

**Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung 2010**

**Bericht I(C)**

# **Erholung und Wachstum mit menschenwürdiger Arbeit**

**Internationales Arbeitsamt Genf**

ISBN 978-92-2-721916-7 (print)  
ISBN 978-92-2-721917-4 (web pdf)  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2010*

---

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

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

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

---

---

## Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Einleitung .....	1
1. Erholung auf der Kippe.....	11
2. Politische Lehren aus Krisenreaktionen .....	18
3. Die Erholung sichern, eine faire Globalisierung gestalten: Wesentliche politische Herausforderungen .....	26
4. Die Fähigkeit der IAO steigern, sich den neuen Herausforderungen zu stellen .....	44



---

## Einleitung

### Qualitativ gute Arbeitsplätze im Mittelpunkt der Erholung

1. Vor einem Jahr, als die globale Finanz- und Wirtschaftskrise in vollem Gang war, einigte sich die Internationale Arbeitskonferenz auf einen Globalen Beschäftigungspakt als grundsatzpolitischen Beitrag zur Bewältigung der schlimmsten weltweiten Beschäftigungskrise seit der Weltwirtschaftskrise. Er hat in allen Regionen Unterstützung erhalten<sup>1</sup> einschließlich der Billigung des Gipfels der G20-Staats- und Regierungschefs in Pittsburgh<sup>2</sup> und der Folgetagung ihrer Arbeits- und Beschäftigungsminister in Washington, D.C.
2. Einige Anzeichen einer schwachen wirtschaftlichen Erholung werden deutlicher, und manche Länder – besonders in Asien – wachsen schneller. Jetzt aber ist die Gefahr einer neuen Phase der Finanzkrise im Zusammenhang mit Staatsschulden aufgetaucht, die die Wachstumsaussichten für einige Länder gefährdet, möglicherweise Auswirkungen auf die Weltwirtschaft hat und wiederum Zweifel an der Stabilität des internationalen Finanz- und Währungssystems entstehen lässt. Das 750 Milliarden Euro-Unterstützungspaket, das von der Europäischen Union mit Unterstützung anderer Länder über den IWF geschnürt worden ist, zeugt von diesen neuen Ungewissheiten. Es war eine rasche und entscheidende Reaktion.
3. Wenn wir uns Gedanken darüber machen, wie wir das Hauptproblem meistern sollen, nämlich die Erholung weltweit auf eine starke Grundlage zu stellen, während wir gleichzeitig mit der Realität hoher Staatsschulden und großer Haushaltsdefizite konfrontiert sind, dürfen wir nicht vergessen, dass für viele erwerbstätige Frauen und Männer und für viele Unternehmen in der realen Wirtschaft die Erholung noch nicht eingesetzt hat.
4. Obgleich die Beschäftigung wieder wächst, ist die weltweite Arbeitslosigkeit nach wie vor auf einem Rekordniveau. Dies ist nur die Spitze des Eisbergs der entmutigten Arbeitssuchenden, unfreiwilligen Zeit- und Teilzeitarbeitskräfte, informellen Beschäftigung, Lohn- und Gehaltskürzungen und Leistungsminderungen. In vielen Ländern gibt es noch viel Leid. Unsicherheit und Ungewissheit überwiegen für Unternehmen wie für Arbeitnehmer.
5. Wir wissen, dass es keine nachhaltige Erholung ohne eine Erholung der Beschäftigung gibt. Die Herausforderung besteht darin, eine von der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen getragene Erholung sicherzustellen und zu beschleunigen und auf einen Pfad starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstums zu gelangen, der zu der sozialen Stabilität führt, die durch menschenwürdige Arbeit für alle gewährleistet wird. Dies ist das Fundament eines nachhaltigen Defizit- und Schuldenabbauprozesses.

---

<sup>1</sup> Regionale Erklärungen finden sich auf den regionalen Seiten der Website des Globalen Beschäftigungspakts unter <http://www.ilo.org/jobspact/lang--en/index.htm> (Seitenaufruf am 19. Mai 2010).

<sup>2</sup> In einem Kapitel mit der Überschrift „Qualitativ gute Arbeitsplätze in den Mittelpunkt der Erholung stellen“ stellt die Erklärung der G20-Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Pittsburgh, Sept. 2009, folgendes fest: „Wir begrüßen auch die vor kurzem angenommene EntschlieÙung der IAO über Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt, und wir verpflichten unsere Länder dazu, Schlüsselemente seines allgemeinen Rahmens zur Förderung der sozialen Dimension der Globalisierung zu übernehmen. Die internationalen Institutionen sollten die IAO-Normen und die Ziele des Beschäftigungspakts in ihren Krisen- und Nachkrisenanalysen und bei ihren Tätigkeiten zur Politikgestaltung berücksichtigen.“

6. Mit unserer Dreigliedrigkeit und Erfahrung der realen Wirtschaft haben wir in der IAO eine große Mitverantwortung für die Gestaltung der nationalen und globalen Politiken, die uns zu wirtschaftlicher Erholung führen können. Das ist die Botschaft, die ich immer wieder von unseren Mitgliedsgruppen in allen Regionen gehört habe. Es ist aber auch die Sorge der großen internationalen Akteure, die das Ziel der qualitativ guten Arbeitsplätze in den Mittelpunkt der Erholung gestellt haben.

7. Jetzt, Mitte 2010, ist eine rasch wachsende Besorgnis zu verzeichnen, dass die Fortschritte auf dem Weg zu diesem sehr weitgehend akzeptierten Ziel aufgrund einer gefährlichen neuen Wende der Finanzkrise gefährdet sein könnten. In diesem Bericht beleuchte ich die Art dieser Bedrohung, ihre Folgen für die Welt der Arbeit und für unsere Organisation, die Lehren der jüngeren Vergangenheit, auf die wir uns stützen können, und die politischen Schlüsselfragen, die wir in Zukunft angehen müssen.

## Die Erklärung von 2008 hat uns einen zuverlässigen Kompass an die Hand gegeben

8. Auf unserem Weg nach vorn können wir uns von einem guten Kompass leiten lassen: Die Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung. Sie sagt uns, dass die Förderung der Sozialen Gerechtigkeit nach wie vor das Leitmotiv unsere Politiken und Aktionen sein muss. Sie sagt uns, dass eine faire Globalisierung, die Chancen für alle bietet, eine dringende Notwendigkeit ist, und sie sagt uns, dass wir - die Internationale Arbeitskonferenz, der Verwaltungsrat und das Amt – unsererseits die notwendigen Veränderungen in der Verwaltungsführung und im Management vornehmen müssen, um unseren Mitgliedsgruppen besser zu Diensten zu sein und unsere internationalen Verpflichtungen besser zu erfüllen. Ich hoffe, dass dieser Bericht zu der Aussprache beitragen kann, die auf dieser Tagung der Konferenz über den wiederkehrenden Gegenstand „Beschäftigung“ stattfinden wird – eine bedeutende Neuerung, die durch die Erklärung von 2008 eingeführt worden ist.

9. Die Erklärung vermittelt uns eine weitsichtige Vision davon, wie wir auf dem prinzipiellen Vermächtnis unserer Verfassung aufbauen und eine Organisation gestalten wollen, die in der Lage ist, den sich weiterentwickelnden Bedürfnissen unserer Mitgliedsgruppen in der Welt der Arbeit gerecht zu werden: Bedürfnisse, die infolge des raschen Wachstums der Größe und des Einflusses des Finanzsektors, seiner systemischen Volatilität und wiederholter Krisen erhebliche Änderungen erfahren haben<sup>3</sup>. In einer Zeit der Ungewissheit bietet uns die Bekräftigung der Bedeutung unseres auf Rechten basierenden Ansatzes und unserer Prozesse des sozialen Dialogs durch die Erklärung eine solide Grundlage für die Bewertung und Auswahl von Politikoptionen.

10. Bei vielen der Politikoptionen, mit denen Regierungen und zwischenstaatliche Gremien konfrontiert sind, geht es um Entscheidungen, die durch inhärente Konflikte zwischen menschlichen Werten und Marktwerten und zwischen spekulativen und produktiven Investitionen notwendig geworden sind; Entscheidungen, die die Würde der Arbeit und die Art und Weise, wie sie stabile Familien und zusammengehörige Gemeinschaften stützt, achten müssen. Sie werden auch die Frage der Gerechtigkeit aufwerfen: Welche Teile der Gesellschaft sollten die Hauptlast der Kosten der Krise tragen und wie

---

<sup>3</sup> Lateinamerika in den achtziger Jahren, die Asien-Krise in den neunziger Jahren, die „Dot.com“-Blase und die Subprime-Krise Anfang des 21. Jahrhundert, ganz zu schweigen von den Wirtschaftskrisen, von denen Länder wie Argentinien, Mexiko, Türkei, Brasilien und die Russische Föderation in den letzten 15 Jahren betroffen waren.

können die Schwächsten besser geschützt und gestärkt werden? Es geht nicht an, dass arbeitende Familien und kleine Unternehmen letztlich dafür zahlen müssen.

11. Die Perspektive der Sozialen Gerechtigkeit hat bei der Ausarbeitung des Globalen Beschäftigungspakts als Richtschnur gedient, zusammen mit einem produktiven Ansatz – einem Ansatz, der auf den Investitionen, Innovationen und nachhaltigen Unternehmen basiert, die für die Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen entscheidend sind.

## Die Stabilisierung der Finanzmärkte

12. Im Licht des Mandats der Erklärung von Philadelphia und der Erklärung von 2008 hat die IAO heute die Aufgabe, aus einer realwirtschaftlichen Perspektive zu beurteilen, ob die Entwicklung der globalen Finanzmärkte und die Reformvorschläge dazu dienen werden, dauerhaftes langfristiges Wachstum, nachhaltige Unternehmen und menschenwürdige Arbeit zu schaffen und zu erhalten.

13. Durch die neueste, auf die „Staatsschulden“ zurückzuführende Wende in der globalen Finanzkrise sind jetzt äußerst strenge und schmerzhaft soziale Maßnahmen in Gang gesetzt worden, deren Umsetzung für jede Regierung schwierig ist. Die daraus sich ergebenden Spannungen sind bereits spürbar. Die Maßnahmen, auf die ich Bezug nehme, werden entweder autonom von Ländern beschlossen oder sind eine Vorbedingung für massive staatliche Garantien für das Finanzsystem und internationale Unterstützung für Regierungen. Dies kann das Wachstum in etlichen Ländern auf kurze Sicht lähmen und schließlich die globale Erholung gefährden. Genau das geschieht zur Zeit, hauptsächlich in Europa; ob auch andere Regionen davon angesteckt werden können, ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar, die Gefahr besteht aber auf jeden Fall.

14. Politische, soziale und finanzielle Stabilität hängen zusammen – eine Lehre aus der Vergangenheit, an die wir uns erinnern müssen und die wir beherzigen müssen, wenn wir die Art von Katastrophen vermeiden wollen, die entstehen können, wenn dieser Zusammenhang aus den Fugen gerät.

15. Im Jahr 2009 retteten die Regierungen Finanzinstitute, die ein systemisches Risiko darstellten – die berühmten „too big to fail“-Banken. Sie haben sich inzwischen erholt; Bewertungen, Gewinne und Boni steigen; und auf den Finanzmärkten macht sich ein Gefühl des „back to business as usual“ breit, weitermachen wie zuvor. Dennoch sind viele toxische Wertpapiere nicht absorbiert worden, und in vielen Ländern ist man von einer normalen Kreditversorgung der realen Wirtschaft, wie sie vor der Krise gegeben war, noch weit entfernt, wenngleich die meisten Zentralbanken die Versorgung mit Liquidität zu sehr niedrigen Zinssätzen ausweiten. Wir haben also die eigentliche Finanzkrise noch nicht überwunden. Nachdem sie ihr Selbstbewusstsein wiedergewonnen haben, zeigen die Finanzmärkte jetzt mangelndes Vertrauen in die hohe staatliche Verschuldung bestimmter Länder in der Euro-Zone – manche würden sogar sagen, sie haben begonnen, damit zu spekulieren –, sie haben die Bonität ihrer Anleihen herabgestuft und einen möglichen globalen Dominoeffekt in Gang gesetzt, der zur Zeit unter Kontrolle ist. Volatile Kapitalströme kurzfristiger heißer Gelder haben in letzter Zeit erheblich zugenommen, wie der IWF dokumentiert hat <sup>4</sup>.

16. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Staatsschuld- und Haushaltsdefizitprobleme vieler Länder reell sind und als eine nationale wie globale Stabilitäts-

---

<sup>4</sup> IWF: *Global Financial Stability Report* (Washington, D.C., Apr. 2010). Siehe insbesondere Kap. IV zur Ausweitung der Versorgung mit globaler Liquidität.

frage behandelt werden müssen. Es ist legitim zu fragen, warum und wie sie selbst vor der Krise einen so hohen Stand erreichten. Diese Fragen müssen angegangen werden. Sie werfen wichtige Fragen der nationalen Verantwortung und der internationalen Überwachung auf.

17. Alle, sowohl Schuldner als auch Gläubiger, machten Fehler aufgrund des Glaubens an leichtes Geld und der weit verbreiteten Akzeptanz eines hohen Schuldenlevels, die damals vorherrschten. Beide stehen nun in der Pflicht, einen Beitrag zur Lösung der Probleme zu leisten.

18. Die öffentliche Verschuldung der fortgeschrittenen Länder der G20 stieg von 72,9 Prozent des BIP im Jahr 2007 auf 90,6 Prozent im Jahr 2009, und die Haushaltsdefizite der G7-Länder liegen jetzt bei 8,8 Prozent des BIP gegenüber 1,1 Prozent im Jahr 2007. Wir scheinen jetzt zu vergessen, dass mit diesen Mitteln Banken gerettet wurden und eine Depression abgewendet wurde, zur allgemeinen Erleichterung aller. Im Gegensatz dazu wiesen die G20-Schwellenländer im Jahr 2009 eine öffentliche Schuldenquote von 38 Prozent gegenüber 36,9 Prozent im Jahr 2007 auf. Im Jahr 2007 verzeichnete diese Gruppe einen kleinen Haushaltsüberschuss, während sie heute Defizite in Höhe von 4,9 Prozent des BIP aufweist<sup>5</sup>.

19. Der Umfang der Defizite und die Höhe der Schulden müssen zurückgeführt werden; aber dies muss auf geordnete Weise geschehen. Viele Länder haben sich bereits national und international zu Ausstiegsstrategien in einem mit der Sicherstellung einer Erholung, insbesondere im Bereich der Beschäftigung, im Einklang stehenden Tempo verpflichtet. Die G20-Finanzminister erklärten im April 2010: „Wir alle sollten glaubwürdige Strategien für den Ausstieg aus außergewöhnlichen gesamtwirtschaftlichen und finanziellen Unterstützungsmaßnahmen erarbeiten, die auf die Umstände einzelner Länder zugeschnitten sind, und dabei etwaige Nebeneffekte berücksichtigen. Sie sollten beibehalten werden, bis die Erholung nachhaltig vom privaten Sektor getrieben wird und stärker gefestigt ist. Wir unterstrichen die Notwendigkeit, gut koordinierte Wirtschaftspolitiken zu verfolgen, die mit soliden öffentlichen Finanzen im Einklang stehen; Preisstabilität; stabile effiziente und elastische Finanzsysteme; Schaffung von Arbeitsplätzen; und Armutsverringerung.“<sup>6</sup>

20. Dieses Engagement seitens Ländern, die einen erheblichen Teil der Weltproduktion ausmachen, bestand schon vor Ausbruch der letzten Krise. Warum haben die Märkte ausgerechnet diesen Zeitpunkt gewählt, um die Entschlossenheit der Regierungen zur Konsolidierung der Haushalte auf die Probe zu stellen, als Ausstiegsstrategien bereits im Gang waren?

21. Ist dies eine neue vorübergehende „Herdenreaktion“ von Investoren, die nach kurzfristigen Gewinnen in einem immer noch volatilen Umfeld suchen? Eine kalkulierte Wette, um den Euro zu schwächen und die Entschlossenheit Europas auf die Probe zu stellen? Eine kriseninduzierte Besorgnis über die langfristig unhaltbaren Schulden- und Defizitstände vieler großer entwickelter Länder? Oder haben traditionelle Investoren, Pensionsfonds und andere Angst vor einem künftigen inflationären Umfeld, das den Wert ihrer Anlagen schmälern würde?

---

<sup>5</sup> IWF: *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, *Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys (Washington, D.C., Mai 2010), zugänglich unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf> (Seitenaufruf am 19. Mai 2010).

<sup>6</sup> Kommuniqué der G20-Finanzminister, Washington, D.C., 23. Apr. 2010.



22. Vielleicht ist es einfach eine bewusste oder unbewusste Kraftprobe zwischen Finanzmärkten und Regierungen, um festzustellen, wer letztendlich die Richtung der Politik bestimmen wird. Wir wissen, dass die Märkte von Zeit zu Zeit diese Rolle spielen – indem sie zögerliche Regierungen zum Handeln zwingen. Wir haben aber auch gelernt, dass private Entscheidungen von Händlern in volatilen Finanzmärkten eine schlechte Orientierungshilfe für die staatliche Politik sind – insbesondere in Krisenzeiten.
23. Es kann auch eine tiefergehende und dennoch unklare geo-ökonomische Verschiebung widerspiegeln, die ein Schlaglicht auf die Tatsache wirft, dass die entwickelte Welt insgesamt möglicherweise über ihre Verhältnisse lebt, während die Entwicklungswelt unter ihren Bedürfnissen lebt. Kündet dies vom Anfang einer globalen Neu-Ausbalancierung der Produktion und des Verbrauchs in der Zukunft? Man stelle sich den erheblichen Beitrag zu Investitionen und Wachstum in der Entwicklungswelt vor, der sich aus einer Freisetzung der Ressourcen ergeben könnte, die in den Staatsschulden der entwickelten Welt gebunden sind!
24. Diese Fragen sind wichtig, weil – wie ich betonen möchte – sie sich zu einer Zeit stellen, da die Regierungen sich darin einig sind, dass Strategien für den Ausstieg aus den Konjunkturpaketen vorgesehen werden müssen. Viele haben damit bereits begonnen, und in diversen Foren für globale Zusammenarbeit werden heikle Gespräche darüber geführt, wie sichergestellt werden soll, dass sie zeitlich mit einem Anziehen der privaten Nachfrage und des Wachstums zusammenfallen. Diese Bemühungen um einen geordneten Rückzug werden durch den plötzlichen Druck auf die Staatsschulden auf jeden Fall gestört.
25. Dies muss man sich vor Augen halten. Die Realität in der realen Wirtschaft, von der sich die Welt der Finanzen zunehmend abzukoppeln scheint, ist, dass wir in vielen Ländern mit einer schwachen Erholung konfrontiert sind, die noch keineswegs gesichert ist, insbesondere in Bezug auf das, was für arbeitende Familien am meisten zählt: die Erholung der Beschäftigung.
26. Jetzt werden aufgrund des Drucks der Finanzmärkte viele Länder aber zu strengen fiskalpolitischen Maßnahmen gezwungen, die die Erholung gefährden und es weniger wahrscheinlich machen, dass die Investitionen, das Wachstum, die Beschäftigung und die Löhne auf kurze Sicht anziehen oder dass die Steuereinnahmen in absehbarer Zeit steigen werden. Damit wird es im Endeffekt schwieriger werden, die Defizite abzubauen und die Schulden zu tilgen.
27. Weshalb nun sollte zu diesem sehr unsicheren Zeitpunkt einer schwachen Erholung die Staatsschuldenfrage wie ein heraufziehendes Gewitter für die Märkte zur großen, dringenden, alles überlagernden globalen politischen Priorität werden<sup>7</sup>? Dies liegt möglicherweise nicht in ihrem eigenen Interesse, wenn es zu einer größeren Schrumpfung der Wirtschaft oder zu einer Double-Dip-Recession führt. Es war eine solche Reaktion, die zur Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre beitrug. Wir sollten nicht vergessen, dass die negative fiskalische Situation von heute weit mehr auf erheblich niedrigere Steuereinnahmen aufgrund des rückläufigen BIP-Wachstums zurückzuführen ist als auf

---

<sup>7</sup> J.C. Trichet, der Präsident der Europäischen Zentralbank, beschrieb die Situation wie folgt: „Eine Reihe von Märkten funktionierte nicht mehr ordnungsgemäß. Es war ungefähr die gleiche Situation wie Mitte September 2008 nach der Insolvenz von Lehman Brothers“. Interview mit dem *Spiegel*, 13. Mai 2010, zugänglich unter <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100515.en.html> (Seitenaufruf am 19. Mai 2010).

die Ausgaben für Konjunkturpakete, die im übrigen im letzten Jahr von den Märkten begrüßt wurden<sup>8</sup>.

28. Tatsache ist, dass ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes globales Wachstum im Verein mit starker Beschäftigungsschaffung der einzige vernünftige Weg nach vorn ist. Dies sollte die globale wirtschaftliche Priorität sein. Innerhalb der durch die derzeitige Lage vorgegebenen finanziellen Grenzen ist es unbedingt erforderlich, staatlichen Programme zugunsten der Beschäftigung und des sozialen Schutzes Vorrang zu geben vor denjenigen mit einem begrenzten produktiven und beschäftigungspolitischen Inhalt. Wir müssen auf gezielten produktiven Politikpaketen zur Stimulierung der Investitionen und eines einkommensinduzierten Wachstums bestehen, die auch zur Kompensierung der staatlichen Einnahmenverluste beitragen und den fiskalischen Handlungsspielraum erweitern werden. Das wird einen geordneten Abbau der Defizite und Schulden früher ermöglichen. Dies ist der Ansatz des Globalen Beschäftigungspakts.

29. Dies sind vor allem auch die Prioritäten der Menschen. Überall in der Welt war die Teilhabe erwerbstätiger Familien an dem durch die Globalisierung geschaffenen Wohlstand begrenzt. Alle Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Ungleichheit während der letzten Jahrzehnte zugenommen hat. Andererseits besteht kein Zweifel daran, dass die Beteiligung erwerbstätiger Familien an den Kosten der Krise schon sehr groß gewesen ist und nur zunehmen kann, wenn die Lösung des Problems der Staatsschulden statt Wachstum und Beschäftigung jetzt in den Vordergrund rücken. Wir haben es zu oft erlebt, in Lateinamerika in den achtziger Jahren und in Asien in den neunziger Jahren, welche Folgen es hat, wenn Haushalte auf Kosten der Lebensumstände der Menschen ausgeglichen werden.

30. Im wesentlichen müssen wir also mit Hilfe konvergierender Politiken an beiden Fronten agieren, damit die Ziele der Haushaltskonsolidierung und die Wachstums- und Beschäftigungsziele gleichzeitig verfolgt werden. Dies erfordert Kreativität und Einfallsreichtum seitens der Politikgestalter und Mut und Entschlossenheit seitens der politischen Führer, um das richtige Gleichgewicht zu finden und auf faire Weise nicht nur die Ausgaben zu kürzen, sondern auch die Einnahmen zu erhöhen. Eine einfache Rückkehr zu den prozyklischen, herkömmlichen Auffassungen, die vor der Krise vorherrschten, wird tiefe Wunden hinterlassen. Politiken, die Produktivität, Würde und Rechte bei der Arbeit fördern, Sozialschutzprogramme, die Familien helfen und unterstützen, und sozialer Zusammenhalt für friedliche Gemeinschaften müssen im Vordergrund stehen.

31. Dieser Diskussion liegt eine Vertrauensfrage zugrunde. Viele Menschen haben den Eindruck, dass die großen Akteure des Finanzsektors ihren Sozialvertrag mit der Gesellschaft gebrochen haben. Eine vor kurzem durchgeführte Gallup-Umfrage in den Vereinigten Staaten zeigt, dass das öffentliche Vertrauen in die Banken im Zeitraum 2009-10 den niedrigsten historischen Stand erreicht hat<sup>9</sup>. Eine internationale Bankensteuer wurde von mehr als 60 Prozent derjenigen, die in Europa, und 44 Prozent derjenigen, die in den Vereinigten Staaten von der *Financial Times* und Harris befragt wurden, unterstützt<sup>10</sup>. Die besondere Rolle der Banken in der globalen Marktwirtschaft

---

<sup>8</sup> Schätzungen zufolge wird das Steueraufkommen im Vereinigten Königreich im Zeitraum 2010-11 16,4 Prozent niedriger liegen als im Jahr 2008, nach einer Meldung der *Financial Times*, 14. Mai 2010.

<sup>9</sup> D. Jacobs: „Americans' confidence in banks remains at historical low“, in *Gallup*, 6. Apr. 2010, zugänglich unter <http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historic-low.aspx> (Seitenaufwurf am 19. Mai 2010).

<sup>10</sup> R. Atkins: „Global nervousness about government defaults“, in *The Financial Times*, 17. Mai 2010.

beruhte auf dem Vertrauen, dass die Ersparnisse der Gesellschaft in ihren Händen sicher seien und dass das Kapital die Zahnräder der realen Wirtschaft schmieren würde, von der die Existenz der Menschen abhängt. Es wird ein langer und harter Weg sein, bis dieses Vertrauen wieder hergestellt ist.

32. Außerdem ist die Ethik der guten harten Arbeit mit fairer Behandlung und Entlohnung, ein Fundament der Marktinstitutionen und Verträge, durch die Schaffung von Reichtum, der mit der realen Wirtschaft immer weniger zu tun hat, stark untergraben worden. Ganz zu schweigen von dem speziellen Begriff des „Selbstwerts“, symbolisiert durch unbegrenzte Gehälter und Boni. In dieser abgeschotteten Atmosphäre, die vom realen Leben der Menschen so weit entfernt ist, wenden sich die Finanzinstitute – die im letzten Jahr von den Regierungen gerettet wurden – jetzt im Markt für Staatsschulden gegen sie. Wie legitim ihre Anliegen auch sein mögen, für Außenstehende sieht es auf jeden Fall so aus, als „bissen sie in die Hand, die sie fütterte“.

33. Dieselben Außenstehenden beobachten auch ein weiteres Phänomen: nämlich dass es den Regierungen sehr schwerfällt, Einvernehmen über eine bessere Regulierung des globalen Finanzsystems zu erzielen. Immerhin sind seit der Subprime-Krise ungefähr drei Jahre vergangen. Dies ist eine weitere Dimension der derzeitigen Kraftprobe zwischen Regierungen und Finanzmärkten.

34. Erforderlich sind, und zwar bald, starke kollektive Maßnahmen der Regierungen zur Neuregulierung des globalen Finanzsystems, um die Sicherheit der Ersparnisse, die Versorgung der realen Wirtschaft mit Kredit und eine stabile Verwaltung der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Die Summe der begreiflichen separaten Maßnahmen einzelner Regierungen, die mit einbrechenden Anleihenmärkten und haushohen Zinssätzen konfrontiert sind, könnte sich zu einem globalen Rückschlag addieren. Es bedarf besserer regionaler und globaler kollektiver Maßnahmen, um ausgewogene Ergebnisse für Erholung, nachhaltiges Wachstum und Haushaltskonsolidierung zu erzielen.

35. Wie könnte nun eine Rückkehr zu einer solideren fiskalischen Lage mit der Notwendigkeit verbunden werden, innerhalb eines vernünftigen Zeitraums wirtschaftliche Erholung und Wachstum sicherzustellen? Es erfordert eine Konvergenz von Politiken, von denen viele zur Zeit von zahlreichen nationalen und internationalen Akteuren erörtert werden, darunter die Europäische Union, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, das Financial Stability Board, der IWF und die G20. Lassen Sie mich einige davon erwähnen:

- Nicht die Prioritäten verwechseln. Für die Lösung des Verschuldungsproblems einen längeren Zeitrahmen vorsehen und Platz machen für die unmittelbaren Maßnahmen, die für die Förderung eines nachhaltigen Wachstums und nachhaltiger Arbeitsplätze erforderlich sind. Ein politisch und sozial tragfähiger Prozess der Haushaltskonsolidierung muss im Kontext einer stabilen Erholung des globalen Wachstums stattfinden. Der soziale Dialog ist unersetzlich, um soziale Unruhen zu vermeiden.
- Zeitlich gut gestaffelte koordinierte kurzfristige Ausstiegsstrategien und Defizitsenkungspolitiken sicherstellen, die mit einer fortschreitenden Erholung der realen Wirtschaft und der Beschäftigung und dem Schutz der Schwächsten verknüpft sind. Die Maßnahmen sollten auf die jeweiligen Gegebenheiten der Länder zugeschnitten sein. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen und in den Ländern Europas, anderen entwickelten Ländern, aufstrebenden Volkswirtschaften und am wenigsten entwickelten Ländern.

- Eine normale Kreditversorgung wiederherstellen – soweit erforderlich – und einem Finanzsystem im Dienst der realen Wirtschaft als Triebkraft eines starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstumsmusters volle Unterstützung und Anreize gewähren. Die Ersparnisse Ausleihungen für Innovationen, Investitionen, Handel und Konsum zuführen; was von manchen als „langweilige Bankgeschäfte“ bezeichnet wird.
- Multilateral vereinbarte Politiken ausarbeiten, die alle Optionen in Betracht ziehen und eine geordnete langfristige Verwaltung der Schuldenrückzahlungen und der Kostenteilung gestatten.
- Die Reform der Regelungen beschleunigen, um die Volatilität der Finanzmärkte zu verringern und nicht produktive und rein spekulative Tätigkeiten von Banken, Hedgefonds und Beteiligungsgesellschaften zu begrenzen.
- Die Reformvorschläge umfassen eine Regulierung von Nichtbank-Finanztätigkeiten, eine Beschränkung der Bankgeschäfte auf eigene Rechnung, eine Einschränkung der Risikobereitschaft der Banken und Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Finanzinstitute Verantwortung für ihr eigenes Marktverhalten übernehmen.
- Neue Einnahmen beschaffen durch eine faire Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen denjenigen – Personen, Unternehmen und Banken –, die am meisten von der Globalisierung und dem finanziellen Laissez-faire profitiert haben – und Familien mit mittleren Einkommen. Es gibt viele Initiativen in diesem Sinn, auch seitens des IWF.
- Die Aufsichts- und Überwachungskapazität von öffentlichen nationalen und multilateralen Stellen hinsichtlich der Finanzmarktregulierung, einschließlich grenzüberschreitender Tätigkeiten, aber auch in Bezug auf staatliche Schulden und Defizite, verbessern und gleichzeitig einvernehmliche Formen der multilateralen Überwachung entwickeln.
- Das Rechenschaftssystem überprüfen und die Transparenz der Ratingagenturen in Bezug auf ihre Aktionen und Entscheidungen und ihre potentiellen Interessenkonflikte überprüfen.
- Vor allem aber die Menschen achten und schützen. Es müssen möglicherweise harte Beschlüsse gefasst werden, die mit Blick auf Fairness und unter Wahrung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit konzipiert und umgesetzt werden müssen. Solide makroökonomische Politiken und solide makrosoziale Politiken werden im Zusammenspiel für nachhaltiges Wachstum, nachhaltige Arbeitsplätze und nachhaltige Gemeinschaften sorgen.

## Eine beschäftigungsorientierte Agenda für Erholung und Wachstum

36. Strategien für eine schrittweise Haushaltskonsolidierung hängen mit der Agenda für Politikdialog und Maßnahmen zu einem beschäftigungsorientierten Rahmen für starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum zusammen. In diesem Bericht führe

ich eine Reihe von entscheidenden und konvergierenden Zielen für diese Agenda in unterschiedlichen Politikbereichen auf, darunter folgende <sup>11</sup>:

- Die Schaffung einer hohen Zahl von Arbeitsplätzen zu einem vorrangigen makroökonomischen Ziel machen neben niedriger Inflation oder solider Haushaltsführung.
- Die Beschäftigungsintensität des Wachstums steigern.
- Ein einkommensinduziertes Wachstumsmuster fördern.
- Ein besseres förderliches Umfeld für Innovationen und Investitionen in nachhaltige Unternehmen schaffen, insbesondere durch eine erhebliche Verbesserung der finanziellen, Management- und technischen Unterstützung für die „kleine“ Wirtschaft in allen ihren Formen.
- Den Druck auf die Löhne stoppen und umkehren mit einer faireren Verknüpfung zwischen Produktivität und Löhnen und Gehältern.
- Einen Sockel des sozialen Schutzes für die Schwächsten schaffen.
- Einen „durch Arbeit heraus aus der Armut“-Ansatz zur Beschleunigung der Fortschritte bei den Millenniumsentwicklungszielen fördern.
- Den Übergang zu sauberer Energie durch grüne Investitionen und Arbeitsplätze vorbereiten.
- Integrierte Politikpakete schnüren, die Konvergenz und Synergie zwischen verschiedenen Politikbereichen innerhalb eines nachhaltigen Entwicklungsansatzes fördern.
- Die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf ausgewogenes Wachstum verstärken und sicherstellen, dass die Finanzmärkte der realen Wirtschaft dienen und Steuerwettbewerb verhindert wird und dass Länder in angespannter Haushaltslage in der Lage sind, sich an Politiken zur Förderung der Erholung zu beteiligen.

## Gleichgewicht und Dialog

37. Bei unseren Bemühungen um die richtigen politischen Optionen zur Sicherung der Erholung und zur Gestaltung eines nachhaltigen Wachstums, das menschenwürdige Arbeit für alle schafft, sind Gleichgewicht und Dialog unerlässlich.

Wir benötigen ein neues *politisches Gleichgewicht* auf der Basis der sich gegenseitig verstärkenden Rolle:

- der öffentlichen politischen Aufgaben des Staates;
- der produktiven Dynamik des Marktes;
- der demokratischen Mitsprache der Gesellschaft; und
- der Bedürfnisse und Entscheidungen von Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften.

Wir brauchen ein neues *politisches Gleichgewicht* zwischen:

---

<sup>11</sup> Siehe meine Synthese der Erklärungen auf der Tagung des IAA-Verwaltungsrats im März 2010 unter <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2010/gbsynthesis.pdf> (Seitenaufruf am 19. Mai 2010).

- den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen des Lebens;
- der Finanzwirtschaft und der realen Wirtschaft; und
- den Interessen des Kapitals und den Bedürfnissen der Arbeit.

Um dies zu erreichen, sind wir auf einen Dialog angewiesen:

- Einen *Bürgerdialog*, um sozialen Zusammenhalt und friedliche, produktive Gemeinschaften als aktive Glieder dynamischer Gesellschaften zu schaffen.
- Einen *politischen Dialog*, um die Demokratie und die Befugnis von öffentlich rechenschaftspflichtigen Institutionen zur Regelung der Märkte im öffentlichen Interesse zu stärken. Die Fähigkeit, in Krisenzeiten Konvergenz um nationale Interessen zu erzielen, ist der Hauptbeweis für politische Führungsstärke.
- Einen *effektiven sozialen Dialog* und Kollektivverhandlungen, die auf gegenseitiger Achtung zwischen organisierten Arbeitnehmern und Arbeitgebern beruhen, um Vertrauen und Zusammenarbeit in der Welt der Arbeit im Einklang mit einer verstärkten Anwendung der internationalen Arbeitsnormen zu schaffen.
- Einen *globalen Dialog*, damit die Länder zusammen auf ausgewogene internationale Lösungen für gemeinsame Herausforderungen hinarbeiten.

38. Die Internationale Arbeitskonferenz ist vor allem ein Ort des Ausgleichs und des Dialogs auf der Grundlage des Werts der sozialen Gerechtigkeit. Ich sehe unseren Diskussionen über die gewaltigen Herausforderungen, vor denen wir stehen, mit Freude entgegen.

---

## 1. Erholung auf der Kippe

### Starker Rückgang der Produktion und hoher Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2009

39. Die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise hatte zur Folge, dass die Weltproduktion im Jahr 2009 erstmals in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg um 2,2 Prozent schrumpfte<sup>12</sup>. Durch diese Schrumpfung der Produktion stieg die Zahl der Arbeitslosen weltweit von 2007 bis Ende 2009 um rund 34 Millionen, was einer geschätzten Steigerung der globalen Arbeitslosenrate während dieses Zeitraums von 0,9 Prozent entspricht<sup>13</sup>. Prognosen der globalen gesamtwirtschaftlichen Tendenzen deuten darauf hin, dass das BIP im weiteren Verlauf des Jahres 2010 und 2011 voraussichtlich wachsen wird. Die Erholung wird aber immer noch weitgehend durch staatliche Konjunkturmaßnahmen getrieben. Der Verbrauch in den Industrieländern dürfte aber schwach bleiben, da die Verbraucher ihre Ersparnisse aufstocken und die Unternehmen ihre Bilanzen stärken.

40. Die Arbeitslosigkeit ist trotz der Erholung der Produktion in vielen Ländern im Jahr 2010 weiter gestiegen. Da die Erholung im Jahr 2010 immer noch auf schwachen Füßen steht und die Beschäftigung hinter dem Anstieg der Produktion zurückbleibt, besteht die große Gefahr, dass die Arbeitslosigkeit in vielen Ländern sich auf ein hohes Niveau einpendelt oder sogar weiter zunimmt (Abbildung 1.1). Die Arbeitslosigkeit hat jetzt das höchste jemals verzeichnete Niveau erreicht, und das Gespenst einer Erholung ohne eine damit einhergehende Schaffung von Arbeitsplätzen ist in vielen Ländern gegenwärtig.

### Zunehmende Arbeitslosigkeit, entmutigte Arbeitnehmer und informelle und prekäre Arbeit

41. Die Arbeitslosigkeit ist nur die Spitze des Eisbergs der Arbeitsmarktmisere. Die Arbeitslosigkeit ist erheblich gestiegen, was Sorgen ausgelöst hat, dass sich viele entmutigte Arbeitnehmer möglicherweise auf Dauer vom Arbeitsmarkt verabschieden. Zwischen 2008 und 2009 war auch eine deutliche Zunahme der unsicheren Beschäftigung und der Arbeitsarmut zu verzeichnen<sup>14</sup>. Zeit- und Vertragsarbeitskräfte gehörten zu den ersten, die ihren Arbeitsplatz verloren<sup>15</sup>. Löhne und Leistungen sind für viele Arbeitnehmer reduziert worden.

---

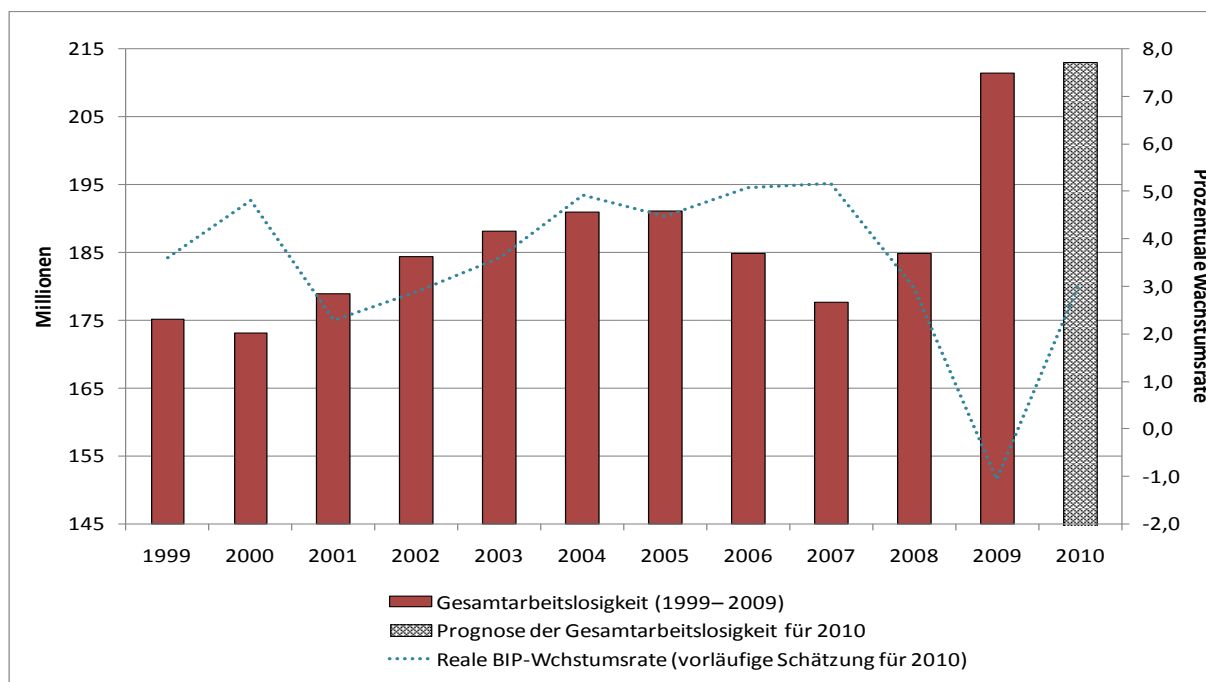
<sup>12</sup> Weltbank: *Global economic prospects 2010: Crisis, Finance and Growth* (Washington, D.C., 2010).

<sup>13</sup> IAA: *Global Employment Trends* (Genf, Jan. 2010).

<sup>14</sup> IAA: Ebd.

<sup>15</sup> IAA: *Private employment agencies, temporary agency workers and their contribution to the labour market*, Diskussionspapier für das Arbeitseminar zur Förderung der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, 20.-21. Okt. 2009 (Genf, 2009).

Abbildung 1.1. Weltweite Arbeitslosigkeit und BIP-Trends (1999-2010)



Anmerkung: Die Zahlen für 2009 und 2010 sind vorläufige Schätzungen.

Quelle: IAA: *Global Employment Trends* (Genf, Januar 2010); IWF: *World Economic Outlook* (Washington, D.C., Oktober 2009).

42. Aufgrund des niedrigen Stands der abhängigen Beschäftigung müssen die Messungen der Arbeitslosigkeit ergänzt werden, wenn man die Arbeitsmarktauswirkungen der Krise in Entwicklungsländern abschätzen will. In vielen Ländern ist eine Analyse des Anteils der Arbeitnehmer in unsicherer Beschäftigung<sup>16</sup> und der arbeitenden Armen, d.h. derjenigen, die von weniger als 1,25 Dollar oder 2 Dollar pro Tag leben, aussagekräftiger. Schätzungen der *Global Employment Trends* des IAA zufolge hat die unsichere Beschäftigung zwischen 2008 und 2009 möglicherweise um bis zu 110 Millionen Personen zugenommen. Dies bedeutet, dass im Jahr 2009 schätzungsweise 1,5 Milliarden oder 50,6 Prozent der Erwerbstätigen der Welt in unsicherer Beschäftigung standen ist<sup>17</sup>.

43. In Afrika haben sich die Auswirkungen der Krise durch sinkende Exporterlöse, Rohstoffpreise, Überweisungen, Entwicklungshilfe und Auslandsinvestitionen bemerkbar gemacht, wodurch die Auswirkungen der früheren Nahrungsmittel- und Energiepreiskrisen noch verschärft wurden. Die Ziele für die Armutsverringerung sind zurückgeworfen worden, wobei die ländliche Bevölkerung, Jugendliche, Frauen und andere verletzte Gruppen am stärksten getroffen worden sind, so dass Informalität und soziale Ausgrenzung zugenommen haben<sup>18</sup>. In Asien und dem Pazifik dürfte die Krise den zwischen 2003 und 2008 verzeichneten rückläufigen Trend der Erwerbstätigen in unsicherer Beschäftigung (geschätzte 65 Prozent der Frauen und 58 Prozent der Männer in ASEAN-Ländern) umgekehrt haben. Hart getroffen wurden die Exportsektoren, ins-

<sup>16</sup> Unsichere Beschäftigung wird definiert als die Summe der auf eigene Rechnung tätigen Arbeitskräfte und der mithelfenden Familienarbeitskräfte.

<sup>17</sup> IAA: *Global Employment Trends*, a.a.O.

<sup>18</sup> IAO: „Recovering from the crisis: The implementation of the Global Jobs Pact in Africa“, Erstes afrikanisches Symposium über menschenwürdige Arbeit, 1.-2. Dez. 2009, Ouagadougou.



besondere das verarbeitenden Gewerbe, wo hauptsächlich weibliche Arbeitskräfte ihren Arbeitsplatz verloren<sup>19</sup>. In Lateinamerika und der Karibik unterbrach die Wirtschaftskrise eine fünfjährige Phase wirtschaftlichen Wachstums<sup>20</sup>, was nicht nur einen Anstieg der städtischen Arbeitslosigkeit, sondern auch einen Arbeitsmarktausstieg entmutigter Arbeitnehmer (insbesondere Jugendlicher), zunehmende Informalität und eine geringere Arbeitsplatzqualität zur Folge hatte, wobei mehr Arbeitnehmer ohne sozialen Schutz waren<sup>21</sup>.

44. Die Jugendarbeitslosigkeit, die im Durchschnitt doppelt so hoch ist wie die der Erwachsenen, ist in den meisten Industrieländern während der Krise gestiegen, und die meisten Politikrahmen sind unzureichend, um ihre prekären Arbeitsmarktbedingungen anzugehen<sup>22</sup>. Die Überweisungen von Wanderarbeitnehmern sind im Jahr 2009 Schätzungen zufolge um 8 Prozent gesunken, obgleich die Verletzlichkeit je nach Ziel-land, Beschäftigungssektor, Ordnungsmäßigkeit ihres Status und Geschlecht unterschiedlich ist<sup>23</sup>. Im Gegensatz zu früheren Krisen nahm die Erwerbsbeteiligung von Frauen in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 in acht von 14 Industrieländern zu, während die Erwerbsbeteiligung von Männern im gleichen Zeitraum rückläufig war<sup>24</sup>. Dies spiegelt die massiven Freisetzen in den traditionell eher männlichen Sektoren wie verarbeitendes Gewerbe und Bauwirtschaft wider<sup>25</sup>, kann aber auch ein Hinweis darauf sein, dass manche Frauen aufgrund der Krise einen größeren Beitrag zu den Haushaltseinkommen leisten.

## Die Erholung verläuft je nach Region unterschiedlich

45. Die Krise hat sich in Ländern und Regionen unterschiedlich ausgewirkt. IAA-Daten zeigen, dass die Länder in Bezug auf die Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 im großen und ganzen vier unterschiedliche Erfahrungen verzeichneten: Rückgang; leichter bis mäßiger Anstieg; starker Anstieg; und sehr starker Anstieg (Tabelle 1.1). Desgleichen waren im allgemeinen vier unterschiedliche Muster des BIP-Wachstums zu verzeichnen: langsames, aber positives BIP-Wachstum; moderater Schock; starker Schock; oder sehr starker BIP-Schock. Die in den weißen diagonalen Kästen aufgeführten Länder verzeichneten Einbrüche der Produktion, die zu einem entsprechenden Anstieg der Arbeitslosigkeit führten. Die hell und dunkel schraffierten Kästen in der Tabelle zeigen aber auch, dass es in diesem allgemeinen Muster viele Ausreißer gab. Etliche Länder verzeichneten eine weitaus größere oder weitaus geringere Zunahme der Arbeitslosigkeit, als man aufgrund des Rückgangs der Produktion hätte erwarten können.

<sup>19</sup> IAO: „Labour and social trends in ASEAN 2010: Sustaining recovery and development through decent work“, Regionalbüro für Asien und den Pazifik (Bangkok, 2010).

<sup>20</sup> IAO und ECLAC: „Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe“ (Santiago, Sept. 2009).

<sup>21</sup> IAO, Panorama Laboral (Lima, 2009).

<sup>22</sup> IAA: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, ein IAA-Bericht, mit sachbezogenen Beiträgen der OECD, für die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, D.C., 20.-21. Apr. 2010.

<sup>23</sup> I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (IAA, Genf, 2010).

<sup>24</sup> IAA: *Employment and labour market adjustments in G20 countries during 2007-09 and outlook for 2010: A statistical overview*, ein IAA-Bericht, mit sachbezogenen Beiträgen der OECD, für die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, D.C., 20.-21. Apr. 2010.

<sup>25</sup> IAA: *The global economic crisis sectoral coverage: Trends in employment and working conditions by economic activity*, Working Paper Nr. 271, Hauptabteilung Tätigkeiten nach Sektoren (Genf, 2010).

**Tabelle 1.1. Unterschiedliche Auswirkungen der Krise auf das reale BIP (in Prozent) und die Arbeitslosenrate in Prozentpunkten (pp) in 84 Ländern, im Jahr 2009**

	<b>Abnahme der Arbeitslosenrate</b>	<b>Leichte bis mäßige Zunahme der Arbeitslosenrate (von 0 bis 1,5 pp)</b>	<b>Starke Zunahme der Arbeitslosenrate (von 1,51 bis 3,0 pp)</b>	<b>Sehr starke Zunahme der Arbeitslosenrate (mehr als 3,0 pp)</b>
<b>Langsameres, aber positives BIP-Wachstum</b>	Algerien, Indonesien, Kasachstan, Marokko, Uruguay	Ägypten, Albanien, Argentinien, Australien, Plurinationaler Staat Bolivien, China, Dominikanische Republik, Ecuador, Israel, Jordanien, Republik Korea, Republik Mauritius, Panama, Peru, Philippinen, Polen, Saudi-Arabien, Sri Lanka, Tadschikistan, Tunesien, Usbekistan	Kolumbien, Vietnam	
<b>Mäßiger BIP-Schock (von -2,5 Prozent bis 0 Prozent)</b>	Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	Brasilien, Frankreich, Honduras, Malaysia, Malta, Nicaragua, Norwegen, Schweiz, Singapur, Südafrika, Thailand	Chile, Costa Rica, Griechenland, Neuseeland, Zypern	Vereinigte Staaten
<b>Starker BIP-Schock (von -2,51 Prozent bis -4,99 Prozent)</b>		Belgien, Bosnien-Herzegowina, El Salvador, Niederlande, Österreich, Bolivarische Republik Venezuela	Kanada, Luxemburg, Portugal, Schweden, Serbien, Slowakei, Tschechische Republik, Türkei, Vereinigtes Königreich	Spanien
<b>Sehr starker BIP-Schock (-5,0 Prozent und weniger)</b>	Montenegro	Armenien, Bulgarien, Deutschland, Italien, Japan, Kroatien, Mexiko	Barbados, Dänemark, Finnland, Republik Moldau, Russische Föderation, Slowenien, Ungarn	Estland, Irland, Island, Lettland, Litauen, Rumänien, Ukraine

Quelle: IAA, Hauptabteilung Statistik, beruht auf LABORSTA, IWF und UNDESA, 2010.

46. Für diese Abweichungen gibt es hauptsächlich drei wahrscheinliche Gründe. Erstens waren die ursprünglichen Ausgangspunkte von Land zu Land verschieden, was zu unterschiedlichen Auswirkungen der Krise führte. Die Lage der inländischen Finanzsysteme wies vor der Krise von Land zu Land erhebliche Unterschiede auf. In Ländern, in denen das Bankensystem nicht in neue Derivate investierte, wurde die Kreditversorgung aufrechterhalten, so dass die Tätigkeit des privaten Sektors nicht beeinträchtigt wurde. Zweitens konnten Länder, die bei Beginn der Krise über gute fiskalische Bedingungen verfügten, umfangreiche Konjunkturprogramme und antizyklische Maßnahmen auf den Weg bringen, während andere einen geringeren Handlungsspielraum hatten. Drittens waren die externen Auswirkungen je nach Land verschieden und waren entweder mit einer schweren internationalen Kreditklemme, einem Rückgang

der Exporte, rückläufigen Auslandsinvestitionen oder sinkenden Überweisungen oder aber mit einer Verbindung all dieser Faktoren verbunden<sup>26</sup>.

47. In Entwicklungsländern mit einem raschen Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter besteht eine wesentliche Herausforderung darin, Beschäftigungszuwachsraten zu erreichen, die Neuzugängen am Arbeitsmarkt, Arbeitslosen und denjenigen, die aus der Landwirtschaft in städtische Gebiete abwandern, Chancen bieten. Der Wechsel von einer Arbeit mit relativ geringer Produktivität zu einer besser bezahlten Beschäftigung ist für die Verringerung von Armut von entscheidender Bedeutung; dieser Prozess dürfte sich jedoch mit der Rezession verlangsamt haben. Das Potential für eine starke Zunahme der Zahl der arbeitenden Armen aufgrund der Auswirkungen der Krise wird durch eine Simulation eines kumulativen Rückgangs der Einkommen von erwerbstätigen Frauen und Männern veranschaulicht, die knapp oberhalb der Armutsgrenze von 1,25 Dollar pro Tag leben. Wenn die Einkommen dieser Erwerbstätigen im Jahr 2008 um 10 Prozent und im Jahr 2009 um 20 Prozent zurückgingen, dann würde dies 215 Millionen erwerbstätige Frauen und Männer unter die Grenze der extremen Armut drücken. Ein weniger starker Rückgang der Einkommen dieser Erwerbstätigen, die knapp oberhalb der Armutsgrenze leben, hätte zur Folge, dass rund 110 Millionen Menschen in extreme Armut geraten würden<sup>27</sup>. Diese Simulationen veranschaulichen die Fragilität der Fortschritte bei der Verringerung von Armut unter dem Einfluss eines wirtschaftlichen Abschwungs.

48. Zwei Jahre nach Ausbruch der Krise hat eine Erholung eingesetzt, die aber mit unterschiedlicher Geschwindigkeit verläuft<sup>28</sup>. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat in seinem *World Economic Outlook* vom April 2010 für dieses Jahr eine globale wirtschaftliche Expansion von 4,2 Prozent prognostiziert<sup>29</sup>. Diese Gesamtzahl verdeckt erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen. Die Erholung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften, die immer noch das größte Gewicht in der Weltwirtschaft haben, wird mit 2,3 Prozent veranschlagt und steht nach wie vor auf schwachen Füßen, weitgehend getrieben durch außergewöhnliche politische Unterstützung und die Wende im Lagerzyklus. Die Kreditmärkte sind nach wie vor angespannt, und die hohe Arbeitslosigkeit könnte im Verlauf des ganzen Jahres und bis in das Jahr 2011 hinein anhalten und sich somit auf den Verbrauch in vielen Ländern dämpfend auswirken. Die Gefahr, dass Konjunkturmaßnahmen zurückgefahren werden, bevor die Erholung im privaten Sektor und in der Beschäftigungsschaffung voll durchgeschlagen hat, stellt ein großes Risiko dar. Durch die Exposition der Banken gegenüber notleidenden Immobiliendarlehen in manchen Ländern und die Angst vor möglichen Staatsschuldenausfällen wird das Vertrauen weiter untergraben.

---

<sup>26</sup> IAA: „Employment and labour market adjustments in G20 countries during 2007-09 and outlook for 2010: A statistical overview“, a.a.O.

<sup>27</sup> IAA: *Global Employment Trends*, a.a.O.

<sup>28</sup> Vereinte Nationen: *World economic situation and prospects: Monthly briefing No. 18* (New York, Apr. 2010). Zugänglich unter [http://www.un.org/esa/policy/publications/dpad\\_wespmbn.html](http://www.un.org/esa/policy/publications/dpad_wespmbn.html) (Seitenaufruf am 10. Mai 2010).

<sup>29</sup> Internationaler Währungsfonds: *World economic outlook: Rebalancing growth* (Washington, D.C., Apr. 2010).

### Kasten 1.1 Sektorale Auswirkungen der Krise in der globalen Produktion

Für viele Länder war der größte Schock eine Handelskrise, nicht die Finanzkrise an sich<sup>a</sup>. Der Rückgang des Welthandels führte zu einem starken Einbruch der Produktion, Firmeninsolvenzen und Freisetzungen von Arbeitnehmern in exportintensiven Sektoren in Entwicklungsländern, insbesondere in hochgradig integrierten Sektoren, die durch globale Lieferketten gekennzeichnet sind. Die Tatsache, dass von Entwicklungsländern während der Krise bereitgestellte Exportkreditunterstützung von exportierenden Unternehmen häufig nicht in Anspruch genommen wurde, zeigt, dass es sich um eine Nachfrage-, nicht um eine Angebotskrise handelte<sup>b</sup>.

Sektoren, die von wichtigen Konsumgütern wie Bekleidung und Automobile und Dienstleistungen wie Fremdenverkehr abhängen, wurden besonders hart getroffen<sup>c</sup>. Die sektorale Erholung ist industriespezifisch und geht zunehmend Hand in Hand mit einer Differenzierung nach Regionen und Industriezweigen.

Dem sozialen Dialog zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und anderen Stakeholdern des öffentlichen und privaten Sektors kommt in diesem Zusammenhang mit den Empfehlungen der MUE-Erklärung der IAO eine bedeutende Rolle zu<sup>d</sup>. Für die Gewerkschaften erfordert diese Struktur der globalen Produktion neue Konzeptionen im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit<sup>e</sup>. Wichtige Stakeholder benötigen Werkzeuge, Informationen, Beispiele für gute Praktiken und grundsatzpolitische Orientierungshilfe, um für mehr menschenwürdige Arbeit und die Einhaltung der Arbeitsnormen in der globalen Produktion sorgen zu können, wie dies vom Programm für bessere Arbeit praktiziert wird<sup>f</sup>. Das Internationale Institut für Arbeitsfragen hat die Schaffung eines internationalen Forschungsnetzwerks zu globaler Produktion und menschenwürdiger Arbeit gefördert, das wirtschaftliche und soziale Verbesserungsprozesse in bestimmten Sektoren ausgewählter Länder analysiert<sup>g</sup>.

<sup>a</sup>R. Baldwin (Hrsg.): *The great trade collapse: Causes, consequences and prospects*. Center for Economic Policy Research (CEPR, London, 2009). <sup>b</sup>M. Jansen und E. von Uexküll: *Trade and employment in the global crisis* (IAA, Genf, erscheint demnächst). <sup>c</sup>IAA: *The global economic crisis sectoral coverage*, a.a.O. <sup>d</sup>IAA: *Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MUE-Erklärung)*, vierte Ausgabe (Genf, 2006). <sup>e</sup>IAA: *International Journal of Labour Research*, Bd. 1, Ausgabe Nr. 1, Genf, 2009. <sup>f</sup>IAO und IFC: *The Better Work programme: Stage II. July 2009 – June 2012*, eine Partnerschaft zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Internationalen Finanzierungsgesellschaft (Genf und Washington, 2009). <sup>g</sup>Das Forschungsnetzwerk wird koordiniert durch das Brooks World Poverty Institute, Universität von Manchester, mit Mitteln des Department for International Development (DFID) des VK und anderer Organisationen.

49. Das Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern als Gruppe wird in diesem Jahr voraussichtlich 6,3 Prozent erreichen, erheblich mehr als in den fortgeschrittenen Ländern, und wird durch starke Konjunkturmaßnahmen in den größeren Ländern weiter gefördert. Die Finanzsysteme der meisten Entwicklungsländer waren auch elastischer als diejenigen der Hauptfinanzzentren. Bei den Aussichten verschiedener Länder gibt es jedoch erhebliche Schwankungen. Für die asiatischen Volkswirtschaften wird eine Ausweitung des BIP von 8,7 Prozent prognostiziert, angeführt von China und Indien. Das wieder anziehende Wachstum in China ist ein wichtiger Motor für die Region und die Rohstoffexporteure, da es Einfuhren von Komponenten und Rohstoffen nach sich zieht. In den anderen Regionen verzeichnete Mexiko einen starken Rückgang von 6,5 Prozent im Jahr 2009, wird aber voraussichtlich im Jahr 2010 um 4,2 Prozent zulegen. Auch Brasilien könnte um 5,5 Prozent wachsen. Dank anziehender Rohstoffpreise kehrt auch Russland nach einer tiefen Rezession im Jahr 2009 auf den Wachstumspfad zurück. Andere Entwicklungs- und aufstrebende Wirtschaften werden Prognosen zufolge in einem Bereich zwischen 4 und 5,5 Prozent wachsen<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Ebd.

50. Mitte 2010 sind in vielen Ländern kaum Anzeichen einer Erholung für viele erwerbstätige Frauen und Männer und nachhaltige Unternehmen in der realen Wirtschaft zu erkennen. Überdies sind die Aussichten ungewiss. Hohe Arbeitslosigkeit im Verein mit anderen Indikatoren einer Arbeitsmarktmisere könnten den Konsum der privaten Haushalte in vielen Ländern schwächen. Die Finanzmärkte sind nach wie vor schwach und sind auf die Unterstützung der Regierungen und der Zentralbanken angewiesen, wie die ernste Besorgnis über die Staatsschulden gezeigt hat. Die Elastizität einer Reihe großer Schwellenländer und Entwicklungsländer gibt Anlass zu Optimismus, global gesehen lautet die entscheidende Frage jedoch, ob die Motoren der Erholung des privaten Sektors, der private Konsum und die Investitionen der Unternehmen, die staatlichen Konjunkturmaßnahmen ablösen werden, um die Erholung zu sichern.

---

## 2. Politische Lehren aus Krisenreaktionen

51. Wir müssen noch viel lernen aus den politischen Reaktionen zur Bewältigung der dramatischen Wirtschaftslage, die mit Einsetzen der Finanzkrise im September 2008 entstand. Viele Politiken standen im Einklang mit den Politiken des Globalen Beschäftigungspakts oder orientierten sich an diesen. Sie haben dazu beigetragen, den Anstieg der Arbeitslosigkeit abzuschwächen, den Konsum und die Gesamtnachfrage zu stützen und die Menschen zu schützen.

52. Die IAO hat sich darum bemüht, Regierungen und Sozialpartner mit Informationen und Analysen entsprechend der Vision der Erklärung von 2008 zu helfen. Jetzt, da die Länder auf den Übergang von Krisenreaktionen zur Sicherung der Erholung abzielen, ist eine Überprüfung einiger der Hauptlehren, die sich aus diesen Erfahrungen ziehen lassen, wichtig als Grundlage für einen anhaltenden Politikdialog unter den Mitgliedsgruppen der IAO und mit den nationalen und internationalen Partnern.

### Durch antizyklische Maßnahmen wurde der Anstieg der globalen Arbeitslosigkeit gebremst

53. Eine wesentliche Erkenntnis aus der Analyse der Krisenreaktionen durch die IAO lautet, dass starke antizyklische Politiken die Arbeitsmarktauswirkungen der wirtschaftlichen Erschütterungen abgeschwächt haben. Nach Schätzungen der IAO hätte die globale Arbeitslosigkeit ohne die Wirkung von Konjunkturmaßnahmen und automatischen Stabilisatoren ein Drittel höher liegen können: nahezu 21 Millionen Arbeitsplätze sind möglicherweise in den Jahren 2009 und 2010 allein in den G20-Ländern geschaffen oder gerettet worden (Tabelle 2.1) <sup>31</sup>.

**Tabelle 2.1. Die Auswirkung von diskretionären fiskalischen Konjunkturmaßnahmen und automatischen Stabilisatoren auf den Beschäftigungsstand in G20-Ländern im Jahr 2010, nach Region**

Regionen	Diskretionärer fiskalischer Anreiz	Automatische Stabilisatoren	Insgesamt	Veränderung des Beschäftigungsstands (%)
Afrika	323	11	334	2,38
Asien	7.921	1.260	9.181	0,62
Europa	1.910	1.710	3.620	1,71
Lateinamerika	1.850	2.060	3.910	2,57
Nordamerika	2.680	1.060	3.740	2,26
Insgesamt	14.684	6.101	20.785	1,03

Quelle: IAA: „Estimating the employment impact of the stimulus measures undertaken by the G20 countries for the crisis“ (Genf, 2010).

54. Größenordnung und Umfang dieser Politiken weichen erheblich von den in früheren Krisen getroffenen Maßnahmen ab. Konjunkturpakete im Umfang von rund 1,7 Pro-

---

<sup>31</sup> IAA: *Accelerating a job-rich recovery in G20: Building on experience*, ein IAA-Bericht, mit sachbezogenen Beiträgen der OECD, für die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, D.C., 20.-21. Apr. 2010.

zent des globalen BIP sind beispiellos. Durch die Umsetzung von antizyklischen Politiken haben die Länder in der gegenwärtigen Krise die öffentlichen Ausgaben gesteigert und den sozialen Schutz erweitert im Gegensatz zu den während der Asienkrise von 1997 vorgenommenen Einschnitten.

## Die internationale Politikkoordinierung wurde verstärkt

55. Die Krise hat bedeutende Koordinierungsanstrengungen zwischen Ländern ausgelöst. In ihren Empfehlungen an die Staats- und Regierungschefs am 21. April 2010 unterstrichen die Arbeits- und Beschäftigungsminister der G20, dass zusätzliche Anstrengungen erforderlich seien, um sicherzustellen, dass die wirtschaftliche Erholung nachhaltig ist und zu einer raschen Erholung der Beschäftigung führt. Sie erklärten: „... der Globale Beschäftigungspakt und die Agenda für menschenwürdige Arbeit der IAO sind wertvolle Ressourcen für unsere Regierungen bei der Gestaltung weiterer Maßnahmen, um die Beschäftigung und die Sozialschutzsysteme anzugehen“<sup>32</sup>.

## Der Ansatz des Globalen Beschäftigungspakts ist umfassend unterstützt und befolgt worden

56. Der Annahme des Globalen Beschäftigungspakts im Juni 2009 waren umfangreiche Konsultationen und ein sich anbahnender Konsens unter den Mitgliedsgruppen der IAO über die zweckmäßigsten Reaktionen auf die Krise vorausgegangen. Kernelemente des Ansatzes waren in der Erklärung des Vorstands des Verwaltungsrats im November 2008<sup>33</sup> enthalten und dienten auf der Dreigliedrigen Tagung auf hoher Ebene über die derzeitige globale Finanz- und Wirtschaftskrise im März 2009 als Ausgangsbasis. Der Pakt bietet ein Bündel von erprobten und bewährten Politiken als eine Agenda für nationale und internationale Diskussionen und Entscheidungen. Er lässt sich an innerstaatliche Gegebenheiten anpassen und fördert die internationale Zusammenarbeit. Viele Länder haben Ansätze angewendet, die sich im Rahmen dieses Maßnahmenbündels bewegen, wobei mehrere sich ausdrücklich darauf gestützt haben. Der Wert des Paktes besteht darin, dass er Konvergenz fördert, ohne Konformität zu verlangen.

57. Seit der Billigung des Pakts haben sich die Mitgliedsgruppen der IAO auf verschiedenen Ebenen in den verschiedenen Regionen getroffen, um die auf globaler Ebene hinsichtlich der Förderung von menschenwürdiger Arbeit und der Durchführung des Pakts eingegangenen Verpflichtungen umzusetzen.

58. Auf dem im Oktober 2009 veranstalteten Arabischen Beschäftigungsforum forderten die Arbeitsminister und die Sozialpartner eine stärkere „... regionale Zusammenarbeit und Integration für eine nachhaltige und faire Erholung ...“ als Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Erklärung auf der Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, D.C., 20.-21. Apr. 2010. Zugänglich unter [http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20\\_ministersmeeting/index.htm](http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/index.htm) (Seitenaufruf am 11. Mai 2010).

<sup>33</sup> Vorgelegt auf der 303. Tagung des IAA-Verwaltungsrats (Nov. 2008). Zum Protokoll der 303. Tagung des Verwaltungsrats siehe die Website [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_104657.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_104657.pdf) (Seitenaufruf am 11. Mai 2010).

<sup>34</sup> IAA und Arabisches Beschäftigungsforum: *A jobs pact for recovery and growth: Arab action agenda for employment*, Beirut, 19.-21. Okt. 2009, Zugänglich unter [http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aefconclusion\\_eng.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aefconclusion_eng.pdf) (Seitenaufruf am 11. Mai 2010).

59. Die XVI. Interamerikanische Konferenz der Arbeitsminister der Organisation der amerikanischen Staaten forderte in ihrer Erklärung vom 8. Oktober 2009 die Koordination von Politiken und Programmen für die Förderung der Beschäftigung und den Schutz der Rechte der Arbeitnehmer<sup>35</sup>.

60. Das Zweite afrikanische Forum der Sozialpartner für die Mobilisierung des sozialen Dialogs zur Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts in Afrika, das am 30. November 2009 stattfand, forderte die nationale Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts und schlug fünf Voraussetzungen und zehn Prioritäten vor<sup>36</sup>.

61. Die Ministerkonferenz der Vereinten Nationen über die sozialen Auswirkungen der Wirtschaftskrise in Osteuropa, Zentralasien und der Türkei, die in Almaty stattfand, nahm am 8. Dezember 2009 eine Erklärung an, in der die Minister sich verpflichteten, „... Politiken im Bereich der Beschäftigung, des sozialen Schutzes und der Ernährungssicherheit auf den Weg zu bringen, durch die sichergestellt wird, dass jede erwerbstätige Frau und jeder erwerbstätige Mann Gelegenheit hat, an der Wirtschaft teilzuhaben ...“<sup>37</sup>.

62. Die Dreigliedrige Tagung auf hoher Ebene: Menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung im Pazifik, die in Port Vila, Vanuatu, stattfand, nahm am 9. Februar 2010 eine Erklärung an, in der die „... Verpflichtung zur Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts ... in der pazifischen Region“ bekräftigt wird<sup>38</sup>.

## Konjunkturmaßnahmen zur Schaffung von Beschäftigung

63. Als Antwort auf die globale Wirtschaftskrise haben die Länder eine Reihe von Maßnahmen mit zusätzlichen fiskalischen Ausgaben und Steuersenkungen für Unternehmen und für den Erwerb von spezifischen Produkten durchgeführt. Automatische Stabilisatoren haben eine wichtige Rolle gespielt, insbesondere Sozialtransfers, die Haushalten mit niedrigerem Einkommen mit hoher Konsumneigung zugute kommen. „Grüne Konjunkturmaßnahmen“, die Investitionen in kohlenstoffarme Energie, Energieeffizienz und Wasserwirtschaft beinhalten, haben ebenfalls breiten Raum eingenommen.

## Öffentliche Ausgaben für Infrastruktur schaffen Arbeitsplätze

64. In Zeiten eines Konjunkturabschwungs stimulieren öffentliche Ausgaben für Infrastruktur die Wirtschaftstätigkeit und schaffen Arbeitsplätze, ohne dass private Investitionen dadurch verdrängt werden. Infrastrukturinvestitionen in sozialen Sektoren (Bildung,

---

<sup>35</sup> Organisation der amerikanischen Staaten, XVI. Interamerikanische Konferenz der Arbeitsminister, Erklärung und Aktionsplan von Buenos Aires 2009, *Facing the crisis with development, decent work and social protection*, Buenos Aires, 8. Okt. 2009. Zugänglich unter [http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo\\_trab\\_xvi\\_cimt.asp#\\_Hlk2](http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_xvi_cimt.asp#_Hlk2) (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).

<sup>36</sup> IAO: Zweites Forum der Sozialpartner für „die Mobilisierung des sozialen Dialogs zur Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts in Afrika“ (Ouagadougou, 30. Nov. 2009). Zugänglich unter: <http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/events/socialpartner2nd.htm> (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).

<sup>37</sup> Ministerkonferenz der Vereinten Nationen: *Social impact of the economic crisis in Eastern Europe, Central Asia and Turkey: „Almaty ministerial declaration“*, Almaty, 8. Dez. 2009. Zugänglich unter [http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/almaty2009/ministerial\\_declaration\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/almaty2009/ministerial_declaration_en.pdf) (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).

<sup>38</sup> Die Dreigliedrige Tagung auf hoher Ebene über menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung im Pazifik: *Port Vila Statement on Decent Work*, Port Vila, 9. Febr. 2010. Zugänglich unter [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms\\_122277.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms_122277.pdf) (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).



Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung und kostengünstige Wohnungen) und in Wirtschaftssektoren (Straßen, Häfen, Eisenbahn, Wasserstraßen und Naturschutz) legen den Grundstein für langfristige Entwicklung und steigern die Produktivität und verbessern die Wachstumsaussichten. Im Durchschnitt haben aufstrebende G20-Volkswirtschaften nahezu 1 Prozent des BIP und fortgeschrittene G20-Länder rund 0,4 Prozent des BIP für Infrastrukturinvestitionen aufgewendet. Dezentralisierte öffentliche Investitionen, bei denen es um kleinere Ausschreibungen, kleinere Unternehmen und örtliche Wirtschaften geht, haben für eine raschere Durchführung gesorgt und das Ausmaß der Schaffung von Arbeitsplätzen gesteigert<sup>39</sup>.

## Beschäftigungsprogramme für verletzte Gemeinschaften

65. Programme für öffentliche Arbeiten, die auf wirtschaftlich schwache Gemeinschaften und Gruppen abzielen, haben sich als wirksam und sozial und wirtschaftlich gerechtfertigt erwiesen, wenn alternative Beschäftigungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Das nationale ländliche Beschäftigungsgarantieprogramm, das einer Person jedes armen Haushalts 100 Tage Beschäftigung bietet, ist das größte Programm dieser Art und hat zu Nachahmungen in anderen Ländern geführt. Diese Beschäftigungsgarantieprogramme sind eine Form des sozialen Schutzes, die durch die Verbindung von grundlegender Einkommensunterstützung mit Infrastrukturinvestitionen Mehrwert schafft.

## Die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) als wichtige Schaffer von Arbeitsplätzen

66. Maßnahmen zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen haben zur Rettung und Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen. Die meisten Konjunkturpakete haben spezifische Maßnahmen für KMUs umfasst, wie Zugang zu Kredit, Steuervergünstigungen, Beschäftigungsanreize, Unterstützung für unternehmerische Tätigkeit und Förderung von Marktchancen<sup>40</sup>. Wirksame Maßnahmen haben höhere Darlehensgarantien, eine beschleunigte Amortisation, Überziehungskredite und eine raschere Begleichung von Rechnungen umfasst. Einige Länder haben auch das Spektrum der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten erweitert, von Sozialer Sicherheit bis zu Kapitalgewinnen und Mehrwertbesteuerung. Die Verfügbarkeit von Krediten für KMUs in Schwellenländern wie Brasilien und China hat im Jahr 2009 erheblich zugenommen, während in fortgeschrittenen Ländern die normale Kreditversorgung immer noch eingeschränkt ist. Sektorspezifische politische Reaktionen waren wichtig<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> IAA: *Accelerating a job-rich recovery in G20: Building on experience*, ein IAA-Bericht, a.a.O.

<sup>40</sup> IAA: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, ein IAA-Bericht für die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, D.C., 20.-21. Apr. 2010.

<sup>41</sup> IAA: *Review of sector-specific stimulus packages and policy responses to the global economic crisis*, Programm für Tätigkeiten nach Sektoren (Genf, 2009).

## Arbeitszeitverkürzungen haben Arbeitsplatzverluste abgewendet und die Weiterbeschäftigung von qualifizierten Arbeitskräften ermöglicht

67. Durch Arbeitszeitverkürzung im Verein mit Kurzarbeitergeld und Qualifikationsentwicklung konnte offene Arbeitslosigkeit abgewendet werden. Betriebsvereinbarungen, die zwischen Belegschaft und Betriebsleitung ausgehandelt werden, oder nationale Regelungen im Hinblick auf Arbeitszeitanpassungen sind in fortgeschrittenen und aufstrebenden Volkswirtschaften umfassend eingesetzt worden. Solche Programme verhindern nicht nur ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit, sondern sie ermöglichen es Unternehmen auch, qualifizierte Arbeitskräfte zu halten und ihnen so eine bessere Ausgangsposition zu verschaffen, um von der Erholung zu profitieren<sup>42</sup>.

## Sozialer Schutz federt die Krise ab

### Sozialschutzsysteme schützen Arbeitnehmer und ihre Familien

68. Die Bereitstellung eines grundlegenden Sozialschutzes für Arbeitnehmer und ihre Familien, die von Arbeitsplatzverlusten betroffen sind und zu verarmen drohen, ist die erste Verteidigungslinie während einer schweren Rezession. Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die Krankenversicherung, die Altersrenten und das Kindergeld sind in vielen G20-Ländern seit Beginn der Krise ausgebaut worden. Andere Maßnahmen zielten auf Haushalte mit niedrigem Einkommen.

#### **Kasten 2.1**

#### **Ausweitung des sozialen Schutzes während der Krise**

Durch die Krise sind Pläne zur Erweiterung des Umfangs des grundlegenden Sozialschutzes beschleunigt worden. Indien weitete den Gesundheitsschutz für Haushalte mit niedrigem Einkommen aus. In etlichen Ländern, darunter Brasilien, Frankreich, Indien und die Russische Föderation, sind die Grundrenten angehoben und ist der Deckungsumfang erweitert worden. China brachte im Dezember 2009 eine größere Reform auf den Weg, um für 700 Millionen Menschen in ländlichen Gebieten eine Grundrente einzuführen. Leistungen für Familien sind in Deutschland vorübergehend und in Argentinien auf Dauer eingeführt worden. Brasilien, Mexiko und die Türkei haben die Cash Transfer-Programme auf Haushalte mit niedrigem Einkommen ausgeweitet.

## Sozialer Schutz als Mittel zur Stützung der Gesamtnachfrage

69. Leistungen bei Arbeitslosigkeit wirken stark antizyklisch – sie stützen den Konsum, wenn die Einkommen fallen, und verhindern ein Abgleiten der Menschen in Armut. Untersuchungen über die stabilisierende Wirkung des sozialen Schutzes und insbesondere der Arbeitslosenversicherung haben deren Wirksamkeit in Bezug auf den Schutz der Einkommen und die Stützung der Nachfrage bestätigt<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Erklärung auf der Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, a.a.O. Zugänglich unter: [http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20\\_ministersmeeting/index.htm](http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/index.htm) (Seitenaufruf am 11 Mai 2010).

<sup>43</sup> IAA: *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Hauptabteilung Soziale Sicherheit (Genf, 2010).

## Die Krisenmaßnahmen haben für einen Sockel des sozialen Schutzes gesorgt

70. Ein Sockel von Leistungen des sozialen Schutzes (einschließlich Erbringung von Leistungen, Einkommensunterstützung durch Sozialtransfers und Mindestleistungen der Sozialen Sicherheit) ist ein wesentlicher Mechanismus zum Schutz von Haushalten mit niedrigem Einkommen vor den Auswirkungen der Krise. In Ländern mit etablierten Sozialschutzsystemen ist die Volatilität des privaten Konsums verringert worden. Viele Entwicklungsländer haben Krisenreaktionsmaßnahmen eingesetzt, um strukturelle Veränderungen einzuführen mit dem Ziel, den Deckungsumfang von Sozialschutzleistungen zu erweitern<sup>44</sup>.

## Förderung der Erholung der Beschäftigung

### Stärkung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste zur Wiedereingliederung von Arbeitsuchenden

71. Viele Länder haben die Stellenvermittlungsaufgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste und ihre Partnerschaften mit privaten Arbeitsvermittlern als Antwort auf die Krise gestärkt. Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationsentwicklung, der Hilfe bei der Stellensuche und der Berufsberatung standen im Vordergrund. Als Ausgleich für den starken Rückgang der Stellenangebote haben viele Länder die kurzfristigen Programme für Arbeitslose wie Kurzlehrgänge, allgemeine Ausbildungsmaßnahmen und Nachschulung, Informationsseminare, Arbeitserfahrung und Praktika ausgebaut. Die Arbeitsvermittlungsdienste sind personell verstärkt worden, um die Flut der Arbeitsuchenden bewältigen zu können.

### Qualifikationsentwicklung erhöht die Bereitschaft für die Erholung

72. Die Rezession ist oft als Weiterbildungschance zur Vorbereitung auf die Erholung und danach genutzt worden. Die kürzeren Arbeitszeiten werden oft in Verbindung mit Investitionen in die Qualifikationsentwicklung genutzt – womit gezeigt wird, wie kombinierte Politikbereiche zusammen größere Wirkung erzielen können. Diese Programme werden oft entweder auf betrieblicher oder auf sektoraler Ebene ausgehandelt, um zur Ermittlung der Bedürfnisse des privaten Sektors beizutragen.

### Politiken für die Geringbezahlten

73. Die hohe Arbeitslosigkeit und die schwache Erholung, die in den fortgeschrittenen Ländern prognostiziert wird, können den Spielraum für Realloohnerhöhungen einengen. Unter diesen Umständen ist es wichtig, das Konsumniveau geringbezahlter Arbeitnehmer zu schützen. Arbeitnehmerhilfen ergänzen die Löhne hauptsächlich in den Ländern mit höherem Einkommen, während es wichtig ist, die Kaufkraft der geringbezahlten Arbeitnehmer zu wahren oder ihr Sinken zu verhindern, um einen Anstieg der Armut und eine Verschärfung der Rezession zu vermeiden.

### Zeitweilige Einstellungssubventionen zur Beschleunigung von Neueinstellungen

74. Zeitweilige Einstellungssubventionen scheinen dann am wirksamsten zu sein, wenn sie in Zeiten einer wirtschaftlichen Erholung eingesetzt werden und auf die Ver-

<sup>44</sup> IAA: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience, a.a.O.*

besserung der Beschäftigungsfähigkeit von arbeitslosen und relativ geringqualifizierten Arbeitnehmern abzielen. Wenn sie mit Ausbildungsmaßnahmen und Berufsberatung kombiniert werden, verbessern Subventionen tendenziell die langfristigen Beschäftigungsaussichten von verletzlichen Gruppen. Anreizzahlungen sollten in der Anfangsphase der Erholung normalerweise höher sein und danach reduziert werden.

## Sozialer Dialog als Schlüssel zur Bewältigung der Krise und zur Förderung der Erholung

75. Im Mittelpunkt der Konsultationen zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierungen standen vor allem die Krise und die Erholung. Viele Länder sind in irgendeine Form des sozialen Dialogs eingetreten, gestützt durch Arbeitnehmerrechte. Vor allem in Zeiten verschärfter sozialer Spannungen ist eine größere Achtung und eine stärkere Nutzung des sozialen Dialogs, einschließlich Kollektivverhandlungen, von unschätzbarem Wert für die Gestaltung von Politiken, die auf die nationalen Prioritäten zugeschnitten sind. Dies fördert die Verpflichtung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zum gemeinsamen Handeln mit den Regierungen, um die Krise zu überwinden und eine nachhaltige Erholung zu erreichen.

### **Kasten 2.2** **Soziale Verantwortung rettet Arbeitsplätze**

Der Schutz der Beschäftigung während der Krise verschafft Unternehmen häufig eine bessere Ausgangsposition, um Marktchancen nach der Krise zu nutzen. Dies ist die Hauptannahme, die den sozial verantwortlichen Betriebsvereinbarungen zugrunde liegt, die von vielen Unternehmen während der vergangenen Monate im Anschluss an einen sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen auf betrieblicher, sektoraler, nationaler und grenzüberschreitender Ebene angenommen worden sind.

Die Hauptmaßnahmen umfassen folgendes:

- ❑ Ausbildungsförderung, Einrichtung von internen Personalreservoirs und/oder vorübergehende Abstellung von Arbeitnehmern zu Ausbildungsagenturen oder „Arbeitsstiftungen“;
- ❑ Umverteilung/Reorganisation der Arbeitszeit, d.h. vorübergehende oder langfristige Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit, stärkere Schwankungen der Arbeitszeit ohne Überstundenbezahlung, verstärkter Einsatz von Zeitarbeit und/oder Verlängerung der Betriebszeiten (beispielsweise Wochenendarbeit);
- ❑ Stabilisierung der Belegschaft, d.h. Festlegung der Voraussetzungen für den Einsatz von befristeten Verträgen und Agenturarbeit, Umwandlung von prekären Arbeitsplätzen in sicherere Arbeitsplätze, Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für bestimmte Gruppen (beispielsweise junge Menschen, Langzeitarbeitslose), Umsetzung von Arbeitskräften innerhalb des Unternehmens und Zurückholen (in-sourcing) zuvor ausgelagerter Tätigkeiten;
- ❑ Prozess-/Produktinnovationen, d.h. neue Formen der Arbeitsorganisation (beispielsweise Teamwork) und Investitionen in neue Produkte oder Technologien;
- ❑ Stärkung der Mitsprache der Beschäftigten durch die Nutzung von Mechanismen des sozialen Dialogs, Festlegung neuer Informations- oder Konsultationsrechte für Arbeitnehmervertreter; und
- ❑ Beschäftigungssicherheit als Gegenleistung für ausgehandelte vorübergehende Lohnstopps oder -kürzungen.

Quelle: IAA: *Restructuring enterprises through social dialogue and labour-management agreements: Social responsibility practices in times of crisis*, Hintergrundnotiz, Hauptabteilung Arbeitsbeziehungen (Genf, April 2010).

## Krisenreaktionen bestätigen den Wert von integrierten Politikansätzen

76. Länder, die sich rasch von der Krise erholen, stellen den Wert von integrierten Politikansätzen unter Beweis. Dies verstärkt, was in der Erklärung von 2008 schon unterstrichen worden ist: dass die vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit unteilbar sind, zusammenhängen und sich gegenseitig stützen. In Australien beispielsweise hat ein umfangreiches Konjunkturprogramm (entsprechend mehr als 5 Prozent des BIP für 2008-10), das aus Cash Transfers an Haushalte mit niedrigem Einkommen besteht, in Verbindung mit großen Infrastrukturprojekten und einer anpassenden Geldpolitik, die Auswirkungen der Rezession auf die Produktion und den Arbeitsmarkt abgedeckt. In Brasilien ist die Inlandnachfrage durch einen erweiterten Sozialschutz, eine beträchtliche Erhöhung des Mindestlohns, steuerliche Anreize für überwiegend im Inland hergestellte Kraftfahrzeuge und langlebige Verbrauchsgüter und die verstärkte Kreditvergabe durch öffentliche Entwicklungsbanken gestützt worden. Die Republik Korea hat mehr als 6 Prozent des BIP in konjunkturfördernde Maßnahmen investiert, die Steuersenkungen für Unternehmen, Infrastrukturinvestitionen, Energieeffizienz, Unterstützung für Kleinunternehmen und Arbeitsmarktmaßnahmen umfassten (einschließlich erweiterter Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Lohnsubventionen und Qualifikationsentwicklung). In allen Fällen hat sich eine gezielte Ausrichtung der Maßnahmen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, Wirtschaftssektoren und Institutionen als besonders effektiv erwiesen<sup>45</sup>.

77. Wichtig ist, dass diese politischen Lehren nicht nur für Krisenzeiten gelten. Die Erklärung von 2008 hat die mit der Globalisierung verbundenen Vorteile in vollem Umfang anerkannt und auch die Herausforderungen unterstrichen, denen sich unsere Organisation stellen muss, um in der globalen Wirtschaft bessere und faire Ergebnisse für alle zu erzielen. Ich wende mich jetzt diesen wesentlichen politischen Herausforderungen zu.

---

<sup>45</sup> IAA: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, a.a.O.

---

### 3. Die Erholung sichern, eine faire Globalisierung gestalten: Wesentliche politische Herausforderungen

78. Wir sind an einem kritischen Punkt angelangt. Die Beschäftigungskrise ist nach wie vor allgegenwärtig, auch wenn Schlimmeres durch die rasche und entscheidende Reaktion der Regierungen abgewendet worden ist. Wie ich in den ersten Tagen der Krise feststellte: „... eine Neu-Ausbalancierung zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen ist sowohl für die Erholung als auch für die Gestaltung einer fairen Globalisierung von entscheidender Bedeutung“<sup>46</sup>.

79. Der Globale Beschäftigungspakt will sich der Krise stellen, die Erholung gestalten und „einen Beitrag zu wirtschaftlicher Belebung, fairer Globalisierung, Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit leisten. Die Welt sollte nach der Krise anders aussehen“. Wir müssen wiederum kreativ sein und auf den Erfahrungen des Pakts aufbauen, um voranzukommen und einen beschäftigungsorientierten Rahmen für ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum mitzugestalten. Dies ist ein dringendes und bedeutendes Unterfangen.

80. Vor der gegenwärtigen Krise gab es schon eine Krise – ein wachsendes Unbehagen wegen des Verlaufs der Globalisierung, da sie von zunehmenden Ungleichheiten und Ungleichgewichten begleitet ist. Zu vielen Frauen und Männern, die in der formellen und informellen Wirtschaft tätig sind, fehlt es an Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Lebensgrundlagen.

81. Die mit der Beschäftigung verbundene Herausforderung – sowohl die Quantität als auch die Qualität der Arbeitsmöglichkeiten für alle Menschen im erwerbsfähigen Alter, die arbeiten wollen, zu steigern – ist jetzt dringlicher als je zuvor. Die benötigte Quantität und Qualität der Arbeit sollte unsere Bemühungen stützen, ein nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum zu erreichen.

82. Als erstes geht es jetzt darum, die Erholung zu sichern und sicherzustellen, dass sie mit der Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden ist.

#### Fiskalische Strategien für den Ausstieg aus der Beschäftigungskrise

83. Aus Sorge über die steigenden Haushaltsdefizite wächst der Druck auf die Regierungen, die fiskalischen Konjunkturmaßnahmen zurückzuführen oder sogar außer Kraft zu setzen. Diese Maßnahmen haben bei der Eindämmung der Ausbreitung der Wirtschafts- und Beschäftigungskrise eine entscheidende Rolle gespielt, können aber nicht ewig andauern, wie wir wissen. In den G20-Ländern stiegen die allgemeinen Staatsschulden in Prozent des BIP im Durchschnitt von 62 Prozent im Jahr 2007 auf 75,1 Prozent im Jahr 2009.

84. Es ist wichtig zu unterstreichen, dass sich die Defizite in erster Linie infolge der Steuerausfälle, die auf die durch die Finanzkrise hervorgerufenen Produktions- und Beschäftigungseinbrüche zurückzuführen waren, ausgeweitet haben, wie der Geschäfts-

---

<sup>46</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (IAA, Genf, 2009), Vorwort.

führende Direktor des IWF vor kurzem feststellte<sup>47</sup>. In den Ländern, in denen die Finanzkrise ihren Ursprung hatte, spiegeln die wachsenden staatlichen Defizite außerdem auch die Rettung der Banken wider. Eine stärkere Besteuerung des Finanzsektors, um die Beihilfen wieder hereinzuholen, einschließlich der am höchsten bezahlten Führungskräfte, sollte bei der Haushaltskonsolidierung ebenfalls eine beträchtliche Rolle spielen.

85. In Anbetracht der auf schwachen Füßen stehenden und mit sehr unterschiedlichem Tempo verlaufenden Erholung innerhalb und zwischen Regionen und der in vielen Volkswirtschaften nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit hat der IWF empfohlen, dass makroökonomische Politiken die Erholung nach Möglichkeit<sup>48</sup> während des ganzen Jahres 2010 in geeigneter Weise stützen sollten (und ab 2011 verschärft werden sollten). Das Ziel besteht darin, die Wirtschaft solange zu stützen, bis der private Sektor eine ausreichende Eigendynamik erlangt hat. Auch die G20-Finanzminister waren sich darin einig, dass Konjunkturmaßnahmen nach wie vor eine wichtige Rolle zufällt: „... in Volkswirtschaften, in denen das Wachstum immer noch stark von politischer Unterstützung abhängt, sollte es, soweit es mit nachhaltigen öffentlichen Finanzen vereinbar ist, aufrechterhalten werden, bis die Erholung eindeutig vom privaten Sektor getrieben wird und stärker gefestigt ist ...“<sup>49</sup>. Zeitpunkt und Abfolge der Zurückführung der Konjunkturmaßnahmen müssen die Auswirkungen berücksichtigen, die eine rasche oder schlecht geplante Zurücknahme auf das Verbrauchervertrauen und die Binnennachfrage haben können.

### Solide mittelfristige fiskalische Strategien benötigen eine rasche Erholung der Beschäftigung

86. Eine wichtige Lehre aus früheren Krisen lautet, dass es einige Zeit braucht, bis das Beschäftigungswachstum nach einer wirtschaftlichen Erholung wieder den Stand vor der Krise erreicht. In der derzeitigen Krise besteht nach Einschätzung des IWF die Gefahr, dass die Wende in der Arbeitslosigkeit eineinhalb Jahre hinter der Erholung der Produktion herhinken könnte – was bedeutet, dass die Beschäftigung ihren Vorkrisenstand erst mehrere Jahre nach dem Ende der Rezession erreichen könnte<sup>50</sup>. Auch wenn wir uns darüber im klaren sind, dass die fiskalischen Rettungspakete nicht auf unbestimmte Zeit das Hauptgewicht der Erholung tragen können, folgt daraus, dass wir vor einem fortschreitenden Abbau der Defizite sicherstellen müssen, dass der Konsum der Haushalte und die Investitionen der Unternehmen angezogen und begonnen haben, neue Arbeitsplätze zu schaffen und Wirtschaftswachstum zu generieren.

87. Die Fortführung gut konzipierter beschäftigungszentrierter Maßnahmen würde die Erholung der Beschäftigung wirksam unterstützen und die Gefahr einer Lohninflation verringern und damit zu einer Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums beitragen. Nach einer jüngsten Analyse der IAO würde dies helfen, die öffentlichen Ausgaben im

---

<sup>47</sup> Internationaler Währungsfonds: *Key issues note by the IMF Managing Director to the IMFC on the global economy and financial markets – outlook and policy responses* (Washington, D.C., Apr. 2010). Zugänglich unter <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/042310.pdf> (Seitenaufruf am 11. Mai 2010).

<sup>48</sup> Internationaler Währungsfonds: *World Economic Outlook: Rebalancing growth* (Washington, D.C., Apr. 2010).

<sup>49</sup> G20: *Communiqué: Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, D.C., 23. Apr. 2010.

<sup>50</sup> Internationaler Währungsfonds: *World Economic Outlook*, a.a.O.

Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit zu verringern und das Steueraufkommen zu erhöhen und damit mittelfristig zum Erreichen der fiskalischen Ziele beitragen<sup>51</sup>.

88. Umgekehrt würde eine vorzeitige Zurücknahme der Konjunkturmaßnahmen nicht nur die Beschäftigungsaussichten beschädigen, sondern hätte auch eine nur zeitweilige Verbesserung der Haushaltsbilanz zur Folge. Tatsächlich würde ein verfrühter Ausstieg das Wirtschaftswachstum verringern und damit die Steuerbasis aushöhlen, während gleichzeitig die Ausgaben im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit steigen würden. Längerfristig wäre das Erreichen der fiskalischen Ziele gefährdet.

89. Die beste Strategie für die Haushaltskonsolidierung besteht also in einer raschen Wiederbelebung der Beschäftigung. Wie ich Anfang dieses Jahres vor dem Internationalen Währungs- und Finanzausschuss des IWF erklärte: „es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Dimensionen der Fiskalpolitik, die die Schaffung von Arbeitsplätzen in der realen Wirtschaft und die Aufrechterhaltung eines sozialen Schutzes für die Schwächsten am besten fördern, Vorrang erhalten“<sup>52</sup>. Wenn die Zeit für die Umsetzung von Ausstiegsstrategien schließlich gekommen ist, bedarf es einer Koordinierung; wenn alle Länder plötzlich aussteigen, kann dies eine „Double-Dip-Recession“ hervorrufen.

### Internationale Unterstützung für die Haushaltskonsolidierung

90. Viele fortgeschrittene, Schwellen- und Entwicklungsländer verfügen nicht über einen ausreichenden fiskalischen Handlungsspielraum zur Finanzierung von Konjunkturmaßnahmen und weisen ein Zahlungsbilanzdefizit auf, mit erheblichen Auslandsschulden<sup>53</sup>. Diese Defizite haben gewöhnlich strukturelle sowie zyklische Ursachen und erfordern größere langfristige wirtschaftliche Anpassungen. Auf viele solcher Länder üben aber die Finanzmärkte jetzt kurzfristig Druck aus, um die staatlichen Ausgaben einzuschränken und die Steuern zu erhöhen. Durch einen raschen Defizitabbau erhöht sich außerdem die Gefahr einer zunehmenden Arbeitsmarktmisere, einer weiteren Schrumpfung der Binnennachfrage und eines Teufelskreises aus sinkenden öffentlichen Einnahmen. Eine neue Wende der Finanzkrise auf den Märkten für Staatsanleihen droht die einsetzende Erholung in manchen wichtigen Regionen oder vielleicht sogar weltweit zu schwächen.

91. Die wirksame Umsetzung eines beschäftigungsorientierten Rahmens für die Erholung durch finanziell angespannte Länder wird internationale Unterstützung erfordern, um Zeit und Raum für Haushaltskonsolidierungsstrategien zu schaffen, die nicht die Rezessionsgefahr verschärfen, sondern eine Erholung der Beschäftigung fördern<sup>54</sup>. Eine internationale finanzielle Unterstützung durch öffentliche Gremien und Zentralbanken muss durch eine Neuregulierung des Finanzsektors ergänzt werden, damit die Spekulation nicht zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung wird.

---

<sup>51</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *Promoting employment recovery while meeting fiscal goals*, Policy Brief (IAA, Genf, 2010).

<sup>52</sup> IAA: *Towards an employment-oriented framework for strong, sustainable and balanced growth*, Erklärung vor dem Internationalen Währungs- und Finanzausschuss und Entwicklungsausschuss von J. Somavia, Generaldirektor des IAA, Washington, D.C., 24.-25. Apr. 2010.

<sup>53</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2010* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

<sup>54</sup> IAA: *Recovering and sustaining growth and development: The contribution of the Global Jobs Pact*, Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung, Verwaltungsrat, 307. Tagung, Genf, März 2010, GB.307/WP/SDG/1.



## Die Finanzmärkte im Dienst der realen Wirtschaft

92. Die Krise hat höchst dramatisch gezeigt, weshalb Märkte sich nicht selbst regulieren, insbesondere Finanzmärkte mit einer Anreizstruktur, die das Eingehen von kurzfristigen Risiken fördert. Das Entwirren von langen und komplexen Ketten von Krediten, die auf riskanten und undurchsichtigen Fundamenten ruhen, hat deren verheerende Wirkungen in der realen Wirtschaft gezeigt. Wie Richard W. Fisher, der Präsident der Federal Reserve Bank von Dallas, schrieb: „Marktversagen, das das Finanzsystem aufwühlt, kann katastrophale Folgen haben und negative finanzielle Rückkopplungsschleifen aus schrumpfender Kreditversorgung, rückläufiger Wirtschaftstätigkeit und anhaltender hoher Arbeitslosigkeit auslösen“<sup>55</sup>.

93. Wir müssen einen Umbau des Regulierungssystems für die globalen Finanzmärkte in Angriff nehmen, um die chronische Volatilität und Instabilität zu verringern. Geld muss für die Menschen arbeiten. Unsere Finanzsysteme müssen Fairness in der Gesellschaft unterstützen, nicht untergraben. Wir brauchen Finanzpolitiken, die produktive Investitionen fördern, spekulatives Verhalten bremsen, für Transparenz sorgen und die Glaubwürdigkeit des Systems wiederherstellen.

94. Seit den achtziger Jahren ist das Weltfinanzvermögen sehr viel rascher gewachsen als das BIP, und Kapital ist zunehmend in Finanzanlagen geflossen (Abbildung 3.1). Dieser Abkoppelungsprozess hat eine Anlageninflation entstehen lassen, die zu Anlagenblasen bei Wertpapieren, Waren und Immobilien und zu den spekulativen Kapitalströmen geführt hat, die zu einer ständigen Quelle von Instabilität geworden sind. Im Vereinigten Königreich sind die Bankaktiva von 50 Prozent des BIP auf mehr als 550 Prozent während der vergangenen vier Jahre hochgeschnellt<sup>56</sup>.

95. Der Bankensektor ist jetzt stark konzentriert – die kombinierten Aktiva der größten drei US-Banken stiegen von 10 Prozent auf 40 Prozent der gesamten Aktiva des Geschäftsbankensektors im Zeitraum 1990 bis 2009. Finanzinstitute, die als „too big to fail“ gelten, haben ihre Geschäfte in miteinander verknüpften Märkten im Finanzsektor ausgeweitet.

96. Der Anteil des Finanzsektors an den gesamten Unternehmensgewinnen ist von 25 Prozent Anfang der achtziger Jahre auf 42 Prozent in den Jahren vor der Krise gestiegen. Während die Reallöhne im nichtfinanziellen Sektor während der vergangenen 15 Jahre stagnierten, sind die Einkommen im Finanzsektor erheblich gestiegen – getrieben durch die wachsende reale Vergütung der Spitzenmanager, einschließlich unverhältnismäßig hoher Bonuszahlungen. Der Sektor hat viele der am besten qualifizierten Kräfte angezogen und beschäftigt mehr als 40 Prozent der Absolventen der renommiertesten Business Schools<sup>57</sup>. Große Talente und erhebliche Mittel, die zur Steigerung der Innovationen und zur Verbesserung des Unternehmertums im produktiven Sektor hätten

---

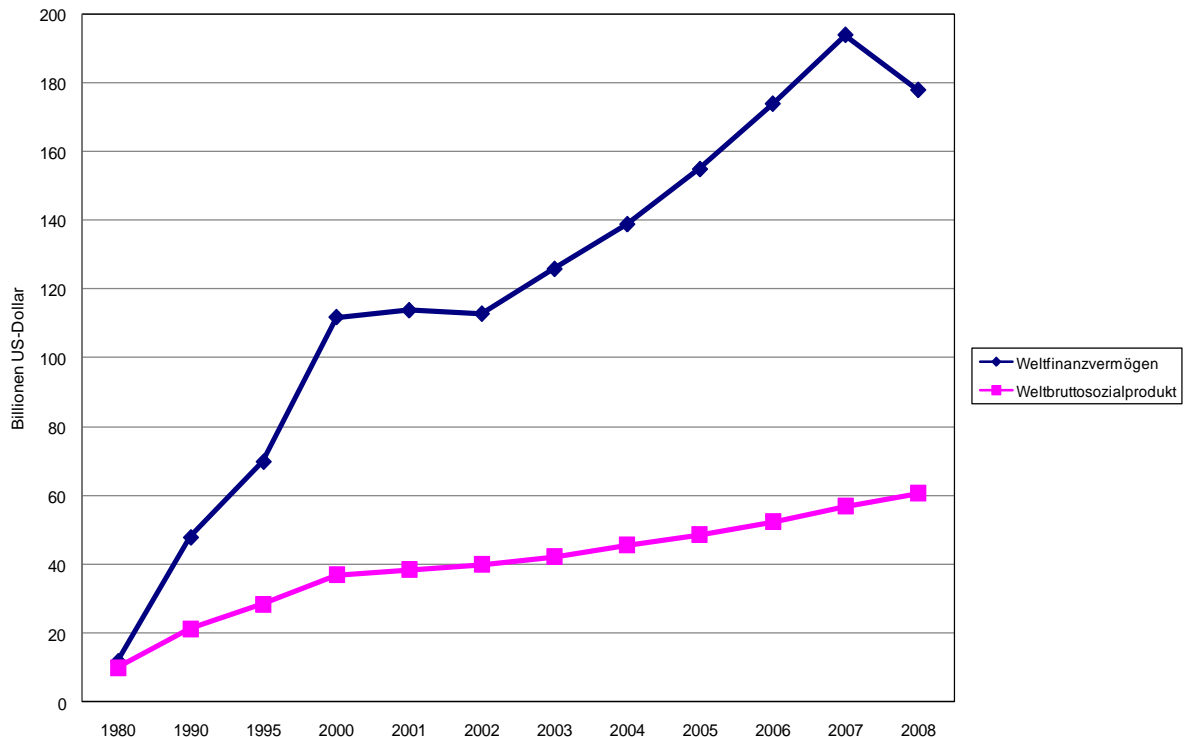
<sup>55</sup> R.W. Fisher: „Reflections on the financial crisis: Where do we go from here? An essay“, in Federal Reserve Bank of Dallas: *2009 Annual Report* (Dallas, 2009). Zugänglich unter <http://www.dallasfed.org/fed/annual/2009/ar09b.pdf> (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).

<sup>56</sup> A.G. Haldane: *Small lessons from a big crisis*, Ausführungen auf der 45. Jahreskonferenz der Federal Reserve Bank von Chicago über die Reform der Finanzmarktregulierung, Chicago, 8. Mai 2009. Zugänglich unter <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech397.pdf> (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).

<sup>57</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond* (IAA, Genf, 2009).

verwendet werden können, sind in, wie der Leiter der British Financial Service Authority, Lord Turner, es nannte, „sozial nutzlosen Tätigkeiten“ eingesetzt worden<sup>58</sup>.

**Abbildung 3.1. Weltfinanzvermögen und Weltbruttosozialprodukt 1980-2008**  
(in Billionen US-Dollar, unter Verwendung der Wechselkurse von 2008 für alle Jahre)



Quelle: McKinsey Global Institute: *Global capital markets: Entering a new era* (San Franzisko, September 2009) und McKinsey Global Institute: *Mapping global capital markets. Fifth annual report* (San Franzisko, Oktober 2008).

97. Außerdem hat sich der wachsende Druck nach raschen finanziellen Erträgen unverhältnismäßig stark auf die Löhne und die Arbeitsplatzstabilität im nichtfinanziellen Sektor ausgewirkt. Die Verringerung der physischen Investitionen und höhere Dividendenzahlungen waren in vielen Ländern ein bemerkenswerter Trend. Die wachsende Zahl von Fusionen und Übernahmen, die von privaten Beteiligungsgesellschaften über fremdfinanzierte Transaktionen mit kurzen Investitionshorizonten durchgeführt worden sind, hat zum Zusammenbruch ehemals gesunder und produktiver Unternehmen geführt und Unternehmen schwere Schuldenlasten aufgebürdet. Solche Operationen haben tendenziell den Abbau von Arbeitsplätzen als Teil der Restrukturierung zur Folge und haben nachteilige Auswirkungen auf die Renten und Pensionsleistungen. Jahre des Engagements und des Einsatzes vieler, um Unternehmen mit guten Arbeitspraktiken produktiver und nachhaltiger zu gestalten, werden für kurzfristige Gewinne weniger geopfert<sup>59</sup>.

98. Diese Trends sind wirtschaftlich ineffizient und sozial schädlich. Die Ethik, dass gute harte Arbeit eine faire Belohnung verdient, ein Fundament von Marktinstitutionen und Verträgen, wird durch die Schaffung von Reichtum untergraben, der mit der Real-

<sup>58</sup> P. Inman: „Financial Services Authority chairman backs tax on 'socially useless' banks“, in *The Guardian*, 27. Aug. 2009. Zugänglich unter <http://www.guardian.co.uk/business/2009/aug/27/fsa-bonus-city-banks-tax> (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).

<sup>59</sup> Ebd.

wirtschaft immer weniger zu tun hat und in manchen Fällen vergänglich ist. Die Kapitalgewinne von Managern und Eigentümern stehen in scharfem Gegensatz zu den Freisetzung, den Einkommenseinbußen und der größeren Arbeitsplatzunsicherheit der Arbeitnehmer. Öffentliche Meinungsumfragen spiegeln die Auffassung wider, dass der Finanzsektor den Vertrag mit der Gesellschaft gebrochen haben. Eine neuere Gallup-Umfrage zeigt, dass im Zeitraum 2009-10 das Vertrauen in die Banken in den Vereinigten Staaten den historisch niedrigsten Stand erreicht hat <sup>60</sup>.

99. Der IWF hat darauf hingewiesen, dass die fiskalischen Kosten einer unmittelbaren Unterstützung der Finanzinstitute im Durchschnitt 2,7 Prozent des BIP für fortgeschrittene G20-Länder ausgemacht haben (die bisher zurückgezahlten Beträge nicht eingerechnet). In den am meisten betroffenen Ländern betragen die nicht erstatteten Kosten jedoch rund 4 bis 5 Prozent des BIP. Die zugesagten Beträge, einschließlich Garantien und sonstiger Eventualverbindlichkeiten, beliefen sich während der Krise auf durchschnittlich 25 Prozent des BIP. Der IWF regt an, eine „Finanzstabilitätsabgabe“ in Betracht zu ziehen, wobei es sich um eine Abgabe als Ausgleich für die fiskalischen Kosten der staatlichen Unterstützung für den Sektor handeln würde, und eine „Finanzaktivitätssteuer“ (FAS), die auf die Summe der Gewinne und Vergütungen von Finanzinstituten erhoben und den allgemeinen Steuereinnahmen zugeschlagen würde. Die FAS wäre faktisch eine Mehrwertsteuer und würde so das Risiko, dass der Finanzsektor übermäßig groß wird, weil er von den bestehenden Mehrwertsteuern weitgehend ausgenommen ist, zum Teil kompensieren. Das Ausmaß der Wertschöpfung des Finanzsektors in vielen Ländern legt den Schluss nahe, dass selbst eine relativ niedrige FAS beträchtliche Einnahmen auf faire und ziemlich effiziente Weise beschaffen könnte: Im Vereinigten Königreich beispielsweise könnte eine zweiprozentige FAS (wobei alle Gehälter in die Steuerbemessungsgrundlage einbezogen würden) rund 0,1 bis 0,2 Prozent des BIP erbringen. Der Währungsfonds spricht sich auch für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit, insbesondere im Kontext grenzüberschreitend tätiger Finanzinstitute, und Maßnahmen zur Verringerung der derzeitigen steuerlichen Verzerrungen aus, die im Rahmen der meisten Steuersysteme eher eine Fremdfinanzierung statt eine Eigenfinanzierung begünstigen <sup>61</sup>.

100. Fortschritten bei der Reform des Finanzsektors kommt im Hinblick auf eine nachhaltige Erholung oberste Priorität zu. Dem Regulierungs- und Aufsichtsversagen muss abgeholfen werden, um ein stärkeres Finanzsystem zu schaffen <sup>62</sup>. Im Rahmen des IWF, der G20, des Financial Stability Board (FSB), der Vereinten Nationen und in regionalen und nationalen Foren werden zur Zeit viele Initiativen diskutiert <sup>63</sup>. Die Aufmerksamkeit gilt weitgehend der künftigen Stabilität des Finanzsystems. Ich glaube, wir müssen einen Schritt weitergehen. Wir müssen darüber nachdenken, wie wir dafür sorgen können, dass das Finanzsystem zu seiner grundlegenden Rolle, nämlich der Finanzierung der Realwirtschaft, zurückfindet.

---

<sup>60</sup> D. Jacobe: „Americans' confidence in banks remains at historical low“, in *Gallup*, 6. Apr. 2010. Zugänglich unter <http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historic-low.aspx> (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).

<sup>61</sup> Internationaler Währungsfonds: *A fair and substantial contribution by the finance sector*, Zwischenbericht für die Tagung der G20-Minister (Washington, D.C., Ap.1 2010).

<sup>62</sup> Internationaler Währungsfonds: *World Economic Outlook*, a.a.O.

<sup>63</sup> Vereinte Nationen: *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* (New York, Sept. 2009). Zugänglich unter [http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf) (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010).

101. Es bedarf einer intelligenteren und proaktiveren Regulierung, um das internationale System zu stabilisieren und Mittelzuflüsse und Zuweisungen für längerfristige produktive Investitionen durch nachhaltige Unternehmen zu fördern, die die Produktion und das Beschäftigungswachstum steigern. Die Agenda für internationale regulatorische Reformen ist komplex und lang, wird aber zunehmend dringlicher. Neben der Bekämpfung systemischer Risiken muss sie den Schwerpunkt auf eine Verbesserung des Kapitalzuflusses zu nachhaltigen Unternehmen legen, die Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit schaffen.

102. Einige Bausteine, die im Hinblick auf einen beschäftigungsfreundlichen Finanzsektor in Erwägung gezogen werden müssen, könnten u.a. verstärkte Anreize für langfristige produktive Investitionen und umgekehrt die Abschaffung von Anreizen für kurzfristige nicht produktive Tätigkeiten umfassen, indem beispielsweise Abgaben auf kurzfristige „heiße“ Devisengeschäfte erhoben werden. Wichtig ist auch eine erhebliche Verbesserung der Programme zur Erleichterung des Zugangs zu Krediten für Klein- und Kleinstunternehmen durch spezifische Einrichtungen zusammen mit stärkeren Bemühungen zur Unterstützung der Weiterbildung von Führungs- und Fachkräften. Es bedarf Vorschriften zur Kontrolle von Fusionen und fremdfinanzierten Übernahmen, wie sie von Beteiligungsgesellschaft durchgeführt werden, um den sozialen Auswirkungen solcher Tätigkeiten Rechnung zu tragen. Erforderlich sind auch multilaterale Vereinbarungen, um die Umstrukturierung von Staatsschulden und letztlich Ausfälle, langfristig gesehen, anzugehen. Diese könnten klare Umstrukturierungsverfahren und -mechanismen für die Regelung von Schulden umfassen, die missbräuchlichem und spekulativem Verhalten Rechnung tragen würden. Die Vorschläge des IWF für eine „Finanzstabilitätsabgabe“ und eine „Finanzaktivitätssteuer“ sollten aktiv geprüft werden. Die Einnahmen aus solchen Steuern könnten für die Finanzierung von globalen öffentlichen Gütern durch die Einrichtung von globalen Umverteilungsmechanismen zur Verfügung gestellt werden.

103. Ein neuer Ansatz zur Rolle der Finanzierung im Bereich der internationalen Entwicklung und des internationalen Wachstums ist von entscheidender Bedeutung für die Gestaltung einer robusteren und inklusiveren Globalisierung.

## Von der Erholung zu nachhaltigem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung

### Ein geänderter Ansatz der makroökonomischen Politik für ein beschäftigungsorientiertes Wachstum

104. In der makroökonomischen Politik erfolgt zur Zeit ein bedeutendes Umdenken. Die Expertenkommission der Vereinten Nationen unter Vorsitz von Professor Stiglitz legte im September 2009 einen nachdenklich stimmenden Bericht vor<sup>64</sup>. Der IWF<sup>65</sup>, das von G. Soros gegründete Institute for New Economic Thinking<sup>66</sup> und viele Wissen-

---

<sup>64</sup> Ebd.

<sup>65</sup> O. Blanchard, G. Dell'Ariccia und P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, IMF staff position note SPN/10/03 (Washington, D.C., IWF, Febr. 2010).

<sup>66</sup> Institute for New Economic Thinking (INET): *The economic crisis and the crisis in economics*, INET-Einführungskonferenz am King's College, Cambridge, 8.-11. Apr. 2010. Zugänglich unter <http://www.ineteconomics.org/initiatives/conferences/kings-college> (Seitenaufufr am 11. Mai 2010).

schaftler <sup>67</sup> erkennen an, dass es dringend eines breiteren Spektrums von Ideen und Perspektiven für Entscheidungen im Bereich der makroökonomischen Politik bedarf.

105. Ich begrüße das. Es passt zu dem, was die Mitgliedsgruppen der IAO sagen, wenn sie eine Globalisierung fordern, die sich an allgemeiner sozialer Gerechtigkeit orientiert.

106. Die Flut der Vorschläge für eine stabilere Gestaltung des Finanzsystems kommt zur rechten Zeit. Es geht dabei aber um sehr viel mehr als finanzielle Stabilität. Die Krise war eine globale Krise. Sie erfordert globale Lösungen. Die Internationale Arbeitsorganisation muss zu dieser Debatte beitragen.

107. Die Rezession ist abgewendet worden. Die Erholung ist im Gang. An der Gestaltung der globalen Wirtschaft von morgen wird noch gearbeitet. Die Globalisierung nach der Krise erfordert eine neue Kursrichtung. Sie wird stark beeinflusst werden durch die Lehren aus der Krise von 2008-09 und aus denjenigen des Globalisierungsprozesses seit 2000. Zunehmende weltweite Ungleichheit, anhaltende Beschäftigung in der informellen Wirtschaft und eine unzureichende Gesamtnachfrage sind einige der heutigen Ungleichgewichte, die neue und längerfristige Lösungen erfordern.

108. Makroökonomische Politik muss viele Ziele haben, wie der IWF bemerkt hat. Dazu gehören die Wachstumsrate und eine stabile Inflation ebenso wie im großen und ganzen ausgeglichene öffentliche Haushalte. Es gibt aber noch mehr. Ein hoher Stand der produktiven Beschäftigung, der Vollbeschäftigung entspricht oder dieser so nahe wie möglich kommt, muss ein solches Ziel sein. Ein anderes muss ein breiter grundlegender sozialer Schutz für alle Bürger ungeachtet des Landes sein. Ein drittes muss ein besserer Einsatz automatischer Stabilisatoren sein, die Haushalte mit geringem Einkommen im Fall einer größeren Krise schützen. In allen diesen Bereichen sollten breitere Auffassungen, eine größere geographische Vielfalt und eine gründliche Auseinandersetzung mit der Ideengeschichte in künftige Debatten und Vorschläge einfließen. Ich verpflichte mich dazu, dass die IAO einen Beitrag zu diesen Debatten leisten wird.

109. Wir brauchen einen neuen Pfad des nachhaltigen Wachstums und der nachhaltigen Entwicklung. Der Weg nach vorn wird eine sehr viel engere Verzahnung der bewährten fiskalischen und geldpolitischen Instrumente der makroökonomischen Politik mit Beschäftigungs- und Sozialpolitiken erfordern. Wir müssen sowohl das Tempo als auch den Beschäftigungsinhalt des Wachstums und der Entwicklung steigern, um die Erholung zu sichern und die Fortschritte bei der Verringerung von Armut zu beschleunigen. Es bedarf eines Prozesses der Politikkonvergenz, um sicherzustellen, dass höhere Produktivität zu einer ausgewogenen Ausweitung der Löhne und des Verbrauchs einerseits und der Ersparnisse und Investitionen andererseits führt. Eine wesentliche Komponente ist eine fiskalisch gesunde Ausweitung des sozialen Schutzes. Dies wird den Übergang von schuldeninduzierten Wachstumsstrategien zu einem einkommensinduzierten Wachstum nach sich ziehen. Außerdem ist eine stärkere internationale Zusammenarbeit und Koordinierung erforderlich, um ein Wachstum und eine Entwicklung zu stützen, die stark, ausgewogen und somit nachhaltig sind.

## In wirtschaftliche Dynamik und Innovation investieren

110. Ein rasches und robustes viele Arbeitsplätze schaffendes Wirtschaftswachstum sollte ein ebenso vorrangiges Ziel sein wie die Rückführung der Defizite und Schulden-

---

<sup>67</sup> Siehe u.a. N. Garcia: *La crisis de la macroeconomia* (Marcial Pons, Madrid, 2010); und M Muqtada: *The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment*, Employment Working Paper Nr. 53, Beschäftigungssektor (IAA, Genf, 2010).

quoten. Die Wirtschaftsdynamik und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Zeit nach der Krise müssen durch mehr Innovationen angespornt werden. Universitäten und staatlich finanzierte Forschungszentren haben in der Regel längere Forschungshorizonte als der private Sektor. Aus diesem Grund sollten staatliche Politiken, Mittel und Anreize Investitionen des privaten Sektors in Forschung und Entwicklung (F&U) ergänzen und fördern, insbesondere um Tätigkeiten zu unterstützen, die weitreichende Nutzeffekte und Anwendungen in vielen Industriezweigen versprechen, die einzelne Firmen aber nicht unternehmen können. Industriepolitiken haben in der Entwicklung der fortgeschrittenen industriellen Volkswirtschaften sowie beim Aufstieg von Schwellenländern eine zentrale Rolle gespielt. Die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (F&U) sind auch in den aufstrebenden Volkswirtschaften gestiegen. China hat einen nationalen strategischen Plan für Wissenschaft und Technologie auf den Weg gebracht, um bis 2020 eine innovationsgetriebene Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen<sup>68</sup>. Die Ausfuhren von chilenischen Unternehmen, die von landwirtschaftlichen Erzeugnissen bis zu informationstechnologischen Dienstleistungen reichen, haben von staatlicher Unterstützung für F&U profitiert<sup>69</sup>. Eine stärkere Förderung für Innovationen und die Verbreitung neuer Technologien ist von entscheidender Bedeutung für eine Wiederbelebung bestehender Industriezweige und die Expansion in neue, mit der Wissenswirtschaft zusammenhängende Sektoren, die das Potential haben, produktive, qualifizierte und gut bezahlte Arbeitsplätze zu schaffen.

111. Der technologische Wandel kann jedoch auch zum Niedergang von weniger konkurrenzfähigen und traditionellen Industriezweigen führen, für die Maßnahmen erforderlich sind, um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Umstrukturierung abzufedern. Arbeitgeber und Gewerkschaften müssen als Partner in diese Prozesse eingebunden werden. Der soziale Dialog kann bei der Aushandlung der Bedingungen von einschneidenden Umstrukturierungsmaßnahmen eine entscheidende Rolle spielen.

112. Untersuchungen belegen, dass Bildung und Qualifikationen die Produktivität von Arbeitnehmern und Unternehmen steigern, eine Grundlage für künftige Innovationen schaffen, Investitionen und Innovationen fördern und auch zu höheren Löhnen und niedrigerer Arbeitslosigkeit beitragen können. Die Erweiterung der Möglichkeiten für Arbeitnehmer, Zugang zu relevanter und qualitativ guter Ausbildung zu erhalten, ist eine grundlegende Voraussetzung für nachhaltige Unternehmen, vor allem in der Phase des Übergangs zu produktiven und innovativen Sektoren, die mit der Wissenswirtschaft und den aufstrebenden grünen Industrien zusammenhängen<sup>70</sup>.

113. Staatliche Konjunkturpakete könnten strategische Ausgaben zur Förderung der F&U, der Innovation, der Verbreitung von Technologien und der Qualifikationsentwicklung in neuen aufstrebenden Sektoren umfassen, die wissensintensiv und hochproduktiv sind. Mit dem Aufschwung des privaten Sektors werden sich Möglichkeiten für öffentlich-private Partnerschaften bieten, die Wirtschaftswachstum und eine positive Umstrukturierung fördern können, was einen Königsweg der Anpassung mit gut bezahlten Arbeitsplätzen ebnen könnte.

---

<sup>68</sup> OECD: *Reviews of innovation policy: China* (Paris, 2008).

<sup>69</sup> D. Rodrik: *The return of industrial policy*, Project Syndicate, 2010. Zugänglich unter <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English> (Seitenaufruf am 11. Mai 2010).

<sup>70</sup> R.C. Altman et al.: *From recession to recovery to renewal: An economic strategy to achieve broadly shared growth*, Strategy Paper, The Hamilton Project (Brookings, Washington, D.C., Apr. 2010).

## Den Übergang zu sauberer Energie und grünen Arbeitsplätzen vorbereiten

114. Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Abschwächung seiner Auswirkungen sind wesentliche Triebkräfte des Wandels für Gesellschaften, Volkswirtschaften, Unternehmen und Arbeitnehmer. In allen Wirtschaftssektoren sind die Arbeitsplätze „Ökologisierungseffekten“ ausgesetzt. Weltweit gibt es bereits Millionen von grünen Arbeitsplätzen, und es könnten viele Millionen mehr geschaffen werden, wenn entsprechende Investitionen, politische Unterstützung und eine geeignete Qualifikationsentwicklung zur Verfügung stünden<sup>71</sup>. Der Übergang zu einer kohlenstoffarmen nachhaltigen Wirtschaft dürfte zu einer Nettozunahme der Beschäftigung führen. Die Bilanz wird von Land zu Land und Sektor zu Sektor unterschiedlich sein, je nach dem Ausmaß, in dem grüne Arbeitsplätze geschaffen werden oder bestehende Arbeitsplätze ersetzen und ob durch proaktive Maßnahmen und politische Unterstützung Chancen maximiert und Verluste von Arbeitsplätzen und Unternehmen kompensiert werden. Die Debatte über grüne Steuern und darüber, wie diese beschäftigungsfreundliche Programme finanzieren können, ist ein Beispiel dafür, wie positivere Beschäftigungsauswirkungen mit der Ökologisierung der Industrie verknüpft werden könnten<sup>72</sup>.

115. Zu rechnen ist mit einer erheblichen Umgestaltung der Produktions- und Verbrauchsmuster, die mit Veränderungen in den Unternehmen und einer Neudefinition der Arbeitsplatzprofile einhergehen wird. Eine demnächst erscheinende Untersuchung über 21 Länder bestätigt Erkenntnisse des Berichts über grüne Arbeitsplätze, dass Fachkräftemangel und Fehlanpassungen bei Qualifikationen weit verbreitet sind und Effizienzgewinne aufgrund neuer Technologien zu reduzieren und das Wachstum der grünen Industrien zu verlangsamen drohen. Durch neue Qualifikationsanforderungen entsteht ein Bedarf an Berufsbildungseinrichtungen und neuen Ausbildungslehrplänen.

116. Durch die Krisenreaktionen in einigen Ländern ist der Übergang zu einer grünen Wirtschaft forciert worden. Der Gesamtwert grüner Konjunkturpakete ist weltweit auf 513 Milliarden US-Dollar geschätzt worden, was im Normalfall 10 bis 15 Prozent der Pakete entspricht<sup>73</sup>. Durch grüne Konjunkturmaßnahmen hat das Wachstum grüner Arbeitsplätze Auftrieb erhalten, indem weitere private Investitionen durch Haushalte und Unternehmen gefördert wurden. Im Anschluss an die Klimaverhandlungen in Kopenhagen verkündeten 41 Industrieländer wirtschaftsweite Zielvorgaben für Emissionsreduzierungen bis April 2010, und 35 Entwicklungsländer teilten den nationalen Gegebenheiten entsprechende Abschwächungsmaßnahmen mit<sup>74</sup>. Hunderte von Milliarden von Dollar werden an nationalen Investitionen mobilisiert werden, um diese Zielvorgaben zu erfüllen, und ein Klimafonds im Umfang von 30 Milliarden US-Dollar soll die Entwicklungsländer unterstützen.

---

<sup>71</sup> UNEP, IAO, IOE und IGB: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, 2008). Dieser Bericht ist von UNEP im Rahmen der gemeinsamen Initiative „Grüne Arbeitsplätze“ des UNEP, der IAO, der IOE und des IGB in Auftrag gegeben und finanziert worden (Nairobi, 2008). Zugänglich unter [http://www.unep.org/labour\\_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf) (Seitenaufruf am 11. Mai 2010).

<sup>72</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: „Green policies and jobs: A double dividend?“, in *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond* (IAA, Genf, 2009), Kap. 4.

<sup>73</sup> UNEP: *Global green new deal: An update for the G20 Pittsburgh Summit* (Nairobi, Sept. 2009).

<sup>74</sup> Rahmenvereinbarung der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC): *Communication from countries about their economy-wide targets and nationally appropriate mitigation actions pledges* (Bonn, 2010), zugänglich unter <http://unfccc.int/home/items/5265.php>.

117. Arbeitsministerien und die Sozialpartner können bei der Umgestaltung eine führende Rolle übernehmen. Eine Reihe von Maßnahmen hat sich auf nationaler Ebene als wirksam erwiesen, auch unter Staaten, die am IAA-Weltprogramm für grüne Arbeitsplätze teilnehmen. Solche Maßnahmen umfassen die Abbildung der prognostizierten Auswirkungen von Klimaveränderungen und Umweltpolitiken auf die Arbeitsmärkte (sowohl die Quantität als auch die Qualität der Arbeitsplätze). Sozialschutzpläne und Maßnahmen zur wirtschaftlichen Diversifizierung können Regionen und Sektoren (einschließlich KMUs) und verletzlichen Arbeitnehmergruppen, die von Klimaveränderungen oder neuen Umweltpolitiken betroffen sind, dabei helfen, sich anzupassen. Industriepolitiken und gut konzipierte Ausbildungslehrpläne und Ausbildungsmaßnahmen können wichtige Instrumente sein im Hinblick auf die Hervorbringung der Technologien, Industrien und qualifizierten Arbeitskräfte, die erforderlich sind, um dynamische grüne Industrien zu unterstützen. Der soziale Dialog sollte den Übergang zu einer grüneren Wirtschaft auf allen Ebenen begleiten und lenken.

### Den schwachen Zusammenhang zwischen Produktions- und Beschäftigungswachstum angehen

118. Während der letzten beiden Jahrzehnte, bis zur Krise der Jahre 2008-09, ist die Weltwirtschaft im großen und ganzen ziemlich rasch gewachsen. Indes gaben vier miteinander verbundene Ungleichheiten in diesem Wachstum Anlass zu Besorgnis, sogar schon vor der Krise. Erstens, in vielen Volkswirtschaften hatte sich das Tempo des Beschäftigungswachstums trotz starken BIP-Zuwachses verlangsamt. Zweitens, der Anteil der Löhne am Gesamteinkommen war gefallen. Drittens, die mittleren Einkommen stagnierten in vielen Ländern, was das langsame Wachstum der Löhne in der unteren Hälfte und eine übermäßige Konzentration der Einkommensgewinne an der Spitze der Einkommensverteilung widerspiegelt. Schließlich ging das Weltwachstum einher mit zunehmenden Leistungsbilanzungleichgewichten, was Fragen hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Gesamtmusters des Weltwachstums aufwarf.

119. Wenn wir nach vorne schauen und über die Politiken nachdenken, die erforderlich sind, um ein starkes, nachhaltiges und breites Wachstum zu fördern, ist es wichtig, zu einem besseren Verständnis der Erfahrung der beiden letzten Jahrzehnte zu gelangen und insbesondere die Trends im Wachstum der Produktion, der Beschäftigung, der Löhne und der Muster der Endnachfrage zu analysieren. Untersuchungen der IAO zu den Zusammenhängen zwischen Produktionswachstum und Beschäftigungswachstum zeigen, dass sich drei unterschiedliche Arten von „Wachstumsepisoden“ unterscheiden lassen<sup>75</sup>.

**Typ 1: Rasches Wirtschaftswachstum mit robustem Beschäftigungswachstum** – wobei das Wachstum rasch ist und das Beschäftigungswachstum auch robust ist (Beschäftigungselastizität des BIP-Wachstums zwischen 0,3 und 0,7 Prozent). Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität und Beschäftigung wachsen beide.

**Typ 2: Rasches Wirtschaftswachstum mit langsamem oder stagnierendem Beschäftigungswachstum** – wobei das BIP immer noch recht schnell wächst, die Beschäftigung aber sehr langsam oder überhaupt nicht wächst (Beschäftigungselastizität unter 0,3 oder negativ).

**Typ 3: Langsames Wirtschaftswachstum mit geringem oder negativem Beschäftigungswachstum** – wobei sowohl das BIP als auch die Beschäftigung mit

---

<sup>75</sup> M. Mahmood und C. Saget: „The employment intensity of growth in the G20 countries: Some lessons for strong, sustainable and balanced growth“, Employment Working Paper Nr. 55 (Genf, erscheint demnächst).



ihrem Wachstum weit unter dem Trend liegen, rückläufig sind oder fast in eine Rezession eintreten.

120. Die IAO hat 53 Wachstumsepisoden für 18 Länder im Zeitraum 1990-2007 untersucht. Die Analyse zeigt, dass ein robustes Beschäftigungswachstum (Typ 1) nur in 24 Wachstumsepisoden, also weniger als der Hälfte der Gesamtzahl der Episoden, zu verzeichnen war. Langsames Wachstum und eine Stagnation oder ein Rückgang der Beschäftigung war die Erfahrung in 29 Episoden (Typ 2 und 3). Dieser Befund legt den Schluss nahe, dass bessere Ergebnisse möglich sind, aber nur zu oft verpasst werden.

121. Der wünschenswerteste und nachhaltigste Wachstumstyp ist gekennzeichnet durch eine rasche Ausweitung der Produktion im Verein mit sowohl Beschäftigungs- als auch Produktivitätswachstum. Dies würde auch einen Anstieg der Löhne nahezu im Gleichschritt mit der Zunahme der Produktivität erfordern, wobei die Ausweitung der Binnen- nachfrage die Haupttriebkraft des Wachstums der Nachfrage wären. Sowohl die Ausfu- hren als auch die Einfuhren können und sollten in den meisten Fällen rascher steigen als die Produktion. Dies ist die Art von ausgewogenem und nachhaltigem Wachstum, das die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Pittsburgh im Jahr 2009 gefordert haben.

### Die Abnahme der Lohnanteile umkehren

122. Eine weitere Schlüsselfrage bei der Untersuchung der Wachstumserfahrung im Vorfeld der Krise ist die Entwicklung der Löhne. Im Zeitraum 1995-2007 stiegen die Löhne in vielen Ländern langsamer als das Pro-Kopf-BIP. Der Trend, dass die Produk- tivitätsgewinne in den neunziger Jahren und Anfang der zweitausender Jahre schneller stiegen als die Reallöhne, hatte in vielen Ländern einen Rückgang der Lohnanteile am Gesamteinkommen zur Folge. Eine IAA-Analyse des Lohnanteils in 71 Industrie- und Umbruchländern während der beiden Zeiträume 1995-2000 und 2001-07 ergab einen rückläufigen Trend in 50 Ländern<sup>76</sup>. Insgesamt kam diese Analyse zu dem Ergebnis, dass eine einprozentige Zunahme des jährlichen BIP-Wachstums mit einem 0,05prozen- tigen Rückgang des Lohnanteils während der beiden Zeiträume einherging.

123. Eine weitere IAA-Untersuchung ergab einen ähnlichen Trend, bei dem die Lohnanteile in nahezu zwei Dritteln von 73 während des Zeitraums 1979-2006 unter- suchten Ländern zurückgingen (Abbildung 3.2). Der Rückgang des Lohnanteils ist im Schrifttum auf drei Kernfaktoren zurückgeführt worden<sup>77</sup>: technologieinduzierte Ver- schiebungen in der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften bzw. der sogenannte qualifikationsverzerrte technologische Wandel; wachsende Beteiligung am Welthandel, wobei die Präsenz von Niedriglohn-Exporteuren im Markt für arbeitsintensive Produkte lohnmäßigend wirkte; und eine abnehmende Präsenz der Gewerkschaften in vielen Ländern, durch die die Verhandlungsstärke der Arbeitnehmer geschwächt worden ist. Das Schrifttum lässt die Auswirkungen der Entwicklung von Finanzmärkten auf den Lohnanteil außer acht, obgleich einiges daraufhin deutet, dass Finanzkrisen sowie die finanzielle Liberalisierung den Lohnanteil drücken<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> IAA: *Global Wage Report 2008/2009: Minimum wages and collective bargaining towards policy coherence* (Genf, 2009). Zugänglich unter [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_100786.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_100786.pdf) (Seitenaufwurf am 11. Mai 2010); und IAA: *Global Wage Report: 2009 update* (Genf, 2009).

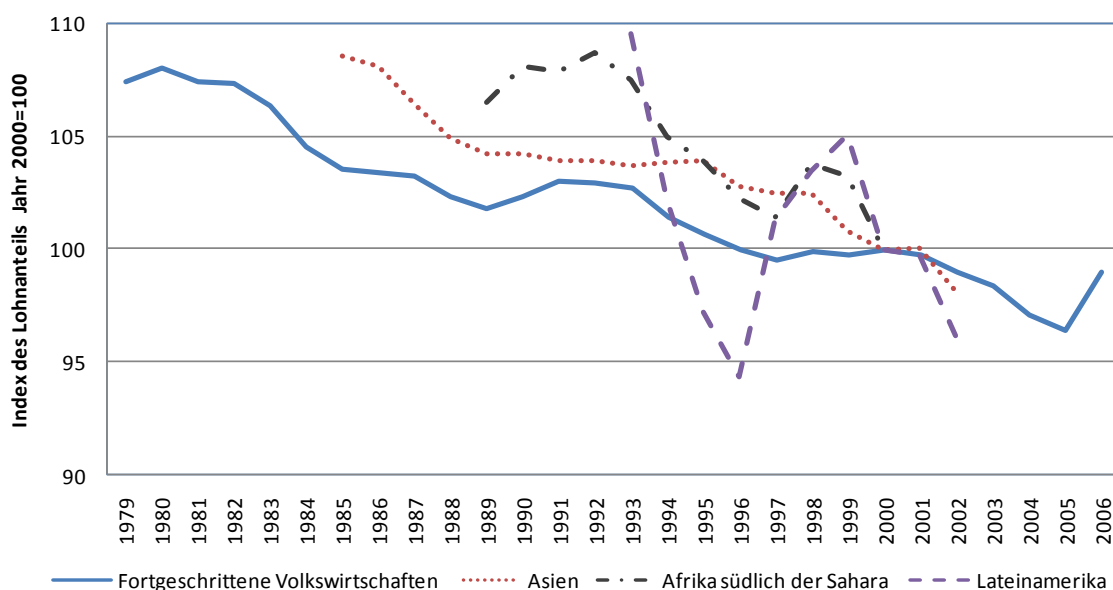
<sup>77</sup> IAA: *Global Wage Report 2008*, a.a.O.

<sup>78</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (IAA, Genf, 2008), Kap. 2, Abb. 2.5 und 2.7.

## Die großen Einkommensabstände verkleinern

124. Parallel zur Verschiebung des Lohnanteils am Volkseinkommen in vielen Ländern ist der Abstand zwischen der Spitze der Einkommensleiter und der Mitte und dem unteren Ende größer geworden. Diese Ausweitung der Lohn- und Einkommensungleichheiten hat weltweit stattgefunden, ungeachtet der Höhe des Volkseinkommens und trotz eines Gesamtrückgangs der absoluten Armut weltweit. Neuere Untersuchungen auf der Grundlage eines 92 Länder umfassenden statistischen Panel über den Zeitraum 1960-2000 bestätigen die negativen Auswirkungen der Einkommensungleichheit auf das Wirtschaftswachstum<sup>79</sup> zusätzlich zu den schädlichen gesellschaftlichen Auswirkungen.

**Abbildung 3.2. Der rückläufige Trend des Arbeitseinkommens als Anteil am Volkseinkommen, 1979-2006**



Anmerkung: Die Abbildung zeigt das Verhältnis der Gesamtvergütung der Beschäftigten zum BIP, bereinigt um Veränderungen in der Inzidenz der selbständigen Erwerbstätigkeit.

Quelle: Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2008*, a.a.O., Kapitel 1, Anhang B. Zugänglich unter <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/world08.pdf>.

125. Der Vizepräsident der Vereinigten Staaten, Joseph Biden, erklärte kürzlich folgendes: „Die Mittelklasse muss wieder ihren fairen Anteil bekommen“, womit er die Erkenntnis seiner Regierung unterstrich, dass der geschwächte Zusammenhang zwischen Produktivitätswachstum und Löhnen wieder gestärkt werden muss, wenn eine politisch nachhaltige Erholung sichergestellt werden soll<sup>80</sup>. Dieses Ziel wurde von den G20-Arbeits- und Beschäftigungsministern in ihren Empfehlungen an die G20-Staats- und Regierungschefs im April dieses Jahres wiederholt. Der Konsum ist eine Schlüsselkomponente der realen Gesamtnachfrage. In Anbetracht dessen, dass die marginale Konsumquote für Arbeitseinkommen höher ist als für Kapitaleinkommen, sollten Politiken, die auf eine Steigerung der Binnennachfrage abzielen, logischerweise starkes Gewicht

<sup>79</sup> R.J. Barro: *Inequality and growth revisited*, ADB, Working Paper Series on Regional Economic Integration, Nr. 11 (Asiatische Entwicklungsbank, Manila, 2008).

<sup>80</sup> J. Biden: „Opening speech“, gehalten auf dem Hamilton Project Forum, Brookings Institute, Washington, D.C.20. Apr. 2010.

auf eine Erhöhung der Beschäftigungsstände und der Löhne und die Verbesserung der Einkommensverteilung legen.

126. Zu wesentlichen politischen Mechanismen in dieser Hinsicht gehören Maßnahmen zur Förderung besser koordinierter Kollektivverhandlungen für die Anpassung der Reallöhne, insbesondere wenn repräsentative Einrichtungen für den sozialen Dialog bestehen, sowie Mindestlohnpolitiken<sup>81</sup>. Ein größeres Angebot an Humankapital wird mit einer geringeren Einkommensungleichheit in Verbindung gebracht<sup>82</sup>, wobei die Qualifikationsentwicklung und gestärkte Berufsbildungspolitiken und -einrichtungen auch eine entscheidende Rolle spielen. Der soziale Dialog zwischen Regierungen und den Sozialpartnern kann ein besonders wirksamer Prozess sein, um Arbeitsmarkt-reformen zu erörtern, insbesondere im Zusammenhang mit dem sozialen Schutz, und zu einer effizienten Gestaltung von Qualifikationsentwicklungspolitiken zu gelangen und um die Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen zu erleichtern. Gleichzeitig benötigt eine große Zahl von atypischen und verletzlichen Arbeitnehmern Maßnahmen, um ihnen angemessenere Beschäftigungsbedingungen und eine angemessenere Beschäftigungs-sicherheit zu verschaffen.

127. Höhere Verdienste und ein besserer sozialer Schutz sind grundlegende Elemente zur Stützung der Binnennachfrage und der inländischen Investitionen statt der schuldengetriebenen Kultur, die Teil der Ungleichgewichte vor der Krise war. Steigende Reallöhne sind eine entscheidende Komponente im Rahmen von Politiken für ein einkommensinduziertes Wachstum.

## Einen Sockel des sozialen Schutzes schaffen

128. Es gibt ein wachsendes Bewusstsein für die Vorteile des sozialen Schutzes: Er schützt Menschen vor Not und Armut; er befähigt sie, Marktchancen zu nutzen; und er trägt zur Stabilisierung der Gesamtnachfrage bei.

129. Länder, die Sozialschutzsysteme eingeführt oder erweitert haben, sind jetzt in einer besseren Lage, um die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen. Dennoch ist ein universeller grundlegender Sozialschutz immer noch ein fernes Ziel, obgleich allmähliche Schritte hin zu diesem Ziel möglich sind.

130. Während der letzten zehn Jahre haben viele Entwicklungsländer bemerkenswerte Schritte unternommen, um die grundlegenden Gesundheitsdienste auszuweiten und große Sozialtransfer-Programme einzurichten, die beide wichtige Bestandteile eines Grundsockels des sozialen Schutzes sind. Diese Programme sind während der Krise verstärkt worden, und viele Regierungen haben Entwicklungspläne verkündet, die Maßnahmen für eine allgemeine Ausweitung ihrer Programme in den kommenden Jahren einschließen.

131. Ich bin der Überzeugung, dass die Welt in den Jahren bis 2020 den raschesten und größten Prozess der sozialen Inklusion und der Armutsverringerung erleben kann. Es ist eine beschleunigte und massive Ausweitung des sozialen Schutzes im Gang, um einem größeren Teil der Bevölkerung eine soziale Grundsicherung zu bieten. Innovationen und Experimente waren das Kennzeichen dieses sich abzeichnenden ganzheitlichen sozial-politischen Ansatzes, der Politiken für sozialen Schutz und für menschenwürdige Beschäftigung miteinander verbindet als Hauptweg aus der Armut durch Arbeit. In

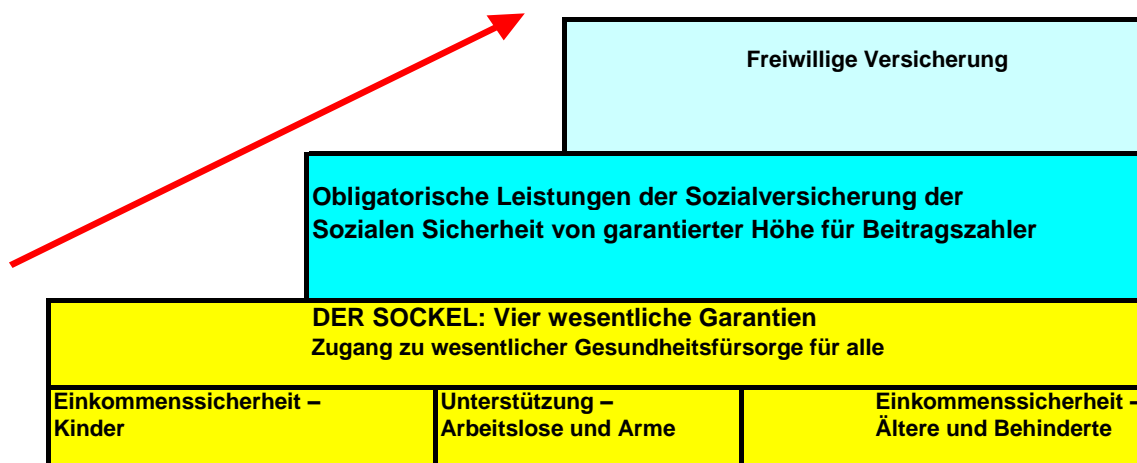
---

<sup>81</sup> IAA: *Global Wage Report 2008/200*, a.a.O. und *Global Wage Report 2009 Update*, a.a.O.

<sup>82</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2008*, a.a.O., Kap. 3.

diesem Sinne sollte der Sockel als erster Schritt zu einem höheren Schutzniveau sowie zur Schaffung der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Eingliederung der Armen und Benachteiligten in den Arbeitsmarkt und für eine Verbesserung der Arbeitsnormen verstanden werden (Abbildung 3.3).

**Abbildung 4.3. Die Treppe der Sozialen Sicherheit**



Quelle: IAA: Extending social security to all: A guide through challenges and options, Hauptabteilung Soziale Sicherheit (Genf, 2010).

132. Die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung stellte im Jahr 2004 fest: „ein gewisses Mindestmaß an sozialem Schutz muss als unbestrittener Teil eines sozioökonomischen Sockels der Weltwirtschaft akzeptiert werden ... ohne eine globale Verpflichtung, sich mit der Unsicherheit auseinanderzusetzen, kann es keine Legitimation der Globalisierung geben“<sup>83</sup>. Seitdem, und während der Zeit der Krise, hat die Notwendigkeit eines globalen sozialen Sockels weltweite Unterstützung erfahren und in vom VN-System und von der G20 veröffentlichten Erklärungen Wiederhall gefunden<sup>84</sup>.

133. IAA-Schätzungen haben gezeigt, dass ein steuerfinanzierter Sockel des sozialen Schutzes in den meisten Ländern ein erreichbares mittelfristiges Ziel ist. Einige am wenigsten entwickelte Länder werden anfänglich internationale finanzielle Unterstützung benötigen, um solche Systeme schrittweise einzuführen und zu verwirklichen<sup>85</sup>.

134. Berechnungen des IAA zufolge würde ein Leistungspaket im Rahmen eines grundlegenden sozialen Sockels, einschließlich Geldleistungen an arme Kinder, ältere Menschen und Arbeitnehmer, in 49 am wenigsten entwickelten Ländern rund 46 Milliarden US-Dollar<sup>86</sup> pro Jahr kosten. Wenn diese Mittel an arme Familien transferiert

<sup>83</sup> Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* (IAA, Genf, 2004).

<sup>84</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen: *Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Förderung der Entwicklung im Kontext der Globalisierung und der Interdependenz*, VN-Generalversammlungsresolution A/RES/53/169 (New York, 1999).

<sup>85</sup> IAA: *Extending social security to all*, a.a.O.

<sup>86</sup> In den Berechnungen besteht das Leistungspaket aus Leistungen bei Alter und Invalidität, Geldleistungen an Kinder und Menschen, die am Arbeitsmarkt nicht genug verdienen können, und ist dazu bestimmt, alle Armen (Forts.)

würden, würden sie ausreichen, um rund 442 Millionen Menschen im ersten Jahr aus der schlimmsten Armut herauszuholen, was ein sehr erheblicher Beitrag zur Erreichung des MEZ Eins wäre. Die Kosten würden sich auf 8,7 Prozent des BIP aller am wenigsten entwickelten Länder belaufen, aber nur auf weniger als 0,1 Prozent des Weltsozialprodukts und 38 Prozent der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe für 2009.

135. Um die Wirkung aufrechtzuerhalten, sollte die internationale Unterstützung natürlich kontinuierlich erfolgen und nur allmählich zurückgezogen werden, sobald die Empfängerländer ihren fiskalischen Handlungsspielraum erweitern. Die jüngsten Erfahrungen in Entwicklungsländern zeigen, dass Haushalten unmittelbar zur Verfügung gestellte Geldmittel erhebliche Auswirkungen auf den lokalen Verbrauch und lokale Investitionen haben, die Gesamtnachfrage steigern, Beschäftigung schaffen und damit zur Erweiterung der Steuerbasis und des fiskalischen Handlungsspielraums beitragen würden.

136. Die internationale finanzielle Unterstützung sollte die am wenigsten entwickelten Länder nicht ihrer eigenen sozialen Verantwortlichkeiten entheben. Sie sollte ihnen vielmehr Anreize auf Kostenteilungsbasis bieten, auf dem Weg einer schrittweisen Mobilisierung nationaler Ressourcen für die Umsetzung von Sozialschutzmaßnahmen voranzuschreiten.

## Die internationale Zusammenarbeit für ein ausgewogenes Wachstum verstärken

137. Die beiden letzten Jahrzehnte der Globalisierung haben eine tiefe Verflechtung unserer nationalen Volkswirtschaften bewirkt. Die globale Krise hat gezeigt, wie rasch die negativen Auswirkungen, die in einem Land, einer Region oder einem Sektor entstehen, auf andere übergreifen können. Dank der internationalen Koordinierung war es möglich, ein weiteres Ausbreiten zu verhindern, aber auch die positiven Auswirkungen von politischen Interventionen zu steigern, und diese Koordinierung muss in Zukunft verstärkt werden.

138. Es bedarf mehr als nur Handels- und Währungspolitiken, um Ungleichgewichte zu beseitigen und uns auf einen neuen Kurs zu bringen. Wir müssen sicherstellen, dass unsere Politiken zur Schaffung inklusiver und fairer Arbeitsmärkte auch mit anderen Politiken auf Makroebene vereinbar sind. Dies erfordert eine Entwicklungsperspektive, die alle Länder – und alle Menschen dieser Länder – in diesen Prozess einbezieht. Durch eine internationale Koordinierung können wir ein Wachstum besserer Qualität erreichen. Umgekehrt laufen wir, wenn wir nicht koordinieren, Gefahr, dass wir von einem Wachstumspfad der nachhaltigen globalen Entwicklung abkommen, was dazu führen kann, dass die Ungleichgewichte eine neue und vielleicht noch ernstere Rezession hervorrufen. Bei den beiden Zielen der Koordinierung geht es also darum, die Volatilität einzudämmen und gleichzeitig eine ausgewogenere Beteiligung an der Globalisierung zu fördern.

139. Eine wirtschaftliche Neu-Ausbalancierung ist wichtiger denn je, und es bedarf einer besseren Verknüpfung von Finanzwesen, Handel, Beschäftigung und sozialem Schutz. Viele Länder haben auf den Export als schnellen Weg zum Wachstum gesetzt. Der zunehmende Handel bedingt Anpassungen sowohl in Einfuhr- als auch in Aus-

---

auf das Niveau der internationalen Armutsgrenze entsprechend einer Dollar-Kaufkraftparität von 1,25 zu bringen. Diese Berechnungen schließen Verwaltungskosten für die Erbringung der Leistungen ein, die mit 20 Prozent der Leistungsaufwendungen veranschlagt werden.

fuhrländern, und dieser Prozess hat Folgen für die Arbeitsmärkte. Ein exportinduziertes Wachstum kann keine globale Strategie sein. Ihm muss eine importinduzierte Wachstumsstrategie gegenüberstehen. Die Länder können nicht alle dieselbe exportinduzierte Strategie verfolgen. Während im Mittelpunkt internationaler Diskussionen die Sicherung einer schwachen Erholung steht, könnten die Bemühungen der Defizitländer um einen Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte durch Einschränkung der öffentlichen und privaten Binnennachfrage, ohne begleitende Anstrengungen der Überschussländer zur Aufrechterhaltung der Nachfrage, der Weltwirtschaft deflationäre Impulse verleihen. Die Abwendung einer solchen Gefahr würde ein koordiniertes Engagement für die Aufrechterhaltung der effektiven globalen Nachfrage erfordern, einschließlich der Nachfrage in vielen Entwicklungsländern durch Erleichterung ihres Zugangs zu langfristigem Kapital, wodurch eine reibungslosere Neu-Ausbalancierung ermöglicht würde. Wie die G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister erklärten: „Wir unterstützen die Koordinierung von Bemühungen um die Priorisierung des Beschäftigungswachstums, weil ein starkes Wachstum der Beschäftigung und der Einkommen in vielen Ländern gleichzeitig die globale Nachfrage stützen und noch mehr Arbeitsplätze schaffen wird“<sup>87</sup>.

140. Internationale Unterstützung ist auch entscheidend, um es Ländern, deren Haushaltslage angespannt ist, zu ermöglichen, ihre Politiken zur Bewältigung der Krise und zur Förderung der Erholung zu finanzieren. Dies muss Teil verstärkter Anstrengungen zur Steigerung des Volumens und der Qualität der Entwicklungsfinanzierung sein. Es werden sehr viel dynamischere und innovativere Mittel der internationalen Unterstützung als Teil des neuen Rahmens benötigt, um sicherzustellen, dass sie sich durch Wachstum und Beschäftigung anpassen können und dass die Erholung weltweit alle einbezieht. Internationale Zusammenarbeit ist unerlässlich, um Sozialschutz- und Beschäftigungsförderungsprogramme im Bereich der ländlichen Entwicklung, der Infrastruktur und in anderen Bereichen zu finanzieren. Ein Land, das keine angemessene Steuerbasis schafft, wird nicht über ausreichende Mittel für die Finanzierung von Sozialaufwendungen verfügen. Deshalb werden Länder mit niedrigem Einkommen, die einen Sockel des sozialen Schutzes aufbauen wollen, eine Zeitlang internationale Unterstützung benötigen.

141. Eine wichtige Aufgabe der internationalen Zusammenarbeit ist die Vermeidung eines Steuerwettbewerbs, der die Einnahmenbasis untergraben kann, die die Länder benötigen, um die Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Güter sicherzustellen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass im Kontext einer Krise Steuersenkungen eher eine Auswirkung auf die Gesamtnachfrage durch höheren Verbrauch haben, wenn sie auf arme Haushalte ausgerichtet werden. In Zeiten der Unsicherheit werden Steuersenkungen für mittlere und hohe Einkommensegmente wahrscheinlich in höhere Ersparnisse verwandelt, was positive Auswirkungen hat, aber nicht zu dem gewünschten Ergebnis einer höheren Nachfrage führt.

142. Als Teil des Systems der Vereinten Nationen schließen wir uns dem Ziel einer Beschleunigung der Fortschritte auf dem Weg zu den Millenniumsentwicklungszielen (MEZ) an, da viele Anstrengungen aufgrund der Krise vom Weg abgekommen sind. Die MEZ haben Entwicklungsziele festgelegt, auf die die Organisationen ihre Anstrengungen ausgerichtet haben. Es bedarf jedoch eines breiteren internationalen Rahmens, um diese Entwicklungsziele zu erreichen. Die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen und nachhaltigen Unternehmen ist von zentraler Bedeutung für die

---

<sup>87</sup> G20: „Labour and Employment Ministers Recommendations to G20 Leaders“, Washington, D.C., 21. Apr. 2010.

Bemühungen, auf den Weg zu einem raschen Abbau von Armut zurückzukehren. Die IAO kann zu diesem internationalen Entwicklungsrahmen sehr viel beitragen, aufgrund unseres Mandats, aufgrund unseres Sachwissens und aufgrund unserer dreigliedrigen Mitgliedschaft, zusammen mit den Akteuren der Realwirtschaft. Wir freuen uns auf die Teilnahme am MEZ-Gipfel im September dieses Jahres am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Wir haben auch die Absicht, einen aktiven Beitrag zur Vierten Konferenz der Vereinten Nationen über die am wenigsten entwickelten Länder zu leisten, die im nächsten Jahr in der Türkei stattfinden soll. Dies sind wichtige Foren, die Orientierungshilfe für die von regionalen Organisationen oder Gruppen wie der G20 getroffenen Maßnahmen bieten können.

---

#### 4. Die Fähigkeit der IAO steigern, sich den neuen Herausforderungen zu stellen

143. Wie in meinem Bericht gezeigt worden ist, haben die Regierungen historische Schritte unternommen, um rasch und entschlossen auf die Krise zu reagieren, und dies hat die Entwicklung einer schlimmeren globalen Beschäftigungskrise verhindert. Ausgehend von unserer Analyse der Maßnahmen, die zur Bewältigung der Krise getroffen worden sind, haben wir sehr viel gelernt, und wir haben neues Sachwissen erworben, das wir mit anderen teilen können. Wie bei anderen Dingen bringt aber jeder Schritt nach vorn neue Herausforderungen mit sich. In diesem Bericht sind einige der wesentlichen Herausforderungen bestimmt worden, die vor uns liegen. Unsere Erklärung von 2008 liefert Anhaltspunkte dafür, wie die Organisation sich anpassen sollte, um ihren Mitgliedern bei deren Bemühungen, sich diesen neuen Herausforderungen zu stellen, besser behilflich zu sein, indem sie folgendes feststellt: „... sollte die Organisation zur Stärkung der Verwaltungsführung und der Kapazitätsschaffung ihre institutionellen Gepflogenheiten überprüfen und anpassen, um aus ihren personellen und finanziellen Ressourcen und dem einzigartigen Vorteil ihrer dreigliedrigen Struktur und ihres Normensystems bestmöglichen Nutzen zu ziehen ...“<sup>88</sup>. Nachstehend beschreibe ich eine Reihe von Tätigkeiten, die das Amt zur Zeit unternimmt, um seine Fähigkeit, sich diesen neuen Herausforderungen zu stellen, zu verbessern. Wir reagieren auf die Ersuchen, die an das Amt herangetragen werden. Nachstehend werden einige dieser beispiellosen Elemente aufgeführt, die ich hervorheben möchte.

144. Die Erklärung von 2008 hat uns dazu aufgerufen, den Herausforderungen der Globalisierung gerecht zu werden. Jetzt hat uns die Globalisierung die größte Krise der Geschichte beschert. Nachstehend folgen meine Auffassungen. Ich möchte auch Ihre Auffassungen hierzu kennenlernen.

**145. Eine robustere Datenbank für nationale und internationale Beschäftigungsindikatoren entwickeln.** Im allgemeinen besteht ein Mangel an breiten Arbeitsindikatoren für Länder und Regionen. Während breite Wirtschaftsindikatoren allgemein verfügbar sind, gibt es nur wenige aktualisierte Datenreihen von Beschäftigungs- und Arbeitsindikatoren, außer für einige Länder. In dieser Hinsicht treffen wir jetzt Maßnahmen, um Ländern dabei zu helfen, ihre Datenerhebung und -zusammenstellung zu verbessern und ihre Beschäftigungsindikatoren häufiger zu veröffentlichen und ein breiteres Spektrum von Indikatoren über Indikatoren für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hinaus verfügbar zu machen. Bereiche, in denen wir von verbesserten Daten profitieren könnten, wären beispielsweise Indikatoren für die Unterauslastung von Arbeitskräften, die Beschäftigungsqualität und die Löhne.

**146. Das Wissensmanagement verbessern und Politikanalysen in Echtzeit bereitstellen.** Ich bin dabei, die institutionelle Kapazität des Amtes auszubauen, Wissen effektiver zu verwalten und zu verbreiten. Dank dieser neuen Kapazität werden wir über ein operatives System verfügen, das es dem Amt gestattet, Politikentwicklungen im Bereich der Agenda für menschenwürdige Arbeit in Echtzeit zu verfolgen. Wir können dieses Wissen durch Veröffentlichungen wie Kurzdossiers besser verbreiten. Wir haben unsere Wissenskapazität in diesem Jahr schon unter Beweis gestellt, indem wir verschiedene

---

<sup>88</sup> IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 97. Tagung, 10. Juni 2008, Abschn. II(A) (Genf, 2008). Zugänglich unter [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf) (Seitenaufruf am 11. Mai 2010).



Untersuchungen, bei denen es um Datenerhebung, politische Analysen und die Ermittlung von gemeinsamen Lehren ging, die aus den Krisenmaßnahmen der Länder gezogen wurden, für eine Reihe von Tagungen verschiedener regionaler und internationaler Gruppierungen ausgearbeitet haben. Eine weitere Stärkung dieser Kapazität bedingt größere Veränderungen in der Art und Weise, wie wir arbeiten, in der Art und Weise, wie wir die Entwicklung von Politiken im Rahmen unseres Mandats verfolgen, und wie wir unser landesspezifisches Sachwissen vertiefen.

**147. Beschäftigungs- und makroökonomische Politiken verknüpfen.** Ich bin dabei, die Fähigkeit des Amtes zur Prüfung der Beschäftigungsergebnisse von makroökonomischen Politiken zu verbessern. Diese verstärkte analytische Kapazität wird uns in die Lage versetzen, Arbeits- und Beschäftigungsministerien besser dabei zu unterstützen, makroökonomische Debatten allgemein zu führen. Um ein Beispiel zu nennen: Wir könnten die Auswirkungen von Änderungen der Steuerpolitik auf die Beschäftigung prüfen oder untersuchen, wie die Geldmenge und die Kreditversorgung sich auf Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen und ihre Fähigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken. Unsere Forschungskapazität wird unsere Mitglieder auch durch zyklische Überprüfungen und durch Landesstudien unterstützen, die unsere Arbeit umfassend angehen und die vier strategischen Ziele als untrennbar, miteinander zusammenhängend und sich gegenseitig stützend entsprechend der Erklärung von 2008 behandeln. „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 <sup>89</sup>.“

**148. Technische Unterstützung auf nationaler Ebene leisten.** Das Amt verstärkt seine Kapazität, technische Unterstützung und Überwachung der Politik auf nationaler Ebene zu bieten. Ich habe vor kurzem eine neue zweistufige Außendienststruktur, die Einrichtung einer Reihe von technischen Unterstützungsteams für menschenwürdige Arbeit, die in jeder Region für eine größere kritische Masse sorgen werden, und den Einsatz von nationalen Koordinatoren in Ländern ohne Außenbüro, in denen unsere Tätigkeiten aber eine stärkere Präsenz rechtfertigen, bekanntgegeben. Die neue Außendienststruktur soll die Fähigkeit der IAO stärken, für ihre Mitglieder global, in Regionen und auf Landesebene Dienstleistungen zu erbringen. Auch auf diese Weise unterstützt das Amt seine Mitglieder im Einklang mit der Erklärung von 2008, die die Organisation ersucht hat, „... auf Verlangen von Regierungen und repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden im Rahmen ihres Mandats jegliche geeignete Hilfe zu leisten, um die Bemühungen der Mitglieder um Fortschritte beim Erreichen der strategischen Ziele durch eine integrierte und in sich geschlossene innerstaatliche oder regionale Strategie zu unterstützen ...“ <sup>90</sup>. Mit der neuen Außendienststruktur soll auch dem sich rasch weiter entwickelnden Entwicklungs- und operativen Rahmen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen auf Landesebene entsprochen werden. Diese neuen Vorkehrungen sehen den flexiblen Einsatz von technischen Spezialisten in den Regionen vor. Ebenso wichtig wie diese strukturellen Veränderungen sind die damit einhergehenden Veränderungen in den Arbeitsmethoden, insbesondere eine verstärkte Teamarbeit im Amt <sup>91</sup>.

**149. Für den Wissensaustausch und politische Dialoge sorgen.** Die Krise hat die Zusammenarbeit des Amtes mit anderen internationalen Organisationen, den regionalen

---

<sup>89</sup> Ebd., Abschn. II(c).

<sup>90</sup> Ebd., Abschn. II(c), der Folgemaßnahmen zur Erklärung.

<sup>91</sup> IAA: *Enhancing delivery of ILO services to constituents*, Director-General's Announcement, ILO internal governance documents system (IGDS), Nr. 150, 13. Apr. (Genf, 2010).

Entwicklungsbanken, den internationalen Finanzinstituten und mit den regionalen Wirtschaftskommissionen verstärkt. Sie hat auch unsere guten Arbeitsbeziehungen mit dem System der Vereinten Nationen allgemeiner weiter verbessert. Dies ist ein wichtiger institutioneller Schritt nach vorn für die IAO. In Zukunft müssen wir in engerer Partnerschaft mit der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und innerhalb des Systems der Vereinten Nationen arbeiten. Die IAO muss eine starke Rolle bei der Entwicklung eines neuen Multilateralismus entsprechend der Vision unserer Erklärung von 2008 übernehmen und menschenwürdige Arbeit fördern, die in praktisch allen Ländern eine Priorität ist und mit einer breiten Palette von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen verknüpft ist. Wir arbeiten bereits mit UNDP und anderen Organisationen der Vereinten Nationen sowohl in der Zentrale als auch über unsere Außenämter aktiv zusammen. Wir leisten Beiträge zu den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAFs) zusammen mit Regierungen und den Sozialpartnern. Außerdem führen wir zur Zeit auf Wunsch der G20 mit dem IWF eine gegenseitige Bewertung von langfristigen Politiken durch. Diese wichtigen Beziehungen müssen weiter ausgebaut und gestärkt werden, insbesondere auf der regionalen Ebene.

150. Entsprechend der Erklärung von 2008, die einen Prozess der Selbstprüfung in Gang setzte, wird diese Konferenz einen Bericht über Beschäftigungspolitiken für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung erörtern. Die Aussprache über den wiederkehrenden Gegenstand bietet Ihnen Gelegenheit, Ihre Auffassungen darüber darzulegen, was wir aus der Krise gelernt haben, wie das Amt darauf reagiert hat und welche Wege künftig beschritten werden sollen, um die Fähigkeit der IAO zu verbessern, sich den neuen vor uns liegenden Herausforderungen zu stellen.