

**ZUR DISSKUSSION UND ORIENTIERUNG**

ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Erholung und Stützung von Wachstum und Entwicklung: Der Beitrag des Globalen Beschäftigungspaktes**Einleitung**

1. Auf ihrer letzten Tagung erörterte die Arbeitsgruppe die Rolle, die grundsatzpolitischer Kohärenz und internationaler Koordination bei der Umsetzung der im Globalen Beschäftigungspakt enthaltenen Politiken zukommt. Bei seinem Resümee der Diskussion stellte der Vorsitzende der Arbeitsgruppe fest: „Sollen Länder in die Lage versetzt werden, den Globalen Beschäftigungspakt uneingeschränkt zu nutzen und von einer ersten Krisenantwort zu wirtschaftlicher Erholung und einem stärkeren, nachhaltigeren und ausgewogeneren Wachstum überzugehen, müssen eine Reihe struktureller Probleme und Ungleichgewichte angegangen werden“. Zu diesen Ungleichgewichten und strukturellen Problemen zählen:
 - die Förderung von mehr grundsatz- und fiskalpolitischen Spielraum und von mehr Ressourcen in Entwicklungsländern, auch durch bi- und multilaterale Hilfen; [und]
 - Ausweitung der Hilfe für die weniger entwickelten Länder, um Produktivität und Einkommen in landwirtschaftlichen und ländlichen Sektoren zu steigern und die Grundlage für eine Ausweitung der formalen Lohnarbeit zu legen ¹.
2. Um das Vorgehen der IAO im Hinblick auf eine Lockerung der politischen Sachzwänge, die Maßnahmen von Ländern für eine rasche Erholung der Situation im Bereich der Beschäftigung behindern können, weiterzuentwickeln, hat der Generaldirektor Präsident Kaberuka der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB), Präsident Compton Bourne der Karibischen Entwicklungsbank (CDB) und Frau Helen Clark, die Administratorin des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), eingeladen, um diese Fragen mit der Arbeitsgruppe zu erörtern. Die Präsidenten der Interamerikanischen Entwicklungsbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und der Europäischen Entwicklungsbank (EBRD) sahen sich außerstande, der Einladung des Generaldirektors Folge zu leisten.
3. Die IAO unterhält zunehmend enge Verbindungen mit den regionalen Entwicklungsbanken, um mit ihnen einen Dialog über Politikansätze zu führen und im Bereich von Außen-

¹ GB.306/15/(Rev.), Abs. 7.

diensttätigkeiten zu kooperieren. Die IAO arbeitet eng mit dem UNDP zusammen, auf Ebene der Zentralen ebenso wie durch die VN-Landesteams, die gemeinsam die VN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen (UNDAFs) entwickeln.

4. In dieser Vorlage werden zunächst kurz die Gastredner und die Tätigkeit der von ihnen geleiteten Institutionen vorgestellt. Anschließend werden die unterschiedlichen Aussichten für eine wirtschaftliche Erholung in den verschiedenen Ländern untersucht. Diskutiert werden dann die Auswirkungen der tieferliegenden strukturellen Ungleichgewichte in der globalen Wirtschaft auf die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Erholung, die Möglichkeiten einer Lockerung der politischen Sachzwänge in einer Reihe von Ländern und der mögliche Beitrag des grundsatzpolitischen Rahmens des Globalen Beschäftigungspaktes zu ausgewogenerem Wachstum und einer armutsverringenden Entwicklung. Schließlich werden am Ende der Vorlage eine Reihe von Fragen für den Dialog mit den Gastrednern vorgeschlagen.

Politischer Dialog mit Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen

5. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Afrikanischen Symposium für menschenwürdige Arbeit (Ouagadougou, Dezember 2009) erweitert das IAO-Regionalamt für Afrika seine gemeinsame Tätigkeit mit der AfDB. Zu den jüngsten Bereichen einer Zusammenarbeit zählen die Förderung des Unternehmertums von Frauen, Maßnahmen gegen HIV/Aids und beschäftigungsintensive Investitionen. Die AfDB vergibt jedes Jahr Kredite in Höhe von etwa 7,5 Milliarden US-Dollar. Sie erörtert mit ihren Kapitaleignern und -gebern eine Aufstockung ihrer Kapitalausstattung und eine Ausweitung ihres Zweiges für zinsgünstige Kredite, des Afrikanischen Entwicklungsfonds.
6. In seiner Eröffnungsansprache auf der Afrikanischen Wirtschaftskonferenz (Addis Abeba, November 2009) hob Präsident Kaberuka zwar die positiven Auswirkungen der von den G20 ergriffenen globalen Maßnahmen hervor, er stellt aber auch fest:

„Nach der Wiederherstellung des Vertrauens, der Erholung der Wirtschaften und der Reparatur finanzieller Schäden – soweit es die reichen Länder betrifft – tritt ein wesentlich schwerer zu lösendes Problem immer mehr in den Vordergrund: die Langzeitarbeitslosigkeit ... Die Frage lautet doch: Wurde eine Gelegenheit versäumt, die Arbeitslosigkeit im Inland zu bekämpfen, indem dieselben keynesianischen Stimulierungsmaßnahmen auch auf Länder mit niedrigem Einkommen ausgeweitet wurden? ... Während wir zwar weiter die reichen Länder auffordern werden, ihre Zusagen einzuhalten, hoffe ich doch, mein Eindruck sei falsch, dass wir in eine Ära eintreten, die manchmal als post-Gleneagles bezeichnet wird: Wo reiche Länder mit wachsenden Schulden, Defiziten und Arbeitslosenquoten versucht sind, zunächst sich selbst und nicht ihren Nachbarn zu helfen“².

7. Die Karibische Entwicklungsbank arbeitet eng mit anderen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen zusammen, die im Rahmen von Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise in der Karibik tätig sind. Zehn von 14 CDB-Mitgliedern in der Region verzeichneten 2009 eine schrumpfende Wirtschaftsleistung. Die kleinen offenen Wirtschaften der Region sind für die Auswirkungen eines Rückgangs des Fremdenverkehrs, der Rohstoffausfuhren, der Arbeitnehmerüberweisungen und der ausländischen Direktinvestitionen besonders anfällig. Die CDB wird ihre Auszahlungen in den nächsten zwei Jahren erhöhen und ihr Ziel ist es, jährlich über 200 Millionen US-Dollar in Form von Krediten aller Art zu

² <http://www.unea.org/aec/2009/speeches/091112Statement-Kaberuka.html>

vergeben. Sie konzentriert sich auf richtlinienbasierte Darlehn sowie auf Finanzmittel für Infrastruktur, Mikro-, Klein- und Mittelbetriebe und die Verringerung von Armut³.

8. Präsident Bourne hat hierzu Folgendes erklärt: „Angesicht des haushaltspolitisch eingeschränkten Handlungsspielraums der karibischen Regierungen wird die Finanzierung der Anpassung abhängig sein vom Zugang zu Mitteln von regionalen und multilateralen Entwicklungsbanken und von internationalen Finanzinstitutionen“. Er verwies auf die Tatsache, dass karibische und andere Länder mit mittlerem Einkommen nur in begrenztem Umfang in den Genuss von Mitteln kamen, die die G20 im Jahr 2009 zugesagt haben⁴.
9. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen verwaltet einen Strom von Hilfsressourcen in Höhe von jährlich fünf Milliarden US-Dollar, davon annähernd drei Viertel zweckbestimmte Geberleistungen. 2008 umfasste das globale UNDP-Portfolio im Bereich der Beschäftigung ca. 470 Projekte im Gesamtwert von 162 Millionen US-Dollar. Beschäftigungsprojekte fallen in sechs „thematische“ Kategorien:
 - a) Makroökonomische Reformen und „sektorale“ Maßnahmen (z. B. die Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben sowie ausländische Direktinvestitionen) zur Förderung eines von der Beschäftigung getragenen Wachstums;
 - b) Initiativen für unternehmerische Entwicklung (z. B. Ausbildung und Wirtschaftsförderdienste) zur Stärkung der selbständigen Erwerbstätigkeit und kleinbetrieblichen Entwicklung;
 - c) Initiativen für Kapazitätsentwicklung zur Förderung von Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit in Sektoren mit Potential für Beschäftigungswachstum;
 - d) Zugang zu Finanzierungsinitiativen zur Förderung von Investitionen und Beschäftigungswachstum in Mikro-, Klein- und Mittelbetrieben;
 - e) Berufsbildungs- und Ausbildungsinitiativen; und
 - f) Schaffung befristeter Arbeitsplätze und Beschäftigungsgarantiesysteme⁵.
10. Auf seiner Tagung im Januar 2010 in New York verabschiedete der UNDP/UNFPA-Exekutivrat den Beschluss 2010/11: *Antwort des UNDP auf die Finanz- und Wirtschaftskrise: Förderung des Globalen Beschäftigungspaktes*. Der Beschluss fordert das UNDP auf, in Zusammenarbeit mit der IAO den Globalen Beschäftigungspakt in seine operativen Tätigkeiten im Rahmen des strategischen Plans des UNDP zu integrieren. Außerdem ersucht er die Administratorin, die interinstitutionelle Zusammenarbeit auf Landesebene zu intensivieren, um die thematischen Bindungen zur Initiative des Koordinierungsrates der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen für eine globale soziale Grundsicherung zu stärken. Ferner wird das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen ersucht, in den Jahresbericht der Administratorin einen Fortschrittsbericht aufzuneh-

³ Crisis Response Initiatives of the Multilateral Financial Institutions Operating in the Caribbean (siehe CDB-Website).

⁴ Ansprache auf der Internationalen Amerika-Konferenz, Montreal, Juni 2009 (siehe CDB-Website).

⁵ Siehe Bericht an den UNDP/UNFPA-Exekutivrat, DP/2010/12, und UNDP-Jahresbericht 2009.

men, in dem die Initiativen aufgeführt sind, die es zur Umsetzung dieses Beschlusses ergriffen hat ⁶.

11. Kürzlich erklärte Frau Clark in einer Rede Folgendes:

„Die Wirtschaftskrise hat die im Bereich der Entwicklung bereits bestehenden Probleme verschärft und die Gefahr heraufbeschworen, dass ein Teil der erreichten Fortschritte zunichte gemacht wird. Die entwickelten Länder wurden zwar auch in Mitleidenschaft gezogen – einige von ihnen sehr stark – die Entwicklungsländer tragen jedoch die Hauptlast der Krise. ... Die nationalen Regierungen ... müssen Antworten auf die Krise finden. In vielen Fällen ist ihr Handlungsspielraum jedoch sehr begrenzt. Sie verfügen nicht über die Ressourcen und Werkzeuge, um die unmittelbaren Auswirkungen der Rezession auf ihre Bevölkerung abzumildern. Arme und verletzte Länder benötigen eine konzertierte Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Richtig eingesetzt, versetzen solche Hilfen Regierungen in die Lage, ihre Budgets für grundlegende Dienste beizubehalten; sie verstärken die Dynamik im Hinblick auf die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele und sie schaffen und stärken die Kapazitäten und Institutionen, die eine nachhaltige Entwicklung möglich machen“ ⁷.

Neue Strukturen der wirtschaftlichen Erholung

- 12.** Nach einem Rückgang der weltweiten Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 gehen neueste Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) für die Weltwirtschaft in den Jahren 2010 und 2011 von einem Wachstum von etwa 4 Prozent aus. Prognosen der Weltbank und der Vereinten Nationen rechnen mit einem etwas geringeren Wachstum. Alle sehen jedoch große Unterschiede zwischen und innerhalb von Regionen. Der IWF erwartet, dass der Aufschwung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften zögerlich verläuft und 2010 nur gerade 2 Prozent erreicht, während das Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern bei 6 Prozent liegen dürfte. Die Entwicklungsländer in Asien sollen um über 8 Prozent und China um etwa 10 Prozent wachsen. In anderen Entwicklungsregionen soll das Wachstum näher an dem globalen Durchschnittswert von etwa 4 Prozent liegen. Mit einer Wachstumsprognose von 2 Prozent im Jahr 2010 ist Zentral- und Osteuropa die Schwellenregion mit dem geringsten Wachstum.

Konjunkturmaßnahmen sorgen für Wachstum in den hochentwickelten Ländern

- 13.** Das Wachstum ist in den wichtigsten hochentwickelten Volkswirtschaften, die in der Weltwirtschaft immer noch das größte Gewicht haben, stark von Konjunkturmaßnahmen abhängig. Es gibt kaum Anzeichen für eine nachhaltige Erholung des privaten Verbrauchs oder der Investitionen. Die faulen Kredite des Finanzsektors sind trotz der massiven öffentlichen Unterstützung noch nicht vollständig abgeschrieben. Der IWF hat die Regierungen eindringlich ersucht, die Maßnahmen zur Konjunkturbelebung trotz der in einigen Ländern vorherrschenden Sorgen über das Ausmaß der Haushaltsdefizite und der wachsenden Staatsverschuldung auch 2010 fortzusetzen. Eine Sorge ist, dass Regierungen möglicherweise zu der Auffassung gelangen, sie hätten die Grenzen der Neuverschuldung erreicht, bevor der Privatsektor als Träger der wirtschaftlichen Erholung wieder eine Führungsrolle übernimmt.

⁶ www.undp.org/execbrd/

⁷ Helen Clark: “Moving the Development Agenda forward in Today’s World“ in *UNDP Newsroom*, 11. Feb. 2010.

In der Entwicklungswelt wird die wirtschaftliche Erholung von Asien angeführt

14. Entwicklungs- und Schwellenländer werden als Gruppe ein deutlich höheres Wachstum wie die entwickelten Länder verzeichnen, was auch auf die starken Konjunkturmaßnahmen in den größeren Ländern zurückzuführen ist. Die Finanzsysteme der meisten Entwicklungsländer haben sich als widerstandsfähiger erwiesen als die der wichtigsten Finanzzentren. Die Krise wurde somit durch den Rückgang der Exporterlöse, der ausländischen Investitionen und in einigen Ländern der Arbeitnehmerüberweisungen „importiert“. Bei den Aussichten für die einzelnen Länder gibt es jedoch gewaltige Unterschiede.
15. Das für China prognostizierte Wiedererstarben des Wachstums auf 10 Prozent im Jahr 2010 wird ein wichtiger Impuls für die asiatische Region und Exporteure von Bodenschätzen sein, da das Land Kohlen und Rohstoffe einführen wird. In Indien wird das Wachstum voraussichtlich in diesem Jahr 7,7 Prozent erreichen. Mexiko verzeichnete 2009 einen dramatischen Rückgang von 6,8 Prozent, 2010 soll das Wachstum jedoch wieder 4 Prozent erreichen. Brasilien könnte ebenfalls über 4 Prozent wachsen. Dank steigender Preise für Rohstoffe kehrt das Wachstum in der Russischen Föderation nach einer tiefen Rezession im Jahr 2009 zurück.

Eine schwächere Erholung in anderen Entwicklungsländern

16. Ohne China und Indien sind die Aussichten für die Entwicklungswelt weniger positiv. Die Prognosen der Weltbank, die sich nicht ohne weiteres mit denen des IWF vergleichen lassen, rechnen für die verbleibenden Entwicklungsländer mit einem Wachstum von 3,3 und 4 Prozent in den Jahren 2010 und 2011, gegenüber einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 4,5 Prozent von 2003 bis 2008. Die Kombination aus einem scharfen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit von minus 2,2 Prozent im Jahr 2009 und der prognostizierten relativ schwachen Erholung bedeutet, dass die Entwicklungsländer noch immer etwa 3 Prozent unter ihrer potentiellen Wirtschaftsleistung liegen. Hinzu kommen ganz reale Auswirkungen auf Armut und menschliches Leid⁸.
17. „Nur wenige der ärmsten Länder verfügen über den politischen Spielraum, um ohne zusätzliche finanzielle Unterstützung auf die durch die Krise hervorgerufenen wirtschaftlichen Verwerfungen zu reagieren. Es wird geschätzt, dass die von der Internationalen Entwicklungsagentur (IDA) unterstützten Länder (die für zinsgünstige Kredite und Zuschüsse der Internationalen Entwicklungsagentur der Weltbank in Frage kommen) weitere 35 bis 50 Milliarden US-Dollar benötigen, wenn sie lediglich den gegenwärtigen Programmstand aufrechterhalten wollen, ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Finanzmittel, die erforderlich sind, um die Bedürfnisse derer zu decken, die zusätzlich in Armut geraten sind“⁹.

Auswirkungen auf die Verringerung von Armut

18. Es wird geschätzt, dass durch die Krise 47 bis 84 Millionen mehr Menschen in Entwicklungsländern arm bleiben oder in extreme Armut geraten sind. Es wird auch mit großen Rückschlägen bei der Verwirklichung der anderen Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ)

⁸ Weltbank: *Global Economic Prospects 2010: Crisis, finance, and growth*, Washington, Tab. 1.1-1.3.

⁹ Ebd., S. 16.

gerechnet, insbesondere was verletzte Bevölkerungsgruppen in Ländern mit niedrigen Einkommen betrifft. Trotz der Zeichen für eine wirtschaftliche Erholung sind noch immer viele Menschen mit abnehmenden Haushaltseinkommen, wachsender Arbeitslosigkeit und stark belasteten Sozialdiensten aufgrund sinkender staatlicher Einnahmen konfrontiert. Wo diesen nachteiligen Auswirkungen aufgrund schwacher sozialer Sicherheitsnetze und mangelnder haushaltspolitischer Möglichkeiten zum Schutz von Sozialausgaben und der Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen nichts entgegengesetzt werden kann, ist die Gefahr groß, dass es zu lang anhaltenden Rückschlägen bei der menschlichen Entwicklung kommt¹⁰. Für die Region Asien und der Pazifik, wo die größte Zahl von Menschen in extremer Armut lebt, wird von der Asiatischen Entwicklungsbank und den Vereinten Nationen geschätzt, dass 2009 weitere 17 Millionen Menschen und 2010 weitere vier Millionen Menschen in die Situation geraten können, dass sie mit einem Einkommen von weniger als 1,25 US-Dollar täglich auskommen müssen¹¹.

- 19.** Die Krise hat somit bei der Erreichung des Millenniums-Entwicklungsziels, die extreme Armut bis 2015 zu halbieren, zu Rückschritten geführt. Auf Daten neuer Haushaltserhebungen beruhende Berechnungen der Weltbank gehen für 2015 von global 918 Millionen Menschen aus, die mit weniger als 1,25 US-Dollar auskommen müssen, was etwa der Hälfte der Gesamtzahl von 1,8 Milliarden im Jahr 1990 entspricht. Dies ist fast ausschließlich auf einen starken Rückgang in China und anderen ostasiatischen Ländern zurückzuführen. In Afrika südlich der Sahara sind die Zahlen absolut angestiegen und als Anteil an der Bevölkerung leicht zurückgegangen. Auf der Ebene von zwei US-Dollar am Tag wird mit geringeren Fortschritten gerechnet. Für 2015 wird mit insgesamt zwei Milliarden Menschen gerechnet, die mit zwei US-Dollar am Tag in Armut leben, gegenüber 2,7 Milliarden im Jahr 1990. Dem Rückgang in Ostasien steht ein Zuwachs in Afrika südlich der Sahara und kein Rückgang in Südasien gegenüber. Der Anteil der Bevölkerung der Entwicklungswelt, der unter der Schwelle von zwei US-Dollar am Tag in Armut lebt, sollte somit von 63 Prozent im Jahr 1990 bis 2015 auf 33 Prozent sinken.
- 20.** Was die Analyse der Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsplätze betrifft, so schätzt die IAO, dass die Anzahl der Arbeitslosen weltweit im Jahr 2009 annähernd 212 Millionen erreicht hat, und zwar nach einem beispiellosen Zuwachs von 34 Millionen gegenüber 2007, dem Jahr vor der Globalen Krise. Außerdem schätzt die IAO, dass die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen weltweit 2009 gegenüber 2007 um 10,2 Millionen angestiegen ist, der größte Zuwachs seit 1991.
- 21.** Wie sich die Krise auf den Arbeitsmarkt der Entwicklungsländer ausgewirkt hat, zeigt sich noch an zwei weiteren Messgrößen. Es wird geschätzt, dass der Anteil der Arbeitnehmer, die sich weltweit in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen¹² befinden, die Zahl von 1,5 Milliarden überschritten hat, was etwa der Hälfte (50,6 Prozent) der globalen Erwerbsbevölkerung und einem Zuwachs von 110 Millionen im Jahr 2009 gegenüber 2008 entspricht. Dieselben Schätzungen gehen davon aus, dass 2008 633 Millionen Arbeitnehmer mit weniger als 1,25 US-Dollar täglich auskommen mussten, und 2009 215 Millionen zusätzliche Arbeitskräfte Gefahr liefen, in Armut zu geraten.

¹⁰ VN: *World economic situation and prospects 2010*, S. 4.

¹¹ Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Asien und den Pazifik, Asiatische Entwicklungsbank und UNDP: *Achieving the Millennium Development Goals in an era of global uncertainty*, Asia-Pacific Regional Report 2009/10.

¹² Unsichere Beschäftigung wird definiert als die Summe der auf eigene Rechnung tätigen Arbeitskräfte und der mithelfenden Familienarbeitskräfte.

22. Mit Blick auf das Jahr 2010 lassen die gegenwärtigen Prognosen des wirtschaftlichen Wachstums keinen Anlass für Optimismus hinsichtlich eines Rückgangs dieser Indikatoren für Arbeitsmarktprobleme erkennen.

Eine Neuaustarierung der Triebkräfte des globalen Wachstums

23. Ein wichtiger Faktor bei der Schaffung von Bedingungen für wirtschaftlichen Aufschwung und nachhaltiges Wachstum und Entwicklung ist die Neuaustarierung einer Reihe verwandter zugrundeliegender Ungleichgewichte in und zwischen Regionen. Es wird zwar weiter über die Ursachen und Auswirkungen dieser Ungleichgewichte diskutiert, es ist jedoch allgemein anerkannt, dass sie zu den Bedingungen beigetragen haben, die die Krise verursacht haben. Die wichtigsten Überschussländer sind die Ölexporteure, Japan und Deutschland sowie China und eine Gruppe von asiatischen Schwellenländern. Die Defizitländer sind die Vereinigten Staaten, verschiedene entwickelte europäische Länder und der Rest der Entwicklungswelt. Übersicht 1 zeigt, dass sich die globalen Ungleichgewichte im Rezessionsjahr 2009 zwar verringert haben, sie sich jedoch voraussichtlich wieder ausweiten werden, wenn der Aufschwung beginnt, was die Aussichten für nachhaltiges Wachstum und Entwicklung eintrüben wird.

Übersicht 1. Durchschnittliche Leistungsbilanzen (in Prozent des globalen BIP)

	2005-08	2009	2010-14
Vereinigte Staaten	-1,4	-0,6	-0,6
Peripheres Europa	-0,8	-0,5	-0,5
Rest der Welt	-0,3	-0,4	-0,4
China	0,6	0,6	0,9
Schwellenländer Asiens	0,2	0,3	0,2
Japan	0,3	0,2	0,2
Ölexporteure	1,0	0,3	0,7
Kerneuropa	0,7	0,4	0,5
Diskrepanz	0,4	0,2	0,9

Quelle: O. Blanchard und G. M. Milesi-Ferretti: *Global Imbalances: In Midstream?*, IMF Staff Position Note (SPN/09/29), 22. Dezember 2009.

24. Eine rasche Kreditexpansion in den Vereinigten Staaten und einigen anderen wichtigen Finanzzentren bewirkte ein Wachstum, das zum großen Teil auf der Inflation von Immobilienpreisen beruhte. Der spekulative Boom zog Ersparnisse aus anderen Teilen der Welt an. Nach dem Platzen der Blase muss jetzt der private Sektor der entwickelten Länder energisch sparen, um Schulden abzutragen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass der private Sektor von 2007 bis 2010 seine Ersparnisse um den Gegenwert von 7,4 Prozent des BIP der Industrieländer erhöhen wird. Diese Ausgabenkürzung führt dazu, dass sich die Wirtschaft nur schleppend erholt. Das langsame Wachstum verringert jedoch die Einfuhren und trägt somit dazu bei, Zahlungsbilanzdefizite abzubauen.
25. Das Wachstum in einigen der größeren Schwellenmärkte ist wie in den entwickelten Ländern weitgehend von Ausgaben des öffentlichen Sektors abhängig. Anzeichen für einen ansteigenden Konsum der Haushalte sprechen für den Beginn einer zunehmend geringeren Abhängigkeit von Ausfuhren als einer Triebkraft des Wachstums. Ausfuhren sind weiter-

hin wichtig, Zahlungsbilanzüberschüsse bilden sich jedoch zurück. Die Rezession verringert somit einige der Symptome globaler Ungleichgewichte.

26. Dennoch gibt es ernste Gefahren, die die globale Erholung bedrohen und zu einem Stillstand bei der Neuaustarierung der globalen Nachfrage führen könnten. Wenn dem Anstieg der Ersparnisse in den großen Defizitländern nicht ein ähnlich großer Anstieg des Verbrauchs und der Investitionen in den Überschussländern gegenübersteht, wird sich die globale Nachfrage abschwächen¹³. Das Ausmaß der auf beiden Seiten dieser Neuaustarierung erforderlichen strukturellen Veränderungen ist sehr groß und wird Zeit erfordern, was die Gefahr erhöht, dass sich der Aufschwung abschwächt.
27. Die Krise hat auch zu einer Verschlechterung der Zahlungsbilanzsituation einer Reihe von Entwicklungsländern geführt. Die Afrikanische Entwicklungsbank weist darauf hin, dass Afrika wegen der Krise 2009 gegenüber 2008 etwa 30 bis 50 Prozent geringere Exporterlöse erzielte. Trotz einiger Entlastungen bei den Importrechnungen aufgrund fallender Nahrungsmittel- und Ölpreise hat sich die Zahlungsbilanz insgesamt deutlich verschlechtert. Aus einem Überschuss der Zahlungsbilanz des Kontinents in Höhe von 3,4 Prozent des BIP im Jahr 2008 ist 2009 ein Defizit von 4,2 Prozent geworden. In ähnlicher Weise wird auch mit einer Verschlechterung des fiskalischen Gleichgewichts des Kontinents gerechnet, da ein Überschuss von 3,3 Prozent des BIP im Jahr 2008 im Jahr 2009 zu einem Defizit von 4,2 Prozent des BIP wird, was weitgehend auf geringe Steuereinnahmen für Rohstoffexporte zurückzuführen ist.
28. Bei der Herstellung eines neuen Gleichgewichts müssen somit die zahlreichen Entwicklungsländer berücksichtigt werden, die auf langfristige ausländische Investitionen angewiesen sind, um die Entwicklung zu beschleunigen und die durch die Rezession bedingte Schwächung der Bemühungen um Armutsverringerung auszugleichen.

Politische Strategien für ein neues Gleichgewicht der Triebkräfte von globalem Wachstum und Entwicklung

29. Ein Abbau der zugrundeliegenden strukturellen Ungleichgewichte und eine Verbesserung der Aussichten für starkes, nachhaltiges und ausgewogenes globales Wachstum erfordert verschiedene Bündel sich gegenseitig stützender grundsatzpolitischer Maßnahmen. Zwar wurde externen Fragen große Aufmerksamkeit geschenkt, die tieferliegenden sozialen und beschäftigungspolitischen Ungleichgewichte müssen jedoch auch angegangen werden. In vielen Ländern übertrifft das Produktivitätswachstums seit einigen Jahren das Wachstum der Löhne, was zu einer Schwächung des Verbrauchs geführt hat, der in den meisten Ländern die Haupttriebkraft des Wachstums ist.
30. In entwickelten Ländern, wo eine schwache Erholung durch eine Defizitfinanzierung des öffentlichen Sektors gestützt wird, ist es von grundlegender Bedeutung, dass der Beschäftigungsgehalt des Wachstums gestärkt wird. Eine hohe und lange anhaltende Arbeitslosigkeit schwächt das Wachstum von Konsum und Investitionen und macht so die Beseitigung haushaltspolitischer Defizite immer schwieriger. Besonders wichtig ist dies in Ländern mit Zahlungsbilanzüberschüssen, wo eine Ausweitung der Binnennachfrage im Hinblick auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit im Inland ebenso wie in Handelspartnerländern mit einem Handelsbilanzdefizit von Vorteil wäre, da diese nicht in der Lage sind, expansive Fiskalmaßnahmen einzuführen oder fortzusetzen.

¹³ O. Blanchard und G. M. Milesi-Ferretti: *Global Imbalances: In Midstream?*, IMF Staff Position Note (SPN/09/29), 22. Dezember 2009.

- 31.** In Schwellenländern mit einem Handelsbilanzüberschuss, wo das Wachstum der Arbeits-einkommen nicht mit der Produktivität Schritt gehalten hat, gibt es Möglichkeiten zur Verbesserung des sozialen Schutzes und der Arbeitsbedingungen, z. B. durch Mindest-löhne. Dies würde einer langfristigen Strategie mit dem Ziel entsprechen, ein sehr hohes Niveau vorsorglicher Ersparnisse für „Notzeiten“ abzubauen und so den Binnenverbrauch anzukurbeln. Da einige der größten Ausfuhrmärkte in nächster Zeit voraussichtlich nicht eine Quelle starker Nachfrage sein werden, sollte ein stärkeres, auf Einkommen beruhendes Binnenwachstum dazu beitragen, dass ausreichend viele und qualitativ gute Arbeits-plätze geschaffen werden, um die Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt und ländliche Migranten aufzunehmen.
- 32.** Für einen großen Teil der Entwicklungswelt, deren Handlungsspielraum in unterschiedlichem Maß durch Haushaltsdefizite und ausländische Schuldverschreibungen eingeschränkt ist, ist der Zugang zu internationaler Entwicklungsfinanzierung von entscheidender Bedeu-tung, damit die Bemühungen um Entwicklung zur Verringerung von Armut wieder aufge-nommen werden können. Zur Neuaustarierung globaler Finanzströme sollte somit auch gehören, dass Investitionsmittel von Industrie- und Schwellenländern mit Haushaltsüber-schüssen in Entwicklungsländer geleitet werden. Hier ist eine starke Betonung von Investi-tionen in die beschäftigungsschaffende Produktivkapazität angezeigt, um auf nationaler Ebene einen sich selbsttragenden Anstieg der Ersparnisse und des Verbrauchs herbei-zuführen und somit die Abhängigkeit von ausländischen Krediten und Hilfen als wichtige Quellen für Investitionen und Wachstum auf mittlerer Sicht zu verringern.

Schlussfolgerungen und Fragen für den Dialog mit den Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen

- 33.** In Absatz 9(11) des Globalen Beschäftigungspaktes wird die IAO aufgefordert, „mit ande-ren internationalen Organisationen, internationalen Finanzinstitutionen und entwickelten Ländern zur Stärkung grundsatzpolitischer Kohärenz und zur Vertiefung von Entwick-lungshilfe und Unterstützung für die am wenigsten entwickelten und die Schwellen- und Transformationsländer mit eingeschränktem fiskalischen und politischen Handlungsspiel-raum zur Reaktion auf die Krise (zusammenzuarbeiten)“. Die Prioritäten für die Entwick-lungsländer werden in Absatz 22 weiter ausgeführt. Absatz 25 betont Folgendes: „Die Umsetzung der Empfehlungen und Grundsatzoptionen des Globalen Beschäftigungspaktes erfordert, dass die Frage der Finanzierung geprüft wird. Entwicklungsländer, die nicht über ausreichenden fiskalischen Handlungsspielraum für Reaktions- und Konjunkturmaßnah-men verfügen, benötigen besondere Unterstützung. Geberländer und multilaterale Organi-sationen werden ersucht, zur Umsetzung dieser Empfehlung und Grundsatzoptionen die Bereitstellung von finanziellen Mitteln, einschließlich von bestehenden Mittel für die Krise, in Erwägung zu ziehen“.
- 34.** Die jetzt sichtbar werdenden Strukturen der Erholung von der Krise zeigen, welche Gefah-ren von tieferliegenden sozialen und beschäftigungspolitischen Ungleichgewichten für starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum ausgehen. Eine gestärkte Partnerschaft zwischen der IAO, den regionalen Entwicklungsbanken und dem UNDP könnte dazu beitragen, den grundsatzpolitischen Ansatz des Globalen Beschäftigungspaktes zu stützen. Dies könnte zum Abbau der politischen Sachzwänge beitragen, die gegenwärtig die Hand-lungsmöglichkeiten einer Reihe von Länder einschränken, die bemüht sind, die von der Krise bei den Bemühungen zur Verringerung von Armut angerichteten Schäden zur besei-tigen.
- 35.** Die regionalen Entwicklungsbanken sind wichtige Leitstellen, um globale Ersparnisse in Investitionen in Entwicklungsländern umzuwandeln. Als Institutionen in staatlichem Besitz sind sie in der Lage, zu günstigen Bedingungen Kredite aufzunehmen und diesen

Vorteil an Kreditnehmer in Entwicklungsländern weiterzugeben. Die öffentliche Entwicklungshilfe ermöglicht es außerdem, die Bedingungen für die am wenigsten entwickelten Länder oder für Projekte zur Linderung von Armut in Ländern mit mittlerem Einkommen weiter zu verbessern. Darüber hinaus sind die regionalen Entwicklungsbanken nach Ansicht der Kreditnehmer in Entwicklungsländern gut auf die besonderen Bedürfnisse ihrer Region eingestellt ¹⁴.

36. Eine Reihe regionaler Entwicklungsbanken haben vorgeschlagen, für eine verstärkte Kreditvergabe zur Bewältigung der Auswirkungen der Krise die Kapitalbasis zu erhöhen. *Welche Fortschritte werden in dieser Hinsicht erzielt? Können die Mitgliedsgruppen der IAO dazu beitragen, dass diese Frage angesprochen wird?*
37. Die Zusammenarbeit der IAO mit den regionalen Entwicklungsbanken wird intensiviert. Eine Reihe von ihnen haben bei ihren Kreditvergabepolitiken auf internationale Arbeitsnormen Bezug genommen. Der Globale Beschäftigungspakt bietet einen Rahmen, um eine solche Zusammenarbeit bei Maßnahmen zur Bewältigung der Krise zu vertiefen. Außerdem wird das dort empfohlene Maßnahmenbündel von den Kreditnehmer ebenso wie von kapitalgebenden Mitgliedern der Bank allgemein unterstützt. *Wie können diese Möglichkeiten für eine operative Zusammenarbeit vertieft werden?*
38. Das UNDP spielt bei Bemühungen mit dem Ziel, die grundsatzpolitische Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen zu verbessern, eine entscheidende Rolle. Es tritt nachdrücklich dafür ein, Zusagen für eine Aufstockung der Entwicklungshilfe einzuhalten und Fortschritte bei den Millenniums-Entwicklungszielen zu ermöglichen. Die Administratorin des UNDP ist auch Vorsitzende der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen, die die Tätigkeit der VN-Landesteams bei der Entwicklung und Umsetzung von UNDAFs auf Landesebene unterstützt. Der vor kurzem vom UNDP/UNFPA-Exekutivrat gefasste Beschluss, den Globalen Beschäftigungspakt in die operativen Tätigkeiten des UNDP zu integrieren (siehe Absatz 13) ist daher insbesondere aufgrund seiner Betonung einer globalen sozialen Grundsicherung sehr zu begrüßen.
39. Den Regierungen kommt bei der Konzeption von UNDAFs eine entscheidende Rolle zu. Zur Weiterentwicklung des Exekutivratsbeschlusses ist es daher wichtig, dass die Rolle der Ministerien für Beschäftigung und Arbeit und der Sozialpartner bei der Konzeption und Umsetzung von UNDAFs gestärkt wird. *Welche Art verstärkter UNDP/IAO-Zusammenarbeit könnte zur Förderung von Tätigkeiten auf Länderebene vorgesehen werden?*
40. Die multilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen könnten bei der Neuausrichtung der globalen Wirtschaft für starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum eine potentiell wichtige Rolle übernehmen. Sollen Rückschläge bei der Verringerung von Armut aufgeholt werden, muss eine Priorität darin bestehen, durch den Ansatz des Globalen Beschäftigungspaktes günstige Bedingungen zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze zu ermöglichen. *Können die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und die IAO ihren diesbezüglichen grundsatzpolitischen Dialog im Vorfeld der im September 2010 stattfindenden Konferenz der Vereinten Nationen auf hoher Ebene über die Millenniums-Entwicklungsziele vertiefen?*

Genf, 8. März 2010

Zur Diskussion und Orientierung.

¹⁴ S. Griffith-Jones, D. Griffith-Jones und D. Hertova: *Enhancing the role of regional development banks: The time is now*, Papier für die G24.