



ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Globale Beschäftigungstendenzen und Beispiele politischer Reaktionen

1. Auf seiner Tagung im November 2002 ersuchte der Ausschuß das Amt, eine Vorlage über globale Beschäftigungstendenzen in der heutigen Konjunktur mit einer Analyse und Beispielen für die Wirksamkeit von wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungswachstum zu erstellen. Diese Vorlage faßt die in einer kürzlich erschienenen IAA-Studie¹ festgestellten heutigen globalen und regionalen Beschäftigungstendenzen zusammen und stellt eine Auswahl einzelstaatlicher politischer Reaktionen vor. Abschließend werden zur Diskussion durch den Ausschuß einige grundsatzpolitische Fragen aufgeworfen.

Globale Beschäftigungstendenzen

2. Die im Jahr 2002 anhaltende Verlangsamung der Weltwirtschaft und die unsicheren Konjunkturaussichten haben weltweit zu einer beunruhigenden Beschäftigungslage geführt. Das IAA schätzt, daß die Zahl der Arbeitslosen seit Ende 2000 weltweit um 20 Millionen zugenommen hat; Ende 2002 waren demnach etwa 180 Millionen Menschen arbeitslos. Dieser Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit war unter Frauen besonders ausgeprägt, sind doch ihre Einkommensquellen und ihre Arbeitsplätze besonders anfällig für ökonomische Schocks. Darüber hinaus finden immer wenige junge Leute, die auf den Arbeitsmarkt kommen, eine Beschäftigung, so daß die Jugendarbeitslosigkeit wieder ansteigt, nachdem sie in den späten neunziger Jahren abgenommen hatte. Ende 2002 waren etwa 74 Millionen Frauen im Alter von 15 bis 24 arbeitslos.
3. Im Vergleich zur offenen Arbeitslosigkeit hat die ungünstige Beschäftigungslage der letzten zwei Jahre jedoch zu einer weitaus stärkeren Zunahme der informellen Beschäftigung geführt, was wesentlich zum Anstieg der Anzahl erwerbstätiger Armer, zu vermehrter Unsicherheit am Arbeitsplatz und zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen beigetragen hat. Die in den späten neunziger Jahren erzielten Fortschritte bei der Verminderung der Armut unter Erwerbstätigen sind wieder zunichte gemacht worden; das IAA nimmt an, daß Ende 2002 die Zahl der arbeitenden Armen, d.h. die Zahl der Erwerbstätigen, die nicht genug verdienen, um sich und ihre Familien über dem für Armut maß-

¹ IAA: *Global Employment Trends*, Jan. 2003, Genf.

geblichen Grenzwert von 1 Dollar am Tag zu halten², erneut 550 Millionen, d.h. den Stand von 1998 erreicht hat. Wenn diese Tendenz anhält, wird in zahlreichen Regionen auf der Welt das Erreichen des Millenniums-Entwicklungsziels der Vereinten Nationen (MDG), die Armut bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu reduzieren, ernsthaft in Frage gestellt sein.

4. Die im Frühjahr 2001 geplatze Blase in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) hat die Verlangsamung der Konjunktur anfänglich ausgelöst. Weltweit wurden im IKT-Bereich zahlreiche Arbeitsplätze abgebaut, was erheblich zur Zunahme der offenen Arbeitslosigkeit beitrug. Die Ereignisse vom 11. September 2001 verstärkten im Reise- und Tourismussektor die Auswirkungen der Verlangsamung der Konjunktur, gingen doch weltweit schätzungsweise 10,5 Millionen Arbeitsplätze verloren (Travel and Tourism Council, 2002). In Entwicklungsländern gingen infolge der Verlangsamung der Konjunktur in den Industrieländern zahlreiche Arbeitsplätze in der Exportwirtschaft verloren. Arbeitsintensive Sektoren wie die Bekleidungsindustrie wurden besonders stark in Mitleidenschaft gezogen. Die Auswirkungen auf die Beschäftigungslage sind vielerorts spürbar und betreffen mehr Frauen als Männer, arbeiten sie doch eher in solchen Sektoren.
5. Außerdem hat der Vertrauensschwund unter Investoren die in zahlreichen Regionen der Welt labile finanzielle Lage auf brutale Art aufgedeckt. Im krisengeschüttelten Argentinien verschlechterte sich die Beschäftigungslage deutlich, was zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit über 20 Prozent führte und auch in den Nachbarländer zu Erschütterungen führte.
6. Bewaffnete Konflikte, Gewalt und Naturkatastrophen haben in den letzten zwei Jahren in weit voneinander entfernt liegenden Ländern wie Kolumbien, Mosambik und Nepal ebenfalls zur Zunahme der Arbeitslosigkeit und Armut beigetragen. Im Nahen Osten nahm die Arbeitslosigkeit im Westjordanland und im Gazastreifen spiralförmig zu, und in Israel verschärfte sich die Rezession.

Regionale Beschäftigungstendenzen und ausgewählte politische Reaktionen

7. Die Beschäftigungstendenzen variieren von Region zu Region und von Subregion zu Subregion, da sie nicht alle in gleicher Weise von der weltweiten Verlangsamung der Konjunktur den Folgen des 11. Septembers betroffen waren (siehe Kasten 1). Diese Tendenzen geben einige Hinweise darauf, wie auf nationaler Ebene in grundsatzpolitischer Hinsicht reagiert werden kann.
8. Die offene Arbeitslosigkeit stieg in Ostasien (hauptsächlich in China) und in den Industrieländern – allen voran in den USA - am stärksten an, während sie in anderen Regionen stabil blieb oder nur leicht zunahm (Tabelle 1). Diese Regionen bekamen natürlich die Verlangsamung der Konjunktur ebenfalls zu spüren, doch machen sich deren Folgen vor allem in Form einer Zunahme der Unterbeschäftigung und der Armut unter Erwerbstätigen bemerkbar.
9. Hinsichtlich des Produktionswachstums waren **Lateinamerika und die Karibik** am stärksten von der weltweiten Verlangsamung der Konjunktur im Jahr 2001 betroffen (Kasten 1). Zwischen 2001 und 2002 stieg die Arbeitslosigkeit praktisch in ganz Latein-

² Basierend auf Kaufkraftparitäten von 1985.

Tabelle 1. Arbeitslosenquoten nach Regionen, 2000-2002

	2000	2001	2002*
Asien und der Pazifische Raum	3,8	4,1	4,2
Ostasien	3,2	3,6	4,0
Südostasien	6,0	6,8	6,5
Südasien	3,4	3,5	3,4
Lateinamerika und Karibik ¹	9,7	9,6	9,9
Naher Osten und Nordafrika	17,9	18,9	18,0
Afrika südlich der Sahara	13,7	14,0*	14,4
Transformationsländer	13,5	12,6	13,5
Industrielländer	6,1	6,4	6,9

* Prognose

¹ Offene städtische Arbeitslosigkeit

Quelle: Schätzungen und Prognosen stützen sich auf Angaben des IAA unter Anwendung der von Berger und Harasty (2002) entwickelten Methode; für Industrieländer, OECD (2002a); für Transformationsländer, UN/ECE (2002).

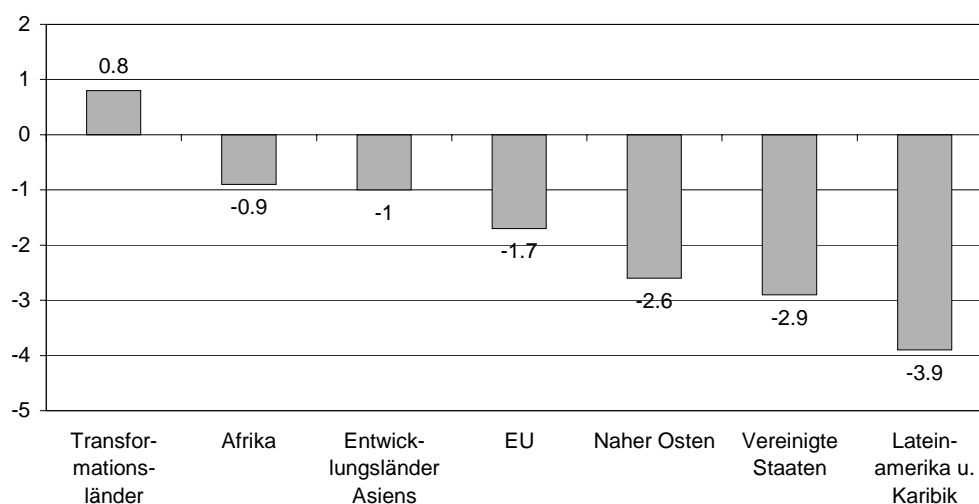
amerika und in der ganzen Karibik an und erreichte 2002 nahezu 10 Prozent, obwohl weniger Menschen neu auf den Arbeitsmarkt kamen. Eine der größten Herausforderungen für Lateinamerika und die Karibik ist die Jugendarbeitslosigkeit, die von 1997 bis 2001 von 12 auf 16 Prozent hochschnellte. Außerdem entstehen fast alle Arbeitsplätze für Jugendliche in der informellen Wirtschaft.

Kasten 1

Folgen der weltweiten Verlangsamung der Konjunktur 2001 und der Ereignisse vom 11. September für das BIP-Wachstum in den verschiedenen Regionen der Welt

Die Grafik zeigt den prozentualen Unterschied zwischen der im September 2000 prognostizierten BIP-Wachstumsrate für das Jahr 2001 und der im September 2002 geschätzten BIP-Wachstumsrate für das Jahr 2001. Unter der Annahme, die Prognose und die Schätzung seien realistisch gewesen, kann der Unterschied als Produktionsverlust gedeutet werden, der auf die Verlangsamung der Konjunktur 2001 und die Anschläge vom 11. September zurückzuführen ist.

Unterschied zwischen erreichtem und prognostiziertem Produktionswachstum für 2001 (%)



Quelle: IWF (2000 und 2002).

10. Trotz großer Schwierigkeiten haben einige Länder der Region aktiv auf die Abschwächung der Konjunktur reagiert und im Bereich der Wirtschaft und der Beschäftigung mittel- und langfristige Fortschritte erzielt. Im letzten Jahrzehnt hat **Costa Rica** hinsichtlich der Beschäftigung und des Wirtschaftswachstums ein günstiges Umfeld geschaffen, dies unter gleichzeitiger Wahrung eines relativ hohen Deckungsgrads der Sozialen Sicherheit (Kasten 2). **Chile** hat zur Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung als grundsatzpolitisches Instrument eine Wechselkurs-Abwertung vorgenommen und Einschränkungen bei Kapitalflüssen eingeführt (Kasten 3).

Kasten 2

Grundsatzpolitische Maßnahmen zur Förderung von Wachstum, Beschäftigung und sozialer Entwicklung – Costa Rica

In Costa Rica hat die langfristige Wirtschaftspolitik trotz innerer und äußerer Zwänge ein stabiles makroökonomisches Umfeld geschaffen. Sie wurde ergänzt durch grundsatzpolitische Maßnahmen zur Förderung von Investitionen in exportorientierte Tätigkeiten, die Spitzen- und mittlere Technologien verwenden und auf hochqualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind. Gleichzeitig wurde die Ausbildungspolitik auf allen Ebenen verstärkt; dies wird darin deutlich, daß die Einwohner Costa Ricas (neben denen Panamas) in der Subregion am längsten eine Schule besuchen. Daneben wurde die Bildungspolitik gestärkt und die Ausbildung in Sektoren mit tiefen Einkommen verbessert. Die Förderung von Investitionen in nichttraditionellen Exportsektoren (Landwirtschaft, Industrie und Tourismus) hat die negativen Folgen der Bemühungen zur Eindämmung der Ausgaben der öffentlichen Hand und zum Abbau von Staatsstellen aufgewogen. In den vier Jahren zwischen 1995 und 1999 wurden in der Privatwirtschaft 188'000 Arbeitsplätze geschaffen, während im öffentlichen Sektor 3000 Stellen abgebaut wurden. Die Ausfuhren in die USA haben sich vervierfacht.

Gleichzeit hat Costa Rica die beste Deckung der Sozialen Sicherheit in der Region; in den neunziger Jahren blieb sie stabil (1990 verfügten Lohnempfänger über eine Deckung von 78,5 Prozent, 2001 über 77 Prozent). Zudem stieg der Mindestlohn um jährlich 1,1 Prozent, und Costa Rica gelang es, im letzten Jahrzehnt, die Arbeitslosigkeit auf einem relativ tiefen Niveau zu halten.

Quelle: MDT San José, IAA.

Kasten 3

Wechselkurs und kurzfristige Kapitalflüsse für Beschäftigungswachstum - Chile

Die Währungspolitik ist oft ein schwieriger Balanceakt. Es gibt Länder, die zur Bekämpfung der Inflation an stabilen Wechselkursen festhalten, obwohl bekannt ist, daß diese das Beschäftigungs- und Produktionswachstum hindern. Andere Länder überlassen ihre Wechselkurse allein den Kräften des freien Marktes, die oft von kurzfristigen Kapitalbewegungen dominiert werden. Beide Extreme können negative Folgen auf die Produktion und die Beschäftigungslage haben. Eine bessere Kontrolle der Wechselkurse kann durchaus einen Einfluß auf die Förderung der Beschäftigung ausüben.

Das Sinken einer überbewerteten Währung kurbelt den Arbeitsmarkt an, indem Exporte profitabler werden, und fördert arbeitsintensive, den Import konkurrenzierende Tätigkeiten. Andererseits bestand ein Grund für die Währungskrise in Asien darin, daß Kapitalzuflüsse die Wechselkurse zu stark in die Höhe trieben. In einer zunehmend globalisierten Welt bilden daher Maßnahmen zur Dämpfung der Volatilität bei kurzfristigen Kapitalflüssen einen Bestandteil einer erfolgreichen Währungspolitik. Chile gehört zu den Ländern, die in den neunziger Jahren Kapitalzuflüsse wirksam beschränkten; im Handelsvertrag mit den USA hat Chile darauf bestanden, dieses Werkzeug bei starken spekulativen Kapitalbewegungen erneut einsetzen zu können.

Bemühungen um eine Wechselkursabwertung, ermöglicht durch eine Kontrolle der kurzfristigen Kapitalflüsse, haben einen sehr positiven Einfluß auf die Wirtschaft ausgeübt. Chilenische Exporte sind konkurrenzfähiger geworden, und der internationale Druck auf Sektoren, die vorwiegend für den einheimischen Markt produzieren, wurde verringert.

Quelle: MDT Santiago, IAA.

11. Aufgrund der Abnahme der Ausfuhren in die USA bekam Asien den Rückgang der Konjunktur in der IKT-Industrie am stärksten zu spüren. **Südostasien** sah sich gerade zu jenem Zeitpunkt mit diesem Konjunkturrückgang konfrontiert, als sich die Region von der Finanzkrise von 1997 vollständig zu erholen begann. Die Erfahrungen in den einzelnen südostasiatischen Ländern waren recht unterschiedlich. Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand, die stark vom Handel abhängen, litten stark unter fallenden Exporten, während Kambodscha, die Laotische Demokratische Volksrepublik und Vietnam dank verbessertem Zugang zu den Märkten der Industrieländer oder einer Leistungssteigerung in der Landwirtschaft hohe Wachstumsraten erzielten. Der Arbeitsmarkt hatte sich von der Krise von 1997 noch nicht erholt, so daß die Arbeitslosigkeit in Indonesien, Malaysia und Thailand anstieg und in jüngster Zeit erzielte Fortschritte bei der Verminderung der Armut zum Teil zunichte gemacht wurden.
12. **Ostasien** verzeichnete in diesen zwei Jahren ebenfalls ein deutlich geringeres Produktionswachstum und eine verschlechterte Beschäftigungslage; die Arbeitslosenquote stieg von 3,2 Prozent im Jahr 2000 auf 3,6 Prozent im Jahr 2001 und 4 Prozent im Jahr 2002. In China lag die städtische Arbeitslosigkeit 2001 offiziell zwar bei 3,6 Prozent, jüngste Schätzungen gehen jedoch aufgrund der hohen Unterbeschäftigung im Landwirtschaftssektor und der Beendigung der Praxis, überschüssige Arbeitskräfte im öffentlichen Sektor zu halten, bekannt als „labour hoarding“, von bis zu 7,5 Prozent aus.
13. Um auf den von außen herbeigeführten Rückgang der Konjunktur zu reagieren, ohne dabei die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu behindern, haben **Südost- und Ostasien** auf eine Mischung aus expansionistischen makroökonomischen Maßnahmen und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gesetzt (Kasten 4).

Kasten 4

Förderung des Beschäftigungswachstums durch Handelsliberalisierung - Malaysia

Richtig gehandhabt, kann sich eine Liberalisierung des Handels äußerst positiv auf die Beschäftigung, die Produktion und die Einkommen auswirken. Malaysia verfolgte eine zweifache Strategie: Import-Substitution und Exportförderung. Mit der Zeit verlagerte sich der Schwerpunkt zwischen den beiden Komponenten, doch existierten immer beide nebeneinander. Insbesondere seit Mitte der achtziger Jahre hat die Liberalisierung des Handels zusammen mit der aktiven Förderung der Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen innerhalb kurzer Zeit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze geführt, und zwar sowohl auf direkte Art in exportorientierten Sektoren als auch indirekt – durch einen Multiplikator – in auf den Binnenmarkt ausgerichteten Sektoren. Die Arbeitslosenzahlen verringerten sich in Phasen mit einer hauptsächlich auf den Export ausgerichteten Strategie schneller und in größerem Ausmaß, und ab Ende der achtziger Jahre wurde Malaysia zu einem bedeutenden Arbeitskräfte importierenden Land. Als sich die Lage am Arbeitsmarkt verschärfte, stiegen in allen Arbeitnehmer-Kategorien die Reallöhne. Zudem entstand in den neuen exportorientierten Industrien rasch eine zunehmende Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften. Gleichzeitig bemühte sich die Regierung, die Bildungsmöglichkeiten zu verbessern, und zwar insbesondere ab 1993 durch die Schaffung des Fonds zur Entwicklung der Arbeitsressourcen sowie einer Reihe weiterer Maßnahmen; sie trug somit dazu bei, die Fachkompetenz unter den Arbeitskräften zu verbessern.

Sogar 1998 stieg die Arbeitslosenzahl trotz der Währungskrise in Asien nur geringfügig auf 3,2 Prozent. Es gilt dabei natürlich zu beachten, daß dies teilweise darauf zurückzuführen ist, daß die meist ungelerten ausländischen Arbeitnehmer, die zu jenem Zeitpunkt rund 20 Prozent der Arbeitskräfte ausmachten, vom Einbruch besonders stark betroffen waren. Im Zuge der jüngsten Abschwächung der Weltkonjunktur stieg die Arbeitslosenquote 2001 auf 3,6 Prozent.

Quelle: Ghose (in Kürze erscheinend); Rasiah (2002).

14. Was eine langfristige Entwicklungsstrategie zur Verminderung der Krisenanfälligkeit von außen betrifft, so ist **Malaysia** eines der Länder in der Region, die aufgezeigt haben, daß eine gezielte Liberalisierung des Handels die langfristige Entwicklung der Binnenwirtschaft, das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung fördern kann (Kasten 5).

Kasten 5

Reaktion auf einen Rückgang der Konjunktur mit einer Mischung von makroökonomischen Maßnahmen und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ost- und Südostasien

Eine Reihe ost- und südostasiatischer Länder – Indonesien, Malaysia, Philippinen, die Republik Korea und Thailand – haben gezeigt, daß eine solide, aber expansionistische makroökonomische Politik die Wirkung negativer externer Erschütterungen der Wirtschaft deutlich abschwächen kann. Mit der Ausnahme von Indonesien wurde Ende 2001 und 2002 die Währungspolitik gelockert, und in all diesen Ländern wurden die kontrollierten Zinssätze gesenkt. In Malaysia, der Republik Korea und Thailand wurden mit öffentlichen Mitteln Maßnahmenpakete zur Wirtschaftsankurbelung geschnürt, die sich innerhalb kurzer Zeit positiv auf die Beschäftigungslage und die Einkommen auswirkten. Möglich war dies, weil die Haushaltsdefizite zum Zeitpunkt des Konjunkturrückgangs gering waren und diese Länder demnach über einen gewissen Spielraum verfügten, um eine expansionistische Politik zu betreiben. Was aber auch hervorgehoben werden muß, ist die Tatsache, daß diese Maßnahmenpakete zur Ankurbelung der Konjunktur lediglich kurzfristige Maßnahmen beinhalten und all diese Länder mittelfristig das Ziel verfolgen, ihre Haushaltsdefizite wieder zu reduzieren.

Die expansionistische makroökonomische Politik ermöglichte es, daß mehr Ressourcen für notwendige aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verfügung standen, die bei der Schaffung von Arbeitsplätzen ein Höchstmaß an Wirkung erzielten. Dazu gehörten bildungspolitische Maßnahmen und Umschulungsprogramme, Arbeitsmarkt-Informationendienste, Programme zur Kredit- und Lebensunterhaltsförderung sowie spezielle Beschäftigungsprogramme (oder öffentliche Arbeiten), die beträchtliche Möglichkeiten zur Ausweitung von unselbständiger und selbständiger Arbeit sowie zur Anhebung des Einkommensniveaus boten. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik war ein wichtiger Bestandteil der Antwort auf die Wirtschaftskrise in Asien und die jüngste weltweite Verlangsamung der Konjunktur. Sie kommt nicht nur Arbeitnehmern in großen Firmen zugute, sondern auch Menschen, die in informellen Unternehmen arbeiten oder Gelegenheitsarbeiten ausführen.

Öffentliche Arbeiten oder Notprogramme zur Arbeitsbeschaffung sind Bestandteil einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie können dazu dienen, innerhalb kurzer Zeit Arbeitsplätze zu schaffen, die Kaufkraft zu erhalten oder die lahrende Wirtschaft anzukurbeln. Ihre Bedeutung als Mittel zur raschen Reaktion auf Krisen und zur Verminderung der Krisenanfälligkeit der Wirtschaft sollte stärker anerkannt werden.

Quelle: Islam und Krishnamurty (2002).

- 15.** In den Jahren 2001 und 2002 haben sich die Volkswirtschaften **Südasiens** angesichts der Verlangsamung der Weltwirtschaft und der Entwicklung nach dem 11. September als widerstandsfähig erwiesen. Dennoch haben Bedenken hinsichtlich der Sicherheit, ungünstige Witterungsbedingungen, die Verlangsamung der Ausfuhren sowie sinkende Einnahmen aus dem Fremdenverkehr dazu geführt, daß sich die Beschäftigungslage in der Region verschlechtert hat. Die Armut und die Anzahl erwerbstätiger Armer haben zugenommen. Von 2,9 Prozent im Jahr 1995 stieg die Arbeitslosenquote in der Region im Jahr 2002 auf 3,4 Prozent; in Pakistan beispielsweise ist die Arbeitslosenquote in den letzten Jahren auf nahezu 8 Prozent angestiegen. Die ungünstige Beschäftigungslage der Jahre 2001 und 2002 deutet außerdem darauf hin, daß nicht die Zahl der Arbeitslosen, sondern vielmehr die Zahl der Menschen mit tiefen Einkommen und schlechten Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft stark gestiegen ist.
- 16. Afrika südlich der Sahara** schaffte es, das Produktionswachstum recht konstant zu halten, obwohl das Pro-Kopf-Wachstum oft weniger als 1 Prozent beträgt. Die offene Arbeitslosenquote stieg von 13,7 Prozent im Jahr 2000 auf 14,4 Prozent im Jahr 2002; allerdings bedürfen die Schätzungen für 2002 wegen der zunehmenden Nahrungsmittelkrise möglicherweise einer Revision (Tabelle 1). Bewaffnete Konflikte und Naturkatastrophen führen wiederholt zur Zerstörung örtlicher Wirtschaften und somit zu Arbeitslosigkeit und Armut. Eine rasche Reaktion ist von entscheidender Bedeutung, um nach einer Krise Möglichkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts zu gewährleisten. Zusätzlich zu den konfliktbedingten Arbeitsplatzverlusten stellt sich für diese Region auf der Welt zunehmend das Problem des „Brain Drain“, der den Kontinent des dringend benötigten menschlichen Kapitals beraubt; es geht einher mit dem großen Problem der Jugend-

Kasten 6

Rasche Reaktion auf die Überschwemmungen von 2000 und 2001 in Mosambik

Nicht nur für Leben und Eigentum, sondern auch für Produktivwerte und Arbeitsplätze hatten die Überschwemmungen in Mosambik verheerende Folgen. Das IAA schätzt, daß allein die Überschwemmungen des Jahres 2000 bis zu 300.000 Arbeitsplätze gekostet und die Perspektiven zahlreicher Kleinunternehmen verschlechtert haben. Rund 19.000 Fischer verloren Boote und Ausrüstung, 141.000 Hektar Lebensmittelkulturen wurden weggeschwemmt, 20.000 Stück Vieh kamen um, 40.000 von Frauen geführte Haushalte verloren ihren Lebensunterhalt, und zahlreiche Kleinhändler verloren ihre gesamten Lagerbestände.

Während andere Organisationen das Hauptaugenmerk auf den Verlust von Leben und Eigentum richteten, machte die IAO auf den massiven Ausfall von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie als Folge davon auf die Verbreitung von Not und Armut aufmerksam. Ihre Reaktion konzentrierte sich darauf, mit Hilfe beschäftigungsfördernden Maßnahmen und Programmen die stark in Mitleidenschaft gezogene örtliche Wirtschaft wiederzubeleben. Dabei wurde ein Ansatz verwendet, der ebenfalls auf der nationalen Ebene, insbesondere im Arbeitsministerium, eine gleichzeitige Stärkung der nationalen Fähigkeit zur Reaktion auf die Krise gewährleistete.

Zu den konkreten Maßnahmen, die die IAO innerhalb lediglich acht Monaten im Chokwe-Bezirk ergriff, gehörten u.a.: (1) Wiederaufbau von vier örtlichen Märkten und Neuausstattung von Kleinhandlern; (2) Instandsetzung des Bezirksarbeitsamts; (3) Schaffung eines Mikrozentrums für Berufsbildung; (4) Vermittlung von Ausbildung zur Herstellung und Reparatur von landwirtschaftlichen Maschinen und Motorpumpen; und (5) Anschaffung von Ziegen und Zugtieren für Viehzucht und landwirtschaftliche Tätigkeiten.

Das Projekt kam 1.385 Menschen direkt zugute, darunter 87 Prozent Frauen.

Quelle: IAA, InFocus-Programm Krisenreaktion und Wiederaufbau.

arbeitslosigkeit und -unterbeschäftigung, obwohl im Bildungsbereich Verbesserungen erzielt worden sind. Die gesundheitliche Situation in Afrika südlich der Sahara ist ebenfalls besorgniserregend, werden doch dem Arbeitsmarkt dringend benötigte menschliche Ressourcen entzogen. Eine neue Studie aus der Vereinigten Republik Tansania zeigt, daß sich aufgrund der HIV/AIDS-Epidemie die Altersstruktur der Arbeitskräfte allmählich verändert: im Vergleich zu 1990/91 stellen im Jahr 2000/01 die 10- bis 14jährigen Kinder und 15- bis 19jährigen Jugendlichen eine weitaus größere Gruppe dar als die jungen Erwachsenen im Alter von 20 bis 35 Jahren³.

- 17. Der Nahe Osten und Nordafrika** verzeichneten in den letzten zwei Jahren eine Verschlechterung der allgemeinen ökonomischen Bedingungen. Das BIP-Wachstum fiel von über 6 Prozent im Jahr 2000 auf 1,5 Prozent im Jahr 2001⁴. Gegenüber allen anderen Entwicklungsregionen wies diese Region in den neunziger Jahren den größten Anteil an Staatsangestellten unter Erwerbstätigen, den höchsten Staatslohnanteil am BIP und den größten staatlichen Anteil an der Wirtschaftsproduktion auf. In den neunziger Jahren eingeleitete Reformen führten zu einer starken Schrumpfung des öffentlichen Sektors, was Kündigungen und Entlassungen zur Folge hatte; die offene Arbeitslosigkeit erreichte daraufhin zweistellige Ziffern (Tabelle 1). Die Jugendarbeitslosigkeit war in mehreren Ländern, darunter Syrien, Algerien, Bahrain und Marokko, besorgniserregend hoch. Zudem führen immer mehr Länder am Golf eine Politik ein, die darauf abzielt, Arbeitsmigranten durch einheimische Arbeitskräfte zu ersetzen, was für die Beschäftigung und die Lohnüberweisungen an die Länder, die Arbeitskräfte zur Verfügung stellen, schwerwiegende Folgen haben kann. Angesichts des sehr starken Bevölkerungswachstums stellt in dieser Region die Beschäftigung junger Menschen die größte Herausforderung dar.

³ Arndt und Wobst (2002).

⁴ IWF (2002).

- 18.** In den **Transformationsländern** steigt die Arbeitslosigkeit trotz einer Erholung der Konjunktur und der in den Jahren 2000 und 2001 verzeichneten hohen Wachstumsraten wieder an, weil Unternehmen bemüht sind, ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen, indem sie überzählige Arbeitnehmer nicht mehr weiterbeschäftigen und arbeitsintensive Technologien allmählich abschaffen. Gleichzeitig reduzieren die Regierungen die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Dies ist die einzige Region, die zwischen 1995 und 2000 einen Beschäftigungsrückgang verzeichnete. In den Ländern, in denen Hoffnung auf eine EU-Mitgliedschaft besteht, hat die beschleunigte Umsetzung struktureller Veränderungen die Arbeitslosigkeit zusätzlich nach oben getrieben.
- 19.** Durch das Zusammentreffen struktureller Reformen mit dem zunehmenden Ausgesetztsein gegenüber dem externen konjunkturellen Umfeld sehen sich die Transformationsländern auf der grundsatzpolitischen Ebene vor besonders große Herausforderungen gestellt. Eine Ausnahme bildet hingegen **Slowenien** – eine kleine offene Volkswirtschaft mit etwa 2 Millionen Einwohnern und einem Pro-Kopf-BIP von 9.105 US-Dollar im Jahr 2000 – , das sowohl für das Wirtschafts- als auch für das Beschäftigungswachstum ein günstiges Umfeld geschaffen hat (Kasten 7). Es führte eine erfolgreiche makroökonomische Politik, konzipierte Anreizmechanismen zur Schaffung lebensfähiger Unternehmen und wandte eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Aufrechterhaltung bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze an.

Beschäftigungsaussichten: Gestaltung und Sicherung des wirtschaftlichen Aufschwungs

- 20.** Bis zum Jahr 2010 werden annähernd 60 Prozent der Arbeitskräfte auf der Welt in Asien konzentriert sein, ein Viertel davon allein in China. Auch in den anderen Entwicklungsregionen (Afrika südlich der Sahara, Naher Osten und Nordafrika sowie Lateinamerika und die Karibik) wird sich der Anteil bis 2010 vergrößern. In den Industrieländern und den Transformationsländern dagegen wird bis 2010 der Anteil auf etwa ein Fünftel der Arbeitskräfte auf der Welt sinken (Abbildung 1a). Wie Abbildung 1b zeigt, müssen bis 2010 in Asien (60 Prozent) und in Afrika südlich der Sahara (15 Prozent) weitaus am meisten neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Um mit der Zunahme der Arbeitskräfte auf der Welt Schritt zu halten, müssen von 2002 bis 2010 etwa 400 Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. Es reicht allerdings nicht, Stellen zu schaffen, die einfach die Zahl der in Armut lebenden Erwerbstätigen erhöht. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, allen, die neu auf den Arbeitsmarkt kommen, Arbeitsplätze zu bieten, und durch die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze die Armut unter den Erwerbstätigen zu verringern.
- 21.** Die Verschlechterung der weltweiten Beschäftigungslage und die Gefahr einer schwachen oder verzögerten Erholung der Konjunktur wird eine Verschärfung der Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut unter Erwerbstätigen mit sich bringen. Falls die Tendenzen der letzten zwei Jahre anhalten, würde dies einen Rückschlag für die weltweiten Bemühungen darstellen, den Anteil an extremer Armut bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu reduzieren. Wenn sich die Verlangsamung der Konjunktur zu einer regelrechten Rezession entwickelt, könnte dies in weiten Teilen der Welt schwerwiegende Folgen für die soziale und politische Stabilität haben. Zudem wird durch eine Zunahme der Arbeitslosigkeit und durch Bemühungen zur Eindämmung der Armut großer Druck auf die Staatshaushalte und somit auf die Anstrengungen, die labile finanzielle Lage zahlreicher Länder zu stabilisieren, ausgeübt. Bei der Ausarbeitung grundsatzpolitischer Antworten sollte man sich auf Maßnahmen zur Konsolidierung und Ausbreitung der konjunkturellen Erholung konzentrieren und gewährleisten, daß ein gesteigertes Wachstum zu möglichst vielen Chancen für menschenwürdige Arbeit führt.

Kasten 7

Bewältigung der Transformation durch Schaffung von Anreizen für Unternehmen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Slowenien

Slowenien erholte sich bereits 1993 von der Transformationskrise. Seither wies das Land ständig hohe jährliche Wachstumsraten von über 4 Prozent auf, und die mittelfristigen Konjunkturaussichten sind ebenfalls gut. In den letzten Jahren waren Slowenien und Ungarn die einzigen Transformationsländer, die einen deutlichen Beschäftigungszuwachs verzeichneten. Nach 1998 begann die Arbeitslosigkeit systematisch zu sinken und erreichte 2002 eine Quote von 6,5 Prozent.

Für die im Vergleich zu anderen Transformationsländern recht günstige Entwicklung der Konjunktur und der Beschäftigungslage in Slowenien in der Transformationsphase gibt es zahlreiche Gründe. Obwohl das Land früher als Teil des ehemaligen Jugoslawien eine „soziale Marktwirtschaft“ kannte, leitete die Regierung im Zuge einer äußerst vorsichtigen Konjunkturpolitik sanfte wirtschaftliche Reformen ein, die dazu beitrugen, den Staatshaushalt und die Handelsbilanz unter Kontrolle zu halten. Infolgedessen fiel die anfangs der neunziger Jahre sehr hohe Inflation bei den Verbrauchsgütern 1996 unter 10 Prozent, und sie hat sich seither auf diesem Niveau stabilisiert. Dies schuf ein günstiges finanzielles Umfeld für Investitionen – die Bruttoanlageinvestitionen betragen 1995 mehr als 20 Prozent des BIP und haben seither zugenommen – was wiederum zu einer erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften beitrug. Darüber hinaus verdreifachte sich der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen zwischen 1993 und 2001 auf nahezu 3 Milliarden US-Dollar, und eine beträchtliche Anzahl neuer Arbeitsplätze wurde geschaffen. Zahlreiche restrukturierte Staatsbetriebe wurden einer strikten Finanzkontrolle unterzogen, wodurch sich ihre Leistung erhöhte. Sie wurden profitabel und konnten so später leichter neue Investoren finden.

Zur Förderung der Beschäftigung leistete die Regierung bei Firmengründungen weitreichende Unterstützung, wodurch in den neunziger Jahren rund 23.000 neue Unternehmen geschaffen wurden. Auch die im Zuge der Restrukturierung großer Firmen vorgenommene Ausgliederung von Nebenaktivitäten trug zur Schaffung zahlreicher neuer Kleinunternehmen bei, die insbesondere im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor für einen großen Teil der neu geschaffenen Arbeitsplätze verantwortlich zeichneten.

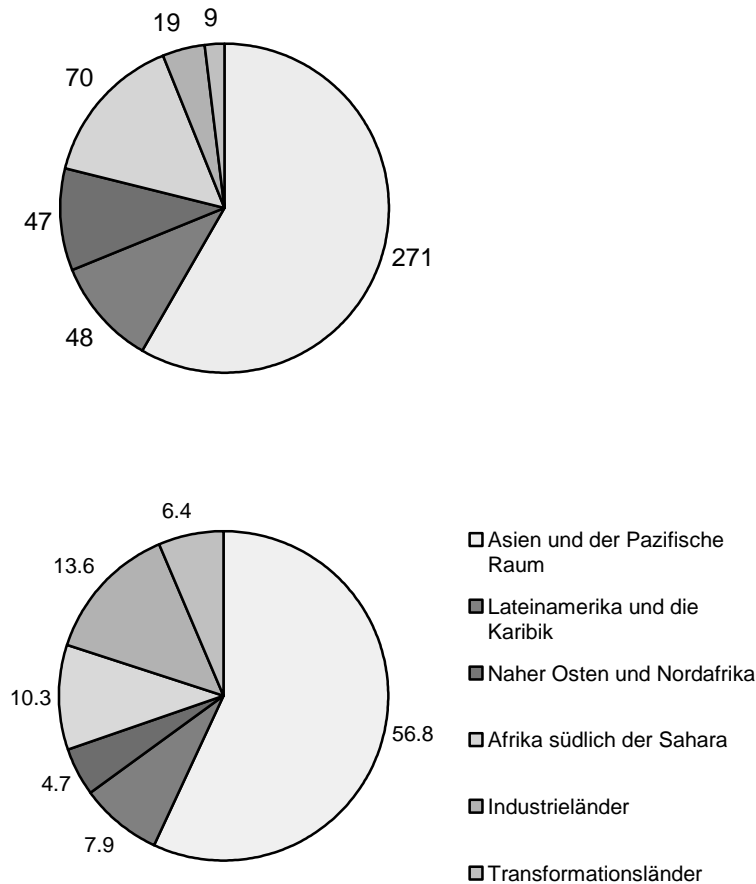
Der öffentliche Arbeitsvermittlungsdienst Sloweniens ist der unter den Transformationsländern am besten entwickelte; er bietet eine ganze Reihe von Programmen an, von Arbeitsvermittlung über Berufsberatung für arbeitslose Jugendliche, arbeitsmarktspezifische Ausbildung, subventionierte Arbeitsplätze, öffentliche Arbeiten, Programme zur Förderung von Kleinunternehmen, Praktika, Maßnahmen für Mobilität, örtliche Beschäftigungsinitiativen, Programme für Behinderte, Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenunterstützung. Darüber hinaus gibt es Programme, die sich frühzeitig der Arbeitnehmer annehmen, welche vor einer Entlassung stehen, damit sie nicht in die offene Arbeitslosigkeit fallen und leichter eine neue Stelle finden. Zudem nimmt ein Grossteil der Erwerbstätigen an Umschulungs- oder Weiterbildungskursen teil, die in der Regel durch ihre Unternehmen finanziert werden (1995 waren es etwa 53 Prozent der Beschäftigten). So qualifizieren sie sich und beugen einer Entlassung vor.

Der Wirtschafts- und Sozialrat Sloweniens hat zweifellos einen Beitrag zur positiven Gesamtbilanz des Landes – auch im Bereich der Beschäftigung – geleistet, indem er sich unter den Sozialpartnern für eine dreigliedrige Zusammenarbeit und Arbeitsfrieden eingesetzt hat. Die letzte dreigliedrige Lohnvereinbarung von dem privaten Sektor wurde im Juni 2000 abgeschlossen (für den öffentlichen Sektor gibt es eine ähnliche Vereinbarung). Das übergeordnete Ziel besteht darin, im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen den Bedürfnissen der Arbeitnehmer im Hinblick auf Realloohnerhöhungen und den Bemühungen der Arbeitgeber und der Regierung um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes und der Unternehmen eine gemeinsame Richtlinie vorzugeben.

Quellen: Cazes und Nesporova (in Kürze erscheinend); OECD (2002b).

22. In den meisten Volkswirtschaften **Asiens** sind Anzeichen einer Wende sichtbar, doch gibt es nach wie vor einige Faktoren, die einer vollständigen Erholung der Konjunktur im Wege stehen. Da die meisten Länder Erdöl importieren, wirkten sich 2001 die sinkenden Ölpreise unterstützend auf die Erholung aus, doch haben die Preiserhöhungen der letzten Zeit diesen Impuls zunichte gemacht. Zudem tragen die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Japans zur Schwächung der Region bei, und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit in der ganzen Region könnte den Anstieg der Haushaltsausgaben dämpfen. Trotzdem wird für 2003 in den Entwicklungsländern Asiens mit einem Wirtschaftswachstum

Abbildung 1 a) Zunahme der Erwerbspersonen nach Region, 2000-2010 ('000)
b) Regionale Verteilung der Erwerbspersonen, 2010 (%)



von 6,3 Prozent gerechnet, gegenüber 5,6 Prozent im Jahr 2001⁵. Diese BIP-Wachstumsprognosen erscheinen angesichts der Fragezeichen bezüglich der Erholung der Konjunktur in den Vereinigten Staaten als optimistisch. Doch selbst wenn die Produktion langsamer wächst als angenommen, könnte bis 2010 die offene Arbeitslosigkeit und die Armut unter den Erwerbstätigen in Ost- und Südostasien gegenüber 1998 um die Hälfte reduziert werden (ein Wachstum von 4,3 Prozent bzw. 3 Prozent pro Kopf würde für das Erreichen dieses Ziels ausreichen). Die Aussichten für Südasien sind schlechter, müßte sich doch zur Erreichung des gleichen Ziels das Wachstum in der Subregion im Vergleich zu den neunziger Jahren verdoppeln.

- 23.** In Asien ist die Aufrechterhaltung des Wachstums in **China** ein Schlüsselfaktor zur Erholung der Konjunktur. Das Wachstum Chinas wird in zahlreichen Ländern Asiens, die sich noch nicht ganz von den Auswirkungen der Finanzkrise der neunziger Jahre auf die Beschäftigung erholt haben, die Nachfrage zunehmend steigern. Ein besser integrierter Arbeitsmarkt würde insbesondere im wenig entwickelten Dienstleistungssektor die Chancen auf ein Beschäftigungswachstum erhöhen. Allerdings besteht eine vordringliche Herausforderung in der Restrukturierung staatlicher Unternehmen und der staatlichen

⁵ IWF (2002).

Landwirtschaft sowie in der Reform des Finanzierungssystems zur Vermeidung der Subventionierung unrentabler Einheiten. China wird zweifellos weiterhin beträchtliche ausländische Direktinvestitionen anziehen, die mit Möglichkeiten im Zusammenhang stehen, die der Binnenmarkt und vermehrt auch die Märkte anderer Länder Asiens bieten⁶. Infolgedessen betrachten zahlreiche Länder Asiens China als Absatzmarkt für ihre Exporte. In unmittelbarer Zukunft sieht sich Asien mit zwei dringenden Aufgaben konfrontiert: die Konjunktur muß sich weiter erholen, und das Niveau des sozialen Schutzes muß erhöht werden, insbesondere in Südasiens.

24. Es ist zu erwarten, daß die **Transformationsländer** weiterhin ausländische Investitionen anziehen und die starke inländische Nachfrage weiter anhält. Das Wachstum sollte steigen und 2003 4,5 Prozent erreichen⁷. Die Beschäftigungslage sollte sich längerfristig verbessern, sobald die Transformation vollzogen ist und sich die Löhne dem Niveau Westeuropas angleichen. Allerdings wird die Beschäftigungslage ungünstig bleiben, wenn die strukturellen Probleme, die bisher ein Beschäftigungswachstum verhindert haben, nicht angegangen werden. Besondere Aufmerksamkeit muß der Aufgabe geschenkt werden, die richtige Anreizstruktur zu finden, welche die Entwicklung neuer Unternehmen fördert. Länder, die vor dem EU-Beitritt stehen, müssen die Reformen beschleunigen und ihre Volkswirtschaften konkurrenzfähiger machen. Die großen osteuropäischen Länder müssen Maßnahmen ergreifen, um ihre Finanzlage zu festigen.
25. In **Lateinamerika und der Karibik** wird sich das geringe Wachstum wahrscheinlich weiter fortsetzen. Die in Lateinamerika vorgenommenen Anpassungsmaßnahmen scheinen kein neues Wachstum herbeigeführt zu haben und haben oft die Arbeitsverhältnisse geschwächt. In Lateinamerika sind zahlreiche Länder noch immer anfällig für finanzielle Turbulenzen, und sie sind nicht imstande, ein Zahlungsbilanzdefizit so rasch ins Gegenteil umzukehren wie viele ostasiatische Länder. Das Wachstum des BIP scheint für das Jahr 2002 negativ zu sein und wird für 2003 auf 3 Prozent geschätzt, vorausgesetzt, die Rezession in den USA geht zu Ende⁸. Doch selbst diese optimistische Prognose würde nicht ausreichen, um die Beschäftigungslage in der Region merklich zu verbessern. Fünf bis zehn Jahre lang wäre eine jährliche Wachstumsrate von mindestens 4,5 Prozent erforderlich, um die Arbeitslosenquote und die Zahl der erwerbstätigen Armen um die Hälfte zu reduzieren. Die Aussichten sind demnach schlecht: Die informelle Beschäftigung und die Armut unter Erwerbstätigen werden kurzfristig weiter ansteigen. Die Verbesserung der Produktivität stellt eine große Herausforderung für die Konkurrenzfähigkeit der Region dar, und dies wird zumindest kurzfristig gesehen ein weiteres Handikap für das Beschäftigungswachstum sein.
26. Die Aussichten für **Nordafrika und den Nahen Osten** sind schlecht. Der Ölpreis ist zwar relativ hoch, doch dies muß vor dem Hintergrund der Sicherheitsbedenken gesehen werden, die sich sowohl auf die Investitionen als auch auf den Tourismus auswirken. Der IWF prognostiziert für 2003 ein Wachstum des BIP von 4,7 Prozent⁹; wenn dies zutrifft und das Wachstum längerfristig anhält, könnte sich die Beschäftigungslage verbessern, wodurch sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Zahl der arbeitenden Armen in der Region um die Hälfte reduziert werden könnte. Noch müssen die meisten Länder aber noch den Über-

⁶ Hintergrundpapier für das Beschäftigungsforum China, IAA, 2003.

⁷ Ebd.

⁸ IWF: a.a.O..

⁹ IWF: ebd.

gang zu einer reinen Marktwirtschaft schaffen, und vor dem Hintergrund eines extrem starken Bevölkerungswachstums stellt die Restrukturierung des öffentlichen Sektors eine große Herausforderung im Bereich der Beschäftigung dar, insbesondere angesichts der zahlreichen Jugendlichen, die auf den Arbeitsmarkt drängen. Die Frage der Ablösung ausländischer Arbeitnehmer durch einheimische Arbeitskräfte in den Golfstaaten hat Auswirkungen auf die Wanderarbeiter aus der Region und wird mittelfristig für die Herkunftsländer beträchtliche Folgen haben, was die Beschäftigung und Lohnüberweisungen betrifft.

27. Obschon sich die Wachstumsaussichten in **Afrika südlich der Sahara** verbessert haben, wird es schwierig werden, das Problem der Arbeitslosigkeit, der Unterbeschäftigung und der Armut wirkungsvoll anzugehen. Es wird geschätzt, daß bei einem optimistischen Szenario zehn Jahre lang ein jährliches BIP-Wachstum von 5,1 Prozent und bei einem pessimistischen Szenario von 9,8 Prozent erforderlich ist, um die Arbeitslosigkeit und die Zahl der erwerbstätigen Armen bis 2010 um die Hälfte zu reduzieren (Berger und Harasty, 2002). Hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung gibt es für die Region einige Hoffnungsschimmer: Kürzlich vorgenommene grundlegende strukturelle Veränderungen und eine Stärkung der Institutionen werden einen beträchtlichen Einfluß auf die Aussichten für Afrika südlich der Sahara haben. Die Tatsache, daß die durchschnittliche Inflation und die Staatshaushaltsdefizite verringert wurden und gleichzeitig eine bescheidene Zunahme der realen Investitionen sowie der ausländischen Direktinvestitionen verzeichnet werden konnte (allerdings nicht in den letzten beiden Jahren), gibt ebenfalls Anlaß zu Hoffnung. Der Schuldenerlaß, der einigen Ländern kürzlich gewährt wurde, hat zur Stärkung ihrer Volkswirtschaften beigetragen: im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete arme Länder erfüllten bis Ende Dezember 2001 20 Länder¹⁰ die Bedingungen für einen Schuldenerlaß. Gleichzeitig haben die Schülerzahlen zugenommen, das Analphabetentum hat sich verringert, und die Geburtenziffern sind gesunken.
28. Die globalen Konjunkturaussichten hängen von der Leistung der drei Hauptmotoren der Weltwirtschaft ab, den Vereinigten Staaten, der EU und Japan. Japan scheint jedoch von einem Umschwung weit entfernt zu sein, und das vordringlich Anliegen Europas besteht darin, die Mechanismen für eine gemeinsame antizyklische Finanz- und Währungspolitik aufzustellen statt sie anzuwenden. Somit verbleiben nur noch die Vereinigten Staaten – ein Drittel der Weltwirtschaft, und mehr als zur Hälfte für die bescheidene Erholung des Jahres 2002 verantwortlich. In den Vereinigten Staaten sind die Ausgaben der privaten Haushalte – zum Teil wegen der hohen Immobilienpreise – nach wie vor hoch. Allerdings könnten die hohen Immobilienpreise eine weitere Blase darstellen, die eine erneute Verlangsamung der Konjunktur zur Folge haben könnte, falls sie platzt. In Japan befürchtet man eine Deflationsspirale, die beim Wachstum und bei der Beschäftigung einen Abwärtszyklus einleiten könnte. Sollte sich diese Befürchtung bewahrheiten, würde dies für die Vereinigten Staaten und die EU nicht ohne Folgen bleiben. Die Welt erhofft zunehmend von der EU, daß sie durch eine geeignete Finanz- und Währungspolitik ihr eigenes Wachstum ankurbelt, so wie es die USA bereits versuchen (siehe Kasten 8). Gegenwärtig besteht die Gefahr wohl darin, daß keiner der Hauptakteure in der Lage zu sein scheint, die Wachstumslokomotive, welche die Weltkonjunktur braucht, um nachhaltig den Weg zu einer Erholung einzuschlagen, in Gang zu bringen.

¹⁰ Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Ruanda, Sambia, Sao Tome und Principe, Senegal, Tschad, Uganda und Vereinigte Republik Tansania.

Kasten 8

Lenkung der Nachfrage in den USA

In der jüngsten Vergangenheit stellte die Fähigkeit der amerikanischen Wirtschaft, Waren und Dienstleistungen aus der restlichen Welt zu absorbieren, einen wichtigen Bestandteil des weltweiten Wachstums dar. Dabei waren zwei Faktoren im Spiel: die Wachstumsrate der US-Konjunktur und die Höhe des Leistungsbilanzdefizits. Letzteres wird für Anfang 2003 auf etwa 5 Prozent des BIP geschätzt, was einem beträchtlichen Fehlbetrag von zwischen 3 und 4 Prozent im öffentlichen Sektor und einem Fehlbetrag von mehr als 1 Prozent des BIP im Sektor private Haushalte entspricht. Im Jahr 2002 wurde das Wachstum der US-Wirtschaft größtenteils durch eine – mit einem im öffentlichen Sektor radikalen Wechsel von einem Haushaltüberschuß zu einem -defizit erkaufte – Finanzspritze sowie durch die Senkung der kontrollierten Zinssätze auf ein ungewöhnlich tiefes Niveau aufrecht erhalten. Nach der Ankündigung eines neuen Zehnjahressteuerprogramms, dem sogenannten „Wachstums- und Beschäftigungsplan“, stellen sich zwei Fragen: 1. Werden die im Plan vorgesehenen kurzfristigen Maßnahmen wie Steuererleichterungen und zusätzliche Unterstützung an Arbeitslose, die auf Stellensuche sind, die Nachfrage unter Verbrauchern ausreichend stimulieren, um das Wachstum aufrecht zu erhalten? 2. Werden andere längerfristige steuerliche Maßnahmen den Gewerbesektor stimulieren? Mit dem Plan sollen beide Ziele erreicht werden – die Stimulierung der Nachfrage und eine Reform der Steuern. Der Plan ist kritisiert worden, weil alternative Maßnahmenpakete, die Steuersenkungen und eine Erhöhung der Ausgaben beinhalten, möglicherweise eine größere unmittelbare Wirkung auf den Verbrauch hätten, weil wohlhabendere Bürger zu denjenigen gehören, die den größten Nutzen aus dem Plan ziehen, und weil der Plan das Staatshaushaltsdefizit derart in die Höhe zu treiben droht, daß Investitionen eher unterbunden als gefördert werden. Doch selbst wenn die Zusammensetzung der Maßnahmen diskutiert werden kann, ihr Umfang legt Zeugnis ab von der Bereitschaft der US-Regierung, eine größere Verschuldung der öffentlichen Hand und ein anhaltendes Leistungsbilanzdefizit in Kauf zu nehmen – eine Bereitschaft, die anderswo auf der Welt fehlt.

Entscheidende grundsatzpolitische Fragen

29. In dieser kritischen Phase der globalen Konjunktur kommt der Belebung des Weltwirtschaftswachstums entscheidende Bedeutung zu. Zudem bedarf es auf nationaler Ebene besonderer Anstrengungen, um zu gewährleisten, daß diese Erholung der Konjunktur zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze führt, damit die angesprochenen sich verstärkenden Beschäftigungsprobleme angegangen werden können. Zu den kurzfristigen entscheidenden grundsatzpolitischen Fragen, die es verdienen, im Zusammenhang mit der Globalen Beschäftigungsagenda¹¹ diskutiert zu werden, gehört folgendes: (a) Gibt es Spielraum für weitere finanzpolitische Maßnahmen, um der Verlangsamung der Konjunktur bzw. der Rezession in zahlreichen Ländern der Welt entgegenzuwirken (siehe Kasten 9); (b) inwieweit kann eine aktive Arbeitsmarktpolitik als sinnvolle Ergänzung zu einer antizyklischen Politik und als Sicherheitsnetz für die anfälligsten Gruppen dienen; und (c) auf welche Weise können nationale Bemühungen auf internationaler Ebene durch stärker abgestimmte Bemühungen in den Bereichen Handel, Entwicklungshilfe, Schuldenerlaß und Kapitalflüsse unterstützt werden?
30. Um das Beschäftigungswachstum auf einem Niveau zu halten, das es braucht, um in den kommenden zehn Jahren eine Milliarde Arbeitsplätze zu schaffen und zu verbessern, müssen sich Regierungen mittel- und langfristig allerdings mit drei grundlegenden strukturell bedingten Problemkreisen, die grundlegende grundsatzpolitische Aufgaben darstellen, aktiv auseinandersetzen. Diese Problemkreise umfassen die nur langsam voranschreitende Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, den Umgang mit den Folgen der verstärkten Anfälligkeit für die im Zuge der immer rascheren Globalisierung von außen einwirkende Schocks und die entsprechende Anpassung, und das in vielen Teilen der Welt nach wie vor hohe und weiter ansteigende Niveau der Armut, auch unter Erwerbstätigen.

¹¹ Siehe GB.286/ESP/1/.

Kasten 9

Makroökonomische Politik für Wachstum, Beschäftigung und Verminderung von Armut

In den letzten 20 Jahren konzentrierten sich länderübergreifende Modelle makroökonomischer Grundsatpolitik vorwiegend auf das Erreichen stabiler *Preise* und einer stabilen *Zahlungsbilanz*. Beim sogenannten „Konsens von Washington“, der zunehmend als Vorlage für Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme galt, ging es vor allem um die Eindämmung der Inflation und die Verringerung der Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite, mit denen sich zahlreiche Länder auseinander zu setzen hatten.

Die Inflation ist allgemein gesunken, aber das Wachstum und die Investitionen sind oft unzulänglich, unbeständig und weit vom Niveau entfernt, das es längerfristig braucht, um die Probleme der hohen Arbeitslosigkeit und der Armut anzugehen. Zahlreiche Länder geraten deshalb in eine Phase des schwachen Wachstums oder in eine „Stabilitätsfalle“. Stabilität ist natürlich eine entscheidende Voraussetzung für das Wachstum. Man muß sich aber bewußt sein, daß Stabilität unter bestimmten Bedingungen durchaus vereinbar ist mit einer Zunahme grundlegender staatlicher Ausgaben für soziale Güter und die Linderung von Armut. Diese Feststellung stützt sich auf zahlreiche empirische Untersuchungen auf nationaler und internationaler Ebene.

Die allgemeine Ernüchterung angesichts der Unfähigkeit, mit einer zu eng fokussierten Stabilisierungspolitik das Wachstum anzukurbeln, hat klar aufgezeigt, daß ein dringender Bedarf besteht, makroökonomische Politik unter dem Gesichtspunkt des nachhaltigen Investitions- und Beschäftigungswachstums zu gestalten. Entsprechende nationale Bemühungen können durch konkrete externe Hilfsmaßnahmen, z.B. Kredite zu Vorzugsbedingungen oder Schuldenerleichterung, maßgeblich unterstützt werden.

Quellen: Muqtada (2002); Islam, I. (2002).

31. Erstens sind oft die Möglichkeiten, aus einem Produktionswachstum heraus gute, qualitativ hochstehende Arbeitsplätze zu schaffen, zunehmend eingeschränkt. Die aktuelle Entwicklung in Indien und China zeigt, wie im Gefolge von strukturellen Reformen und dem Streben nach größerer Konkurrenzfähigkeit in den traditionellen Branchen mehr Arbeitsplätze abgebaut werden als in den expandierenden Sektoren neu geschaffen werden; dasselbe gilt auch für die ost- und mitteleuropäischen Transformationsländer sowie einige Länder Lateinamerikas. Es ist deshalb wichtig, grundsatzpolitische Maßnahmen zu analysieren, die dazu beitragen können, die Beschäftigungsintensität des Produktionswachstums zu erhöhen und menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu könnte möglicherweise die Aufgabe gehören, das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft als Erzeuger neuer Arbeitsplätze sowie zwischen größeren und kleineren Unternehmen.
32. Zweitens führt Globalisierung – wie aus den Folgen der aktuellen Verlangsamung der Konjunktur ersichtlich wird – zu einer stärkeren Interdependenz der Volkswirtschaften auf der Welt, und daher hat sie deren Anfälligkeit gegenüber Entwicklungen verstärkt, auf die sie keinen direkten Einfluß nehmen können. Lateinamerika und Südostasien sind Beispiele dafür, wie ökonomische Schocks übertragen und verstärkt werden können, was einen Anstieg der Arbeitslosigkeit und mehr Armut zur Folge hat. Kurzfristig spielt eine anti-zyklische makroökonomische Politik eine sehr wichtige Rolle bei der Abfederung der negativen Folgen von Konjunkturabschwächungen oder Rezessionen auf die Beschäftigung. Doch zahlreiche Entwicklungsländer verfügen nicht über die Binnenkapitalmärkte, die es braucht, um Defizite längerfristig zu finanzieren, und der Zugang zu ausländischen Finanzquellen versiegt immer dann, wenn sie besonders benötigt werden. Langfristig gibt es eine Reihe grundsatzpolitischer Maßnahmen, die zur Verminderung der Anfälligkeit ergriffen werden können. In dieser Hinsicht ist die Rolle der Regierung von zentraler Bedeutung. Durch eine größere Diversifizierung der Wirtschaft sowie eine Strategie mit dem Ziel, im Einklang mit den komparativen Vorteilen eines Landes in der Wertschöpfungskette aufzusteigen, verringert das Anfälligkeitsrisiko. In Entwicklungsländern würde der Aufbau physischer und sozialer Infrastrukturen, z.B. Informationsnetze und Arbeitnehmerqualifizierung, ein stärkeres und dynamischeres ökonomisches Fundament bilden, das Schocks besser auffängt.

33. Drittens hemmt Armut das Beschäftigungswachstum. Wenn Armut als Mangel an Fähigkeiten verstanden wird, heißt dies, daß es Menschen an der Ausbildung und den Fertigkeiten fehlt, die sie für eine Beschäftigung benötigen, daß sie gesundheitlich zu sehr angeschlagen sind, um produktiv zu arbeiten, und daß sie sich wegen fehlender Befähigung und weit verbreiteter Diskriminierung auf die untersten Stufen des Arbeitsmarkts beschränken müssen. Ein besserer und gerechterer Zugang zu einer qualitativ guten Ausbildung und medizinischen Versorgung ist unabdingbar, damit Bedürftige unter Bedingungen, die ihnen ihre Freiheit und Würde lassen, eine produktive und einträgliche Beschäftigung finden können.
34. Damit gewährleistet ist, daß das Risiko einer weiteren Wachstumsabschwächung begrenzt bleibt und mögliche Quellen einer Erholung Unterstützung erhalten, muß ernsthaft darüber nachgedacht werden, wie man gemeinsam vorgehen kann, um die Arbeitslosigkeit und die Armut zu reduzieren. In einer integrierten Weltwirtschaft kann die Beschäftigungsherausforderung nicht allein auf der nationalen Ebene angegangen werden. Die IAO kann durch die Schaffung weltweiter und regionaler Allianzen und Partnerschaften, wie sie in der Agenda zur Globalen Beschäftigungsagenda vorgeschlagen werden, eine wichtige Rolle übernehmen, indem sie die Schaffung produktiver Beschäftigung in das Zentrum der Wirtschafts- und Sozialpolitik stellt und dadurch dazu beitragen, die Erholung der Konjunktur sicherzustellen und mitzugestalten.
35. *Der Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik möge Maßnahmen, einschließlich derer, die in dieser Vorlage beschrieben werden, zur Erzielung von voller und menschenwürdiger Beschäftigung in der gegenwärtigen globalen wirtschaftlichen Situation prüfen und erörtern.*

Genf, 11. Februar 2003

Zur Beschlußfassung: Absatz 35.

Anhang

Quellenverzeichnis

- Arndt, C.; Wobst, P.: *HIV/AIDS and labour markets in Tanzania*, Discussion Paper No. 102, Trade and Macroeconomics Division, Washington, DC, IFPRI, 2002.
- Berger, S.; Harasty, C.: „World and regional employment prospects: Halving the world’s working poor by 2010”, *Employment Paper 2002/38* (Genf, IAA, 2002).
- Cazes, S.; Nesporova, A.: „Labour market flexibility and employment security for the transition countries” (Genf, IAA, in Kürze erscheinend).
- Ghose, A.: *Jobs and incomes in a globalising world* (Genf, IAA, in Kürze erscheinend).
- IAA: *Economically active population 1950-2010*, 4. Aufl. (Rev. 1) (Genf, 2001).
- IWF: *World Economic Outlook 2000*, Washington, DC.
- : *World Economic Outlook 2002*, Washington, DC.
- Islam, I.: „Avoiding the stabilisation trap: Towards a macroeconomic policy framework for growth, employment and poverty reduction”, *Hauptabteilung Beschäftigungsstrategie* (Genf, IAA, 2002).
- Islam, R.; Krishnamurty, J.: „Employment, Labour Market and Poverty during Economic Recovery and Slowdown in East and South East Asia”. Für das IAA erstelltes Papier (in Kürze erscheinend) – JMHLW – Seminar der Regierung Indonesiens zum Thema *Strengthening Employment and Labour Market Policies for Poverty Alleviation and Economic Recovery in East and Southeast Asia*, Jakarta, 29. Apr.-1. Mai 2002.
- Muqtada, M.: „Macroeconomic stability, growth and employment: Issues and considerations beyond the Washington Consensus”, *Hauptabteilung Beschäftigungsstrategie* (Genf, IAA, 2002).
- OECD: *OECD Employment Outlook 2002a*. Paris.
- : *Foreign direct investment in Slovenia: Trends and prospects* (Paris, OECD, 2002b).
- Rasiah, R.: „Manufactured exports, employment, skills and wages in Malaysia”, *Employment Paper 2002/35* (Genf, IAA).
- UN/ECE: *Economic Survey of Europe*, 2002 Nr. 1 (Genf, Vereinte Nationen).
- World Travel and Tourism Council: *Tourism satellite accounts* (London, 2002).