

## OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in German

---

### OECD-Beschäftigungsausblick 2004

Zusammenfassung in Deutsch

#### Neubewertung der OECD-Beschäftigungsstrategie

Von John P. Martin

Leiter der Direktion Beschäftigung, Arbeitskräfte und Sozialfragen

#### *Die OECD-Beschäftigungsstrategie hat sich als nützliches Instrument erwiesen, erfordert aber nach zehn Jahren Praxis eine Neubewertung*

Die OECD-Länder haben vor einem Jahrzehnt die Beschäftigungsstrategie als Grundriss für Reformen mit dem Ziel angenommen, die hohe, hartnäckig fortbestehende Arbeitslosigkeit zu senken. Die Beschäftigungsstrategie weist viele Gemeinsamkeiten mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf, die 1997 initiiert wurde. Die OECD-Beschäftigungsstrategie hat für die politische Debatte in den Mitgliedsländern von Anfang an eine wichtige Rolle gespielt. Und aus einer Evaluierung des OECD-Sekretariats von 1999 ging hervor, dass diejenigen Länder, die die Beschäftigungsstrategie besonders weitgehend umgesetzt hatten, mit ihren Arbeitsmarktergebnissen vergleichsweise eher gut abschnitten.

Nun hat sich aber seit 1999 in Bezug auf Arbeitsmarktpolitiken und -ergebnisse in den OECD-Ländern so manches verändert. Daher stellten die Arbeitsminister der OECD-Länder auf ihrem Treffen im September 2003 in Paris fest, dass es an der Zeit sei, im Licht der jüngeren Erfahrungen und künftigen Herausforderungen eine Neubewertung der Beschäftigungsstrategie vorzunehmen.

### ***Bezüglich der Arbeitslosigkeit bleibt noch einiges zu tun ...***

Zuerst einmal besteht nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit. Es stimmt zwar, dass die Arbeitslosenquote im OECD-Raum etwas unter ihrem Niveau von vor 1994 liegt und die jüngsten OECD-Projektionen (vgl. Kapitel 1), gestützt auf das anhaltend starke Wachstum in einigen Ländern (namentlich den Vereinigten Staaten) und die beobachtete Erholung in den meisten anderen Ländern (vor allem in Japan und in geringerem Maß in der Europäischen Union) auf einen leichten Rückgang der Arbeitslosenquoten in den nächsten zwei Jahren hindeuten. Gleichwohl würden die Arbeitslosenquoten in vielen Ländern auch dann noch über ihrem Niveau der siebziger und achtziger Jahre liegen.

### ***... und um den Herausforderungen der demographischen Alterung zu begegnen, müssen mehr und bessere Arbeitsplätze geschaffen werden***

Parallel dazu nehmen die Herausforderungen, die die Bevölkerungsalterung für das künftige Wirtschaftswachstum und den Lebensstandard darstellen, mittlerweile einen viel wichtigeren Rang auf der Politikagenda ein. Die Minister kamen zu dem Schluss, dass diese Herausforderungen am besten dadurch bewältigt werden können, dass mehr und bessere Arbeitsplätze vor allem für jene Gruppen geschaffen werden, die gegenwärtig am Arbeitsmarkt benachteiligt und unverhältnismäßig stark von Arbeitslosigkeit und Nichterwerbsbeteiligung betroffen sind. Hier besteht noch ein großer Handlungsbedarf. In der OECD sind durchschnittlich rd. 35% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ohne Beschäftigung – die Mehrzahl von ihnen fällt statistisch gesehen unter die Rubrik der „nicht am Erwerbsleben Beteiligten“, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen könnten und dies häufig auch gern tun würden. Hinter dieser Zahl verbergen sich bedeutende Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern; so beträgt die Quote der nicht am Erwerbsleben Beteiligten weniger als 30% in Australien, den Niederlanden, Neuseeland, den nordischen Ländern (außer Finnland), Nordamerika, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich, aber über 40% in Belgien, Mittel- und Osteuropa, Griechenland, Italien, Mexiko und der Türkei.

Die Beschäftigungsstrategie wurde zu einer Zeit konzipiert, da die Senkung der hartnäckig hohen Arbeitslosigkeit in vielen Ländern das Hauptanliegen darstellte. Im Rahmen dieser Neubewertung soll untersucht werden, inwieweit die Handlungsempfehlungen der Beschäftigungsstrategie im Hinblick auf das Ziel, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, vielleicht überprüft und/oder erweitert werden müssen.

### ***Beschäftigungsfördernde Maßnahmen müssen jedoch mit sozialen Zielen in Einklang gebracht werden. Die Regierungen sollten dabei ihr besonderes Augenmerk richten auf: Arbeitsplatzsicherheit ...***

So große Bedeutung dem Ziel, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, auch zukommt, muss dessen Verwirklichung doch mit anderen sozialen Zielen verknüpft werden, insbesondere einem hinreichenden sozialen Schutz, der besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Familie sowie mit Erwägungen der sozialen Gerechtigkeit, die je nach den nationalen Präferenzen variieren können.

Die Reform der Beschäftigungsschutzbestimmungen stellt in dieser Hinsicht einen wichtigen Aspekt dar. In Kapitel 2 wird gezeigt, dass eine Lockerung dieser Bestimmungen den Arbeitgebern die Einstellung von Arbeitskräften erleichtern würde. Damit würden

sich wiederum die Aussichten auf einen Arbeitsplatz für solche Gruppen verbessern, die besondere Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben, wie insbesondere Jugendliche und Frauen. Diese Reformen würden den Arbeitgebern jedoch zugleich auch Entlassungen erleichtern und somit bei Arbeitnehmern der mittleren und höheren Altersgruppen die Besorgnis über die Arbeitsplatzunsicherheit vergrößern. Zudem sollte auch der Art der vorgeschlagenen Beschäftigungsschutzreformen besonderes Augenmerk gelten. Wie in Kapitel 2 gezeigt wird, haben einige Länder in den letzten zehn Jahren die Bestimmungen für befristete und sonstige „nicht reguläre“ Arbeitsverhältnisse gelockert, während die Schutzbestimmungen für unbefristete Arbeitsverträge praktisch unverändert blieben. Die Folge war, dass die Häufigkeit nicht regulärer Beschäftigungsformen in einigen Ländern zugenommen hat, wobei die betroffenen Arbeitnehmer diese Beschäftigungsbedingungen nicht immer frei wählen konnten. Daher stellt sich die Frage nach Kosten und Nutzen von ausschließlich auf nicht reguläre Arbeitsverhältnisse gerichteten Reformen, im Vergleich zu Kosten und Nutzen von Änderungen der Bestimmungen für reguläre Arbeitsverhältnisse. Ferner wird auch untersucht, welche sonstigen arbeits- und produktmarktpolitischen Maßnahmen und Einrichtungen Einfluss auf diese Kosten und Nutzeffekte haben.

Stellt man all diese Faktoren in Rechnung, so könnte ein gewisses Maß an Kündigungsschutz im Verein mit einem gut funktionierenden Arbeitslosenversicherungssystem, effektiven Diensten zur Förderung der Rückkehr ins Erwerbsleben und Produktmarktwettbewerb zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der Notwendigkeit eines dynamischeren Arbeitsmarkts einerseits und der Wahrung von Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit andererseits beitragen. Die Ausgestaltung dieses Policy Mix und seine Anpassung an die jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten verdient im Rahmen dieser Neubewertung eine eingehendere Untersuchung.

### *... die Methoden zur Förderung der Arbeitsanreize ...*

Wenn einige der bisherigen Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie auch eindeutig die Arbeitsanreize stärken, könnten sie doch zugleich Probleme im Zusammenhang mit der sozialen Sicherung heraufbeschwören. So wird z.B. eine Kürzung von Niveau bzw. Dauer der Sozialleistungen den Ertrag der Arbeit im Verhältnis zu fortgesetztem Leistungsbezug steigen lassen. Eine signifikante Verschärfung der Anspruchskriterien für den Bezug solcher Leistungen könnte sicherstellen helfen, dass Personen, die erwerbsfähig sind, sich nicht vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Dabei muss aber sorgfältig darauf geachtet werden, dass schwer vermittelbare Personen durch solche Maßnahmen nicht vollständig aus dem Leistungssystem herausfallen und in Armut geraten.

So gesehen könnte die Anwendung des so genannten Konzepts der „wechselseitigen Verpflichtungen“ in Bezug auf den Sozialleistungsbezug der Verwirklichung der Ziele sowohl im Bereich der Beschäftigung als auch des sozialen Schutzes förderlich sein. Im Rahmen eines solchen Konzepts werden den Sozialleistungsempfängern Beratungsdienste, Hilfe bei der Stellensuche und andere Serviceleistungen zur Förderung der Rückkehr in das Erwerbsleben geboten. Die Arbeitslosen ihrerseits müssen sich als Gegenleistung für den weiteren Leistungsbezug aktiv um eine Stelle bemühen oder Schritte zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit unternehmen. In den letzten Jahren wurde umfangreiches Belegmaterial über Gestaltung, Umsetzung und Effektivität einer solchen

beschäftigungsorientierten Sozialpolitik zusammengetragen. Bei der Neubewertung wird das besondere Augenmerk der Frage gelten, wie diese Aktivierungsmaßnahmen die Rückkehr ins Erwerbsleben und die diesbezügliche Rolle der Arbeitsverwaltungen wirksam unterstützen können, insbesondere was die Beziehung von Krankengeld, von Leistungen auf Grund verminderter Erwerbsfähigkeit sowie von Beihilfen für Alleinerziehende betrifft, deren Zahl in vielen OECD-Ländern im letzten Jahrzehnt erheblich gestiegen ist.

Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit muss aber gleichzeitig mit handfesten Vorteilen für die betreffende Person und deren Familie verbunden sein. Hier können u.a. Arbeitsanreizmaßnahmen (wie die Gewährung beschäftigungsabhängiger Sozialleistungen zur Aufbesserung niedriger Verdienste oder die Senkung der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge speziell für Niedriglohnbezieher) Leistungsempfängern bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt helfen. Ein zentrales Thema der Neubewertung wird ferner auch die eingehendere Untersuchung der Frage sein, welche Reformen der Abgaben- und Leistungssysteme wirksam sind und welche nicht und wie sich die Wechselwirkungen mit den Mindestlöhnen gestalten.

### ***... die Effekte der Arbeitsflexibilität auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ...***

Eine der allgemeinen Handlungsempfehlungen der Beschäftigungsstrategie bezieht sich auf die Notwendigkeit, die „Arbeitszeitflexibilität“ zu erhöhen, und in vielen OECD-Ländern wird in zunehmendem Maße auf „nicht der Regel entsprechende“ Arbeitszeitregelungen zurückgegriffen, wie namentlich eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung, Beschäftigung außerhalb der Standardarbeitszeiten sowie variable Arbeitszeiten.

Die bisherigen Erfahrungen mit diesen Beschäftigungsformen bestätigen weitgehend die Hoffnung, dass solche Maßnahmen zu einer Steigerung der Beschäftigung beitragen. So kann z.B. ein größeres Angebot an verschiedenen Optionen der Teilzeitarbeit Eltern mit kleinen Kindern mehr Mittel an die Hand geben, Beruf und Kindererziehung miteinander zu vereinbaren, und einer Reihe älterer Arbeitnehmer zugleich die Möglichkeit eröffnen, länger im Beruf zu bleiben, während flexiblere Arbeitszeiten den Firmen die Anpassung an wechselnde Arbeitsbelastungen erleichtern können. In Kapitel 1 wird jedoch klargestellt, dass gewisse davon abweichende Arbeitszeitregelungen es den Arbeitnehmern nicht leichter, sondern eher schwerer machen, ihre Berufstätigkeit mit den familiären Pflichten in Einklang zu bringen. So berichten z.B. Arbeitnehmer, die abends, nachts oder an Wochenenden ihrem Beruf nachgehen, wie auch Personen, die unberechenbare oder besonders lange Arbeitszeiten haben, von wesentlich größeren Konflikten zwischen beruflichen und familiären Verpflichtungen. Weitere Fortschritte bei der Steigerung der Beschäftigungsquoten, namentlich für bestimmte Arbeitsmarktgruppen, müssen daher Hand in Hand gehen mit Initiativen für eine bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben. Diesem Thema wurde in der ursprünglichen Beschäftigungsstrategie nicht genügend Platz eingeräumt, weshalb ihm im Rahmen der Neubewertung größere Beachtung geschenkt werden soll.

***... sowie die Konsequenzen des größer werdenden qualifikationsbedingten Lohngefälles, das ein zusätzliches Argument für lebenslanges Lernen darstellt***

Es gibt eine Fülle von Belegen, die die Annahme erhärten, wonach der in den OECD-Ländern in den letzten beiden Jahrzehnten beobachtete technische Fortschritt systematisch zu Gunsten qualifizierter und umgekehrt zu Lasten nicht qualifizierter Arbeitskräfte ging. Das zeigt wiederum, dass zwischen Beschäftigung und sozialer Gerechtigkeit ein potenzieller Zielkonflikt besteht. Vielleicht müssen die Löhne Geringqualifizierter (im Verhältnis zu den Verdiensten Hochqualifizierter) sinken, wenn die Kräftenachfrage für diese Gruppe von Arbeitnehmern gestärkt werden soll. Die Belege in Kapitel 3 bestätigen, dass sich die Lohnunterschiede in den vergangenen zwanzig Jahren der Tendenz nach vergrößert haben und die Beschäftigungsentwicklung häufig in jenen Ländern günstiger verlief, in denen sich das Verdienstgefälle am stärksten vergrößert hat.

Lebenslanges Lernen könnte sich als wirksames Mittel zur Verbesserung der langfristigen Beschäftigungsaussichten erweisen und so den Zielkonflikt zwischen Effizienz und sozialer Gerechtigkeit entschärfen. Kapitel 4 zeigt anhand empirischer Befunde, dass – unter sonst gleichen Bedingungen – Arbeitnehmer, die an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, mehr Chancen haben, ihren Arbeitsplatz zu behalten, als Arbeitnehmer ohne Weiterbildung. Auch bei einem Stellenverlust sind die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitnehmern, die zuvor an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, relativ gut. Es gibt ferner auch Hinweise darauf, dass Weiterbildungsmaßnahmen für eine bestimmte demographische Gruppe keine bedeutenden Verdrängungseffekte *innerhalb* dieser Gruppe zur Folge haben; vielmehr kommt es zu einem positiven Nettobeschäftigungseffekt für die Gruppe insgesamt. Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen dürften daher am lohnendsten für gering entlohnte Arbeitnehmer sein, die für negative Schocks besonders anfällig sind und häufig zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbsbeteiligung hin- und herwechseln, was die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik erschwert. Solche Maßnahmen könnten auch die Fähigkeit und Bereitschaft älterer Arbeitnehmer zum längeren Verbleib im Berufsleben steigern.

Diese Befunde erhärten ebenso wie die im letztjährigen *Beschäftigungsausblick* dargelegten Argumente die Bedeutung des lebenslangen Lernens als eines tragenden Pfeilers der Beschäftigungsstrategie. In diesem Bereich bedarf es jedoch noch konkreterer Handlungsvorschläge. Daher soll im Rahmen der Neubewertung die Rolle der verschiedenen Kofinanzierungssysteme sowie der Maßnahmen zur Stärkung der Anreize für Investitionen in die berufliche Qualifizierung von Arbeitnehmern mit niedrigen Bildungsabschlüssen und anderen unterrepräsentierten Gruppen eingehender untersucht werden.

***Ferner muss geprüft werden, wie der Übergang von nicht deklariertem Erwerbstatigkeit in formale Beschäftigungsverhältnisse erleichtert werden kann***

In mehreren OECD-Ländern, wie z.B. den mittel- und osteuropäischen Ländern, Mexiko, der Türkei sowie einigen Ländern Südeuropas und weiten Teilen des Nicht-OECD-Raums gibt es einen signifikanten Anteil von Arbeitnehmern, die sich in informellen oder nicht deklarierten Beschäftigungsverhältnissen befinden und/oder deren Arbeits-einkommen nicht deklariert ist, um die Zahlung von Steuern oder Sozialabgaben zu vermeiden. Eine solche Situation birgt die Gefahr einer chronisch niedrigen Produktivität. Sie untergräbt ferner die Steuerbasis, so dass weniger Mittel für die Finanzierung

öffentlicher Güter verfügbar sind, was wiederum die Schaffung angemessener Bildungs- und sozialer Sicherungssysteme verhindert, die von zentraler Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt und das Wachstum sind. Die nicht deklarierte Arbeit wurde in den allgemeinen Leitlinien der Beschäftigungsstrategie nicht behandelt, weshalb eine der Aufgaben dieser Neubewertung die Entwicklung diesbezüglicher Empfehlungen ist. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die umfassende Politikanalyse in Kapitel 5, in der untersucht wird, wie der Übergang in die formale Beschäftigung erleichtert werden kann. Zunächst einmal geht es darum, bestimmte Rechtsvorschriften einer Reform zu unterziehen. Insbesondere sollte die Kohärenz der Steuer- und Sozialversicherungssysteme verbessert werden, und zugleich sollten gewisse bürokratische Verwaltungsvorschriften und behördliche Auflagen in Bezug auf die formale Beschäftigung überprüft werden. Darüber hinaus bedarf es einer besseren Umsetzung der bestehenden Vorschriften, wozu auch die Schaffung gut funktionierender Arbeits- und Steueraufsichtsbehörden gehört. Soziale Schutz- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen sollten gezielt den wirklich Bedürftigen zugute kommen, auch wenn diese in der informellen Wirtschaft beschäftigt sind. Gleichzeitig sollten derartige Maßnahmen so gestaltet werden, dass sie eine Eingliederung in die formale Wirtschaft fördern. Ganz allgemein bildet die Qualität der öffentlichen Verwaltung in dieser Beziehung offenbar einen Schlüsselfaktor.

***Schließlich sollte die Möglichkeit der Kombination verschiedener Maßnahmen wie auch alternativer Maßnahmenpakete evaluiert werden***

Die Beschäftigungsstrategie wurde zuweilen als bloße Liste voneinander unabhängiger Empfehlungen angesehen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass *Interaktionen* zwischen Politiken und Bestimmungen die Beschäftigungsergebnisse und die Stärke der Schockresilienz einer Volkswirtschaft beeinflussen können. So können Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung mitunter wirksamer sein, wenn zugleich nachfrageseitige Hindernisse berücksichtigt werden, indem z.B. ein akkommodierendes makroökonomisches Umfeld sichergestellt, der Wettbewerb auf den Produktmärkten stimuliert oder allzu strikte Beschäftigungsbestimmungen abgebaut werden. Um nur ein Beispiel zu nennen: Aktive Arbeitsmarktprogramme werden bei der Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmern, die auf Grund von Nachfrageverlagerungen (z.B. im Zuge der Handelsliberalisierung) ihre Arbeit verloren haben, vermutlich bessere Ergebnisse erzielen, wenn gleichzeitig eine Reform der Produktmarktregulierungen den Wettbewerb anregt.

Bei den Erwägungen über die politischen Wechselwirkungen und Komplementaritäten sollte untersucht werden, weshalb Länder wie Dänemark, die Niederlande, Neuseeland und die Vereinigten Staaten trotz ihrer unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und institutionellen Gegebenheiten ähnlich hohe Beschäftigungsquoten aufweisen. Eine der Hauptaufgaben der Neubewertung wird in der Tat darin bestehen herauszufinden, ob unterschiedliche Reform-„Ansätze“ möglich sind.

***Die Ergebnisse der Neubewertung werden den Ministern der OECD in zwei Jahren vorgelegt werden***

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die OECD gemäß dem ihr von den Arbeitsministern erteilten Mandat eine Neubewertung der Beschäftigungsstrategie in Angriff genommen hat. Ein Teil der für diese Neubewertung verwendeten Befunde wird

in der diesjährigen wie auch in der kommenden Ausgabe des *Beschäftigungsausblicks* dargelegt werden. Ausgehend von diesem Belegmaterial werden die Handlungsleitlinien und die detaillierten Empfehlungen dann modifiziert bzw. fortgeschrieben. Die Minister der OECD-Länder werden in zwei Jahren über die wichtigsten Ergebnisse der Neubewertung beraten. Die Herausforderung besteht darin, eine ausgewogene Reformagenda zu konzipieren, die den Ländern dabei hilft, die notwendige Anpassung an den Strukturwandel zu bewältigen und zugleich die Ziele im Beschäftigungs- und Sozialbereich zu verwirklichen.



© OECD, 2004

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 [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.

E-Mail : [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 1 45 24 13 91

Adresse: OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris cedex 16  
France

