tat geben Länder, in denen eine große Ungleichheit besteht, in der Regel weniger für Bildung und Gesundheit aus¹.

155. Ganz allgemein müssen Steuersätze mit dem Wachstum von privaten Investitionen und Unternehmen und dem anerkannten Bedarf an Investitionen in staatliche Güter und Dienstleistungen in Einklang gebracht werden.

Verbesserung der Qualität des Wirtschaftswachstums durch eine bessere Beschäftigungsqualität

156. Schon vor der Krise gab die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze Anlass zur Besorgnis. Die Zahl atypischer und informeller Arbeitsplätze ist laufend angestiegen. Im Durchschnitt sind solche Tätigkeiten schlechter entlohnt als eine Standardbeschäftigung. Diese Tendenz trug zum Anstieg der Einkommensunterschiede in Industrie- wie in Entwicklungsländern bei. Auf der Suche nach Lösungen für die gegenwärtige Krise müssen wir darauf achten, dass kein zu großes Lohngefälle zwischen regulären und atypischen Beschäftigungsverhältnissen entsteht.

157. Die formale Beschäftigung muss für Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern attraktiver gemacht werden. Viele Länder suchen gegenwärtig nach neuen Wegen, um für Arbeitneh-

¹ Internationales Institut für Arbeitsfragen, *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization*, Genf, 2008.

mer und Unternehmen Sicherheit und Anpassungsfähigkeit an den Wandel zu gewährleisten. Wo das Gleichgewicht gefunden wird – und ein Gleichgewicht muss es geben –, ist von Land zu Land verschieden. Allerdings wurden mehr Fortschritte dabei erzielt, den Schutz der Arbeitsplätze zu lockern als den Schutz der Arbeitnehmer zu stärken. Die Beseitigung dieses Ungleichgewichts ist für die langfristige Beschäftigungsintensität des Wachstums von entscheidender Bedeutung.

158. Eine wesentliche Komponente der Verringerung von Armut, der persönlichen Ermächtigung und der sozialen und wirtschaftlichen Mobilität in die formelle Wirtschaft sind gezielte Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Produktivität der informellen Wirtschaft.

Koordinierte makroökonomische Maßnahmen und Beschäftigungs- und Sozialschutz

159. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass in vielen Ländern in den letzten Jahrzehnten der Anteil der Arbeit am Volkseinkommen rückläufig war. Dieser Rückgang lässt vermuten, dass die Löhne hinter dem Produktivitätswachstum zurückgeblieben sind. Eine solche Tendenz ist weder gesund noch nachhaltig. In einigen Ländern trug dies zu einem zu sehr von Exporten abhängigen unausgewogenen Wachstum bei; in anderen führte es zu einer Vergabe von Krediten zur Finanzierung von Immobilien und Konsum in einem die Rückzahlungsfähigkeit der Lohnempfänger übersteigenden Maß.

160. Für wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit ist es von entscheidender Bedeutung, Lohnerhöhungen wieder an das Produktivitätswachstum zu koppeln. Dies setzt einen Rahmen voraus, in dem Unternehmen wettbewerbsfähige Lohnstückkosten durch Produktivitätswachstum und nicht durch eine Unterbewertung der Arbeit erzielen. Wenn gewährleistet ist, dass Arbeitnehmer in Fragen der Lohnfestsetzung und des Schutzes eine ausreichend starke Verhandlungsposition haben, würde dies maßgeblich dazu beitragen, Einkommensungleichheiten wie auch Ungleichgewichte bei Lohn- und Gewinnanteilen zu beseitigen.

161. Eine bemerkenswerte Reaktion auf die Krise waren die beispiellosen Bemühungen zur Koordination konjunktureller Stützungsmaßnahmen in ausreichendem Maß, um deflationäre Auswirkungen der Finanzkrise auf Produktion, Konsum und Beschäftigung zu neutralisieren. Einige Regierungen haben sich zum Erreichen eines bestimmten Beschäftigungsziels oder zur Rettung oder Schaffung einer bestimmten Zahl von Arbeitsplätzen verpflichtet.

162. Makroökonomische Maßnahmen konzentrieren sich im Allgemeinen auf finanzielle Ziele im Bereich von Stabilität und Wachstum; sie sollten aber auch deren soziale Auswirkungen berücksichtigen. Ein wesentliches Ziel der nationalen Wirtschaftspolitik sollte ein hohes Beschäftigungsniveau sein. Insbesondere Zentralbanken sollten bei der Entwicklung und Bewertung ihrer Maßnahmen Beschäftigungs- und soziale Ziele einbeziehen. Wir sollten uns vor Augen halten, dass sowohl der IWF als auch die WTO Ziele der Vollbeschäftigung in ihre Verfassung aufgenommen haben.

163. Den meisten Ländern stehen in Ermangelung einer besseren globalen Koordination nur begrenzt Möglichkeiten für nationale Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und sozialen Schutz zur Verfügung. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass Handel und Investitionen aufgrund der globalen wirtschaftlichen Interdependenz ebenso viel Einfluss auf das Beschäftigungsniveau haben wie nationale Beschlüsse, und zum anderen darauf, dass schnell eine Sanktionierung durch internationale Kapitalmärkte erfolgen kann, wenn ein Land individuelle Maßnahmen ergreift.

164. Es spricht viel für eine verstärkte grundsatzpolitische Koordination. Es kommt darauf an, dass sich eine derartige Koordination nicht nur mit monetären, fiskalischen, handels- sowie devisenpolitischen Maßnahmen befasst, sondern auch mit Beschäftigung und sozialem Schutz. Zur Verwirklichung des Ziels der Vollbeschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit ist eine globale grundsatzpolitische Koordination der Länder erforderlich. Einfach ausgedrückt erfordert eine größere makroökonomische Interdependenz eine stärkere makroökonomische Koordination.

Ein globaler Ordnungsrahmen für eine faire Globalisierung

165. Die globale Krise hat das Bewusstsein dafür geschärft, dass angesichts der engen Verbindungen zwischen Ländern eine größere internationale Kooperation notwendig ist. Diese Verbindungen reichen von Handels- zu Investitions-, Steuer- und Umweltpolitiken, die alle spürbare Auswirkungen auf andere Länder haben und beeinflussen, wie sich diese – und die Weltwirtschaft – von der derzeitigen Krise erholen werden.

166. Die Ausweitung des ursprünglichen Tätigkeitsfeldes der G20 als einer Begegnungsstätte für Finanzminister ist ein wichtiger Schritt beim Aufbau effizienterer und stärker auf Einbeziehung ausgeglichener Entscheidungsforen. Allerdings handelt es sich hierbei um ein Ad-hoc-Konstrukt, das zu gegebener Zeit fester im System der Vereinten Nationen verankert werden muss. Die Weltwirtschaft wird sich mit einer lang andauernden Wirtschaftskrise auseinandersetzen müssen, die zu einer noch tieferen Arbeitsmarktkrise und großer sozialer Not führen wird, es sei denn, bei der Antwort auf die

Krise wird eine stärkere internationale Koordination erreicht. Keine internationale Organisation und kein Land hat den Auftrag oder die Fähigkeit, sich mit allen Facetten der Krise und den zugrundeliegenden Ursachen zu befassen.

167. Die Führer der G20 haben erklärt, sie befürworten eine Charta für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, für die Bundeskanzlerin Merkel in Absprache mit den Leitern der OECD, der IAO, des IWF, der Weltbank und der WTO plädiert hatte². Ich bin überzeugt, dass dies eine wichtige Initiative für die Zukunft eines ausgewogenen globalen Ordnungsrahmens ist. Die IAO ist fest entschlossen, zur Unterstützung dieser Charta ihre Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen weiter zu stärken.

168. Die IAO ist darüber hinaus ein aktiver und engagierter Teilnehmer des Systems der interinstitutionellen Koordination im Rahmen des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen unter dem Vorsitz des Generalsekretärs. Die umfassende Mitwirkung des IWF, der Weltbank und der WTO an diesem Prozess wird nachdrücklich begrüßt.

169. Ich bin der Ansicht, dass die Fähigkeit der IAO, Ländern Beratung zu erteilen und Einfluss zu nehmen auf grundsatzpolitische Beschlüsse, durch eine weitere Intensivierung dieser kooperativen Tätigkeiten mit den Bretton-Woods-Institutionen und den Vereinten Nationen deutlich gestärkt würde. Für den Erfolg eines Globalen Beschäftigungspaktes wäre dies von essentieller Bedeutung.

170. Dem IWF wurde die Verantwortung für die Überwachung und Beurteilung globaler finanzieller und makroökonomischer Risiken übertragen. In ähnlicher Weise haben die G20 die IAO aufgefordert zu beurteilen und zu prüfen, wie Länder mit der menschlichen Dimension der Krise umgehen. Um dem Ersuchen der G20 nachzukommen, müssen der IWF und die IAO ihre Zusammenarbeit verbessern. Hierzu wird die IAO ihre Fähigkeit zur Überwachung und Evaluierung von Maßnahmen der Krisenreaktion verstärken und dabei eng mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten.

171. Die IAO hat die Fähigkeit und die Verantwortung, in Zusammenarbeit mit anderen multinationalen Organisationen, insbesondere dem IWF, der Weltbank, dem UNDP, dem UNEP und der WTO, eine entscheidende Rolle in der Zeit nach der Krise zu übernehmen, um zu gewährleisten, dass die Weltwirtschaft im 21. Jahrhundert nicht nur integriert, sondern auch integrativ und gerecht ist. Eine wesentliche Voraussetzung wird das Erreichen einer größeren Konvergenz und Kohärenz der Handels-, Finanz-, Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltmaßnahmen sein.

Tätigkeiten der IAO

172. Die IAO hat bereits ihre Ressourcen und ihr Fachwissen mobilisiert, um ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen auf nationaler und regionaler Ebene zu unterstützen und über den Verwaltungsrat und jetzt die Internationale Arbeitskonferenz auf die Dimension der Krise im Arbeits- und Unternehmensbereich sowie in sozialer und menschlicher Hinsicht zu reagieren. Es kann und muss aber noch mehr getan werden.

173. Auf der Grundlage einer auf der Internationalen Arbeitskonferenz getroffenen Vereinbarung über die Verwirklichung eines Globalen Beschäftigungspaktes wird die IAO ihre Unterstützung für Mitgliedsgruppen wie nachfolgend dargestellt organisieren.

Überwachung der als Antwort auf die Krise durchgeführten Beschäftigungs-, Arbeits- und Sozialpolitiken und -programme

174. Um die bereits in Gang gesetzten Tätigkeiten voranzutreiben, wird das Amt seine Fähigkeit zur Überwachung der von Ländern als Antwort auf die Krise durchgeführten Politiken, Programme und Maßnahmen stärken. Dies würde Folgendes beinhalten: kurzfristige Überwachung einschlägiger Daten zur Verfolgung der Entwicklung der Beschäftigungs- und sozialen Krise; Einrichtung und Unterhalt einer Datenbank über grundsatzpolitische Antworten, auf die bei der Beratung von Ländern zurückgegriffen werden kann; Länderstudien und Studien bestimmter Maßnahmen in einem oder mehreren Ländern um herauszufinden, was am besten funktioniert; und neueste Informationen über die Umsetzung des Globalen Beschäftigungspaktes. Dabei werden wir mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten.

175. Eine wichtige Aufgabe der IAO ist es, Informationen über die von Regierungen und Sozialpartnern als Antwort auf die Krise durchgeführten Maßnahmen und Aktionen zur Verfügung zu stellen. Die IAO wird sich auf ihr Netzwerk und ihre Dienste stützen, um den Austausch von Erfahrungen, bewähr-

² Siehe die gemeinsame Presseerklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, OECD-Generalsekretär Angel Gurría, WTO-Generaldirektor Pascal Lamy, Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes Juan Somavia, dem Geschäftsführenden Direktor des IWF Dominique Strauss-Kahn und Weltbank-Präsident Robert B. Zoellick anlässlich ihres Treffens am 5. Februar 2009 in Berlin.

ten Praktiken und Kenntnissen in Ländern und Regionen zu erleichtern. Die IAO wird insbesondere die Süd-Süd-Kooperation innerhalb und zwischen Regionen fördern.

Auf Wunsch Bereitstellung von Notdiensten für Mitgliedsgruppen im Rahmen eines Globalen Beschäftigungspaktes

176. Das Amt wird ein Helpdesk einrichten, um Mitgliedsgruppen Beratung und Orientierungshilfe bei der Bewältigung der Krise und der Durchführung des Globalen Beschäftigungspaktes zu bieten. Es wird auf frühere und neue Erfahrungen in diesem Bereich zurückgreifen, um eine praktische, leicht zugängliche Einrichtung zu schaffen.

177. Auf Wunsch kann das Amt Mitgliedsgruppen unterstützen, die einen nationalen Globalen Beschäftigungspakt einführen oder bereits eingeleitete Maßnahmen, mit denen dieselben Ziele verfolgt werden, stärken möchten. Dies wird im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit geschehen.

Stärkung von Partnerschaften mit multilateralen Organisationen

178. Die Krise zeigt nachdrücklich auf, warum eine weitere Stärkung der Kooperation der multilateralen Organisationen erforderlich ist. Die IAO hat die Fähigkeit, in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen eine entscheidende Rolle in der Zeit nach der Krise zu übernehmen, um zu gewährleisten, dass die Weltwirtschaft sich im 21. Jahrhundert auf eine faire Globalisierung zubewegt und in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht nachhaltig ist.

179. Der IWF und die IAO wurden beauftragt, unterschiedliche Dimensionen der Krise zu überwachen. Es gibt Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit und die Nutzung von Synergien.

180. Ein weiterer Weg für eine Zusammenarbeit ist die von der Weltbank vorgeschlagene Verwundbarkeits-Finanzierungsfazilität, die Ländern Mittel für Investitionen in beschäftigungsintensive Infrastrukturprojekte, Maßnahmen des sozialen Schutzes und die Finanzierung von Klein- und Mittelbetrieben sowie Mikrofinanzinstitutionen bieten kann. Dieser Ansatz steht im Einklang mit der im Globalen Beschäftigungspakt befürworteten Strategie.

181. An anderen Stellen dieses Berichts wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Koordinationsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen das multilaterale System aufgefordert hat, „bei der Formulierung und Umsetzung einer globalen und kohärenten Antwort auf die Krise und der Umsetzung in konkrete Maßnahmen auf Landesebene eine zentrale Rolle zu übernehmen“. Die IAO wird weiterhin über den Hochrangigen Ausschuss für Programmfragen eng mit einer Reihe von Organisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen bei der Entwicklung gemeinsamer Initiativen als Antwort auf die Krise zusammenarbeiten. Auf Landesebene wird die IAO im Rahmen des UNDAF-Prozesses und auf (sub)regionaler und globaler Ebene im Rahmen der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen mit anderen Organisationen kooperieren.

182. Die IAO wird ihre Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen, einschließlich der regionalen Wirtschaftskommissionen und regionalen Entwicklungsbanken, im Bereich der Konzeption und Unterstützung von Strategien und Maßnahmen zur Antwort auf die Krise, die den Verhältnissen jeder Region angepasst sind, weiter stärken.