

OECD Employment Outlook - 2007 Edition

Summary in German

OECD-Beschäftigungsausblick – Ausgabe 2007

Zusammenfassung in Deutsch

- Die BRIC-Staaten – d.h. Brasilien, Russland, Indien und China – sind mittlerweile zu wichtigen Akteuren in der Weltwirtschaft geworden. Der *Beschäftigungsausblick 2007* untersucht, wie sich dies auf deren Arbeitsmärkte ausgewirkt hat und gibt auch einen Überblick über die Erwerbsbevölkerung dieser Länder.
- Die vorliegende Ausgabe befasst sich ferner mit der Frage, welche Konsequenzen die Globalisierung für die Arbeitskräfte in den OECD-Ländern hat. Auch wenn die Effekte der Globalisierung weithin übertrieben werden, gibt es doch gewisse Belege für zunehmende Unsicherheit und sich ausweitende Ungleichheiten auf den Arbeitsmärkten.
- Ebenfalls in dieser Ausgabe: Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf die Produktivität, Beschäftigungseffekte der Finanzierung des Sozialschutzes, Maßnahmen der OECD-Länder zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in Beschäftigung.

Im **OECD-Beschäftigungsausblick** werden einmal jährlich zentrale Beschäftigungsfragen erörtert. Zu den Themen der Ausgabe 2007 gehören:

Die Arbeitsmärkte in den BRIC-Staaten

Auf die BRIC-Volkswirtschaften – Brasilien, Russland, Indien und China – entfällt inzwischen ein Viertel des weltweiten BIP, gegenüber nur 17% im Jahr 1990, und für die OECD-Länder sind sie zu wichtigen Wirtschaftspartnern geworden. Der künftige Erfolg der BRIC-Volkswirtschaften wird in starkem Maße von ihren Arbeitsmärkten abhängen. Auf Grund mangelnder Daten und des großen Umfangs der informellen Wirtschaft in diesen Ländern ist eine Untersuchung ihrer Arbeitsmärkte kein leichtes Unterfangen. Es lassen sich aber doch einige Merkmale und Trends identifizieren:

Das **rasche Wachstum** hat die Beschäftigung gefördert. In den BRIC-Staaten zusammengenommen entstanden in den ersten fünf Jahren dieses Jahrhunderts jährlich 22 Millionen neue Arbeitsplätze, verglichen mit 3,7 Millionen im gesamten OECD-Raum.

Dennoch ist die **Unterbeschäftigung** immer noch hoch. In Brasilien und Russland sowie in China (in städtischen Räumen) liegt die Arbeitslosenquote bei rd. 8-9%, in den städtischen Gebieten Indiens ist sie etwas niedriger. Zudem sind hohe Niveaus an Unterbeschäftigung zu beobachten, vor allem unter Frauen in Brasilien und Indien, unter älteren Arbeitskräften in Russland sowie in ländlichen Regionen in China und Indien.

Außer in Russland ist die **informelle Beschäftigung** – d.h. die nicht amtlich gemeldete Beschäftigung, auf die auch keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden – weit verbreitet und weiter im Steigen begriffen. In Brasilien macht sie rund die Hälfte der Gesamtbeschäftigung aus, in Indien etwa 85%.

Die **Lohndisparitäten** haben in China und Indien zugenommen und sind in den beiden anderen BRIC-Staaten weiterhin hoch. Dies scheint die klassische Handelstheorie zu widerlegen, der zufolge die internationale Integration von Volkswirtschaften mit einer großen Zahl unqualifizierter Arbeitskräfte zu einem Anstieg des relativen Lohnniveaus dieser Arbeitskräfte führt.

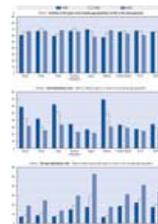
Auf mittlere Sicht kündigt sich in den BRIC-Staaten eine erhebliche **Bevölkerungsalterung** an, die das Angebot an neuen Arbeitskräften begrenzen dürfte. Im Verlauf der kommenden 15 Jahre wird das Wachstum der Erwerbsbevölkerung in Indien nachlassen, in Brasilien um die Hälfte zurückgehen und in China effektiv zum Stillstand kommen. In Russland könnte die Erwerbsbevölkerung sogar schrumpfen.

Mittelfristig wird auch das **Bildungsniveau** in allen BRIC-Staaten deutlich steigen, außer in Russland, wo der Anteil der gut ausgebildeten Arbeitskräfte bereits über dem Niveau der OECD-Länder liegt. In Brasilien, Indien und China ist das Bildungsniveau hingegen wesentlich niedriger als im OECD-Raum. In diesen drei Ländern lässt der Anstieg der

[\[Abb. 1.2\] Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten in den BRIC-Staaten und im OECD-Raum](#)



[\[Abb. 1.7\] Bevölkerungsstruktur in den BRIC-Staaten und im OECD-Raum](#)



Jugendarbeitslosigkeit darauf schließen, dass die Qualität der Bildung u.U. verbessert werden muss, um den Arbeitsmarktanforderungen gerecht zu werden.

Mehr Arbeitsplätze, aber weniger Produktivität?

Ausschlaggebend für das Wachstum des Pro-Kopf-BIP ist sowohl eine Erhöhung des Anteils der Beschäftigten an der Bevölkerung (der Beschäftigungsquote) als auch eine Zunahme der Produktionsmenge je Arbeitskraft (der Arbeitsproduktivität). 2006 wurde in der Neufassung der OECD-Beschäftigungsstrategie eine Reihe von alternativen Maßnahmenpaketen identifiziert, die zur Erhöhung der Beschäftigung und Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen. Manche Beobachter vertreten jedoch die Ansicht, dass es nur mit einer marktbestimmten Arbeitsmarktpolitik wie in den Vereinigten Staaten oder im Vereinigten Königreich möglich ist, gleichzeitig eine Erhöhung der Beschäftigungsquote und der Arbeitsproduktivität zu erzielen.

Welchen Effekt hat die Arbeitsmarktpolitik nun auf die Produktivität? Ein strenger **Beschäftigungsschutz** für Personen, die bereits einen Arbeitsplatz haben, kann die Produktivität senken, weil dadurch die Umverteilung von Arbeitskräften auf aufstrebende neue Branchen mit hoher Produktivität gebremst wird. **Mindestlöhne** hingegen sind anscheinend mit einem Anstieg der Produktivität verbunden, was allerdings darauf zurückzuführen sein könnte, dass es für geringqualifizierte Arbeitskräfte schwieriger wird, einen Arbeitsplatz zu finden. Eine großzügige **Arbeitslosenunterstützung** kann die Produktivität erhöhen, indem sie den Arbeitslosen hilft, ihren Qualifikationen entsprechende Arbeitsplätze zu finden, und indem sie die Schaffung von Arbeitsplätzen mit geringer Sicherheit, aber hoher Produktivität fördert. Da sie Eltern die Möglichkeit geben, berufstätig zu bleiben, können **familienfreundliche Maßnahmen** ebenfalls Produktivitätssteigerungen begünstigen.

Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung können die gemessene Produktivität senken, u.a. indem sie die Beschäftigungsmöglichkeiten für geringer qualifizierte Kräfte erhöhen. Dies drückt das Gesamtproduktivitätsniveau, hat jedoch keinen Einfluss auf die Produktivität der bereits beschäftigten Arbeitskräfte.

Alles in allem gibt es **keine starke Evidenz** für die Annahme, dass sich die in der neuen OECD-Beschäftigungsstrategie befürworteten Maßnahmen nachteilig auf das Produktivitätswachstum auswirken. Sie dürften vielmehr einen positiven Effekt auf das Pro-Kopf-BIP haben und zugleich soziale Vorteile bringen, z.B. in Form einer höheren Beschäftigung.

Zunehmende Gefährdung der OECD-Arbeitskräfte in der globalen Wirtschaft?

Durch die Globalisierung – die Liberalisierung des Welthandels – hat sich das Einkommen der Menschen im OECD-Raum erhöht. So verzeichnen OECD-Länder, in denen sich der Grad der Handelsöffnung um 10

[Abb. 2.2] Zusammenhang zwischen Erhöhung der Beschäftigungsquote und Produktivitätswachstum



[Abb. 2.7] Effekt von Elternurlaubsregelungen auf die Produktivität



Prozentpunkte erhöht, beispielsweise einen Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen um rd. 4%.

Trotz dieser Zuwächse ist in der **Öffentlichkeit eine sehr zwiespältige Einstellung** zur Globalisierung festzustellen. Die Globalisierung hat zwar dazu beigetragen, dass die Einkommen vieler Arbeitskräfte gestiegen sind, für einige – vor allem für die Geringqualifizierten – hat sich die Situation jedoch verschlechtert, und inzwischen herrscht in der Öffentlichkeit echte Besorgnis darüber, dass die Globalisierung das Lohnniveau und die Arbeitsbedingungen in den OECD-Ländern beeinträchtigen könnte. Wie berechtigt sind diese Befürchtungen?

Es gibt gewisse Belege dafür, dass die verstärkte Handelsintegration in den vergangenen Jahrzehnten für die Arbeitskräfte im OECD-Raum mit einer Zunahme von **Verdienstungleichheit und -unsicherheit** verbunden war. Diese Beobachtung muss allerdings in verschiedener Hinsicht relativiert werden. Erstens lassen sich die Effekte der Globalisierung nur schwer von denen des technologischen Wandels bzw. der Strukturreformen isolieren, und zweitens sind sie nicht so groß, wie allgemein angenommen wird.

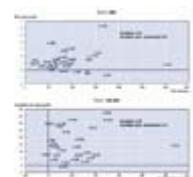
Die Konsequenzen der Globalisierung für die Arbeitskräfte sind unterschiedlich und hängen z.T. von deren Qualifikationsniveau ab. Wenngleich das **Offshoring**, die Auslagerung von Aktivitäten ins Ausland, kaum Auswirkungen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten hat, kann sie doch die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften reduzieren, weil die Unternehmen vermutlich dazu tendieren, die einfachsten Produktionsstufen ins Ausland zu verlagern.

Grundsätzlicher gilt, dass die Globalisierung einer von mehreren Faktoren ist – darunter auch die Politikreformen im Inland und der technologische Wandel –, die zu einer **höheren Flexibilität** sowohl der Löhne als auch der Arbeitsnachfrage führen, die inzwischen beide stärker auf wirtschaftliche Schocks reagieren.

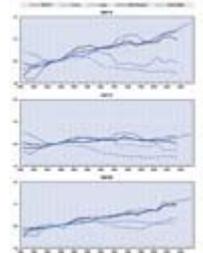
Ein Indikator für diese Veränderung ist die **Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage**, die sich zwischen 1980 und 2002 von 0,2 auf 0,5 (in absoluten Zahlen) erhöht hat. Dies drückt sich in einem dynamischeren Arbeitsmarkt aus, auf dem sich Mobilität und die richtigen Qualifikationen auszahlen. Wachsende Konkurrenz aus dem Ausland resultiert in der Tat in zunehmendem Arbeitsplatzwechsel.

Was die **Einkommensdisparitäten** anbelangt, so hat sich der Lohnanteil am Nationaleinkommen verringert, in einigen Ländern sogar recht drastisch. Außerdem ist ein wachsendes Verdienstgefälle festzustellen, das jedoch größtenteils einem starken Anstieg der Verdienste in den oberen 10% des Verdienstspektrums und weniger einem Verdienstrückgang am unteren Ende des Spektrums zuzuschreiben ist. Inwieweit die Globalisierung zu diesen Veränderungen beigetragen hat, ist nicht klar. Die Veränderungen in der Verdienstverteilung legen aber zumindest den Schluss nahe, dass die Globalisierung einer kleinen Elite von Arbeitskräften und Investoren die Möglichkeit gibt, sich von der Masse zu distanzieren.

[Abb. 3.6] Lohnwachstum und Zusammenhang mit der Handelsöffnung



[\[Abb. 3.8\] Entwicklung der Verdienstdisparitäten in 10 OECD-Ländern seit 1980](#)



Als Reaktion auf all diese Veränderungen müssen die Regierungen **Maßnahmenpakete** konzipieren, die sich auf Regulierungs-, Beschäftigungs- und Sozialschutzfragen erstrecken, um damit die Arbeitskräfte auf zunehmend dynamischen Arbeitsmärkten zu unterstützen, wobei der Weiterentwicklung der Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung besonderes Augenmerk gelten sollte.

Die Finanzierung des Sozialschutzes und deren Beschäftigungseffekte

Auf die öffentlichen Ausgaben für Leistungen des Sozialschutzes – hauptsächlich Gesundheitsversorgung und Renten – entfällt im Durchschnitt der OECD-Länder rund ein Viertel des BIP. Die Größenordnung dieser Ausgaben und die Art und Weise, wie sie finanziert werden – aus dem allgemeinen Steueraufkommen, durch Einkommensteuern oder durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung –, können Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte haben.

Durch die Finanzierung der Sozialausgaben schiebt sich ein **Keil** zwischen den Nettoverdienst der Arbeitskräfte und die Kosten ihrer Beschäftigung (in Höhe ihrer Einkommensteuerschuld zuzüglich der von ihnen und ihren Arbeitgebern zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge). Je höher dieser Steuerkeil ist, umso größer ist im Allgemeinen auch der Effekt auf die Arbeitsmärkte. Die tatsächlichen Auswirkungen hängen jedoch von drei Hauptfaktoren ab:

Steuermix. Verschiedene Gründe sprechen dafür, öffentliche Sozialschutzprogramme mit stark kollektivem Charakter, z.B. die Gesundheitsversorgung, aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren. Zur Finanzierung von stärker an den Arbeitsmarktstatus geknüpften Systemen, wie der Arbeitslosen- oder der Rentenversicherung, sollten hingegen Sozialversicherungsbeiträge verwendet werden. Durch stärkeren Rückgriff auf das allgemeine Steueraufkommen – Einkommen- und Verbrauchsteuern, möglicherweise aber auch Umwelt- und Vermögensteuern – kann der Steuerkeil verringert und können die finanziellen Arbeitsanreize erhöht werden. Alle diese Optionen müssen jedoch sorgfältig abgewogen werden, und sie können keinen Ersatz für eine bessere Verwaltung der Sozialausgabensysteme darstellen.

Steuerprogressivität. Der Steuerkeil kann besonders starke Auswirkungen auf die Niedriglohnbeschäftigung haben, vor allem wenn ein hoher Mindestlohn vorgesehen ist. Dies rechtfertigt u.U. eine Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge. Dabei ist in der Regel jedoch mit beträchtlichen Mitnahmeeffekten zu rechnen, und bei starken Absenkungen entsteht ein erhebliches Finanzierungsproblem. Es ist daher äußerst wichtig, das richtige Gleichgewicht zwischen Mindestlohn, Arbeitsbesteuerung und Lohnergänzungsleistungen – den drei Einkommenskomponenten von Geringverdienern – zu finden. Insgesamt ist jedoch eine Entwicklung hin zu einer stärkeren Progressivität der Finanzierungsquellen zu empfehlen.

Verknüpfung zwischen Steuern und Leistungen. Durch die Schaffung einer stärkeren Verknüpfung zwischen den gezahlten Abgaben und den zu erwartenden Leistungen kann der Effekt des Steuerkeils verringert werden. Arbeitnehmer können z.B. niedrigere Nettoverdienste akzeptieren, wenn sie klar erkennen, dass sich dies für sie später in Form höherer Renten auszahlen wird. In diesem Bereich bestehen jedoch erhebliche Hindernisse, bedingt durch die stark kollektive Dimension zahlreicher Sozialschutzsysteme, wie der Gesundheitsversorgung. Als weiteres Beispiel kann angeführt werden, dass die Arbeitgeber u.U. ihr Personalmanagement verbessern werden, wenn die Höhe ihrer Sozialversicherungsbeiträge von der Bilanz des Unternehmens in Bezug auf Entlassungen, Frühverrentung, Krankenstand und Invaliditätsfälle abhängig ist.

Was unternehmen die Länder zur Aktivierung der Arbeitslosen?

Viele Länder unterstützen die Arbeitslosen jetzt verstärkt dabei, eine Beschäftigung zu finden, indem sie sie zu einer aktiveren Arbeitsuche anhalten und ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern. Diese Ansätze weisen eine Reihe gemeinsamer Elemente auf: frühzeitiger und regelmäßiger Kontakt zwischen Arbeitsuchenden und Arbeitsmarktberatern, regelmäßige Berichterstattung über die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und die Bemühungen zur Arbeitsuche, Direktvermittlung in freie Stellen, Aufstellung individueller Aktionspläne und Vermittlung in „aktive Arbeitsmarktprogramme“ (AAMP), um Motivations- und Qualifikationsverluste bei den Arbeitsuchenden zu verhindern.

Aber wie werden solche Strategien **umgesetzt**? Um dies herauszufinden, bat die OECD ihre Mitgliedsländer, einen Fragebogen zu ihren „Aktivierungsmaßnahmen“ auszufüllen. Wenngleich noch weitere Forschungsarbeiten durchgeführt werden müssen, ist doch klar erkennbar, dass sich die Vorgehensweisen in diesem Bereich stark unterscheiden und dass die Länder hier eine zunehmende Zahl verschiedener Instrumente einsetzen.

In den meisten Fällen müssen sich die Arbeitslosen bei der Arbeitsvermittlung **melden**, um finanzielle Unterstützung zu erhalten. Durch die Aufnahme von individuellen Daten über die Arbeitsuchenden und die Beurteilung ihrer Beschäftigungsfähigkeit ist es den Arbeitsmarktdiensten möglich, maßgeschneiderte Interventionen anzubieten. In einer ganzen Reihe von Ländern werden die Leistungen jedoch schon ausgezahlt, lange bevor das Registrierungsverfahren ganz abgeschlossen ist, was dazu führen kann, dass zahlreiche Vermittlungsmöglichkeiten nicht genutzt werden.

In den meisten Ländern wird von den Arbeitslosen eine **regelmäßige Berichterstattung** darüber verlangt, ob sie sich aktiv um einen neuen Arbeitsplatz bemühen und ob sie immer noch arbeitslos sind. Meistens wird von ihnen zudem erwartet, dass sie sich regelmäßig zu intensiven Gesprächen mit den Arbeitsberatern einfinden. Was die Häufigkeit dieser Berichtspflichten und Gespräche anbelangt, bestehen jedoch große Unterschiede. Ähnliche Disparitäten sind auch in Bezug darauf festzustellen, wie häufig die Arbeitsuchenden auf freie Stellen verwiesen werden (offenbar zu selten) und

welcher Gebrauch von aktiven Arbeitsmarktprogrammen für Langzeitarbeitslose gemacht wird.

Insgesamt nehmen **Betreuung und Kontrolle** der Arbeitslosen zu. Dies dürfte eine raschere Wiedereingliederung in Beschäftigung fördern, kann aber auch eine Kehrseite haben: Die Arbeitsuchenden sehen sich u.U. gezwungen, Arbeitsplätze anzunehmen, für die sie nicht geeignet sind. Obwohl eine strikte Überprüfung der Anstrengungen zur Arbeitsuche und „Work-first“-Konzepte wichtig sind, um die Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, darf die Notwendigkeit einer guten Übereinstimmung zwischen Qualifikationen und Arbeitsplatzanforderungen, durch die sich die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse erhöht, nicht außer Acht gelassen werden.

Abschließend ist noch festzustellen, dass sich **aktive Arbeitsmarktprogramme** zwar als ein nützliches Instrument für Langzeitarbeitslose erwiesen haben, dass aber nur wenige Länder der OECD-Empfehlung gefolgt sind, die Teilnahme an solchen Programmen zur Pflicht zu machen. Die Länder mögen gute Gründe haben, diese Entscheidungen den einzelnen Arbeitsberatern zu überlassen, doch sollten sie den Arbeitslosen deutlich zu verstehen geben, dass sich die Häufigkeit solcher Interventionen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit erhöhen wird.

© OECD 2007

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 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 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/

