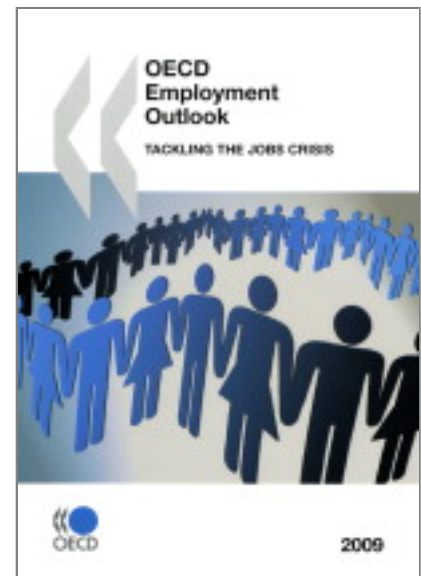


## OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis

*Summary in German*



## OECD-Beschäftigungsausblick 2009: Die Beschäftigungskrise bewältigen

*Zusammenfassung in Deutsch*

Im OECD Employment Outlook wird einmal jährlich über die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation im OECD-Raum berichtet.

Die Ausgabe 2009 ist zum großen Teil den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt gewidmet.

Dabei wird festgestellt, dass die Arbeitslosigkeit in den meisten OECD-Ländern zugenommen hat, oftmals in einem beispiellosen Tempo, und dass für 2010 ein weiterer Anstieg zu erwarten ist.

Ferner wird in der aktuellen Ausgabe geprüft, wie die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Arbeitskräften und Niedrigeinkommenshaushalten am besten bei der Bewältigung der Krise helfen und zugleich auch die Arbeitsmarktbindung von Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit in Armut leben (Working Poor), ebenso wie von Personen mit Gesundheitsproblemen unterstützen kann.

## Eine langfristige Beschäftigungskrise verhindern

---

### *Die Finanz- und Wirtschaftskrise ist rasch zu einer Beschäftigungskrise geworden ...*

---

Die Weltwirtschaft befindet sich in der schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise der vergangenen fünfzig Jahre, und diese Krise hat gravierende Folgen für Arbeitskräfte und ihre Familien. Seit der zweiten Jahreshälfte 2008 ist die gesamtwirtschaftliche Produktion in vielen OECD- und Nicht-OECD-Ländern stark gesunken, was zu drastischen Beschäftigungsrückgängen geführt hat und die Arbeitslosigkeit emporschnellen ließ. Wie bei früheren schweren Wirtschaftsabschwüngen tragen ohnehin bereits benachteiligte Erwerbstätigengruppen – junge Menschen, Geringqualifizierte, Zuwanderer oder Angehörige ethnischer Minderheiten – und innerhalb dieser Gruppen insbesondere Personen in befristeten oder atypischen Beschäftigungsverhältnissen die Hauptlast des Arbeitsplatzabbaus.

### *... und die kurzfristigen Beschäftigungsaussichten sind düster*

---

Die kurzfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktaussichten sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Bei Redaktionsschluss dieser Ausgabe mehrten sich die Zeichen dafür, dass das Schlimmste hinter uns liegen und eine Erholung in Sicht sein könnte. Die kurzfristigen Beschäftigungsaussichten sind jedoch düster. Die jüngsten OECD-Projektionen deuten darauf hin, dass das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion erst in der ersten Jahreshälfte 2010 wieder leicht anziehen und noch bis ins Spätjahr hinein verhalten bleiben wird. In jedem Fall wird die Schaffung von Arbeitsplätzen erheblich hinter der Produktionsbelegung zurückbleiben. Folglich wird davon ausgegangen, dass die Arbeitslosenquote im OECD-Raum im Jahresverlauf 2010 weiter ansteigen und sich in der zweiten Jahreshälfte einem neuen Nachkriegshoch von 10% (57 Millionen Arbeitslose) nähern wird.

### *Der konjunkturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit droht sich zu verfestigen, was sich negativ auf den Arbeitsmarkt und das Produktionspotenzial auswirken könnte*

---

Ein erhebliches Risiko ist dabei, dass sich ein Großteil dieses Anstiegs der Arbeitslosigkeit infolge des Abgleitens zahlreicher Arbeitsloser in die Langzeitarbeitslosigkeit bzw. ihres Ausscheidens aus der Erwerbsbevölkerung strukturell verfestigen könnte. Dieses unerwünschte Phänomen war während früherer Rezessionen in einer Reihe von OECD-Ländern zu beobachten, wo die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Stand vor der Krise selbst dann noch auf einem höheren Niveau verharrte, als die Produktion wieder bei ihrer Potenzialrate lag, und es viele Jahre dauerte, bis sie wieder auf den Stand vor der Krise gesenkt werden konnte, sofern dies überhaupt gelang. Zu einem solchen hartnäckigen Fortbestehen der Arbeitslosigkeit kommt es, weil Langzeitarbeitslose auf Grund ihres sinkenden Humankapitals für Arbeitgeber an Attraktivität verlieren und weil sie in ihren Bemühungen zur Arbeitsuche mit der Zeit nachlassen.

### *Die Regierungen haben in jüngster Zeit Schritte unternommen, um das Risiko chronisch hoher Arbeitslosigkeit einzudämmen*

---

Angesichts des Risikos, dass sich die drastisch gestiegene Arbeitslosigkeit verfestigt, kommt der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine wesentliche Rolle dabei zu, einer solchen Situation vorzugreifen, indem sie eine rasche Wiedereingliederung der Arbeitsuchenden ins Erwerbsleben fördert und die Anhebung ihres Qualifikationsniveaus unterstützt, damit sie produktivere Arbeitsplätze finden können, wenn die Erholung an Fahrt gewinnt. Die meisten der in jüngster Zeit in den OECD-Ländern verabschiedeten Konjunkturpakete zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beinhalten zusätzliche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen, um die negativen Auswirkungen der Krise auf Arbeitskräfte und Niedrigeinkommenshaushalte abzufedern.

---

## *Die Sicherheitsnetze werden verstärkt ...*

---

An vorderster Front stehen hierbei die sozialen Sicherheitsnetze (Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe), die im Wirtschaftsabschwung eine wesentliche Rolle bei der Stützung der Einkommen entlassener Arbeitskräfte spielen. Im Falle vieler freigesetzter Arbeitskräfte kam zwar die automatische Einkommensstützung durch die Arbeitslosenversicherung zum Tragen, in einigen OECD-Ländern besteht jedoch nur ein begrenzter Arbeitslosenversicherungsschutz, insbesondere in jenen Ländern, in denen Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse und andere „atypische Beschäftigungsformen“ einen bedeutenden Anteil des Arbeitsmarkts ausmachen. Arbeitskräfte in solchen Beschäftigungsverhältnissen zählen oft zu den ersten, die entlassen werden, und haben geringeren Anspruch auf Lohnersatzleistungen. In einer Reihe von Ländern wurden Anstrengungen zur Ausdehnung des Arbeitslosenversicherungsschutzes und in einigen Fällen auch der Höchstdauer des Leistungsbezugs unternommen, um das Sicherheitsnetz effektiver zu gestalten. Derartige Maßnahmen sollten jedoch sorgfältig konzipiert werden, um nachteilige Auswirkungen auf die Arbeitsanreize, durch die sich die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern könnte, so gering wie möglich zu halten.

---

## *... ebenso wie die Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, es muss jedoch noch mehr getan werden*

---

Gleichzeitig haben die Regierungen sich auch bemüht, die Ressourcen für Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) aufzustocken, mit denen Arbeitslose bei der Arbeitsuche unterstützt werden sollen. Gemessen an den insgesamt für die Konjunkturpakete bereitgestellten Mitteln sowie an der Größenordnung und dem Tempo des Arbeitsplatzabbaus, den die gegenwärtige Krise nach sich zieht, nehmen sich die Aufwendungen für AAMP in vielen Ländern jedoch recht bescheiden aus. Dies könnte bedeuten, dass eine Chance vertan wird. Auch wenn bei Forderungen nach zusätzlichen öffentlichen Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme nicht außer Acht gelassen werden darf, dass der derzeitige und der darüber hinaus noch zu erwartende Anstieg der Staatsverschuldung in vielen Ländern den Spielraum der Finanzpolitik mehr und mehr einschränkt, können Erwägungen der Kosteneffektivität doch für solche Ausgaben sprechen. Wir haben inzwischen eine breite Kenntnis der Maßnahmen, die sich in diesem Bereich bewährt oder nicht bewährt haben. In dieser Ausgabe des Beschäftigungsausblicks wird darüber hinaus auf neue Forschungsarbeiten der OECD eingegangen, in denen gezeigt wird, wie die Zusammensetzung der AAMP-Ausgaben sich im Verlauf des Konjunkturzyklus verändern sollte, damit eine größtmögliche Wirksamkeit gewährleistet ist.

---

## *Wirkungsvolle Wiedereingliederungsdienste können bei der Bewältigung chronisch hoher Arbeitslosigkeit einiges bewirken ...*

---

Eine Hauptpriorität besteht darin, wirkungsvolle Arbeitsvermittlungsdienste für die rasch steigende Zahl der Arbeitssuchenden anzubieten und zu verhindern, dass die Schwächsten unter ihnen den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren und sich in die Nichterwerbstätigkeit zurückziehen. Viele Länder können hier auf die großen Fortschritte setzen, die in den vergangenen zehn Jahren bei der Umsetzung erfolgreicher Aktivierungsstrategien bzw. Konzepte des Förderns und Forderns erzielt wurden, bei denen die Leistungsempfänger im Gegenzug für die Inanspruchnahme von Leistungen und Wiedereingliederungsdiensten verpflichtet sind, sich aktiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen und an Fortbildungsmaßnahmen oder Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen, was über die Androhung von Leistungskürzungen durchgesetzt wird. Es ist wichtig, auf den bisherigen Erfolgen in diesem Bereich aufzubauen und den Aktivierungsansatz nicht einfach aufzugeben, nur weil die Zahl der Stellenausschreibungen gesunken ist, auf die sich die Arbeitssuchenden bewerben können. Stattdessen muss der Aktivierungsansatz in gewissem Umfang an die veränderten Umstände einer tiefen Rezession angepasst werden. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die grundlegende Unterstützung bei der Arbeitsuche während des gesamten Abschwungs aufrechterhalten wird. Auch in einer tiefen Rezession werden von Unternehmen, die neue Marktchancen zu nutzen wissen, viele Arbeitsplätze geschaffen, und die Arbeitsvermittlungsdienste können eine entscheidende Rolle bei der raschen Besetzung dieser Stellen spielen.

---

*... der Fokus sollte sich jedoch etwas in Richtung eines „Train-first“-Ansatzes verlagern*

---

Gleichzeitig deuten Forschungsarbeiten der OECD darauf hin, dass es ratsam wäre, den Fokus der Aktivierungsmaßnahmen und die dafür bereitgestellten Ressourcen im Fall von Personen, bei denen ein hohes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit besteht, von dem vor der Krise tendenziell vorherrschenden „Work-first“-Ansatz etwas in Richtung eines „Train-first“-Ansatzes zu verlagern. Dies dürfte zum gegenwärtigen Zeitpunkt von besonderer Bedeutung sein, da die globale Wirtschaftskrise den Strukturwandel in den OECD-Ländern beschleunigt und Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung entscheidend dazu beitragen können, dass die Arbeitskräfte mit den richtigen Qualifikationen für neu entstehende Arbeitsplätze ausgestattet sind.

---

*Maßnahmen zur Stützung der Arbeitskräftenachfrage können ebenfalls hilfreich sein, wenn sie zielgerichtet und befristet sind*

---

Die Rezession brachte einen Einbruch der Nachfrage und eine ausgeprägte Kreditklemme mit sich, durch die die Unternehmen hart getroffen wurden, was zu Entlassungen im großen Maßstab geführt hat. Viele OECD-Länder haben neue Subventionen eingeführt bzw. bestehende Leistungen aufgestockt, die die Unternehmen dazu ermutigen sollen, Arbeitskräfte weiterzubeschäftigen oder einzustellen (z.B. Kurzarbeitsprogramme, Einstellungsbeihilfen, Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge usw.). Auf kurze Sicht kommen diese Subventionen positiv zum Tragen, was die Stützung der Arbeitskräftenachfrage anbelangt. In der Vergangenheit haben sie jedoch oftmals zu hohen Wohlfahrtsverlusten durch Mitnahmeeffekte geführt. Um diese Verluste auf ein Mindestmaß zu begrenzen, ist es wichtig, dass derartige Programme befristet und auf solche Unternehmen zugeschnitten sind, die sich lediglich mit einem vorübergehenden Nachfragerückgang konfrontiert sehen, bzw. solchen Arbeitskräften zugute kommen, bei denen ein hohes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit besteht. Sind diese entscheidenden Voraussetzungen nicht gegeben, besteht ein erhebliches Risiko, dass diese Programme nicht nur weniger effektiv bei der Erhaltung von Arbeitsplätzen sind, sondern auch zu einem Hindernis für den Aufschwung werden, indem sie die erforderliche Reallokation der Arbeitskräfte von schrumpfenden zu expandierenden Unternehmen bremsen.

Die vorliegende Ausgabe des Employment Outlook befasst sich auch mit dem Prozess der Schaffung und Zerstörung von Arbeitsplätzen sowie der Mobilität der Arbeitskräfte und untersucht die Auswirkungen beider Aspekte auf das Produktivitätswachstum. Darüber hinaus bietet sie eine detaillierte Analyse des Phänomens der Armut trotz Erwerbstätigkeit (Working Poor) und der Frage, wie Politikmaßnahmen die Arbeitsanreize für Personen mit niedrigem Verdienstpotezial bei gleichzeitiger Stützung des Lebensstandards ihrer Familien erhöhen können. Ferner werden die Trends beim Bezug von Krankengeld sowie Invaliditätsrenten untersucht und Politikmaßnahmen analysiert, die die Erwerbsbeteiligung von Personen mit Gesundheitsproblemen fördern können.

## **Welche Folgen hat die Beschäftigungskrise für die Arbeits- und Sozialpolitik?**

Die Regierungen müssen energisch eingreifen, um die sozialen und ökonomischen Kosten der gegenwärtigen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise zu begrenzen. Im Vordergrund steht dabei erstens, sicherzustellen, dass eine ausreichende Einkommensstützung für entlassene Arbeitnehmer und andere Arbeitskräfte, die auf solche Leistungen angewiesen sind, zur Verfügung steht. Befristete Ausweitungen der Leistungsbezugsdauer bei Arbeitslosigkeit oder eine Ausdehnung des Arbeitslosenversicherungsschutzes auf Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen können in manchen Ländern wünschenswert sein, sofern die Anreize zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes dadurch nicht beeinträchtigt werden. Zweitens gilt es, wirkungsvolle Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik weiter aufzustocken, um einer größeren Anzahl von Arbeitsuchenden die nötige Hilfe bei der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben zu bieten und den Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Die grundlegende Unterstützung bei der Arbeitssuche sollte während des gesamten Abschwungs aufrechterhalten werden, wobei jedoch eine stärkere Konzentration auf Qualifizierungsmaßnahmen, Einstellungsbeihilfen und subventionierte Beschäftigungsprogramme erforderlich sein könnte, um sicherzustellen, dass schwerer vermittelbare Arbeitssuchende nicht den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren. Wichtig ist es auch, ein einsatzbereites Arbeitskräfteangebot für den Aufschwung zu sichern, weshalb der Versuchung widerstanden werden muss, Wege in die Früh- oder Invaliditätsrente zu öffnen.

## Wie wirken sich branchen-, unternehmens- und arbeitskraftspezifische Merkmale auf die Arbeitsplatz- und Arbeitskräftefluktuation aus?

Selbst in Abschwungphasen werden fortwährend neue Unternehmen gegründet, während bestehende Unternehmen expandieren, schrumpfen oder schließen. In diesem Prozess werden viele Arbeitsplätze geschaffen und Arbeitskräfte eingestellt; gleichzeitig werden viele Stellen gestrichen und verlassen zahlreiche Arbeitskräfte ihren Arbeitgeber. Befunde aus international harmonisierten Daten zur Bruttoarbeitsplatzfluktuation (d.h. zur Schaffung und zum Abbau von Arbeitsplätzen durch Unternehmen) und zur Bruttoarbeitskräftefluktuation (d.h. zu den Einstellungen und Kündigungen) deuten darauf hin, dass jedes Jahr im OECD-Durchschnitt mehr als 20% des Arbeitsplatzbestands geschaffen bzw. abgebaut werden und rund ein Drittel aller Arbeitskräfte neu eingestellt wird bzw. den bisherigen Arbeitgeber verlässt. Arbeitsplatz- und Arbeitskräftefluktuationen unterscheiden sich indessen deutlich je nach Land, Branche und Arbeitskraftkategorie. In Ländern wie den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich ist die Bruttoarbeitsplatz- und -arbeitskräftefluktuation nahezu doppelt so hoch wie in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern. Dieser Reallokationsprozess scheint produktivitätssteigernd zu wirken: In den meisten Ländern ist die Zerstörung von Arbeitsplätzen in älteren, weniger effizienten Unternehmen stärker, wohingegen die Schaffung neuer Arbeitsplätze vor allem in jungen, effizienteren Unternehmen stattfindet.

## Ist Erwerbstätigkeit das beste Mittel gegen Armut?

Erwerbstätigkeit verringert das Armutsrisiko beträchtlich, löst jedoch nicht alle Probleme. Im OECD-Durchschnitt sind 7% der Personen, die in privaten Haushalten mit mindestens einem erwerbstätigen Mitglied leben, von Armut betroffen. Das Phänomen der Armut trotz Erwerbstätigkeit steht zwar oft mit unzureichender Erwerbsbeteiligung im Zusammenhang, d.h. es erklärt sich aus Teilzeitarbeit mit sehr geringer Stundenzahl oder aus sehr kurzen Beschäftigungsdauern im Jahresverlauf, andere Faktoren kommen jedoch ebenfalls ins Spiel. Eine hohe Armutsquote ist insbesondere bei Familien mit Kindern festzustellen. In dieser Hinsicht kommt Sozialtransfers eine wesentliche Rolle zu, und zwar genau aus dem Grund, dass sie gezielt auf die sozial schwächsten Haushalte ausgerichtet werden können; im OECD-Durchschnitt verringern sie den Anteil derjenigen, die trotz Erwerbstätigkeit in Armut leben, um nahezu die Hälfte. Eine besonders wirkungsvolle Form dieser Transferleistungen können Lohnergänzungsleistungen sein, wenn sie gut gestaltet und mit einem – gesetzlich oder tariflich auf moderatem Niveau festgelegten – verbindlichen Mindestlohn kombiniert werden. Da das Risiko der Armut trotz Erwerbstätigkeit weniger mit der Höhe des Stundenlohns als vielmehr der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, der Beschäftigungsdauer oder der Haushaltszusammensetzung zusammenhängt, ist ein Mindestlohn allein dagegen weniger wirksam bei der Verringerung von Armut trotz Erwerbstätigkeit.

## Wege zur (und aus der) Invaliditätsrente: Beurteilung der Rolle von Politikmaßnahmen und persönlichen Umständen

Der Anteil der Empfänger von Invaliditätsrenten hat in den meisten OECD-Ländern zugenommen, insbesondere unter Frauen, jungen Menschen und Personen mit psychischen Problemen. Während Gesundheitsprobleme offenbar eine wichtige Determinante für den Bezug einer Invaliditätsrente darstellen, sind auch andere persönliche und arbeitsbezogene Faktoren für den Verbleib in Beschäftigung bzw. den Zugang zur Invaliditätsrente ausschlaggebend. Der Anteil der Empfänger von Invaliditätsrenten variiert ebenfalls von einem Land zum anderen, was z.T. auf unterschiedliche wirtschaftliche Gegebenheiten und Arbeitsmarktbedingungen, hauptsächlich jedoch auf große Unterschiede bei den Regelungen für den Bezug von Invaliditätsrenten zurückzuführen ist. In der Tat zeigen neue OECD-Indikatoren zur Invaliditätsrentenpolitik, dass sowohl im Hinblick auf die Höhe der Leistungen als auch auf die Bedeutung der Wiedereingliederungskomponente große Unterschiede bestehen. Zugleich haben die meisten Länder den Zugang zur Invaliditätsrente in den letzten zehn Jahren eingeschränkt, während sie die Eingliederung ins Erwerbsleben verbessert haben. Dies ist eine vielversprechende Entwicklung, denn es gibt Belege dafür, dass großzügigere Invaliditätsrentenzahlungen mit einer höheren Anzahl von Leistungsempfängern einhergehen, während umfassendere Beschäftigungs- und Rehabilitierungsprogramme mit geringeren Leistungsbezugsquoten verbunden sind.

## Weitere Informationen

- Abbildung 1.1 Effektive und projizierte Veränderung der Arbeitslosigkeit in ausgewählten OECD-Ländern
- Abbildung 1.18 Diskretionäre Ausgaben für Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- Tabelle 1.6 Höhe der Leistungen bei Arbeitslosigkeit
- Abbildung 1.17 Diskretionäre Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik in Reaktion auf den Wirtschaftsabschwung
- Abbildung 1.2 Vergleich der Entwicklung der Arbeitslosenquoten während früherer Abschwungphasen und im derzeitigen Abschwung
- Abbildung 2.2 In allen Branchen bestehen im Ländervergleich signifikante Unterschiede bei der Arbeitsplatz- und der Arbeitskräftereallokation
- Abbildung 3.5 Armut trotz Erwerbstätigkeit im OECD-Raum
- Abbildung 4.1 Trends beim Bezug von Invaliditätsrenten im OECD-Raum

© OECD

**Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.**

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

**Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.**

**Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter Bookshop [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)**

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate unter: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) oder per Fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

Besuchen Sie unsere Website [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

