



Verwaltungsrat

309. Tagung, Genf, November 2010

GB.309/ESP/1/2

Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik

ESP

ZUR DISKUSSION UND ORIENTIERUNG

ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Strukturen der Erholung, Wachstum und Beschäftigungspotential unter besonderer Berücksichtigung der Länder, die den integrierten Ansatz des Globalen Beschäftigungspakts verfolgen

Überblick

Behandelte Fragen

Dieses Papier gibt einen Überblick über die globalen Strukturen der Erholung im Gefolge der weltweiten Rezession von 2008-09, wobei das Schwergewicht auf Produktion und Beschäftigung und Schlüsselfragen der makroökonomischen Politik zur Verbesserung des Wachstumspotentials nach der Krise liegt. Untersucht werden diese Fragen für sechs der Länder (Bulgarien, El Salvador, Indonesien, Jordanien, Mongolei und Südafrika), die die IAO um Unterstützung für eine integrierte Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts ersucht haben.

Grundsatzpolitische Konsequenzen

Das Papier hat Konsequenzen für die Debatte über fiskalpolitische Maßnahmen in Bezug auf Nachhaltigkeit und Wachstumspotential (siehe Absatz 40-47 und Teil II).

Finanzielle Konsequenzen

Keine.

Maßnahmen erforderlich

Keine.

Verweise auf andere Verwaltungsratsdokumente und Instrumente der IAO

Keine.

Zusammenfassung

Dieses Papier zieht eine Bilanz der Erkenntnisse, die das Amt über Produktions- und Beschäftigungserholungsstrukturen im Gefolge der globalen Rezession von 2008-09 gewonnen hat. Ziel ist es, unser Verständnis des Wachstums- und Beschäftigungspotentials in der Zeit nach der Krise und der Politiken zur Entwicklung dieses Potentials zu verbessern. Die behandelten Fragen sind von zentraler Bedeutung für die Kernfragen des Globalen Beschäftigungspakts, der wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung und der Einschätzungen der G20: Wie kann eine Erholung gefördert werden, die zu einem starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstum führt; wie kann die Kluft zwischen der Erholung des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Erholung der Beschäftigung verringert werden; wie kann ein der Beschäftigung förderlicher makroökonomischer Rahmen gefördert werden.

Der erste Teil des Papiers beschäftigt sich mit globalen Strukturen der Erholung im Bereich der Produktion und der Beschäftigung und Schlüsselfragen der makroökonomischen Politik zur Verbesserung des Wachstumspotentials nach der Krise. Er zeigt, dass viele Länder trotz eines Anstiegs der BIP-Wachstumsraten, der im zweiten Quartal des Jahres 2009 einsetzte, eine schwache Erholung der Beschäftigung verzeichnen. Nur in 21 von 76 Ländern ging in diesem Zeitraum der wirtschaftlichen Erholung die Arbeitslosigkeit zurück, während in 55 Ländern ein Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen war.

Erkenntnisse aus einzelnen Ländern zeigen, dass die Krise weitgehend durch die Exporte übertragen wurde, trotz der Tatsache, dass die weltweite Rezession von 2008-09 als eine Finanzkrise begann, deren Epizentrum in den Vereinigten Staaten lag. Die Erkenntnisse zeigen auch, dass die aufstrebenden Volkswirtschaften überwiegend auf den Export als Ausweg aus der Krise setzen, während die Volkswirtschaften mit hohem Einkommen überwiegend den Inlandsverbrauch ankurbeln, um die Erholung zu unterstützen. Die neuesten Quartalsdaten zeigen, dass die Investitionsraten mit Ausnahme Ostasiens in verschiedenen Regionen der Welt zurückgehen.

Die im Jahr 2009 in Gang gesetzten Konjunkturpakete retteten rund 21 Millionen Arbeitsplätze in den G20-Ländern und weitere 5 Millionen Arbeitsplätze in ausgewählten Nicht-G20-Ländern. Länder, die umfangreiche Konjunkturpakete einführten, haben die Liquiditäts-/Kreditversorgung erheblich ausgeweitet, und mit Hilfe gezielter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist es anscheinend gelungen, den Abwärtstrend rascher umzukehren.

Dies wirft die Frage auf, ob die Konjunkturprogramme und einschlägigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Jahr 2010 und danach durch haushaltspolitische Konsolidierungsmaßnahmen ersetzt werden sollten. In diesem Papier wird die These vertreten, dass mit Ausnahme der Länder mit sehr hohen Schuldenquoten eine vorzeitige Rücknahme der Konjunkturpakete riskant ist.

Durch die gesamten Konjunkturprogramme für 2009 konnten das globale BIP-Defizit von 3,7 Billionen US-Dollar und das entsprechende Defizit von 37 Millionen Arbeitsplätzen, das im Jahr 2009 entstand, nicht voll kompensiert werden. Außerdem zeigt eine Untersuchung der Salden des privaten Sektors und des öffentlichen Sektors in verschiedenen Teilen der Welt, dass Haushalte und Unternehmen einen Entschuldungsprozess in Gang gesetzt haben. Durch eine vorzeitige Rücknahme der Konjunkturprogramme und einschlägigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird dieser Entschuldungsprozess nur verstärkt und könnte sogar zu einer „Double dip“-Rezession führen.

Der zweite Teil gibt einen Überblick über die Erfahrungen von sechs der Länder, die die IAO um Unterstützung für eine integrierte Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts ersucht haben (Bulgarien, El Salvador, Indonesien, Jordanien, Mongolei, Südafrika). Im Einklang mit den globalen Trends vollzieht sich eine Erholung des BIP auch in diesen sechs Ländern, obgleich sie in einigen langsam und in anderen rasch verläuft.

Eine Untersuchung der Wachstumsstrukturen vor und nach der Krise legt den Schluss nahe, dass die betrachteten Länder nach wie vor mit erheblichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsherausforderungen konfrontiert sind, die hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, eine Unternutzung der Qualifikationen und Fähigkeiten von jungen Menschen und anhaltende geschlechtsspezifische Ungleichheiten unterschiedlichster Größenordnungen zur Folge haben.

Zwar haben diese Länder antizyklische Politiken zur Bewältigung der Krise umgesetzt, an deren Stelle ist aber jetzt eine Straffung der Geldpolitik im Hinblick auf die Einhaltung von Inflationszielen (gewöhnlich 6 Prozent oder weniger) und eine vorsorgliche Begrenzung der Schuldenquoten (gewöhnlich 50 Prozent oder weniger) getreten. In einigen Ländern wird Wechselkursflexibilität durch die derzeitigen institutionellen Vorkehrungen ausgeschlossen. Die allgemeinen makroökonomischen Rahmenbedingungen, die in der Zeit vor der Krise so vorherrschend waren, dienen als Richtschnur für das Erreichen von Schlüsselzielen in Bezug auf Inflation, Verschuldung und Defizite.

Das Papier untersucht die Frage, inwieweit Schlüsselemente der allgemeinen makroökonomischen Rahmenbedingungen in den Ländern des Globalen Beschäftigungspakts abgewandelt werden können, um eine mit der Schaffung von Arbeitsplätzen verbundene wirtschaftliche Erholung mittelfristig zu konsolidieren. Dies stellt den Übergang zu einem der Beschäftigung förderlichen makroökonomischen Rahmen dar. Eine solche Untersuchung steht im Einklang mit dem Umdenken in der makroökonomischen Politik nach der Krise, das eingesetzt hat, insbesondere unter führenden Ökonomen des Internationalen Währungsfonds (IWF).

Im Bereich der Geldpolitik und der Inflationsziele sollten die Zentralbanken und die Finanzbehörden das Ziel einer „angemessenen Preisstabilität“ mit Wachstum, wie es in der Präambel zu Artikel IV des Übereinkommens über den IWF heißt, statt das „pauschale“ Ziel einer niedrigen, einstelligen Inflation verfolgen. Innerhalb dieses Rahmens sollten die Zentralbanken und die Finanzbehörden die finanzielle Eingliederung fördern, indem sie 1) den Zugang zu Finanzmitteln für den privaten Sektor verbessern und 2) das Wachstum von Mikrofinanzinstituten unterstützen, um dem Kreditbedarf von armen und verletzlichen Haushalten zu entsprechen. Diese Vorschläge sind wichtig in Anbetracht der Tatsache, dass fehlender Zugang zu Finanzmitteln zu den zehn größten Sachzwängen gehört, durch die unternehmerische Tätigkeiten in den betrachteten Ländern beschränkt werden, und dass es in diesen Ländern im allgemeinen keine Mikrofinanzinstitute von internationalem Rang gibt.

Im Bereich der Haushaltspolitik und der Tragfähigkeit der Verschuldung besteht das Ziel in der Beschaffung von nachhaltigen Mitteln aus externen und inländischen Quellen im Hinblick auf das Erreichen der Kernentwicklungsziele. Bei diesen Zielen geht es um 1) öffentliche Investitionen in Gesundheit, Bildung und Infrastruktur, um die Millenniumsentwicklungsziele (MEZ) zu erreichen, und 2) um sozialen Schutz für alle. Die Haushaltsmittel müssen erheblich aufgestockt werden, um die Sozialschutzsockel-Initiative zu unterstützen. Ferner ist es notwendig, die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur von derzeit 2 bis 3 Prozent des BIP auf rund 7 Prozent zu erhöhen.

Im Bereich der Wechselkursregime und des Kapitalbilanzmanagements ist es wünschenswert, institutionelle Vorkehrungen zu schaffen, die für Stabilität des realen Wechselkurses sorgen können. Außerdem wäre ein vorsichtiger Ansatz beim Kapitalbilanzmanagement in Fällen nützlich, in denen zügellose kurzfristige Kapitalströme zu einer destabilisierenden Kraft werden.

Schließlich sollte ein der Beschäftigung förderlicher makroökonomischer Rahmen Teil einer ganzheitlichen Entwicklungsstrategie sein, die die wirtschaftliche Diversifizierung, einschließlich der Schaffung von „grünen Arbeitsplätzen“, durch Industrie- und Handelspolitiken unterstützt und die die Arbeitsmarktinstitutionen stärkt, um ein lohninduziertes Wachstum zu fördern.

Einleitung

1. Die Krise und ihre Erholungsphase haben in den einzelnen Ländern in allen Teilen der Welt sehr unterschiedliche Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung gehabt. Dies ist zum Teil auf unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen, Übertragungsmechanismen und institutionelle Rahmenbedingungen sowie politische Reaktionen zurückzuführen. Seit Beginn der Krise hat die IAO landesspezifische Auswirkungen der globalen Rezession von 2008-09 und Erholungspfade der letzten Zeit verfolgt. Ein besseres Verständnis der Wechselwirkung zwischen Strukturen der Erholung von Produktion und Beschäftigung ist unerlässlich für die Gewinnung von Erkenntnissen darüber, welche Politiken und Institutionen die Auswirkungen abschwächen und die Erholung der Arbeitsmärkte beschleunigen können.
2. Dieses Papier zieht eine Bilanz der Erkenntnisse, die das Amt über Produktions- und Beschäftigungserholungsstrukturen gewonnen hat. Ziel ist es, unser Verständnis des Wachstums- und Beschäftigungspotentials in der Zeit nach der Krise und der Politiken zur Entwicklung dieses Potentials zu verbessern. Die behandelten Fragen sind von zentraler Bedeutung für einige der grundlegenden Fragen des Globalen Beschäftigungspakts, der wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung und der G20-Anliegen: Wie kann eine Erholung gefördert werden, die zu einem starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstum führt; wie kann die Kluft zwischen der Erholung des BIP und der Erholung der Beschäftigung verringert werden; wie kann ein der Beschäftigung förderlicher makroökonomischer Rahmen gefördert werden.
3. Der erste Teil des Papiers gibt einen Überblick über globale Erholungsstrukturen im Bereich der Produktion und der Beschäftigung und Schlüsselfragen der makroökonomischen Politik zur Verbesserung des Wachstumspotentials nach der Krise. Der zweite Teil untersucht diese Fragen für sechs der Länder, die die IAO um Unterstützung für eine integrierte Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts ersucht haben.

I. Globale Erholungsstrukturen, Wachstum und Beschäftigungspotential

4. Es gibt fünf Gruppen von Indikatoren, die eine Analyse der globalen Auswirkung und Erholung gestatten: 1) das Verhältnis zwischen BIP-Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit; 2) die Entwicklung von Schlüsselkomponenten der Gesamtnachfrage: Ausfuhren, Konsum und Investitionen; 3) die Auswirkung der Konjunkturmaßnahmen auf die Beschäftigung; 4) das geschätzte Potential für das künftige Wachstum des BIP und der Beschäftigung; und 5) die Struktur der öffentlichen und privaten Salden, die zur Klärung der politischen Entscheidungsmöglichkeiten hinsichtlich haushaltspolitischer Nachhaltigkeit beiträgt. In den folgenden Abschnitten wird jede dieser Fragen der Reihe nach erörtert.

Der Zusammenhang zwischen BIP-Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Von der Krise zur Erholung

5. Abbildung 1 zeigt die Veränderung der vierteljährlichen BIP- und Beschäftigungszahlen im Vergleich zum Vorjahr für fünf Quartale vom vierten Quartal 2008 bis zum vierten

Quartal 2009¹. Die Abbildung zeigt, dass alle Teile der Welt von der Krise betroffen waren und im ersten und zweiten Quartal 2009 einen starken Rückgang des BIP verzeichneten. Am stärksten traf die Krise aber zweifellos die Volkswirtschaften mit hohem Einkommen, in denen das BIP im vierten Quartal 2008 um 0,6 Billionen US-Dollar (im Vergleich zum Vorjahr, um saisonale Einflüsse zu berücksichtigen) und um jeweils mehr als 1 Billion US-Dollar im ersten und zweiten Quartal 2009 zurückging. Der nächsthöchste Rückgang des BIP war in Lateinamerika zu verzeichnen: Um jeweils 80 Milliarden US-Dollar im ersten und zweiten Quartal 2009.

6. Im dritten und vierten Quartal 2009 ist es in allen Regionen zu einer Erholung des BIP gekommen, mit Ausnahme Südasiens, wo sie ein Quartal früher einsetzte, und Südafrika, wo sie ein Quartal später einsetzte.
7. Was Arbeitsplatzverluste angeht, so sind die Volkswirtschaften mit hohem Einkommen am meisten in Mitleidenschaft gezogen worden. Zwischen dem vierten Quartal 2008 und dem vierten Quartal 2009 gingen insgesamt 32 Millionen Arbeitsplätze verloren. In diesen Volkswirtschaften ist es erst im ersten Quartal 2010 zu einer Erholung gekommen, die der Erholung des BIP aber zwei Quartale hinterherhinkte und außerdem schwächer ausgeprägt war. Während das BIP sich im ersten Quartal 2010 positiv entwickelte, blieb die Beschäftigung in diesem Quartal weit dahinter zurück. Entsprechend diesem Befund erwartete die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)² für das Jahr 2010 nur einen bescheidenen Rückgang der Arbeitslosigkeit, während die Europäische Kommission³ im Verlauf des Jahres 2010 nur eine Stabilisierung der Arbeitslosigkeit bei rund 10 Prozent erwartete.
8. Im Osten Europas lagen Quartalsdaten nur für Kroatien, Moldau, die Russische Föderation und die Türkei vor, wo Abbildung 1 zeigt, dass das BIP und die Beschäftigung gleichzeitig anstiegen, aber von einem niedrigeren Niveau aus.
9. Sieben lateinamerikanische Volkswirtschaften, für die Quartalsdaten vorliegen, weisen eine ähnliche Erholungsstruktur beim BIP und bei der Beschäftigung auf. Mexiko war für einen Großteil des regionalen Gesamtanstiegs der Beschäftigung im vierten Quartal 2009 verantwortlich, worauf im ersten Quartal 2010 ein zweiter Einbruch erfolgte. Berichte der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) und der IAO kommen hinsichtlich dieser Erholung der Beschäftigung in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 zum gleichen Ergebnis⁴.

¹ Die Erfassung war sehr schwach für Afrika, wo nur Südafrika vierteljährliche Daten vorlegt, und für Ostasien und Südasien, wo beispielsweise China und Indien keine vierteljährlichen nationalen Beschäftigungsdaten vorlegen.

² *OECD Economic outlook 2010*, Nr. 87, OECD, Paris, 2010.

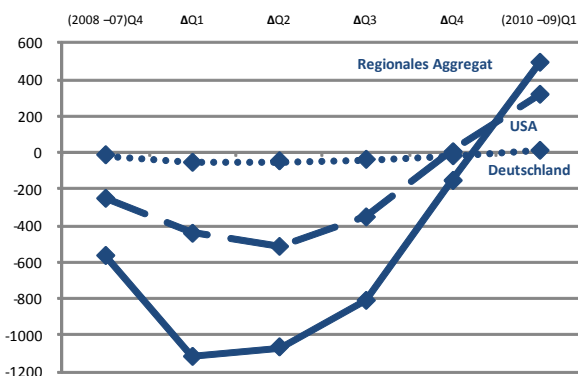
³ Europäische Kommission: *European economic forecast – Spring 2010. European economy 2/10*, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Luxemburg, 2010, S. 21.

⁴ ECLAC/IAO: *The employment situation in Latin America and the Caribbean*, Bulletin Nr. 3, Santiago, Chile, Juni 2010.

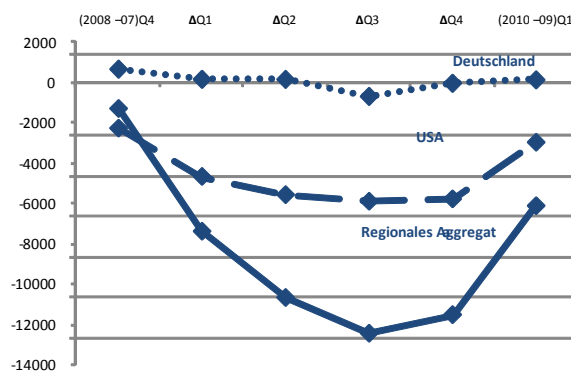
Abbildung 1. Absolute Veränderung des vierteljährlichen BIP und der Gesamtbeschäftigung gegenüber dem Vorjahr (Q4 2008 bis Q1 2010)

Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union

Absolute Veränderung des Bruttoinlandsprodukts, konstante Preise (konstante Milliarden US-\$ Q1 2005)

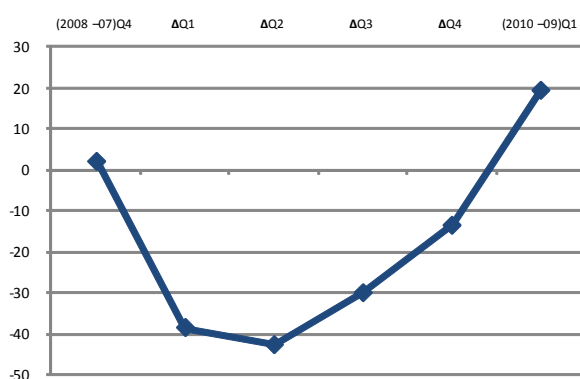


Absolute Veränderung der Gesamtbeschäftigung (1.000)

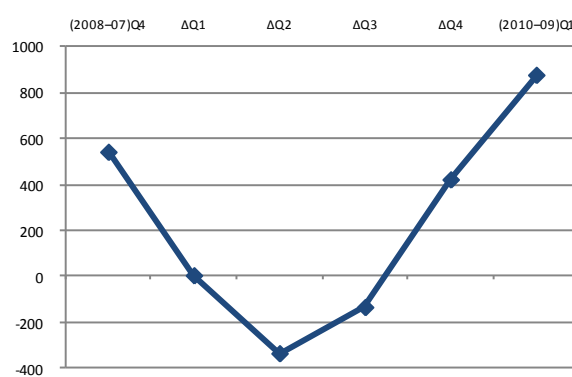


Kroatien, Republik Moldau, Russische Föderation und Türkei

Absolute Veränderung des Bruttoinlandsprodukts, konstante Preise (konstante Milliarden US-\$ Q1 2005)

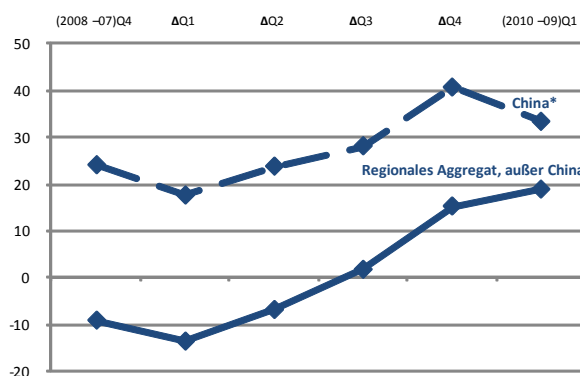


Absolute Veränderung der Gesamtbeschäftigung (1.000)

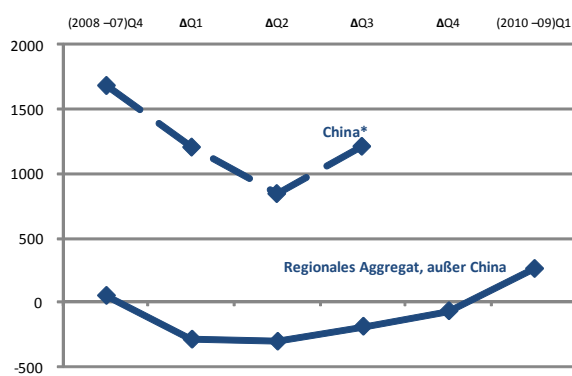


China*, Hongkong (China), Republik Korea und Taiwan (China)

Absolute Veränderung des Bruttoinlandsprodukts, konstante Preise (konstante Milliarden US-\$ Q1 2005)



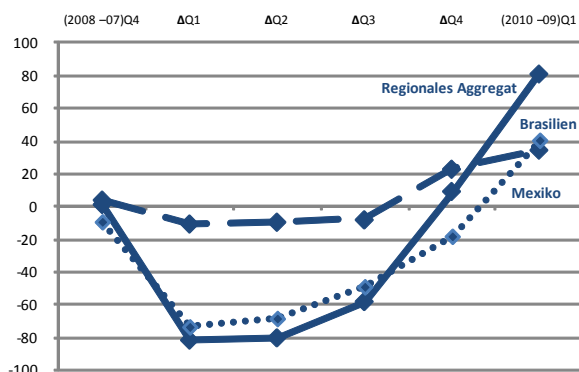
Absolute Veränderung der Gesamtbeschäftigung (1.000)



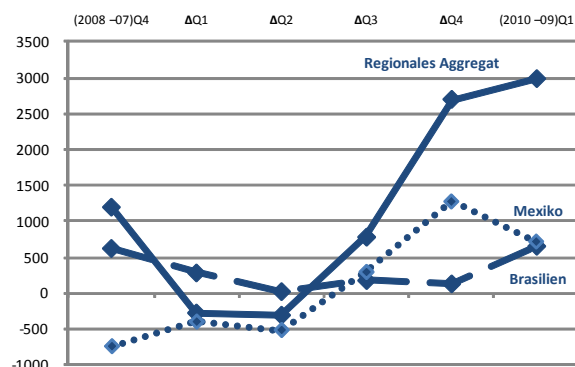
* Für China beziehen sich die Beschäftigungsdaten auf ausgewählte Stadtgebiete. Für weitere Angaben oder fachliche Fragen steht die Hauptabteilung Statistik des IAA zur Verfügung.

Lateinamerika*

**Absolute Veränderung des Bruttoinlandprodukts,
konstante Preise (konstante Milliarden US-\$ Q1 2005)**



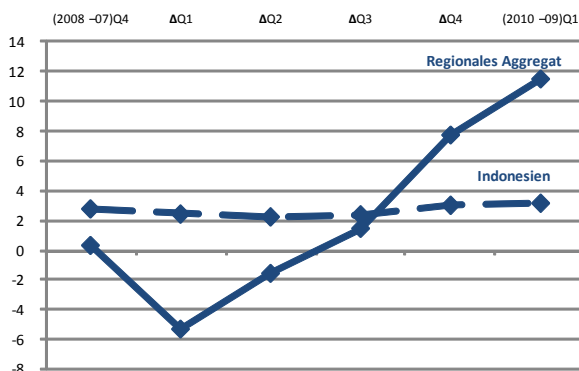
**Absolute Veränderung der Gesamtbeschäftigung
(1.000)**



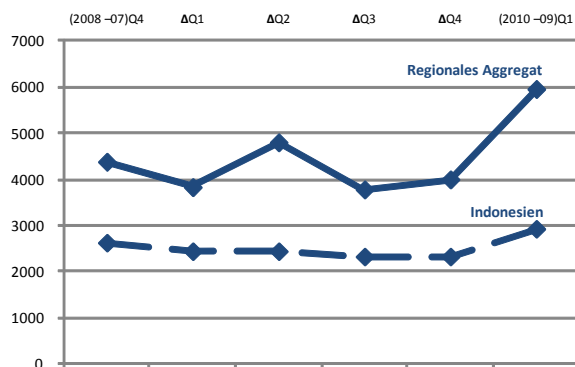
* Argentinien, Brasilien (Beschäftigung: ausgewählte Stadtgebiete), Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru (Beschäftigung: ausgewählte Stadtgebiete), Venezuela.

Südostasien*

**Absolute Veränderung des Bruttoinlandprodukts,
konstante Preise (konstante Milliarden US-\$ Q1 2005)**



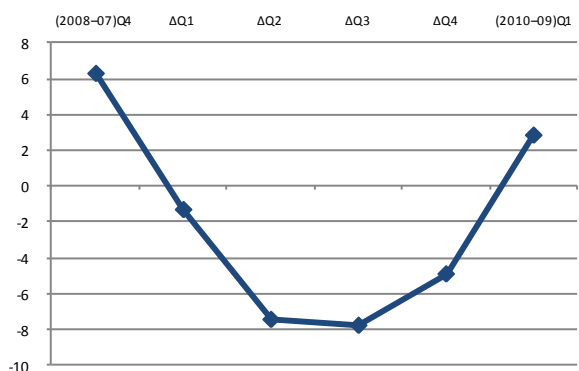
**Absolute Veränderung der Gesamtbeschäftigung
(1.000)**



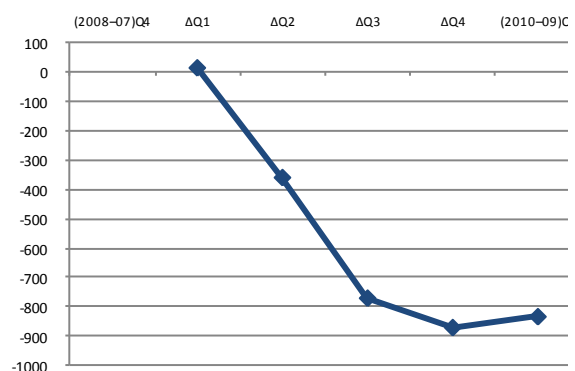
* Indonesien (Beschäftigung: Q2 ist gleich Q1 und Q4 ist gleich Q3, weil die Arbeitsmarkterhebung zweijährlich durchgeführt wird), Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand.

Südafrika

**Absolute Veränderung des Bruttoinlandprodukts,
konstante Preise (konstante Milliarden US-\$ Q1 2005)**



**Absolute Veränderung der Gesamtbeschäftigung
(1.000)**



Quellen: IWF: *World economic outlook. Rebalancing growth*, April 2010; IAA-Schätzungen, Eurostat und Nationale Statistikämter.

Anmerkung: Der geschätzte Produktions- und Beschäftigungsverlust kann nur unter Berücksichtigung des einfachen Durchschnitts der Quartale berechnet werden.

10. In Südasien und Ostasien ist das BIP während der ersten beiden Quartale des Jahres 2009 rückläufig, während die Beschäftigung in Südostasien positiv bleibt und in Ostasien leicht zurückgeht. Die Erholung der Beschäftigung verläuft flacher. Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) stellt ferner fest, dass sich die Arbeitslosigkeit im Verlauf des Jahres 2009 stabilisiert hat, während für 2010 ein Rückgang erwartet wird ⁵.
11. Was Afrika angeht, so lagen Quartalsdaten nur für Südafrika vor. Wie Abbildung 1 zeigt, hatte die Krise erhebliche Auswirkungen sowohl auf die Beschäftigung als auch auf das BIP. Außerdem ist die Erholung nicht dem Wiederanstieg des BIP im vierten Quartal 2009 und im ersten Quartal 2010 gefolgt. Der *African Economic Outlook* erwartet, dass das BIP-Wachstum nach der Krise niedriger sein wird als das Wachstum vor der Krise ⁶.
12. Die Auswirkungen der Krise und die Struktur der Erholung können auch unter dem Blickwinkel der BIP-Zuwachsraten und der Arbeitslosenraten untersucht werden. Die Auswirkungen lassen sich als die Differenz zwischen dem dritten Quartal 2009 und dem Vorjahr schätzen (in Anbetracht der Schwere der Krise in der Mitte des Jahres 2009). Die Erholung lässt sich schätzen als die Differenz zwischen dem letzten Quartal, für das Daten vorlagen (gewöhnlich das erste Quartal 2010), und dem Vorjahr.
13. Diese ausführlichen Landesdaten werden mit Hilfe der Abbildungen 2a und 2b analysiert. In Abbildung 2a werden die Rückgänge des BIP-Wachstums (zwischen dem dritten Quartal 2009 und dem Vorjahr) auf der vertikalen Achse in drei Stufen aufgetragen: positiv bis -2 Prozent, -2 Prozent bis -5 Prozent und mehr als -5 Prozent. Die Auswirkung der Krise auf die Arbeitslosenraten wird auf der horizontalen Achse in drei Stufen aufgetragen: unter 2 Prozent, 2 Prozent bis 5 Prozent und über 5 Prozent.
14. In Abbildung 2b wird die Erholung durch Auftragung der Verbesserung beim BIP-Wachstum auf der vertikalen Achse und der Verbesserung bei der Arbeitslosenrate auf der horizontalen Achse dargestellt.
15. Abbildung 2a zeigt, dass die Auswirkung auf die BIP-Zuwachsraten in den Ländern im allgemeinen höher war als auf die Arbeitslosenraten, da die meisten Länder unter die „Diagonale“ in den Kästen fielen (wobei die Diagonale die Verhältnismäßigkeit anzeigt). Bemerkenswerte Ausnahmen waren Spanien und Neuseeland, die für jeden gegebenen Rückgang des BIP-Wachstums eine stärkere Erhöhung der Arbeitslosigkeit verzeichneten.
16. Abbildung 2 zeigt, dass die Struktur der Erholung unausgewogen ist, da mehr Länder trotz der wiederanziehenden BIP-Zuwachsraten eine Erholung ohne Schaffung von Arbeitsplätzen oder eine schwache Beschäftigungserholung verzeichneten. Von 76 Ländern verzeichneten nur 21 Länder einen Rückgang der Arbeitslosigkeit während dieses Erholungszeitraums, während es in 55 Ländern zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit kam.

⁵ ADB: *Asian development outlook 2010* (Manila, 2010).

⁶ OECD/Afrikanische Entwicklungsbank: *African economic outlook 2010* (Paris, OECD, 2010). Siehe www.africaneconomicoutlook.org.

Abbildung 2a. Auswirkung: Klassifizierung der Länder nach der prozentualen Veränderung der Gesamtarbeitslosenrate und der BIP-Zuwachsrates während des Krisenzeitraums (Q3 2008-Q3 2009)

	Veränderung (in Prozentpunkten) Q3 2008-Q3 2009	Gesamtarbeitslosenrate (Prozent)		
		< 2	2 und 5	> 5
BIP-Zuwachsrates (Prozent), vierteljährliche prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr	> -2	Australien, Republik Korea, Luxemburg, Singapur, Taiwan (China)	Neuseeland	
	-2 und -5	Belgien, Frankreich, Hongkong (China), Indonesien, Israel, Italien, Japan, Kolumbien, Malta, Norwegen, Philippinen, Polen, Schweiz	Dänemark, Griechenland, Kanada, Portugal, Türkei, Vereinigte Staaten	Spanien
	< -5	Argentinien, Brasilien, Bolivarische Republik Venezuela, Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Niederlande, Peru, Russische Föderation, Südafrika, Thailand, Zypern	Chile, Finnland, Island, Mexiko, Republik Moldau, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich	Estland, Irland, Lettland, Litauen

Quellen: IWF: *World economic outlook. Rebalancing growth*, April 2010; IAA-Schätzungen, Eurostat und Nationale Statistikämter.

Abbildung 2b. Erholung: Klassifizierung der Länder nach der prozentualen Veränderung der Arbeitslosenrate und der BIP-Zuwachsrates während des Krisenzeitraums, letztes verfügbares Quartal und Q3 2009*

	Veränderung (in Prozentpunkten) letztes verfügbares Quartal und Q3 2009*	Gesamtarbeitslosenrate (Prozent)		
		> -2**	-2 und -5	< -5
BIP-Zuwachsrates (Prozent), vierteljährliche prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr	< 2	Argentinien, Bolivarische Republik Venezuela, Griechenland, Indonesien, Island, Norwegen, Zypern		
	2 und 5	Australien, Belgien, Israel, Italien, Kolumbien, Republik Korea, Malta, Neuseeland, Österreich, Philippinen, Polen, Portugal, Schweiz, Spanien		
	> 5	Brasilien, Bulgarien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Hongkong (China), Irland, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malaysia, Mexiko, Niederlande, Peru, Republik Moldau, Russische Föderation, Schweden, Singapur, Slowakei, Slowenien, Südafrika, Taiwan (China), Thailand, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten.		

Anmerkungen: *Wenn die Reihen nicht saisonal bereinigt werden, dann ergibt sich als Differenz die Differenz zwischen dem letzten verfügbaren Quartal und dem Quartal des Vorjahres.

**Nur 21 Länder (28 Prozent der gesamten Stichprobe) verzeichneten einen Rückgang der Arbeitslosenrate zwischen 0,1 und 1,4 Prozentpunkten.

Quellen: IWF: *World economic outlook. Rebalancing growth*, April 2010; IAA-Schätzungen, Eurostat und Nationale Statistikämter.

Wirtschaftliche Übertragungsmechanismen der Krisenauswirkungen und der Erholung

17. Die Krisenauswirkungen und die Erholung werden durch drei Hauptübertragungsmechanismen erfasst: Ausfuhren, Konsum und Investitionen⁷. Landesspezifische Indizien zeigen, dass die globale Rezession von 2008-09 weitgehend über die Exporte übertragen worden ist, trotz der Tatsache, dass sie im Jahr 2007 in den Vereinigten Staaten als Finanzkrise begann. Die Indizien zeigen auch, dass die aufstrebenden Volkswirtschaften sich überwiegend aus der Krise herausexportieren, während die Volkswirtschaften mit hohem Einkommen den Erholungsprozess in erster Linie über den Binnenkonsum stützen. Aus den neuesten Quartalszahlen geht hervor, dass mit Ausnahme Ostasiens die Investitionsraten in verschiedenen Regionen der Welt rückläufig sind.
18. Abbildung 3a zeigt die Auswirkungen der Krise, indem die Veränderung der Exportanteile auf der vertikalen Achse und die Veränderung der Konsumanteile auf der horizontalen Achse aufgetragen werden. Abbildung 3b stellt auf die gleiche Weise die Erholungsstruktur dar.
19. Abbildung 3a zeigt, dass die Mehrheit der Länder während des Krisenzeitraums einen stärkeren Rückgang der Exportanteile als der Konsumanteile verzeichnete.
20. Abbildung 3b zeigt, dass mehr aufstrebende Volkswirtschaften sich aus der Krise herausexportierten, während mehr Volkswirtschaften mit hohem Einkommen sich bemüht haben, die Gesamtnachfrage über den Konsum zu stützen. Dies steht im Einklang mit den Feststellungen des Berichts der Europäischen Zentralbank Mitte 2010⁸.
21. Tabelle 1 zeigt, dass die Investitionszuwachsraten in Volkswirtschaften mit hohem Einkommen, Osteuropa und Lateinamerika am stärksten von der Krise getroffen wurden und sich in diesen Regionen bis zum vierten Quartal 2009 noch nicht erholt hatten. In Indien ist dagegen eine starke Erholung der Investitionen zu verzeichnen. Im Jahr 2010 sind die Investitionsraten in Ägypten und Südafrika anscheinend stark zurückgegangen.

⁷ Die IAO hatte die derzeitige Debatte über globale Ungleichgewichte vorweggenommen, als sie auf dem Asiatischen Beschäftigungsforum im August 2007 in Beijing darauf hinwies, dass die aufstrebenden Länder Asiens, allen voran China, sich zu sehr auf Exporte in Volkswirtschaften mit hohem Einkommen verließen, wobei als Musterbeispiel die Vereinigten Staaten angeführt wurde. Siehe IAA: *Setting policy directions for job creation and poverty reduction*, Hintergrundpapier für das Asiatische Beschäftigungsforum: Wachstum, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit, Beijing, Volksrepublik China, 13.-15. Aug. 2007.

⁸ Zitiert in *Financial Times*, 3. Sept. 2010.

Tabelle 1. Durchschnittliche Zuwachsrate der Bruttoanlageinvestitionen, nach Region und ausgewählten Ländern, während des Krisen- und des Erholungszeitraums

Durchschnitte der Regionen und ausgewählten Länder	Prozentuale Veränderung	
	Krise	Erholung
	Q2 2009-Q2 2008	Letztes Quartal † (Vorjahrsvergleich)
Entwickelte Länder und Europäische Union *	-15,7	-0,1
CSEE und Gemeinschaft unabhängiger Staaten **	-0,2	-0,1
Lateinamerika ***	-5,8	-3,3
Hongkong und Republik Korea	2,4	5,8
Indien	1,3	25,5
Südostasien und Pazifik ****	11,1	12,9
Ägypten	5,9	-29,1
Südafrika	9,3	-2,6

† Zuwachsrate wird in konstanten US-Dollar von 2005 berechnet. Der Krisenzeitraum wird durch die Zuwachsrate vom zweiten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2009 und der Erholungszeitraum durch das vierte Quartal 2008 bis zum vierten Quartal 2009 dargestellt. Auf regionaler Ebene handelt es sich bei der Rate um die Gesamtwachstumsrate aller Länder der Region, für die Daten verfügbar sind. *Entwickelte Länder und Europäische Union: ohne Malta, Slowakei und Zypern. **Mittel- und Südost-europa (Nicht-EU) und die Gemeinschaft unabhängiger Staaten: Armenien, Kroatien, Moldau, Russische Föderation und Türkei. ***Lateinamerika: Argentinien, Plurinationaler Staat Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru. ****Südostasien und Pazifik: Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand.

Quelle: IMF International Financial Statistics.

Abbildung 3a. Auswirkungen: Klassifizierung der Länder nach der prozentualen Veränderung des Konsums und der Exporte während des Krisenzeitraums (Q2 2008-Q2 2009)

	Veränderung (in Prozentpunkten) Q2 2008-Q2 2009	Privater Konsum (Prozent)		
		<2	2 bis 5	>5
Exporte	>-2	Argentinien, Irland, Island, Kolumbien, Neuseeland, Polen	Brasilien, Vereinigtes Königreich	Armenien
	-2 bis -5	Australien, Estland, Frankreich, Griechenland, Republik Korea, Lettland, Vereinigte Staaten	Türkei	Mexiko, Russische Föderation
	<-5	Belgien, Bulgarien, Dänemark, Hongkong (China), Indien, Indonesien, Israel, Italien, Kroatien, Niederlande, Philippinen, Schweiz, Südafrika, Thailand, Tschechische Republik, Ungarn	Ägypten, Chile, Deutschland, Finnland, Japan, Kanada, Litauen, Luxemburg, Österreich, Schweden, Peru	Malaysia, Norwegen
Exportrückgang				
Konsumpolster				

Quelle: IMF International Financial Statistics.

Abbildung 3b. Erholung: Klassifizierung der Länder nach der prozentualen Veränderung des Konsums und der Exporte während des letzten verfügbaren Quartalszeitraums
(Q1 2009-Q1 2010 oder Q4 2008-Q4 2009, falls nicht verfügbar)

		Privater Konsum (Prozentsatz)		
Veränderung (in Prozentpunkten) Q2 2008-Q2 2009		<0	0 bis 2	>2
Exporte	<0	Argentinien, Chile, Estland, Kanada, Kolumbien, Kroatien, Portugal, Republik Korea, Südafrika	Australien, Brasilien, Dänemark, Italien, Neuseeland, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Türkei, Vereinigtes Königreich	Ägypten, Finnland, Norwegen
	0 bis 2	Argentinien, Chile, Estland, Kanada, Kolumbien, Kroatien, Portugal, Republik Korea, Südafrika	Armenien, Frankreich, Russische Föderation, Vereinigte Staaten	Griechenland
	>2	Belgien, Hongkong (China), Japan, Litauen, Luxemburg, Philippinen, Thailand	Irland, Tschechische Republik	Island, Israel, Lettland
Exportinduzierte Erholung				
Konsuminduzierte Erholung				

Quelle: IMF International Financial Statistics.

Die Auswirkungen der Konjunkturpakete auf die Beschäftigung

22. Im April 2010 schätzte die IAO, dass in den G20-Ländern diskretionäre Konjunkturpakete plus automatische Stabilisatoren zur Schaffung oder Rettung von rund 21 Millionen Arbeitsplätzen geführt hatten⁹, und ferner, dass in ausgewählten Nicht-G20-Ländern, für die Daten vorlagen, im Zeitraum 2009-10 rund 5 Millionen Arbeitsplätze geschaffen oder gerettet worden waren¹⁰. In den ersten beiden Quartalen von 2009 kam es zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten, bis die Konjunkturpakete zu greifen begannen und die Arbeitsplatzverluste im dritten und vierten Quartal von 2009 beschränkten. Die Ankurbelung der Gesamtnachfrage durch Konjunkturpakete ergänzte somit die Arbeitsmarktpolitiken und trug entscheidend zur Beendigung der globalen Rezession bei. Länder mit umfangreichen fiskalischen Konjunkturpaketen weiteten die Liquiditäts-/Kreditversorgung erheblich aus, und durch gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen konnte der konjunkturelle Abschwung offenbar rascher umgekehrt werden.

⁹ 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, 20.-21. Apr. 2010.

¹⁰ IAA: *Estimates of the impact of the stimulus on employment*, Hintergrundpapier für die vorliegende Untersuchung, erscheint demnächst.

Wachstum und Beschäftigungspotential in der Zeit nach der Krise

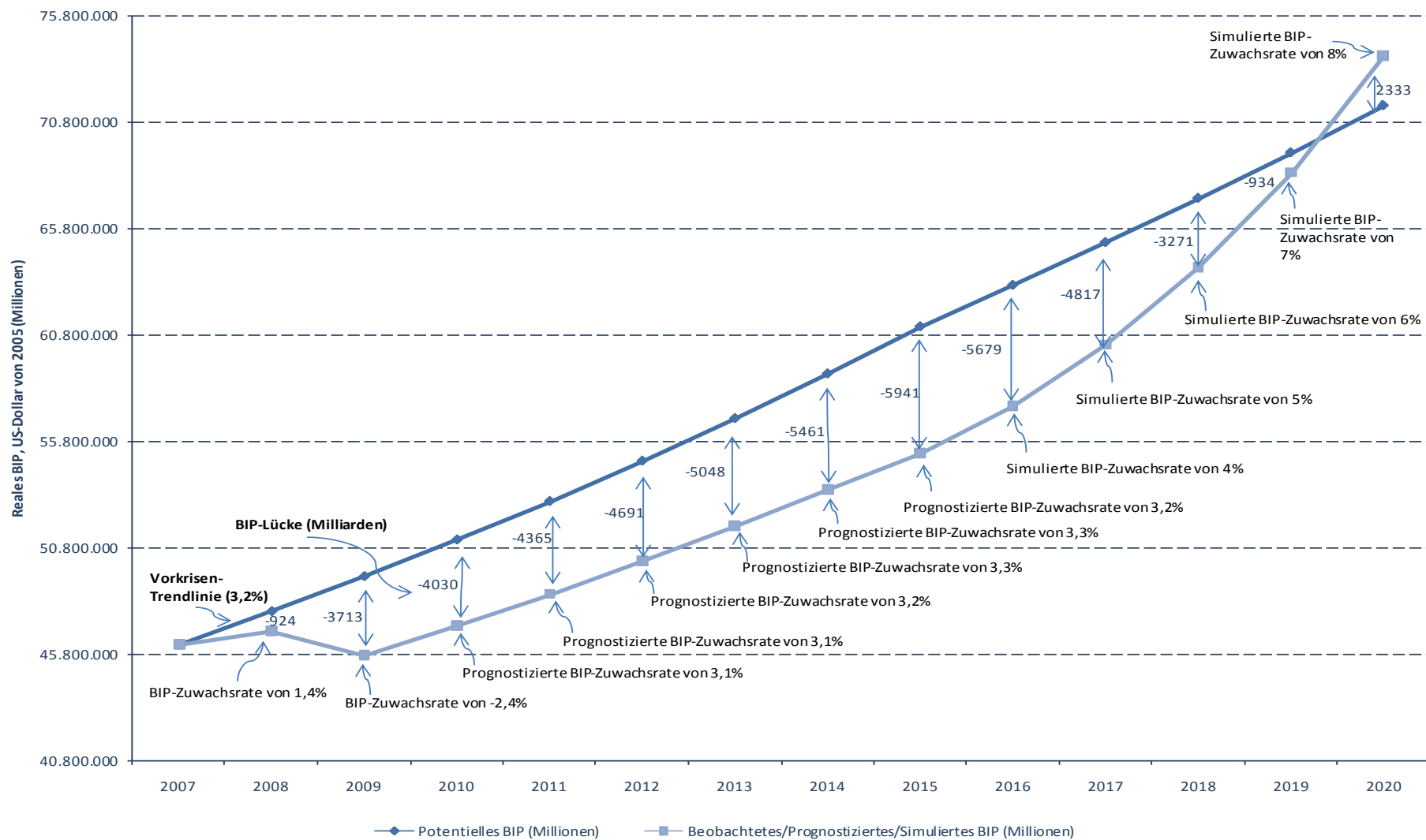
23. Die durch die Krise im Jahr 2009 entstandene BIP-Lücke betrug rund 3,7 Billionen Dollar (Abbildung 4), während die Beschäftigungslücke im Jahr 2009 rund 37 Millionen Arbeitsplätze entsprach (Abbildung 5). Diese beiden Zahlen zeigen, dass diese BIP- und Beschäftigungslücken nur dann beseitigt werden können, wenn das BIP und die Beschäftigung nach der Krise historisch beispiellose Zuwächse erreichen. Somit muss der globale BIP-Zuwachs 6 Prozent betragen, um die globale Produktionslücke bis 2019 zu schließen, während das Beschäftigungswachstum 2,3 Prozent betragen muss, damit die Beschäftigungslücke beseitigt wird.
24. Diese Befunde stehen im Einklang mit der Arbeit von Carmen Reinhart, die in ihrer Untersuchung von 15 Krisen nachwies, dass in zehn dieser Krisen die Arbeitslosigkeit innerhalb von 20 Jahren nie auf ihr Vorkrisenniveau zurückfiel ¹¹.

Fiskalische Nachhaltigkeit und Wachstumspotential

25. Die Politikdebatte muss in diesen Kontext der erwarteten Struktur der Erholung und des Nachkrisenwachstums eingebettet werden. Eine vorzeitige Rückführung der fiskalischen und finanziellen Anreize bereitet der IAO Sorge. Diese Sorge wird vom IWF und von der G20 geteilt. Im Überblick zu dem Hintergrunddokument für die gemeinsame IAO-IWF-Konferenz in Oslo im September 2010 wird folgendes festgestellt: „Als allgemeine Strategie sollten die meisten Volkswirtschaften mit hohem Einkommen ihre fiskalpolitischen Maßnahmen nicht vor 2011 verschärfen, weil eine frühere Verschärfung die Erholung untergraben könnte“, aber auch folgendes: „Natürlich ... ist die Haushaltslage von Land zu Land verschieden und erfordert eine Anpassung dieser allgemeinen Strategie an den verfügbaren fiskalischen Handlungsspielraum“.
26. Fiskalische Nachhaltigkeit ist ein wichtiges Ziel. Die Frage lautet: Welcher Weg führt dahin und wie schnell? Manche wollen die fiskalische Anpassung vorziehen; andere meinen, dass die fiskalische Konsolidierung verschoben werden sollte, bis die Erholung des privaten Sektors eindeutig gefestigt ist. Diesbezüglich sollten eine Reihe von Schlüsselfragen berücksichtigt werden.
27. Erstens sollte die fiskalische Nachhaltigkeit im Kontext der Förderung eines starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstums diskutiert werden. Die Hauptursache der Haushaltsdefizite in den entwickelten Ländern sind nämlich nicht die jeweiligen Konjunkturpakete an sich, nicht einmal die Rettungspakete für die Finanzsektoren, sondern die Tatsache, dass der Einbruch der Produktion im Zeitraum 2008-09 zu einem starken Rückgang der Steueraufkommen führte, der seinerseits die Schuldenquoten in die Höhe trieb. In den G20-Volkswirtschaften mit hohem Einkommen wird davon ausgegangen, dass die Zunahme der Schuldenquote zwischen 2008 und 2015 nahezu 40 Prozentpunkte des BIP erreichen wird. Wie aus Abbildung 6 hervorgeht, ist die Hälfte dieser Zunahme auf Einnahmenausfälle zurückzuführen. Im Vergleich dazu ist der Beitrag der Konjunkturpakete sehr viel bescheidener, und das gleiche gilt für die Unterstützung, die die Regierungen für ihre Finanzsektoren bereitstellten.

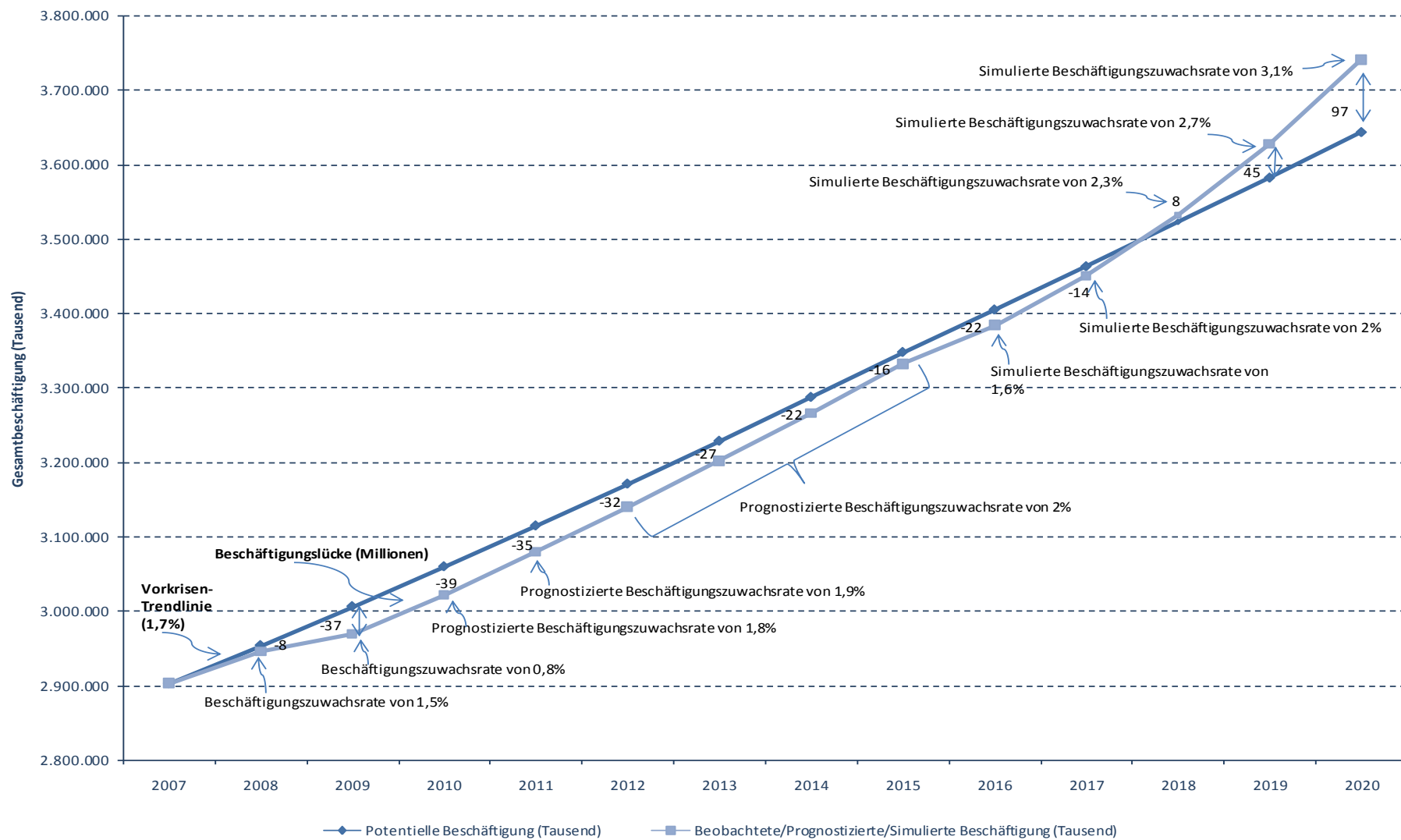
¹¹ C. Reinhart und V. Reinhart: *After the fall*, für das Economic Policy Symposium der Federal Reserve Bank von Kansas City ausgearbeitetes Papier, Macroeconomic policy: post-crisis and risks ahead, Jackson Hole, Wyoming, 26.-28. Aug. 2010.

Abbildung 4. Globales reales Bruttoinlandsprodukt auf der Grundlage von 164 Ländern, 2005 (Millionen US-Dollar)



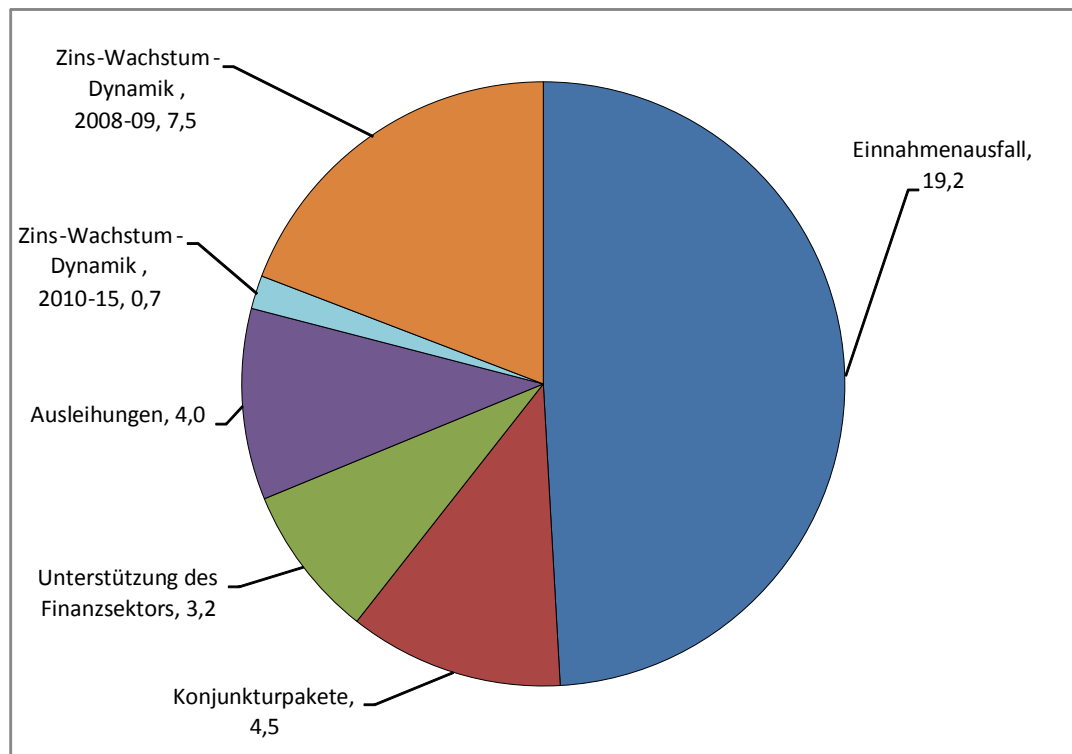
Quellen: IAA-Schätzungen; IWF: *World economic outlook. Rebalancing growth*, April 2010.

Abbildung 5. Globale Beschäftigung auf der Grundlage von 164 Ländern (Tausend)



Quellen: IAA-Schätzungen; IWF: *World economic outlook. Rebalancing growth*, April 2010.

Abbildung 6. Volkswirtschaften mit hohem Einkommen: Ursachen für die Zunahme der öffentlichen Verschuldung, 2008



Die prognostizierte Zunahme der öffentlichen Verschuldung um 39 Prozentpunkte des BIP ist auf konjunkturelle Schwächen der Volkswirtschaften zurückzuführen.

Quelle: IWF, *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, Fiscal Monitor Series, erstellt von den Mitarbeitern der Hauptabteilung Fiskalpolitik, 14. Mai 2010.

28. Dies legt eindeutig den Schluss nahe, dass mit Ausnahme der Länder mit sehr hohen Schuldenquoten eine vorzeitige Rückführung der Konjunkturpakete, die sich negativ auf das Wachstum auswirkt, ein Schuss sein kann, der nach hinten losgeht. Stattdessen kommt es auf Politiken zur Förderung des Wachstums und der Gesamtnachfrage an. Wenn ein Land ein auf Investitionen, höherer Beschäftigung und besseren Löhnen und Einkommen beruhendes Wachstum stützen kann, dann kann es seine Haushaltslage verbessern. Umgekehrt, wenn es zu schnell oder zu früh Konsolidierungsmaßnahmen ergreift, kann es das Wachstum und damit das Steueraufkommen negativ beeinflussen und am Ende mit weniger Wachstum und einem noch schlimmeren Haushaltsdefizit dastehen.
29. Zweitens wird zum Teil die These vertreten, dass eine allmählich oder langsam erfolgende Haushaltskonsolidierung für die Finanzmärkte nicht glaubwürdig sein wird. Hier können zwei Fragen aufgeworfen werden. Erstens gibt es kaum Anzeichen dafür, dass die Finanzmärkte eine rasche fiskalische Konsolidierung anstreben, da sie sich dessen bewusst sind, dass dies den Erholungsprozess hinauszögern und somit die Schuldenquoten verschlimmern kann. Zweitens gibt es in dieser Hinsicht einen wichtigen Zusammenhang zwischen Glaubwürdigkeit und sozialem Dialog. Eine Hypothese, die stark unterstützt wird, lautet, dass je besser die Qualität des sozialen Dialogs in einem Land ist, desto glaubwürdiger die Wirtschaftsstrategien dieses Landes sind. Ein gutes und fundiertes Einvernehmen zwischen der Regierung, den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern über die wirtschaftlichen Ziele erhöht die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftsstrategie. Wenn ein Land eine glaubhafte Strategie verfolgt, die sich auf einen fundierten sozialen Dialog stützt, verblassen die Argumente, die für eine rasche fiskalische Konsolidierung ins Feld geführt werden. Der soziale

Dialog ist daher für Entwicklung von Strategien für eine fiskalische Nachhaltigkeit wichtig.

30. Drittens sind die Notwendigkeit einer Stimulierung der Gesamtnachfrage und das Risiko einer vorzeitigen Rückführung der Konjunkturpakete umfassend diskutiert worden, und sie sind sehr wichtig. Ebenso wichtig ist aber die Angebotsseite, die sehr viel weniger diskutiert worden ist: eine Zeit schwacher Investitionstätigkeit im Verein mit der Entwertung des Humankapitals, die mit hoher Arbeitslosigkeit/Unterbeschäftigung Hand in Hand geht, wirkt sich auf das Niveau und das Wachstum der potentiellen Produktion aus. Hier hat man es mit einem Teufelskreis zu tun: Die Arbeitslosigkeit bleibt hoch, weil sie hoch gewesen ist. Anders ausgedrückt, langfristige Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und die Zunahme der prekären Tätigkeit hinterlassen nicht nur bleibende Wunden für die Menschen, die sich in einer solchen Situation befinden, und für ihre Familien, sondern sie verursachen auch systemische Schäden für die Volkswirtschaften als Ganzes. Schäden auf der Nachfrageseite können durch schlechte Politiken wie Kreditbeschränkungen und unzureichende Investitionen in Ausbildung und Umschulung oder Wiedereinstellungsanreize verursacht oder verschlimmert werden. Daher sollte eine geeignete Erholungspolitik sowohl der Nachfrageseite als auch der Angebotsseite Beachtung schenken ¹².
31. Viertens ist es wichtig, die öffentlichen und privaten Salden zusammen zu betrachten. Tabelle 2a zeigt die Vorkrisenstruktur der öffentlichen und privaten Salden. Aus der Tabelle geht hervor, dass die öffentlichen Salden weitgehend positiv waren, mit sehr hohen privaten Ausgaben, was zu Leistungsbilanzabflüssen aus den Volkswirtschaften mit hohem Einkommen, Lateinamerika und Südasien nach Ostasien und in die Golf-Region führte.
32. Tabelle 2b zeigt dann die Auswirkungen der Krise auf diese öffentlichen und privaten Salden. Insbesondere die Volkswirtschaften mit hohem Einkommen, aber auch alle anderen Regionen, haben große öffentliche Defizite angehäuft, die durch größere private Ersparnisse finanziert worden sind. Tabelle 2c zeigt die gleiche Momentaufnahme für 2009. Daraus geht hervor, dass der private Sektor, die Haushalte und die Unternehmen sich mit Ausgaben nach wie vor zurückhalten und lieber sparen. Wenn das öffentliche Defizit verringert wird, so gibt es daher bisher keine Anzeichen dafür, dass dies durch gesteigerte private Ausgaben kompensiert werden wird, um ein Gesamtnachfrageniveau aufrecht zuerhalten, das mit einer Erholung des BIP und der Beschäftigung vereinbar ist.

¹² Diese Feststellung ist auch von Reinhart und Reinhart getroffen worden, a.a.O.

Tabelle 2a. Schwankungen des Haushaltssaldos, der privaten Nettoersparnisse und des Leistungsbilanzsaldos zwischen 2007 und 2004 (in Prozentpunkten) ¹³

Region	Haushaltssaldo	Private Nettoersparnisse	Leistungsbilanzsaldo
Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und Gemeinschaft unabhängiger Staaten	2,32	-5,19	-2,87
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	2,25	-2,55	-0,31
Ostasien	2,03	2,36	4,39
Lateinamerika und die Karibik	0,34	-1,02	-0,69
Mittlerer Osten	-0,28	6,17	5,89
Nordafrika	1,40	1,74	3,13
Südostasien und Pazifik	0,68	1,77	2,45
Südasien	0,79	-2,02	-1,23
Afrika südlich der Sahara	2,81	-3,81	-1,00
Welt	2,20	-1,76	0,44

Tabelle 2b. Schwankungen des Haushaltssaldos, der privaten Nettoersparnisse und des Leistungsbilanzsaldos zwischen 2010 und 2007 (in Prozentpunkten) ¹³

Region	Haushaltssaldo	Private Nettoersparnisse	Leistungsbilanzsaldo
Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und Gemeinschaft unabhängiger Staaten	-6,85	7,95	1,11
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	-6,64	7,14	0,5
Ostasien	-3,68	-0,7	-4,38
Lateinamerika und die Karibik	-1,55	-0,08	-1,63
Mittlerer Osten	-3,78	-7,54	-11,32
Nordafrika	-7,08	-3,1	-10,19
Südostasien und Pazifik	-2,25	-0,38	-2,63
Südasien	-2,57	2,25	-0,31
Afrika südlich der Sahara	-6,5	5,53	-0,97
Welt	-5,51	5,32	-0,19

¹³ Die privaten Nettoersparnisse sind von den Daten des Haushaltssaldos und des Leistungsbilanzsaldos abgeleitet. Die Weltschätzungen beruhen auf der Summe der nachstehend aufgeführten Länder: *Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und Gemeinschaft unabhängiger Staaten*: Aserbaidschan, Kasachstan, Russische Föderation, Türkei, Ukraine; *entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union*: Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten; *Ostasien*: China, Hongkong (China), Republik Korea, Taiwan (China); *Lateinamerika und die Karibik*: Argentinien, Bolivarische Republik Venezuela, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Peru; *Mittlerer Osten*: Islamische Republik Iran, Saudi-Arabien; *Nordafrika*: Ägypten, Algerien; *Südostasien und Pazifik*: Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam; *Südasien*: Indien, Pakistan, Sri Lanka; *Afrika südlich der Sahara*: Nigeria, Südafrika.

Tabelle 2c. Haushaltssaldo, die privaten Nettoersparnisse und das Leistungsbilanzsaldo im Jahr 2009
(Prozent des BIP) ¹³

Region	Haushaltssaldo	Private Nettoersparnisse	Leistungsbilanzsaldo
Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und Gemeinschaft unabhängiger Staaten	-5,90	7,70	1,90
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	-8,00	6,40	-0,60
Ostasien	-1,90	8,20	6,30
Lateinamerika und die Karibik	-3,10	2,80	-0,30
Mittlerer Osten	-2,04	5,25	3,22
Nordafrika	-7,20	5,30	-1,90
Südostasien und Pazifik	-3,48	9,51	6,02
Südasien	-6,46	4,08	-2,38
Afrika südlich der Sahara	-5,25	5,06	-0,20
Welt	-6,64	6,96	0,33

Quelle: OECD, *Economic outlook database inventory*, EO87, Juni 2010; Economist Intelligence Unit.

II. Erholungsstrukturen in den Ländern des integrierten Globalen Beschäftigungspakts ¹⁴

33. In den auf der 99. Tagung (2010) der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung wird Folgendes festgestellt: „Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten gegebenenfalls Folgendes in Betracht ziehen: ... Konzeption und Umsetzung eines beschäftigungsorientierten makroökonomischen grundsatzpolitischen Rahmens, der Wachstum, Investitionen, nachhaltige Unternehmen, menschenwürdige Arbeit, Entwicklung von Qualifikationen und eine gerechte Einkommensverteilung fördert, ‘zum Rücken der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik’“ (Absatz 25 iii)). In den Schlussfolgerungen wird das Amt um die „Verbesserung und Koordination seiner fachlichen und analytischen Kapazität zur Überprüfung der makroökonomischen Politik unter dem Aspekt der Ergebnisse im Bereich der Beschäftigung“ ersucht (Absatz 27 i)). Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit den Herausforderungen der Beschäftigungserholung, mit dem Schwergewicht auf dem makroökonomischen Rahmen, in ausgewählten Ländern, die um die integrierte Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts ersucht haben: Bulgarien, El Salvador, Indonesien, Mongolei, Jordanien und Südafrika.

¹⁴ „Die Länder des integrierten Globalen Beschäftigungspakts“ sind diejenigen Länder, die um eine integrierte Anwendung des Globalen Beschäftigungspakts auf der Grundlage der umfassenden Landes-Scan-Methodologie des Globalen Beschäftigungspakts ersucht haben. Bisher haben neun Länder ein solches Ersuchen gestellt, auf das die IAO positiv reagiert hat. Sechs von diesen stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts.

Die Vorkrisenzeit: Robustes Wachstum inmitten von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsherausforderungen

34. Alle Länder, und in geringerem Ausmaß El Salvador, haben an dem globalen Boom der Vorkrisenzeit teilgehabt (Tabelle 3). Zwei Merkmale stechen jedoch hervor: Erstens waren in vielen Fällen die Wachstumsstrukturen so beschaffen, dass die erzielten Zuwachsraten nicht nachhaltig waren: Sie wurden entweder von Rohstoffpreisbooms oder von einem sprunghaften Anstieg der externen Ressourcen getrieben. Zweitens waren trotz des raschen Wachstums die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsergebnisse bescheiden. Selbst dort, wo ein erheblicher Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen war (wie in Bulgarien), wurden die Errungenschaften im Gefolge der globalen Rezession rasch zunichte gemacht. Anderswo, wie in El Salvador, Indonesien und der Mongolei, vermitteln die Indikatoren der Beschäftigungsqualität ein weniger positives Bild, als sich aus den Arbeitslosenraten ableiten lässt. Im Fall Jordaniens und Südafrikas waren die Arbeitsmarktergebnisse durch relativ niedrige Beschäftigungsquoten und eine erhebliche Arbeitsmarktsegmentierung gekennzeichnet. Die Arbeitsmärkte in den betrachteten Ländern weisen sehr hohe Jugendarbeitslosenquoten auf und zeigen hartnäckige geschlechtliche Ungleichheiten in vielfacher Größenordnung.

Tabelle 3. Wachstum, Wachstumsstruktur und Arbeitsmarktleistung in den Ländern des Globalen Beschäftigungspakts während des weltweiten Booms (2002-07)

Land	Wachstum in der Vorkrisenzeit	Wachstumsstruktur	Arbeitsmarktleistung in den 2000er Jahren
Bulgarien	Wirtschaft schrumpfte um -2,5 Prozent im Zeitraum 1992-2001, aber ein steiler Anstieg in den 2000er Jahren mit einer Wachstumsspitze bei 6,3 Prozent im Jahr 2006.	Wachstum wurde durch kurzfristige Kapitalzuflüsse angeheizt, die zeitweilig 34 Prozent des BIP erreichten. Spekulative Blasen bei Immobilien und Finanzdienstleistungen und ein starkes Wachstum der Nominallöhne, das den Produktivitätszuwachs überstieg, führten zu einem steilen Anstieg der Lohnstückkosten.	– Arbeitslosenrate fiel von 10,1 Prozent auf 6,9 Prozent (2002-2007), desgleichen der Anteil der unsicheren Beschäftigung: 10,2 Prozent gegenüber 8,7 Prozent (2005-07). – Jugendarbeitslosenrate fiel von 35,6 Prozent auf 15,1 Prozent (2002-07) – Bescheidene Verbesserung der Beschäftigungsquote: 43,8 Prozent gegenüber 46,3 Prozent (2005-07). – Anteil der arbeitenden Armen (1 US-Dollar pro Tag) vernachlässigbar (2003). – Höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Beschäftigungsquote und höherer Anteil der unsicheren Beschäftigung bei Frauen.
El Salvador	Wuchs im Zeitraum 1992-2001 um moderate 4,4 Prozent, das Wachstum lag aber niedriger während des weltweiten Booms der 2000er Jahre.	Investitionsschwache, verbrauchsintensive Wirtschaft, stark auf Überweisungen angewiesen (17,1 Prozent des BIP) und eng mit der US-Wirtschaft verflochten.	– Arbeitslosenrate bei 6,6 Prozent (2006). – Leicht rückläufiger Anteil der unsicheren Beschäftigung von 38,8 Prozent auf 35,5 Prozent (2005-2006). – Jugendarbeitslosenrate stieg von 11,5 Prozent auf 12,4 Prozent (2002-07). – Beschäftigungsquote konstant bei 55 Prozent (2005-07). – Anteil der arbeitenden Armen (1 US-Dollar pro Tag) bei 15,6 Prozent (2005), nicht höher als 1995. – Höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Beschäftigungsquote und höherer Anteil der unsicheren Beschäftigung bei Frauen.
Indonesien	Eine der 13 am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt vor der asiatischen Finanzkrise im Jahr	Stark auf Rohstoffexporte angewiesen (machen mehr als 60 Prozent der Gesamtexporte aus). Auf den	– Arbeitslosenrate ging zurück: von 11,2 Prozent auf 9,1 Prozent (2005-07), aber der Anteil der unsicheren Beschäftigung blieb mit 63 Prozent ungefähr konstant (2005-07).

Land	Wachstum in der Vorkrisenzeit	Wachstumsstruktur	Arbeitsmarktleistung in den 2000er Jahren
	1997, als die Wirtschaft um 13 Prozent schrumpfte. Rückkehr des Wachstums im Bereich 5 bis 6 Prozent während der 2000er Jahre.	Inlandsverbrauch und inländische Investitionen entfielen zwischen 2002 und 2008 mehr als 70 Prozent des Wachstums.	– Jugendarbeitslosigkeitsrate fiel von 25 Prozent auf 23,8 Prozent (2003-07). – Beschäftigungsquote ungefähr konstant bei 60 Prozent (2002-07). – Anteil der arbeitenden Armen (1 US-Dollar pro Tag) fiel von 37,2 Prozent auf 27,8 Prozent (2002-05). – Höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Beschäftigungsquote und höherer Anteil der unsicheren Beschäftigung bei Frauen.
Jordanien	Wuchs im Zeitraum 1992-2001 um 5 Prozent. Wachstumsrate erreichte im Jahr 2007 einen Spitzenwert von 8,9 Prozent.	Wirtschaft ist stark auf Überweisungen angewiesen (17,6 Prozent des BIP) und eng an die Konjunkturzyklen der Golfstaaten gekoppelt. Ende der 2000er Jahre kam es zu einem Ölpreisboom, der große ADI-Zuflüsse nach Jordanien auslöste, die zu 78 Prozent aus den Golfstaaten stammten. Robuster Inlandsverbrauch und spekulative Preisblase im Sektor der nichthandelbaren Güter.	– Arbeitslosenrate bei 12,7 Prozent (2008). – Beschäftigungsquote konstant bei 39 Prozent. – Anteil der arbeitenden Armen (1 US-Dollar pro Tag) vernachlässigbar (2006). – Erhebliche Arbeitsmarktsegmentierung zwischen ausländischen Arbeitskräften und Jordaniern. 63 Prozent der im Zeitraum 2002-05 geschaffenen Arbeitsplätze wurden von Arbeitsmigranten besetzt. – Höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Beschäftigungsquote und höherer Anteil der unsicheren Beschäftigung bei Frauen.
Mongolei	Wuchs um relativ langsame 1,1 Prozent im Zeitraum 1992-2001, wuchs aber ab 2002 sehr schnell, mit einer Wachstumsrate, die 2007 10,2 Prozent erreichte.	Boom in den 2000er Jahren getrieben durch den Bergbausektor, der zeitweilig 28 Prozent des BIP ausmachte, während die Schrumpfung des verarbeitenden Gewerbes unvermindert anhielt.	– Arbeitslosenrate bei 3,3 Prozent (2005). – Jugendarbeitslosigkeitsrate bei 20 Prozent (2003). – Beschäftigungsquote konstant bei 52 Prozent (2005-07). – Anteil der unsicheren Beschäftigung bei 59 Prozent (2002-03). – Zunahme der arbeitenden Armen von 21 Prozent auf 30,5 Prozent (2003-05). – Höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Beschäftigungsquote und höherer Anteil der unsicheren Beschäftigung bei Frauen.
Südafrika	Wuchs im Zeitraum 1992-2001 um bescheidene 2,2 Prozent, aber während des weltweiten Booms der 2000er Jahre erreichte das Wachstum im Jahr 2007 5,5 Prozent.	Größte und wichtigste Volkswirtschaft in Afrika südlich der Sahara. Trotz Bemühungen um eine Diversifizierung der industriellen Basis hängt die Wirtschaft stark vom Dienstleistungssektor und von Rohstoffexporten ab. Verzeichnete während des weltweiten Booms Kapitalzuflüsse in großem Umfang.	– Arbeitslosenrate ging von 26,7 Prozent auf 23 Prozent zurück (2005-07). – Beschäftigungsquote stieg von 38 Prozent auf 41,1 Prozent (2005-07). – Jugendarbeitslosigkeit ging von 56 Prozent auf 46,9 Prozent zurück (2002-07). – Anteil der arbeitenden Armen (1 US-Dollar pro Tag) bei 44 Prozent (2000). – Erhebliche Arbeitsmarktsegmentierung nach ethnischen und rassischen Gruppen. – Höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Beschäftigungsquote und höherer Anteil der unsicheren Beschäftigung bei Frauen.

Quellen: Von IAA-Mitarbeitern ausgearbeitetes Landesdossiers; IMF: *World economic outlook: Rebalancing growth*, April 2010; IAA: *Key indicators of the labour market (KILM)*, 6. Ausgabe (Genf, 2010); VN: Datenbank Millenniums-Entwicklungsziele, aktualisiert am 23. Juli 2010.

Von der Krise zur Erholung: Die Rückkehr des Wachstums inmitten von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsherausforderungen

35. Alle Volkswirtschaften des Globalen Beschäftigungspakts sind durch die weltweite Rezession in Mitleidenschaft gezogen worden, einige mehr als andere. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, traten vier von ihnen im Jahr 2009 in eine Rezession ein, wobei Bulgarien den stärksten Rückgang der Produktion (-5 Prozent) verzeichnete, gefolgt von El Salvador (-3,5 Prozent, Südafrika (-1,8 Prozent) und der Mongolei (-1,6 Prozent). Während Jordanien eine erhebliche Verlangsamung des Wachstums verzeichnete (das Wachstum fiel von einem Spitzenwert von 8,9 Prozent im Jahr 2007 auf 2,8 Prozent), erwies sich Indonesien als relativ flexibel, da das Wachstum nur knapp unter die Trendwachstumsrate von 5 bis 6 Prozent in den 2000er Jahren fiel. Schätzungen lassen für 2010 eine rasche Erholung des BIP in Indonesien und der Mongolei erwarten, aber eine sehr viel langsamere Erholung in Bulgarien, El Salvador, Jordanien und Südafrika. Es wird erwartet, dass diese Volkswirtschaften selbst bis 2015 kaum zu ihrem Trendwachstum zurückkehren.

Tabelle 4. Länder des Globalen Beschäftigungspakts: Auswirkungen auf das BIP, Arbeitsmarktanpassung während der Krise und Aussichten auf eine Erholung des BIP

Land	Auswirkungen auf BIP	Prognostizierte Erholung des BIP	Arbeitsmarktanpassungen (2008 bis Q1 2010)
Bulgarien	Scharfe Rezession. BIP fiel 2009 um 5 Prozent, während das BIP-Wachstum 2007 über 6 Prozent betrug.	Langsam. Rückkehr zur Trendwachstumsrate voraussichtlich nicht vor 2015.	– Arbeitslosenrate steigt von 5,6 Prozent 2008 auf 10,2 Prozent in Q1 2010. – Jugendarbeitslosenrate steigt von 12,7 Prozent im Jahr 2008 auf 23,8 Prozent in Q1 2010. – Beschäftigungsquote fällt von 50,8 Prozent auf 46,1 Prozent. Lohnstopp im öffentlichen Sektor.
El Salvador	Scharfe Rezession. BIP fiel um 3,5 Prozent.	Langsam. Rückkehr zur Trendwachstumsrate voraussichtlich nicht vor 2015.	– Arbeitslosenrate steigt von 5,9 Prozent 2008 auf geschätzte 9 Prozent 2010.
Indonesien	Moderate Abschwächung des Wachstums, aber keine richtige Rezession. Zuwachsrates des BIP fiel 2005 auf 4,5 Prozent gegenüber 6 bis 6,3 Prozent 2007.	Rasch. Rückkehr zur Trendwachstumsrate bis 2010.	– Arbeitslosenrate fiel von 8,4 Prozent 2008 auf 7,4 Prozent in Q1 2010, aber ... – Informelle Beschäftigung 2009 höher als 1996. – Reallöhne der Produktionsarbeiter 2009 10 Prozent niedriger als 2005.
Jordanien	Erhebliche Verlangsamung des Wachstums, aber keine richtige Rezession. Zuwachsrates fiel 2009 auf 2,8 Prozent gegenüber 8,9 Prozent 2007.	Langsam. Rückkehr zur Trendwachstumsrate voraussichtlich nicht vor 2015.	– Gesamtarbeitslosenrate stieg von 12 Prozent in Q3 2008 auf 14 Prozent in Q3 2009, aber ... – Ein Rückgang auf 12,4 Prozent in Q1 2010. – Jugendarbeitslosenrate steigt von 24,5 Prozent in Q2 2009 auf 27,7 Prozent in Q1 2010.
Mongolei	Moderate Rezession, mit einem Rückgang des BIP um 1,6 Prozent 2009. BIP-Wachstum betrug 2007 10,2 Prozent.	Rasch. Für 2010 und 2011 wird eine Wachstumsrate von 7 Prozent erwartet.	– Lückenhafte Daten zeigen, dass die Gesamtarbeitslosigkeit 2009 12,8 Prozent betrug, mit Anzeichen eines starken Rückgangs der Reallohne in der informellen Wirtschaft.
Südafrika	Schwere Rezession, mit einem BIP-Rückgang um 1,8 Prozent im Jahr 2009. Das BIP-Wachstum betrug 2007 5,5 Prozent.	Langsam. Selbst 2015 wird das Trendwachstum unter dem Spitzenwert von 5,5 Prozent vor der Krise liegen.	– Bescheidene Zunahme der Arbeitslosenrate von 22,9 Prozent im Jahr 2008 auf 25,2 Prozent in Q1 2010. – Anpassung ist weitgehend erfolgt aufgrund einer starken Zunahme der Entmutigung.

Quellen: Vom IAA ausgearbeitete Landesdossiers; IWF: *World economic outlook. Rebalancing growth*, April 2010; IAA, Hauptabteilung Statistik, Juli 2010.

36. Die weltweite Rezession hat sich im Arbeitsmarkt der Länder des Globalen Beschäftigungspakts unterschiedlich ausgewirkt. Einmal mehr zeigte sich Indonesien am flexibelsten mit einem Rückgang der Gesamtarbeitslosigkeit zwischen 2008 und 2009. In Südafrika kam es ebenfalls zu einer leichten Erhöhung der Arbeitslosigkeit, ein Großteil der Arbeitsmarktanpassung erfolgte aber über einen starken Anstieg der Zahl entmutigter Arbeitnehmer. Die anderen Volkswirtschaften – vor allem Bulgarien und Mongolei – verzeichneten eine bemerkenswerte Zunahme der Arbeitslosigkeit von ihrem schon hohen Niveau aus.
37. Selbst in den Ländern, in denen sich eine rasche Erholung vollzieht (Indonesien und Mongolei), hat sich an Art und Ausmaß der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsherausforderungen – immer mehr Arbeitsplätze mit geringer Produktivität, träger Zuwachs der Reallöhne – nichts geändert. Außerdem wird die Trendwachstumsrate von rund 6 Prozent in Indonesien und 5 Prozent in Südafrika nicht ausreichen, um das selbstgesteckte Ziel, die Gesamtarbeitslosenrate in diesen Ländern zu halbieren, zu erreichen.
38. Einige der Länder des Globalen Beschäftigungspakts verfolgten wesentliche antizyklische Politiken, die eine expansive Geldpolitik und die Umsetzung von Konjunkturpaketen nach sich zogen. Am bemerkenswertesten sind die Fälle Südafrikas, das ein Konjunkturpaket im Umfang von 4,03 Prozent des BIP in die Wege leitete, und Indonesiens, das ein Konjunkturpaket im Wert von 1,4 Prozent des BIP umsetzte¹⁵. Südafrika wendete 55,7 Prozent seines Konjunkturpakets für Sozialschutzmaßnahmen auf, Indonesien dagegen nur 8,8 Prozent. Beide Länder legten auch erhebliches Gewicht auf öffentliche Investitionen in die Infrastruktur als Teil ihrer antizyklischen Maßnahmen¹⁶.
39. Die anderen Länder wurden durch ihre Haushaltslage an der Durchführung einer signifikanten expansiven Haushaltspolitik gehindert. Die fiskalische und außenwirtschaftliche Position der Mongolei verschlechterte sich soweit, dass sie im Rahmen einer IWF-Kreditvereinbarung im April 2009 einer Kürzung der öffentlichen Ausgaben entsprechend 5 Prozent des BIP zustimmte. Bulgarien sind in Anbetracht seines fehlenden fiskalischen und politischen Handlungsspielraums die Hände gebunden, während El Salvador einen Krisenplan entsprechend 17 Prozent der öffentlichen Ausgaben entwickelte¹⁷. Jordanien konzentrierte sich auf eine Lockerung der Kreditbeschränkungen und Steuersenkungen in allen Sektoren.
40. Umfassende Evaluierungen der Krisenbewältigungspolitiken in 54 Ländern, unter besonderer Berücksichtigung der Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitiken, sind von der IAO vorgenommen und in die der G20 vorgelegten Dokumente aufgenommen worden¹⁸.

¹⁵ Y. Zang et al.: *Social protection in fiscal stimulus packages: Some evidence* (New York, UNDP/ODS Working Paper, 3. März 2010).

¹⁶ Ebd.

¹⁷ El Salvador gelang es jedoch, sich bei den Bretton-Woods-Institutionen erhebliche externe Mittel zu beschaffen.

¹⁸ IAA: *Protecting people, promoting jobs: From crisis response to recovery and sustainable growth*, Mitteilung des IAA-Generaldirektors an die G20-Führer, Gipfel von Pittsburgh, 24.-25. Sept. 2009. IAA: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, ein IAA-Bericht an die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, 20.-21. Apr., 2010. IAA: *Accelerating job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, a.a.O.

Aussichten auf eine wirtschaftliche Erholung mit Schaffung von Arbeitsplätzen auf mittlere Sicht: Die Rolle eines der Beschäftigung förderlichen makroökonomischen Rahmens

41. Gemessen an den Wachstumsraten befinden sich die Volkswirtschaften des Globalen Beschäftigungspakts in einer Erholungsphase, die aber mit unterschiedlicher Geschwindigkeit verläuft. Die Arbeitsmarktlage ist jedoch in allen Volkswirtschaften dadurch gekennzeichnet, dass sich Elemente der schon vor der Krise bestehenden Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit mit einer in manchen Fällen sehr schweren Verschlechterung verbinden, die durch die Krise bewirkt worden ist. Die Krise hat die Entscheidungsträger an die engen Zusammenhänge zwischen makroökonomischen Rahmenbedingungen und Beschäftigungs- und Sozialergebnissen erinnert.
42. Daher ist eine wichtige Frage, die sich für alle Länder stellt, die der Entwicklung eines mittelfristigen makroökonomischen Politikansatzes, der eine wirtschaftliche Erholung, gepaart mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, fördern und festigen kann. Um diese Frage anzupacken, gibt der nächste Abschnitt einen kurzen Überblick über die Hauptelemente des makroökonomischen Umdenkens, das sich zurzeit vollzieht. Anschließend werden die laufenden Entwicklungen in der makroökonomischen Politik in den ausgewählten Ländern des Beschäftigungspakts dargestellt. Damit wird der Kontext vorgegeben, in dem die Elemente eines Rahmens vorgeschlagen werden können, die das Potential haben, eine mittelfristige wirtschaftliche Erholung, die mit der Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden ist, wirksamer zu unterstützen. Dies sind Fragen, die in den betreffenden Ländern Gegenstand eingehenderer Untersuchungen und eines sozialen Dialogs sein sollten.

Hauptelemente des derzeitigen Umdenkens in der makroökonomischen Politik

43. Das herkömmliche makroökonomische Politikparadigma vor der Krise betonte die Bedeutung makroökonomischer Stabilität, und die Praxis beruhte auf der Messung und Anvisierung von drei grundlegenden Indikatoren: Inflation, Haushaltsdefizite und Schuldenquoten. Die Finanz- und Wirtschaftsplanung legt Zielvorgaben für diese drei grundlegenden Variablen fest, und die Geld-, Haushalts- und Wechselkurspolitik ist auf das Erreichen dieser Zielvorgaben ausgerichtet. In diesem Rahmen fehlen Wachstums- und Beschäftigungserwägungen nicht völlig, sie werden aber oft den Zielen der makroökonomischen Stabilität untergeordnet aufgrund der Auffassung, dass makroökonomische Stabilität eine wesentliche Voraussetzung für Wachstum und Investitionen ist. Dahinter steht die Überlegung, dass der Preismechanismus am besten funktioniert, wenn die Preise stabil sind, und dass, wenn der Preismechanismus gut funktioniert, die Ressourcen effizient zugeteilt und in vollem Umfang eingesetzt werden. Eine entsprechende Verbesserung der Angebotsseite der Volkswirtschaft sollte im Vordergrund makroökonomischer Politik stehen.
44. Die Erfahrung hat gezeigt, dass „eine solide und stabile makroökonomische Politik sowie eine gute Wirtschaftsführung“ tatsächlich ein Schlüsselement des förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen und für Produktions- und Beschäftigungswachstum ist und dass „geld- und fiskalpolitische sowie den Wechselkurs betreffende Maßnahmen [...] stabile und berechenbare wirtschaftliche Bedingungen garantieren [sollten]“¹⁹. Es ist wichtig, die Voraussetzungen für ein gutes Funktionieren des Preismechanismus zu schaffen. Die Krise hat jedoch zu einer erneuten Auseinandersetzung mit diesen allgemeinen Thesen auf

¹⁹ IAA: Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 11(6).

zwei Ebenen geführt. Auf der einen Ebene haben die Ökonomen, angeführt von Olivier Blanchard und seinen Kollegen beim IWF, sich Gedanken darüber gemacht, welche Zielvorgaben für Inflation, Haushaltsdefizit und Schuldenquoten zweckmäßig sind, um mehr Raum für Wachstums-, Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitiken zu schaffen. Auf der anderen Ebene haben Rezession und Deflation zu einem erneuten Interesse an antizyklischen Politiken geführt.

45. Konkreter werden die folgenden Fragen zur Zeit überdacht und diskutiert:

- Die vorliegenden Indizien zeigen, dass die Konzentration auf „pauschale“ Schwellen für Inflation, Schulden und Defizite nicht die erwarteten Wachstumsdividenden abgeworfen hat²⁰. Angeführt von Olivier Blanchard und seinen Kollegen ist eine Debatte über die zweckmäßige Höhe der Zielvorgaben für diese Variablen im Allgemeinen und in unterschiedlichen landesspezifischen Gegebenheiten eröffnet worden²¹. Blanchard et al haben die Auffassung geäußert, dass höhere Inflationsziele gesetzt werden müssen²².
- Pauschale Zielvorgaben wurden verworfen, da sich während der Krise die pragmatische Notwendigkeit ergab, antizyklische Haushalts- und Geldpolitiken in sehr unterschiedlichen Kontexten vorzusehen. Nach der Krise stellt sich jetzt die Frage, ob die Länder zu gemeinsamen Zielvorgaben zurückkehren sollen, ob diese Zielvorgaben für Entwicklungsländer und entwickelte Länder gleich sein sollten und die unterschiedlichen Konvergenzgeschwindigkeiten.
- Die Anwendung geldpolitischer Maßnahmen zum Erreichen vorher festgelegter Inflationszielvorgaben ist ein geeigneter Ansatz, wenn die Inflation durch einen Nachfrageüberschuss getrieben wird, nicht aber, wenn es aufgrund von nachfrageseitigen Erschütterungen zu zeitweiligen Inflationsschüben kommt – was gegen Ende der 2000er Jahre aufgrund des starken Anstiegs der Treibstoff- und Energiepreise geschah²³.
- Die Festsetzung von Inflationszielen schafft Anreize für die Entscheidungsträger, die importierte Inflation durch Verwendung des Wechselkurses als nominellen Anker in Schranken zu halten. Dies im Verein mit ungezügelter Kapitalzuflüssen bewirkt eine

²⁰ P. Montiel und L. Servén: „Macroeconomic stability in developing countries: How much is enough?“ in: *World Bank research observer*, Bd. 21, Ausgabe 2 (Oxford University Press, 2006), S. 151-178; Internationales Institut für Arbeitsfragen: *The world of work 2010. From one crisis to the next?* (Genf, IAA, 2010), Kap. 3.

²¹ Durch die Festsetzung von Inflationszielen weit unter 11 Prozent könnte das Wachstum sogar verlangsamt werden, vermutlich aufgrund von Beschränkungen des Wachstums der Gesamtnachfrage. Siehe S. Khan und A.S. Senjadji: „Threshold Effects in the Relation between Inflation and Growth“ in *IMF Staff Papers*, Bd. 48, Nr. 1 (IWF, 2001), S. 1-21. Der wachstumshemmende Effekt der Schuldenquote setzt einer Untersuchung zufolge (Reinhart und Rogoff, 2009) bei 85 bis 90 Prozent ein, aber die Aussagekraft selbst dieser Schwelle ist durch neuere Untersuchungen in Frage gestellt worden (Bivens und Turner, 2010). Siehe C.M. Reinhart und K. Rogoff: *This time is different: Eight centuries of financial folly* (Princeton University Press, 2009); J. Bivens und A. Turner: *Putting public debt in context: Historical and international comparisons*, Economic Policy Institute Briefing Paper Nr. 272 (Washington, 2010).

²² O. Blanchard, G. Dell'Ariccia und P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note (SPN/10/03), IWF-Forschungsabteilung, 2010.

²³ Kostendruckfaktoren können oft Anstiege der Inflationsrate erheblich beeinflussen, selbst im Fall Bulgariens und der Mongolei, wo überschüssige Inlandsnachfrage eine Rolle spielte.

Verzerrung zugunsten einer realen Wechselkursaufwertung, die der Export-Wettbewerbsfähigkeit schadet.

- Statt nur finanzielle Variablen anzuvisieren und reale Variablen wie Wachstum und Beschäftigung als Nebenfaktoren anzusehen, sollte ein geeigneter makroökonomischer Rahmen auch ausdrücklich auf die Produktion, die Beschäftigung und soziale Investitionen zielen und ausdrücklich die Austauschbeziehungen mit den finanziellen Schwellen in Betracht ziehen. Anders ausgedrückt, ein der Beschäftigung förderlicher makroökonomischer Rahmen sollte multiple Zielvorgaben einführen ²⁴.
- Die Steuerung der Gesamtnachfrage kann durch expansive oder antizyklische Haushalts- und Geldpolitiken beeinflusst werden, aber auch durch Einkommens- und Lohnpolitiken und Politiken, die sich auf die privaten und öffentlichen Investitionen auswirken sowie die Exporte. Sie alle sind wesentliche Treiber der Gesamtnachfrage. Ein beschäftigungsfreundlicher makroökonomischer Rahmen für starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum sollte auch solche Fragen einbeziehen ²⁵.

Entwicklungen der makroökonomischen Politik in ausgewählten Ländern des Globalen Beschäftigungspakts: Ein kurzer Überblick

46. Vor dem Hintergrund dieses Umdenkens bietet dieser Abschnitt einen kurzen Überblick über die derzeitigen makroökonomischen Rahmenbedingungen in den Ländern des Globalen Beschäftigungspakts mit dem Schwergewicht auf den Haushalts-, Geld- und Währungskursregimen. Zur Zeit laufen Arbeiten im Kontext der Untersuchungen der Länder des Globalen Beschäftigungspakts und der Bestandsaufnahme der krisen- und erholungspolitischen Reaktionen, um die Dimensionen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik abzuschätzen, die nicht den Schwerpunkt dieser Vorlage bilden.
47. Tabelle 5 enthält eine Zusammenfassung. Im Gefolge der weltweiten Rezession von 2008-09 kam es in einigen der Länder des Globalen Beschäftigungspakts zu einer kurzen Phase expansiver Haushalts- und Geldpolitiken, aber ab 2010 scheinen sich alle Länder auf eine Phase der Verschärfung eingestellt zu haben. In einigen Fällen (wie in Bulgarien, El Salvador, Jordanien und Mongolei) ist ein substantielles fiskalisches Konsolidierungsprogramm auf den Weg gebracht worden. Diese Verschärfungsphase im Anschluss an die Krise ist auf die Notwendigkeit zurückzuführen, Inflationszielvorgaben zu erreichen (gewöhnlich weniger als 6 Prozent) und auf die Sorgen über die Tragfähigkeit der Schulden zu reagieren, die durch die Auswirkungen der Rezession auf die öffentlichen Finanzen noch vergrößert worden sind. Die Tragfähigkeit der Schulden wiederum wird von den für die Schuldenquoten festgesetzten Schwellenwerten (gewöhnlich 50 bis 60 Prozent, mit der bemerkenswerten Ausnahme Indonesiens, das an einer Schuldenquote von unter 30 Prozent festhalten will) abgeleitet.
48. In einigen Ländern sind die makroökonomischen Zielvorgaben Gegenstand von nationalen Debatten gewesen, und es sind Sorgen über das Ausmaß, in dem sie den politischen und fiskalischen Handlungsspielraum zur Förderung der Erholung über Gebühr einschränken könnten, geäußert worden. In Südafrika beispielsweise führen die Sozialpartner der IAO

²⁴ M. Muqtada: *The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment*, Employment Working Paper Nr. 53 (Genf, IAA-Sektor Beschäftigung, 2010).

²⁵ IAA-IWF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, Diskussionsdokument, Gemeinsame IAA-IWF-Konferenz in Zusammenarbeit mit dem Büro des Premierministers von Norwegen (2010).

eine Debatte über die Wirksamkeit des Inflationszielregimes²⁶. In El Salvador ist eine lebhafte Debatte über den Nutzen und die Kosten der offiziellen Dollarisierung geführt worden²⁷.

49. Im Bereich der Wechselkursregime, die ein wichtiger Bestandteil des förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Export-Wettbewerbsfähigkeit sind, haben einige Länder – insbesondere Bulgarien, El Salvador und Jordanien – institutionelle Regelungen (Currency Board, offizielle Dollarisierung, ein fester Kurs zum US-Dollar), die keine Wechselkursflexibilität erlauben. Selbst die Länder mit einem flexiblen Wechselkursregime (wie Indonesien, Mongolei und Südafrika) haben versucht, mit Hilfe des Wechselkurses die importierte Inflation in Grenzen zu halten und somit die Inflationserwartungen zu stabilisieren. Ein offener Ansatz beim Kapitalbilanzmanagement ist in allen Ländern des Globalen Beschäftigungspakts die Regel, obgleich die Regierung Südafrikas einheimische Firmen aktiv von der Dollarisierung von Verbindlichkeiten abgehalten hat. Die derzeitigen Schätzungen der Aufwertung des realen Wechselkurses für die betrachteten Länder bewegen sich in einer Spanne von 6 bis 26 Prozent. Eine solche reale Wechselkursaufwertung untergräbt die internationale Wettbewerbsfähigkeit, das Wachstum und die Beschäftigungsaussichten und ist in manchen Ländern Gegenstand von nationalen Debatten.

Tabelle 5. Derzeitiger makroökonomischer Rahmen in ausgewählten Ländern des Globalen Beschäftigungspakts

Land	Geldpolitik und Inflationsziele	Haushaltspolitik und Tragfähigkeit der Schulden	Wechselkursregime und Kapitalbilanzmanagement
Bulgarien	– Currency Board existiert seit 1997 in der Annahme, dass es die Inflation eindämmen würde. Aber während der 2000er Jahre mit hohem Wachstum erreichte die Inflation Mitte 2008 zweistellige Zahlen, was eine Verbindung von angebotsseitigen Erschütterungen und einem raschen Wachstum der Binnennachfrage widerspiegelte. – Die Wirtschaft wurde von der Krise hart getroffen, und die Inflationsrate fiel bis 2009 auf 1 Prozent.	– Haushaltsüberschuss betrug im Zeitraum 2004-08 durchschnittlich 2,8 Prozent des BIP, und die Schuldenquote erreichte Ende 2009 16 Prozent. – Die hohe Außenverschuldung des privaten Sektors erreichte jedoch mehr als 100 Prozent des BIP. – Derzeit wird ein großes fiskalisches Konsolidierungsprogramm durchgeführt. Ziel ist ein Kassendefizit von 0,7 Prozent des BIP, das nicht erreicht worden ist.	– System fester Wechselkurse als Nebenprodukt des Currency Board-Arrangements und als Vorbereitung für die Mitgliedschaft im Euro-Gebiet. – Während der 2000er Jahre mit hohem Wachstum beliefen sich die kurzfristigen Kapitalzuflüsse auf 34 Prozent des BIP. Leistungsbilanz vergrößerte sich auf mehr als 20 Prozent des BIP, seitdem aber rückläufig. – Maße des realen Wechselkurses zeigen starke Aufwertung zwischen 16 und 26 Prozent während der Zeit der Hochkonjunktur.
El Salvador	– Offizielle Dollarisierung seit 2001. Schließt Anwendung einer diskretionären Geldpolitik aus. – Binneninflationsrate an US-Inflationsrate gekoppelt, obgleich die Inflationsrate Ende der 2000er Jahre aufgrund von angebotssei	– Ziel ist es, das Haushaltsdefizit in Prozent des BIP bis 2005 auf 1,5 gegenüber 5,3 Prozent im Jahr 2009 zu verringern. – Erwartet wird, dass sich die Schuldenquote unter 50 Prozent stabilisiert.	– Offizielle Dollarisierung. Schließt Wechselkursflexibilität aus. – Hochgradig mit der US-Wirtschaft integriert und reagiert empfindlich auf deren Konjunktur. – Aufwertung des realen Wechselkurses, als der Wert des Dollars

²⁶ IWF: *South Africa: Staff Report for the 2009 article IV consultation*, IMF Country Report Nr. 09/273, Sept. 2009, Abs. 21.

²⁷ O. Monzón de León: „Debate sobre la dolarización en El Salvador“ in *Noticias y Crónicas*, 29. Apr. 2010. Zugänglich unter <http://lavanguardiaelsalvador.wordpress.com/2010/04/29/debate-sobre-la-dolarización-en-el-salvador/>.

Land	Geldpolitik und Inflationsziele	Haushaltspolitik und Tragfähigkeit der Schulden	Wechselkursregime und Kapitalbilanzmanagement
	tigen Erschütterungen einen Spitzenwert erreichte.	– Straffere Haushaltspolitik in Verbindung mit einer Umlenkung öffentlicher Ausgaben zu Sozialprogrammen und Infrastruktur.	gegenüber anderen bedeutenden Währungen im Zeitraum 2008-09 stieg.
Indonesien	– Auf ein Inflationsziel von 4-6 Prozent verpflichtet. – Straffung der Geldpolitik, um die hohe Inflation aufgrund des Treibstoff- und Energiepreisbooms Ende der 2000er Jahre zu bekämpfen. – Expansive Phase zur Bewältigung der Krise, und jetzt läuft eine Verschärfungsphase, um das Inflationsziel zu erreichen.	– Expansive Haushaltspolitik zur Bewältigung der Krise, seitdem aber vorsichtige Haushaltspolitik mit einem Verhältnis des Defizits zum BIP von 2 Prozent. – Niedrige Schuldenquote (unter 30 Prozent). Behörden haben sich verpflichtet, sie auf mittlere Sicht noch weiter zu drücken.	– Wendet ein System flexibler Wechselkurse an, ist aber bestrebt, den Wechselkurs als nominellen Anker zu verwenden. – Verzerrung hin zu Wechselkursaufwertung. Keine größeren Beschränkungen bei der Kapitalbilanz.
Jordanien	– Inflation schnellte auf zweistellige Zahlen (14 Prozent) hoch aufgrund des Nahrungsmittel- und Energiepreisschocks der 2000er Jahre, fiel aber in der Zeit nach der Krise auf nahe Null. – Lockerung der Geldpolitik im Zeitraum 2009-10 zur Bewältigung der Krise. – Nach Einschätzung des IWF sollte die Geldpolitik jetzt proaktiv sein und den inflationären Druck eindämmen. – Inflation derzeit bei 5 Prozent.	– Gesetzliche Festlegung einer Schuldenquote von höchstens 60 Prozent. – Erhebliche Haushaltskonsolidierung geplant. Ziel ist es, das Haushaltsdefizit, zur Zeit 6 Prozent des BIP, mittelfristig auf 3 Prozent des BIP zu drücken. – Erwartung, dass das 3 Prozent Ziel zu einer Stabilisierung der Schuldenquote bei 53 Prozent führen wird.	– Leistungsbilanzentwicklungen anscheinend hauptsächlich durch Ausschläge der Rohstoffpreise getrieben, starker Anstieg auf 9,5 Prozent des BIP, seitdem aber auf 6 Prozent gefallen. – Fester Kurs der örtlichen Währung zum Dollar, was nach Einschätzung des IWF eine „unentbehrliche Rolle bei der Verankerung der Inflationserwartungen“ spielt. – Keine größeren Beschränkungen bei der Kapitalbilanz.
Mongolei	– Expansive Geldpolitik in der Vor-Krisenphase. – Steht vor einer Verschärfungsphase im Lauf des Jahres 2010, um dem Inflationsdruck entgegenzuwirken, wenngleich dieser Druck zum Teil auf Kostendruckfaktoren zurückzuführen ist. – Schließlich Übergang zu konkreten Inflationszielvorgaben.	– Zielt auf eine fiskalische Anpassung in der Größenordnung von 5 Prozent des BIP im Jahr 2011 nach einer expansiven Phase in der Zeit vor der Krise. – Übergang zu Sozialtransfers auf der Grundlage von Bedürftigkeitsprüfungen. – Steht vor der Annahme eines Rahmens für fiskalische Nachhaltigkeit mit gesetzlich festgelegten Schulden- und Defizitgrenzen.	– System flexibler Wechselkurse, aber Anzeichen einer bedeutenden Aufwertung des realen Wechselkurses (26 Prozent). – Keine größeren Beschränkungen bei der Kapitalbilanz.
Südafrika	– Auf ein Inflationsziel von 3 bis 6 Prozent verpflichtet. – Verschärfung der Geldpolitik, um Inflationsanstieg aufgrund des Treibstoff- und Energiepreisbooms in den späten 2000er Jahren zu bewältigen. – Eine expansive Phase zur Bewältigung der Krise und jetzt eine Verschärfungsphase, um das Inflationsziel zu erreichen.	– Die Behörden wollen eine vorsichtige Haushaltspolitik betreiben im Einklang mit der Verpflichtung, vorbeugende Maßnahmen zu treffen, lange bevor die Schuldenquote 50 Prozent erreicht. – Akzeptiert die Einschätzung des IWF, dass Südafrika mit mittelfristigen Haushaltsrisiken konfrontiert ist und das Wachstum der Ausgaben bremsen muss.	– System flexibler Wechselkurse, aber Anzeichen einer Aufwertung des realen Wechselkurses (6 bis 16 Prozent). – Keine größeren Beschränkungen bei der Kapitalbilanz, aber Vorsichtsmaßnahmen gegen Dollarisierung von Verbindlichkeiten.

Quellen: Vom IAA erstellte Landesdossiers; letzte Konsultationen des IWF (2009-2010) zu Artikel IV, zugänglich unter <http://www.imf.org/external/country/index.htm>

Der Weg zu einem der Beschäftigung förderlichen makroökonomischen Rahmen: Einige Empfehlungen

50. Eine Schlüsselfrage in den derzeitigen Debatten ist, ob schrittweise Änderungen des makroökonomischen Standardrahmens statt einer Radikalkur ausreichend und angemessen sind, um die derzeitigen Politiken auf die bestehenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsherausforderungen abzustimmen. Selbst schrittweise Änderungen brauchen Zeit und setzen voraus, dass die Länder den politischen Willen haben, sich auf Politikexperimente einzulassen. In diesem Abschnitt werden die Elemente eines makroökonomischen Rahmens zusammengefasst, der das Potential besitzt, eine mit der Schaffung von Arbeitsplätzen verbundene wirtschaftliche Erholung auf mittlere Sicht in den betrachteten Ländern wirksamer zu unterstützen. Dies sind Fragen, die in den betreffenden Ländern Gegenstand genauerer Untersuchungen und eines sozialen Dialogs sein sollten.
51. Im Bereich der Geldpolitik und der Inflationsziele könnten die Entscheidungsträger in den Ländern des Globalen Beschäftigungspakts vielleicht einen flexibleren Ansatz verfolgen und sich auf allgemeinere Einzel- und Gesamtziele konzentrieren. Wie der Generaldirektor des IAA festgestellt hat: „Die Arbeitsplatzschaffung muss neben geringer Inflation, einer soliden Haushaltspolitik und anderen makroökonomischen Zielen ein konkretes Ziel für die Regierungen sein“²⁸. Es lohnt sich, den ursprünglichen Zweck und Geist der Konsultationen des IWF im Rahmen von Artikel IV wiederzubeleben, der die Mitgliedstaaten aufforderte, innerhalb eines Rahmens von wachstumsfördernden Politiken „eine angemessene Preisstabilität“ zu erreichen. Die genaue Auslegung dessen, was eine angemessene Preisstabilität ist, sollte auf die jeweiligen landesspezifischen Gegebenheiten zugeschnitten sein, um eine „pauschale“ Zielvorgabe zu vermeiden.
52. Von einer Eindämmung der Kosteninflation durch restriktive geldpolitische Maßnahmen sollte ebenfalls Abstand genommen werden, weil es ihnen in der Regel nicht gelingt, die Inflation zu zähmen, und weil sie durch die Verteuerung von Krediten die Investitionen und die Wachstumsaussichten untergraben.
53. Die Zentralbanken sollten sich darum bemühen, die finanzielle Eingliederung zu fördern und den Bedürfnissen der realen Wirtschaft gerecht zu werden, ohne ihre Verpflichtung zur Vorsicht und ihre Rolle als Wähler der Preisstabilität aufzugeben. Die Stärkung der finanziellen Eingliederung setzt Folgendes voraus: 1) Verbesserung des Zugangs zu Finanzierung für den privaten Sektor, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen; 2) Förderung der Entwicklung von leistungsfähigen Mikrofinanzinstituten (MFIs), die den Finanzierungsbedürfnissen von Armen und verletzlichen Haushalten gerecht werden können, die eine dauerhafte selbständige Erwerbstätigkeit anstreben.
54. Mit Ausnahme Südafrikas wird der mangelnde Zugang zu Finanzierung von den Unternehmen in allen betrachteten Ländern als das größte Hindernis für die Geschäftstätigkeit und ihr Arbeitsbeschaffungspotential angesehen²⁹.

²⁸ J. Somavia: „G20 and the real economy: what's at stake“, Statements 2010, IAA, 25. Juni 2010. Zugänglich unter <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2010/opedg20.pdf>.

²⁹ Dies beruht auf den Betriebserhebungen der Weltbank, die sich mittlerweile auf mehr als 100.000 Unternehmen in 118 Länder erstrecken. Durchschnittlich 25 Prozent der befragten Unternehmen in den Ländern des Globalen Beschäftigungspakts nennen den fehlenden Zugang zu Finanzierung als das größte Hindernis für die Geschäftstätigkeit. Die Ergebnisse können durch Verwendung eines „Selbstanalyse“-Instruments generiert werden, das zugänglich ist unter <http://www.enterprisesurveys.org>.

55. Unter den betrachteten Ländern verfügt nur Jordanien über ein Weltklasse-MFI auf der Grundlage der Forbes-Liste der führenden 50 MFIs in der Welt ³⁰.
56. Im Bereich der Haushaltspolitik und der Tragfähigkeit der Schulden sollten regelmäßige und strenge Bewertungen der „Mittellücken“ zwischen Mittelbedarf und Mittelaufkommen vorgenommen werden. Zwei wesentliche internationale Entwicklungsziele könnten als Richtschnur für die Bestimmung des Ausgabenbedarfs auf nationaler Ebene verwendet werden. Diese sind: 1) öffentliche Investitionen in Gesundheit, Bildung und Infrastruktur, um die MEZ innerhalb eines beschleunigten Rahmens zu erreichen; 2) die Sozialschutzsockel-Initiative, die bedingte Bartransfers und Beschäftigungsgarantieprogramme einschließt. Natürlich sollten Sozialschutzmaßnahmen nicht auf bedingte Bartransfers und Beschäftigungsgarantieprogramme beschränkt bleiben. Ein umfassendes und ordnungsgemäß funktionierendes Sozialschutzsystem wird am besten als ein Ansatz verstanden, der sich auf eine Verbindung von „aktiven“ und „passiven“ Maßnahmen stützt, um sowohl den inländischen Lebensstandard als auch die wirtschaftliche Sicherheit aufrechtzuerhalten, indem sie als automatische Stabilisatoren fungieren, um die Folgen der Konjunkturzyklen abzuschwächen.
57. Die vorliegenden Indizien zeigen, dass die öffentlichen Investitionen in den sich entwickelnden und aufstrebenden Volkswirtschaften seit Mitte der 1980er Jahre zurückgegangen sind (in manchen Fällen auch früher), trotz der Tatsache, dass solche Investitionen einen erheblichen Beitrag zum Wachstum und zur Beschäftigung leisten ³¹. In Südafrika beispielsweise fielen die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur auf Pro-Kopf-Basis zwischen 1976 und 2002 um 72 Prozent ³². In Anbetracht dieser Erwägungen vertritt die Kommission für Wachstum und Entwicklung die Auffassung, dass eine öffentliche Investitionsrate von rund 7 Prozent des BIP in die Infrastruktur als wichtiges Element einer nationalen Entwicklungsstrategie erforderlich ist ³³. Die vorliegenden Daten lassen jedoch darauf schließen, dass in vielen Entwicklungsländern und aufstrebenden Volkswirtschaften kaum mehr als 2 bis 3 Prozent des BIP in die Infrastruktur investiert werden, einschließlich der Länder des Globalen Beschäftigungspakts ³⁴.
58. Die vom IAA zusammengetragenen Unterlagen zeigen, dass knapp 25 Prozent der Bevölkerung in den sich entwickelnden und aufstrebenden Volkswirtschaften Zugang zu Sozialschutz haben. In einigen der hier untersuchten Länder, wie Indonesien, liegen die dem Sozialschutz zugewiesenen Mittel weit unter den regionalen Normen.
59. Die laufenden und vorgeschlagenen Initiativen in einigen Ländern des Globalen Beschäftigungspakts zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für die Armen und Verletzlichen erscheinen unzureichend, um den Bestrebungen der Sozialschutzsockel-Initiative

³⁰ Diese Liste ist zugänglich unter http://www.forbes.com/2007/12/20/microfinance-philanthropy-credit-biz-cz_ms_1220microfinance_table.html. Das MFI in Jordanien rangiert an 45. Stelle.

³¹ S. Arslanalp et al.: *Public capital and growth*, IMF Working Paper Nr. 175 (IWF-Abteilung Fiskalpolitik, 2010).

³² P. Perkins et al.: „An Analysis of Economic Infrastructure Investment in South Africa“, in: *South African journal of economics*, Bd. 73, Ausgabe 2 (Economic Society of South Africa, 2005), S. 211-228.

³³ Kommission für Wachstum und Entwicklung: *The growth report: Strategies for sustained growth and inclusive development* (Washington, Weltbank, 2008), S. 33-35. Zugänglich unter <http://www.growthcommission.org>.

³⁴ Kommission für Wachstum und Entwicklung, a.a.O.

gerecht zu werden. In Südafrika beispielsweise soll das erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten zur Zeit den Bedürfnissen von rund 9 Prozent der armen und verletzlichen Segmente der Bevölkerung gerecht werden³⁵.

60. Aufgabe der Haushaltspolitik ist es, die Mittellücken durch die Beschaffung von inländischen und externen Mitteln innerhalb eines Rahmens der fiskalischen Nachhaltigkeit zu schließen, um die internationalen Entwicklungsziele zu unterstützen. Die Verbesserung der Haushaltsführung und die Anhebung der Steuerquote in Ländern mit einer geringen Steuerbelastung – wie Indonesien und El Salvador – sind Eckpfeiler einer Ressourcenmobilisierungsstrategie. Dies kann durch andere Initiativen ergänzt werden, wie öffentlich-private Partnerschaften.
61. Die Mobilisierung inländischer Ressourcen muss durch eine verstärkte Entwicklungshilfe seitens Geber unterstützt werden. Die Einhaltung von Hilfszusagen und die Erkundung von möglichen Optionen für die Ermittlung von alternativen Quellen für zuverlässige und kostengünstige Entwicklungsfinanzierung als Ergänzung zu traditionellen Quellen sind wichtige Elemente eines der Beschäftigung förderlichen makroökonomischen Rahmens.
62. Im Bereich der Wechselkursregime und des Kapitalbilanzmanagements sollte das Ziel in der Einführung von institutionellen Vorkehrungen bestehen, die die Stabilität des realen Wechselkurses stützen, in Anbetracht der Tatsache, dass der reale Wechselkurs einen starken Einfluss auf den Strukturwandel ausübt³⁶.
63. Ungezügelter Kapitalströme können destabilisierend wirken, insbesondere im Fall von Entwicklungswirtschaften. Unter bestimmten Umständen führen sie zu einer Volatilität des realen Wechselkurses, die ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum zunichte macht. Daher könnte ein vorsichtigeres Herangehen an das Kapitalbilanzmanagement gerechtfertigt sein, da dies politischen Handlungsspielraum für Initiativen eröffnet, durch die Arbeitsplätze geschaffen werden³⁷.
64. Die makroökonomische Politik muss Teil einer ganzheitlichen Entwicklungsstrategie sein, die auf die Förderung der Diversifizierung durch die Anwendung von geeigneten Industrie- und Handelspolitiken abzielt. Dies bedeutet, dass das richtige Verhältnis zwischen der Förderung von effizienten einheimischen Industrien und der Reaktion auf den internationalen Wettbewerbsdruck gefunden werden muss³⁸. Solche Industrie- und Handelspoliti-

³⁵ Das derzeitige erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten wird 1 Million arme Menschen über vier Jahr erfassen, es gibt aber 11,6 Millionen ausgegrenzte Menschen (arbeitslose, unterbeschäftigte und entmutigte Arbeitnehmer). Südafrikanische Präsidentschaft: *Second economy strategy: Addressing inequality and economic marginalisation. A strategic framework*, Jan. 2009, S. 2.

³⁶ Siehe G. Epstein und E. Yelden: *Inflation targetting, employment creation and economic development*, G-24 Policy Brief Nr. 14, 2009; J.A. Frankel: „What's in and out in global money“ in: *Finance and development*, Sept. 2010; R. Frenkel und M. Rapetti: *A concise history of exchange rate regimes in Latin America* (Washington, Center for Economic and Poverty Research, 2010); UNCTAD: *Global monetary chaos: Systemic failures need bold multilateral responses*, Policy Brief Nr. 12, März 2010. D. Rodrik: *The real exchange rate and economic growth*, Brooking Papers on Economic Activity (Cambridge, Harvard University, 2008), liefert landesübergreifende Beweise zu den Auswirkungen des realen Wechselkurses auf das Wachstum.

³⁷ J.D. Ostry et al.: *Capital inflows: The role of controls*, IMF Staff Position Note (SPN/10/04), 19. Febr. 2010.

³⁸ Sorgfältig artikulierte Argumente für Industrie- und Handelspolitiken finden sich in D. Rodrik: *Normalizing industry policy*, Working Paper Nr. 3 (Washington, Kommission für Wachstum und Entwicklung, 2008). Rodrik unterzieht die Fälle El Salvador, Südafrika und Uruguay einer Prüfung.

ken, die die Schaffung von „grünen Arbeitsplätzen“ zur Bewältigung des Klimawandels einschließen³⁹, sind notwendig, um produktivitätsgetriebene Realloohnerhöhungen zu stützen, die die Grundvoraussetzung für die Verbesserung des Lebensstandards der Arbeitnehmer und ihrer Familien sind. Dies macht es erforderlich, das Schwergewicht auf Qualifizierung, Ausbildung, Arbeitsmobilität und Beschäftigungsfähigkeit zu legen, um einen Prozess des Strukturwandels zu unterstützen.

65. Alle betrachteten Länder anerkennen die Herausforderung, geeignete Industrie- und Handelspolitiken zur Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung anzuwenden. Im Fall Jordaniens beispielsweise ist es der erklärte Wunsch des Landes, die Fertigungs- und Exportbasis über die Bekleidungsindustrie hinaus zu verbreitern, die es nicht vermocht hat, jordanische Arbeitskräfte anzuziehen. Im Fall Indonesiens ist die Abkehr von seiner starken Abhängigkeit von Rohstoffexporten eine wichtige Grundsatzfrage. In der Mongolei besteht die Hauptherausforderung in der allmählichen Umwandlung der Volkswirtschaft, die derzeit stark vom Bergbausektor abhängig ist, in eine humanressourcenbasierte Wirtschaft. In El Salvador gehen die nationalen Bestrebungen in erster Linie dahin, das Netzwerk der Handelspartner zu diversifizieren und aus dem Gleichgewicht niedrige Löhne – niedrige Produktivität auszubrechen. Im Fall Südafrikas lässt die nationale Rahmenvereinbarung vom 19. Februar 2009 eindeutig das Entstehen eines „Entwicklungs“-Ansatzes zur Wirtschaftsführung erkennen, der jetzt seinen Niederschlag in einer umfassenden Industriepolitik gefunden hat, die im Februar 2010 vorgestellt wurde. In Bulgarien wird das Vorkrisenmodell kurzfristiger Kapitalzuflüsse, wodurch das Wachstum durch eine spekulative Blase im Sektor der nichthandelsfähigen Güter getrieben wurde, nicht mehr als eine tragfähige Strategie betrachtet. In Anbetracht eines erheblich eingeschränkten fiskalischen und politischen Handlungsspielraums wird die Stützung der Inlands- wie der Auslandsnachfrage eine Lohn-/Produktivitätsvereinbarung erfordern, die die Kaufkraft steigern könnte, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden.
66. Im Allgemeinen könnten die Entscheidungsträger in den Ländern des Globalen Beschäftigungspakts vielleicht den „Aufbau eines Rahmens von Arbeitsmarktinstitutionen [in Betracht ziehen], die zu Lohnergebnissen beitragen, die aus makroökonomischer Sicht der Aufrechterhaltung der Gesamtnachfrage und eines nachhaltigen Wachstums förderlich sind ...“⁴⁰. Diese Frage ist stark in den Vordergrund getreten, weil abnehmende Lohnanteile und zunehmende Lohnungleichheit in der Vorkrisenzeit in vielen entwickelten und Entwicklungsländern zu den globalen Ungleichgewichten beigetragen haben, die eine der Hauptursachen der globalen Finanzkrise von 2007-08 waren.
67. Der Aufbau von Arbeitsmarktinstitutionen, die für das richtige Verhältnis zwischen dem Schutz der Arbeitnehmerrechte und der Förderung des Wachstums sorgen, macht es erforderlich sicherzustellen, dass „die Reallöhne insgesamt ... mehr oder weniger parallel zur Produktivität steigen“⁴¹. Dies erfordert eine Stärkung der Mechanismen für die Lohnfestsetzung durch eine neubelebte Mindestlohnpolitik, sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen auf Unternehmens- und Branchenebene sowie dreigliedrige Beratungen und Ver-

³⁹ Siehe IAA: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Genf, 2008). Dieser Bericht – die erste umfassende Untersuchung des IAA über dieses Thema – zeigt, dass grüne Arbeitsplätze in vielen Sektoren und Volkswirtschaften weltweit als Folge der Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels und zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen geschaffen werden. Der Bericht stellt die Tatsache heraus, dass, wenn die derzeitigen politischen Rahmenbedingungen sich nicht ändern, nur ein Teil der potentiellen Vorteile für Beschäftigung und Entwicklung genutzt werden können.

⁴⁰ IAA-IWF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, a.a.O., S. 75.

⁴¹ IAA-IWF: a.a.O.

handlungen über wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen. Eine entsprechende Stärkung des Lohnfestsetzungsprozesses dürfte vielfältige Vorteile mit sich bringen: a) Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit; b) Stützung der Gesamtnachfrage durch die Funktion eines Bollwerks gegen einen abnehmenden Lohnanteil; und c) Stützung einer angemessenen Preisstabilität. Erwähnenswert ist der Hinweis, dass vom IAA zusammengestellte landesübergreifende Indizien darauf schließen lassen, dass eine Erhöhung der gewerkschaftlichen Dichte (von 15 bis auf mehr als 50 Prozent) eine erhebliche Verringerung der Niedriglöhne (von 24,6 Prozent auf 12,3 Prozent) bewirken kann⁴². Daher können zweckmäßig gestaltete Arbeitsmarktinstitutionen, durch die der Kollektivverhandlungsprozess gestärkt wird, in einem der Beschäftigung förderlichen makroökonomischen Rahmen eine entscheidende Rolle spielen.

Genf, 27. Oktober 2010

Zur Diskussion und Orientierung.

⁴² Siehe S. Lee: *In-work poverty: Low pay and poverty: What can be done?*, auf der gemeinsamen IAA-UNDP-Fachtagung über Beschäftigung, die Krise und MEZ-Beschleunigung vorgelegtes Papier, Genf, 30. Sept.-1. Okt. 2010. Das Papier stützt sich auf Befunde, über die im Global Wages Report 2010/11 berichtet werden wird.