

# **Kurzfassung**

## **OECD-Beschäftigungsausblick 2003**

**Auf dem Weg zu mehr und besseren Arbeitsplätzen**

**Overview**

**OECD Employment Outlook 2003**

**Towards more and better Jobs**

**German translation**

Die Kurzfassungen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich

[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Diese Kurzfassung ist keine amtliche OECD-Übersetzung.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

## Auf dem Weg zu mehr und besseren Arbeitsplätzen

---

*Unterrepräsentierte Gruppen für eine Erwerbstätigkeit zu mobilisieren, ist zu einem wichtigen Anliegen der Politik geworden ...*

---

Die Arbeitslosigkeit ist in einer Mehrheit von Mitgliedsländern im Steigen begriffen, was uns erneut ins Gedächtnis ruft, dass die Bekämpfung hoher und sich verfestigender Arbeitslosigkeit auf der Politikagenda weiterhin oberste Priorität haben sollte. Die Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen könnte einige Gruppen unverhältnismäßig stark treffen, z.B. ältere Arbeitskräfte, Frauen, Alleinerziehende, Behinderte, Immigranten und benachteiligte Jugendliche. Wie in dieser Ausgabe des *Beschäftigungsausblicks* hervorgehoben wird, sind diese Gruppen im Bereich der Beschäftigung ohnehin unterrepräsentiert, und ihre Mobilisierung für eine Erwerbstätigkeit sollte nunmehr ein Politikanliegen für die OECD-Länder darstellen. Dies erfordert ein breiter angelegtes Konzept zur Reduzierung der *Nichtbeschäftigung*, das sich sowohl auf die Arbeitslosigkeit als auch die Inaktivität erstreckt.

---

*... da dies zugleich wirtschaftlichen und sozialen Zielen dient.*

---

Sich dem globalen Ziel einer Reduzierung der Nichtbeschäftigung – und nicht nur der Arbeitslosigkeit – zu verschreiben, bringt drei wesentliche Vorteile mit sich. Erstens dient es einem sozialen Anliegen. Der Übergang zu einer beschäftigungsorientierten Sozialpolitik beruht auf der Erkenntnis, dass viele Sozialleistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter bei angemessener Ermutigung und Unterstützung arbeiten könnten und sie selbst wie auch die Gesellschaft von ihrer stärkeren Integration in den Arbeitsmarkt profitieren würden. Zweitens haben sich Maßnahmen, die darauf abzielten, die Arbeitslosigkeit durch finanzielle Anreize für den Rückzug aus dem Erwerbsleben zu verringern, als kontraproduktiv erwiesen. Drittens erfordert die Alterung der Bevölkerung dringende Maßnahmen zur besseren Mobilisierung unterrepräsentierter Gruppen. Sofern die Erwerbsquoten dieser Gruppen nicht steigen, wird die demographische Alterung zu einer deutlichen Verlangsamung des Wachstums der Erwerbsbevölkerung führen, mit negativen Folgen für die künftigen Wachstumsaussichten. Alles in allem versprechen Maßnahmen zur Förderung einer stärkeren Erwerbsbeteiligung in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht einen sehr hohen Nutzen.

---

*Bis zu einem gewissen Grad spiegeln die Strukturen der Erwerbsbeteiligung persönliche Präferenzen wider*

---

Gleichwohl muss anerkannt werden, dass Nichtbeschäftigung zuweilen Ausdruck individueller Präferenzen hinsichtlich der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ist. Manche Eltern z.B. – vor allem solche mit kleinen Kindern – ziehen es vor, sich der Erziehung ihrer Kinder zu widmen, statt erwerbstätig zu sein. Ebenso ist der Übergang in den Ruhestand manchmal eine Familienentscheidung: Geht ein Partner in Rente, ist es oft so, dass sich auch der andere Partner aus dem Erwerbsleben zurückzieht, selbst wenn dies einen Einkommensverlust bedeutet. Zweifellos sollten die Regierungen diese Unterschiede in der Lebenssituation und bei den persönlichen Präferenzen respektieren.

---

*In vielen Fällen sehen sich unterrepräsentierte Gruppen jedoch nachfrage- und angebotsseitigen Beschäftigungshindernissen gegenüber ...*

---

Oft ist Nichtbeschäftigung aber auf die Existenz von Hemmnissen für eine Erwerbsbeteiligung – auf beiden Seiten des Arbeitsmarkts – zurückzuführen. Hohe Mindestlöhne und Bestimmungen, die Mindestqualitätsstandards für Arbeitsplätze festlegen, können die Beschäftigungschancen potentiell verringern, insbesondere für bestimmte Gruppen. Auch das Steuer- und Transfersystem kann die Entscheidung in Bezug auf eine Erwerbsbeteiligung beeinflussen und mithin „Inaktivitätsfallen“ entstehen lassen. Als weiteres Beispiel lässt sich anführen, dass viele staatliche Rentensysteme und Frühverrentungsprogramme es häufig finanziell unattraktiv machen, bis zum gesetzlichen Rentenalter im Erwerbsleben zu verbleiben.

---

*... und finden es schwierig beruflich aufzusteigen, wenn sie eine Beschäftigung finden*

---

Außerdem haben einige unterrepräsentierte Gruppen Schwierigkeiten, auf der Karriereleiter nach oben zu kommen, selbst wenn sie eine Beschäftigung finden. Das führt dazu, dass sie oft wieder in Arbeitslosigkeit oder in Inaktivität zurückfallen. Deshalb sollte Fragen der Karriereentwicklung ebenso Aufmerksamkeit gewidmet werden wie Bemühungen, den unterrepräsentierten Gruppen zu einer Erwerbstätigkeit zu verhelfen.

---

*In dieser Ausgabe wird untersucht, wie sich mehr und bessere Arbeitsplätze für alle bereitstellen lassen*

---

Der erste Teil dieser Ausgabe untersucht die Beschäftigungsherausforderungen, denen sich die politischen Entscheidungsträger in den OECD-Ländern gegenübersehen. Er zeichnet die Arbeitsmarktentwicklungen seit Anfang der neunziger Jahre nach (Kapitel 1) und befasst sich mit der Arbeitsmarktsituation von Gruppen, die im Bereich der Beschäftigung unterrepräsentiert sind (Kapitel 2). Im zweiten Teil wird eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsposition dieser Gruppen analysiert (Kapitel 3 bis 5). Solche spezifischen Maßnahmen sollten natürlich mit Aktionen Hand in Hand gehen, die für eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Kräfte nachfrage sorgen und ganz allgemein ein höheres Wirtschaftswachstum fördern – ein Themenkomplex, der über den Rahmen dieser Veröffentlichung hinausgeht.

---

*Zunächst wird darin festgestellt, dass sich hinsichtlich der Beschäftigungslage ein gemischtes Bild ergibt, ...*

---

Kapitel 1 berichtet über einige ermutigende Anzeichen für strukturelle Verbesserungen an den Arbeitsmärkten der OECD-Länder. Ein wesentlicher Teil der in den vergangenen zehn Jahren verzeichneten Beschäftigungsgewinne war struktureller Natur und mithin nachhaltig. Obwohl sich die

Beschäftigungslage seit 2000-2001 in allen Mitgliedsländern verschlechtert hat, ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit bisher doch weniger ausgeprägt als in früheren konjunkturellen Abschwungphasen. Dieses Kapitel befasst sich auch mit Trendentwicklungen bei der Qualität der Arbeitsplätze, wobei Indikatoren für Beschäftigungsunsicherheit, Arbeitsintensität und Stress am Arbeitsplatz untersucht werden. Es konnten keine eindeutigen Belege für eine Verbesserung oder Verschlechterung der Arbeitsplatzqualität gefunden werden.

---

*... und ein berufliches Fortkommen für gewisse Gruppen schwierig ist*

---

Kapitel 2 zeigt, dass noch erheblicher Spielraum für Verbesserungen der Beschäftigungslage unterrepräsentierter Gruppen vorhanden ist. Wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen, laufen viele Frauen, ältere Arbeitskräfte und Personen mit geringerem Bildungsniveau Gefahr, in Niedriglohnarbeitsplätzen blockiert zu bleiben. Außerdem sind sie oft einer erheblichen Beschäftigungsinstabilität ausgesetzt. In der Tat verbringen sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten Personen, die in einem bestimmten Jahr einen Niedriglohn beziehen, mit großer Wahrscheinlichkeit nahezu vier der nachfolgenden fünf Jahre entweder in Niedriglohnbeschäftigung oder in Nichtbeschäftigung. Das legt den Schluss nahe, dass Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten eine wichtige Komponente jeder mittelfristig angelegten Beschäftigungsstrategie sein sollten.

---

*Dann wird eine umfassende Politikstrategie untersucht, die Maßnahmen beinhaltet, die Arbeit lohnend gestalten und den Zugang zu Beschäftigung erleichtern ...*

---

Um diese Probleme in den Griff zu bekommen, ist eine umfassende Strategie zum Abbau der nachfrage- und angebotsseitigen Beschäftigungshemmnisse erforderlich. Vor allem sollte Arbeit finanziell lohnend sein (Kapitel 3). Dies ist besonders wichtig für gering qualifizierte Personen mit begrenztem Verdienstpotal sowie für Niedrigeinkommensfamilien und Alleinerziehende, die Einkommensersatzleistungen erhalten. Verschiedene Länder haben beschäftigungsabhängige Leistungen und Steuergutschriften eingeführt (also Maßnahmen, die Arbeit lohnend machen), um die finanziellen Anreize für Sozialleistungsempfänger zu erhöhen, eine Beschäftigung anzunehmen. Die Löhne müssen aber auch für die Arbeitgeber bezahlbar sein. Ermäßigte Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener haben sich in einigen Ländern als effiziente Maßnahme zur Förderung der Arbeitskräftenachfrage erwiesen.

Finanzielle Anreize reichen für sich genommen jedoch nicht aus: Auch der Zugang zu Beschäftigung sollte durch eine Vielzahl von Dienstleistungen und flexiblen Arbeitsregelungen, wie beispielsweise Teilzeitarbeitsplätze, erleichtert werden. Das könnte dazu beitragen, Arbeit und Familienleben besser miteinander in Einklang zu bringen, oder behinderten Personen dabei helfen, das Beste aus ihrer eingeschränkten Erwerbsfähigkeit zu machen. Für ältere Arbeitskräfte bieten sich flexible Rentenprogramme oder Möglichkeiten einer zweiten Karriere als interessante Reformwege an, wobei zugleich für die Beseitigung von Negativanreizen gesorgt werden muss, die die Einstellung bzw. die Weiterbeschäftigung dieser Arbeitskräfte behindern.

---

*... ebenso wie effektive Aktivierungsstrategien ...*

---

Es bedarf auch stärkerer Anstrengungen, um Bezieher von Arbeitslosengeld und sonstigen nicht beschäftigungsabhängigen Leistungen in Beschäftigung zu bringen. Hierbei können Aktivierungsmaßnahmen eine wichtige Rolle spielen. Kapitel 4 zeigt, dass effektiven Aktivierungsstrategien mehrere Grundsätze gemeinsam sind. Erstens gilt als Vorbedingung für den Leistungsbezug, dass

der/die Betreffende eine aktive Arbeitsuche betreibt und/oder bereit ist, Schritte zur Verbesserung seiner/ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu unternehmen. Zweitens sollte dem Arbeitsuchenden eine Palette von Reaktivierungsdiensten zu Verfügung stehen. Drittens sollten die öffentlichen Arbeitsämter oder andere zuständige Stellen effektiven Kontakt mit den Leistungsempfängern unterhalten, um geeignete Unterstützungsdienste zu bieten, das Arbeitsuchverhalten dieser Personen zu beobachten und sicherzustellen, dass konstante Bemühungen um eine Rückkehr ins Erwerbsleben unternommen werden.

---

*... und berufsbezogene Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die den bestehenden ungleichen Lernchancen Rechnung tragen*

---

Berufsbezogene Fort- und Weiterbildung ist für die Verbesserung der Karriereaussichten von entscheidender Bedeutung. Manche Arbeitskräfte können, wenn sie eine Beschäftigung finden, in Niedriglohnfallen geraten, und durch Trainingsmaßnahmen kann diese Gefahr möglicherweise verringert werden, weil sie den Betroffenen helfen, ihr Produktivitäts- und Verdienstpotal effektiv zu realisieren. Kapitel 5 zeigt indessen, dass unterrepräsentierte Gruppen relativ wenig Fort- und Weiterbildung erhalten. Die Art dieser Ungleichbehandlung ist von Gruppe zu Gruppe ganz verschieden. In einigen Fällen mangelt es für die Arbeitgeber an Anreizen, in das Humankapital dieser Gruppen zu investieren. In anderen Fällen sind es die Arbeitskräfte selbst, denen das Interesse für eine Beteiligung an Lernaktivitäten fehlt. Aus diesem Grund sollten entsprechende Maßnahmen die Anreize für Investitionen in lebensbegleitendes Lernen sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch der einzelnen Arbeitnehmer verbessern. Und die heikle Frage, wer die Kosten für berufsbezogene Fort- und Weiterbildung übernehmen soll, müsste ebenfalls in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und anderen beteiligten Akteuren angegangen werden.

---

*Die Beschäftigungs- und Arbeitsminister der OECD-Länder werden die schwierigen Politikfragen erörtern, die eine solche mittelfristige Strategie aufwirft*

---

Die vorliegende Ausgabe liefert den analytischen Hintergrund für die Tagung der Beschäftigungs- und Arbeitsminister der OECD-Länder, die vom 29.-30. September 2003 zu dem Thema „Auf dem Weg zu mehr und besseren Arbeitsplätzen“ veranstaltet wird. Die Minister werden sich mit einigen der Politikfragen auseinander setzen, bei denen es, was die Mobilisierung unterrepräsentierter Gruppen betrifft, zwischen verschiedenen Aspekten abzuwägen gilt. So werden sie insbesondere die Frage erörtern, ob in der Beschäftigungspolitik den Gruppen, die am Arbeitsmarkt am stärksten benachteiligt sind (z.B. Personen mit Behinderungen) oder den Gruppen, die das größte Potential an Arbeitsressourcen aufweisen (z.B. Frauen und ältere Arbeitskräfte) Priorität eingeräumt werden sollte. Eine weitere Kernfrage für die Diskussionen der Minister lautet, inwieweit es ausreicht, mehr Personen aus unterrepräsentierten Gruppen in Beschäftigung zu bringen, oder ob sich die politischen Entscheidungsträger nicht auch mit Niedriglohnfallen und Beschäftigungsinstabilität befassen müssen. Ferner werden die Minister untersuchen, wie bestehende beschäftigungspolitische Regelungen, die zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit konzipiert worden sind, auf Gruppen am Rande des Arbeitsmarkts ausgedehnt werden können. Sie werden ihre Meinungen darüber austauschen, welche Konzepte funktionieren und welche nicht, und dabei – in einer Zeit sehr angespannter öffentlicher Finanzen – besonders die Kosteneffizienz der Maßnahmen vor Augen haben.

Grundsätzlich werden die Diskussionen der Minister eine Gelegenheit bieten, klar herauszustellen, dass eine Mobilisierung unterrepräsentierter Gruppen einmal wirtschaftlichen Zielen dient und zum anderen eine stärker integrierte Gesellschaft fördern.

# Inhaltsverzeichnis

## **Einführung: Auf dem Weg zu mehr und besseren Ausbildungsplätzen**

### ***Kapitel 1* Mehr und bessere Arbeitsplätze? Gesamtbilanz der vergangenen zehn Jahre**

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

1. Wie stark haben sich die Gesamtergebnisse verbessert?
2. Sind die Fortschritte nachhaltig?
3. Mehr und bessere Arbeitsplätze?

Schlussfolgerungen

*Anhang 1* Ergänzende Daten

Literaturverzeichnis

### ***Kapitel 2* Mobilisierung von Arbeitskräften – Inaktivitätsfallen vermeiden und Hindernisse für den beruflichen Aufstieg beseitigen**

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

1. Erhöhung der Beschäftigung durch Mobilisierung des potentiellen Arbeitskräfteangebots
2. Die zahlreichen Facetten der Nichtbeschäftigung
3. Eine Beschäftigung finden, sie behalten und beruflich aufsteigen

Schlussfolgerungen

*Anhang 1* Ergänzende Daten

Literaturverzeichnis

### ***Kapitel 3* Arbeit lohnend gestalten und möglich machen**

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

1. Finanzielle Anreize: Damit sich Arbeit auszahlt und der Zugang zur Beschäftigung erleichtert wird
2. Beschäftigungsförderung unter Berücksichtigung spezieller Situationen

Schlussfolgerungen

*Anhang 1* Tabellen 3.A1.1 bis 3.A1.4

Literaturverzeichnis

### ***Kapitel 4* Fördern oder dämpfen Transferleistungen die Beschäftigung? Interaktionen zwischen passiven und aktiven Sozialprogrammen**

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

1. Trends bei der Transferabhängigkeit
2. Worin besteht die „aktive“ Ausrichtung von Politikmaßnahmen und wie wird sie gemessen?
3. Ergebnisse „aktiver“ Arbeitsmarktmaßnahmen

Schlussfolgerungen

*Anhang 1* Definition und Messung der Leistungsempfängerquoten

*Anhang 2* Lange Anpassungszeiten infolge von Wechsel- und Rückwirkungen

Literaturverzeichnis

**Kapitel 5 Verbesserung der Qualifikationen und Kompetenzen der Arbeitskräfte**

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

1. Betriebliche Weiterbildung: ein Blick auf die Daten
2. Nicht genug und nicht für alle gleich? Ein näherer Blick auf die Bestimmungsfaktoren der Weiterbildungsstrukturen
3. Politische Ansätze zur Verbesserung der Weiterbildungsergebnisse

Schlussfolgerungen

*Anhang 1* Datenbeschreibung und detaillierte Schätzergebnisse*Anhang 2* Ermittlung und Schätzung von Weiterbildungsnachfrage und -angebot

Literaturverzeichnis

**Statistischer Anhang**

Quellen und Definitionen

Verwendete Zeichen

**Die vorliegende Kurzfassung enthält die Übersetzung von Auszügen aus:  
OECD Employment Outlook 2003  
Perspectives de l'emploi de l'OCDE: 2003  
© 2003, OECD.**

OECD-Publikationen und -Kurzfassungen (Overviews) sind verfügbar unter:

[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Geben Sie im Online-Buchladen im „Title Search“-Suchfeld „Overview“ oder den englischen Titel der Veröffentlichung ein (es besteht systematisch ein Link zwischen den Kurzfassungen und der englischen Originalfassung ).

Die Kurzfassungen werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen,  
Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.

E-Mail: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

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