

## *Kapitel 5*

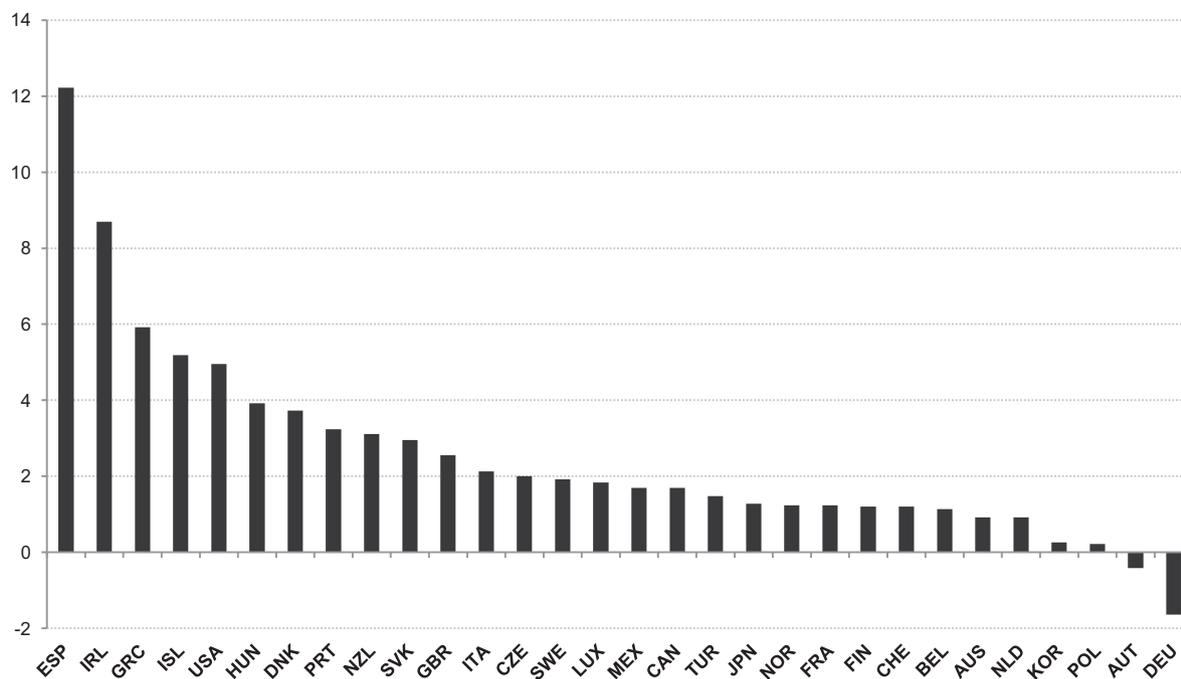
# **PERSISTENZ HOHER ARBEITSLOSIGKEIT: WELCHE RISIKEN DROHEN UND MIT WELCHEN POLITIKMASSNAHMEN KANN IHNEN BEGEGNET WERDEN?**

## Einleitung und wichtigste Erkenntnisse

### Der Arbeitsmarkt hat sich noch nicht von der Krise erholt

Fast zwei Jahre, nachdem sich die gesamtwirtschaftliche Produktion von der schwersten seit den 1930er Jahren in den OECD-Ländern verzeichneten Rezession zu erholen begonnen hat, ist die Arbeitsmarktsituation nach wie vor besorgniserregend. Ende 2010 bewegte sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote im OECD-Raum immer noch in der Nähe des historischen Höchststands, den sie während der Krise erreicht hatte. In zwölf OECD-Ländern verharrte sie um 2 Prozentpunkte oder mehr über dem Vorkrisenniveau, und selbst in Ländern, in denen der Anstieg der Arbeitslosigkeit milder ausgefallen war, blieb die Erholung bisher im Allgemeinen zu schwach, um einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit herbeizuführen (Abb. 5.1). Besonders große Sorge bereitet in den am stärksten betroffenen Ländern, dass die andauernd hohe Arbeitslosigkeit – und der wachsende Anteil von Arbeitslosen, die über einen langen Zeitraum ohne Beschäftigung sind – letztlich auf breiter Ebene zu Humankapitalverlusten, Entmutigung sowie Rückzug vom Arbeitsmarkt führen könnte. Am größten ist dieses Risiko bei jungen Menschen

Figure 5.1. **The increase in unemployment rates following the crisis**  
2007Q3-2010Q4, change in percentage points<sup>1</sup>



1. Except Ireland, Italy, Mexico, Switzerland and Turkey: 2007Q3-2010Q3.

Source: OECD, Economic Outlook 88 database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932401976>

und geringer qualifizierten Arbeitskräften, die überproportional stark vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen waren.

**Kurzfristig besteht die größte Herausforderung für die Politik darin, die Rückkehr der Arbeitslosen in die Erwerbstätigkeit zu beschleunigen**

In diesem Kapitel soll in erster Linie der Beitrag untersucht werden, den Politikmaßnahmen zur Förderung der Ein- bzw. Wiedereingliederung der Arbeitslosen in eine Beschäftigung leisten können, um dieses Risiko so weit wie möglich zu begrenzen. In Anbetracht der nach wie vor bestehenden Kapazitätsüberhänge in der Wirtschaft insgesamt und an den Arbeitsmärkten sowie der noch verankerten Inflationserwartungen kommt Politikmaßnahmen zur Ankurbelung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bei der Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung und der Förderung von Arbeitsplätzen eine wichtige Rolle zu. Tatsächlich ist die Geldpolitik in den meisten OECD-Ländern nach wie vor sehr expansiv ausgerichtet, wohingegen eine nicht tragfähige Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in mehreren Ländern in der Fiskalpolitik eine Wende hin zur Haushaltskonsolidierung erforderlich gemacht hat. Die Empfehlungen im Bereich der makroökonomischen Politik werden in Kapitel 1 eingehender behandelt. Im Mittelpunkt dieses Sonderkapitels steht die Rolle der Strukturpolitik, wobei allerdings in der Erörterung des geeigneten Policy Mix auch die Auswirkungen bestimmter Optionen auf die öffentlichen Haushalte berücksichtigt werden.

**Die Problematik ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geartet**

Das Risiko dauerhaft hoher Arbeitslosenquoten ist in Ländern weniger schwerwiegend, in denen der durch die Finanzkrise verursachte Rückgang des BIP weitgehend durch die Hortung von Arbeitskräften oder Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten aufgefangen wurde (z.B. in Belgien, Deutschland, Finnland, Japan, Korea, Luxemburg, Österreich und den Niederlanden). Aus der Fähigkeit dieser Länder zur Abfederung der Beschäftigungseffekte der Krise lassen sich u.U. Erkenntnisse gewinnen, die bei der Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Arbeitsmärkte gegenüber künftigen Schocks helfen könnten. Auf die Bedenken darüber, dass die Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden und die Produktivität lange nach Beginn der Erholung immer noch unter ihrem Vorkrisenniveau liegen oder dass die Arbeitskräftehortung und die Kurzarbeitsregelungen, falls sie zu lange beibehalten werden, die Ressourcenreallokation zwischen Unternehmen und Sektoren behindern könnten, wird in diesem Kapitel nicht ausführlich eingegangen, auch wenn die Rolle von arbeitszeitpolitischen Maßnahmen erörtert wird.

**Untersucht werden die wichtigsten Risiken und Politikoptionen**

In diesem Kapitel wird kurz darauf eingegangen, wie sich die Arbeitsmärkte in den OECD-Ländern während der Rezession und in der Anfangsphase der Erholung entwickelt haben; ferner wird untersucht, wie anfällig die Länder gegenüber dem Risiko einer starken Persistenz der Arbeitslosigkeit sowie eines dauerhaften Rückzugs von Arbeitskräften aus dem Erwerbsleben sind und wie die Wiedereingliederung in die Beschäftigung durch die richtigen politischen Weichenstellungen gefördert werden kann. Die Haupterkenntnisse im Hinblick auf die Risiken und die Konsequenzen für die Politik lassen sich wie folgt zusammenfassen:

**Einige Länder sind dem Risiko der Persistenz der Arbeitslosigkeit stärker ausgesetzt**

- In Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit und einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen ist das Risiko der Persistenz der Arbeitslosigkeit während der Erholung höher:
  - ❖ Vor der Krise bewegten sich die Zugänge zur bzw. Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in einigen großen kontinentaleuropäischen EU-

Ländern auf fortgesetzt niedrigem Niveau, und es war auch eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten, wohingegen die Beschäftigungsmobilität in Nordamerika, Australien und Neuseeland vor der Krise höher und die Langzeitarbeitslosigkeit niedriger war.

- ❖ Was in der gegenwärtigen Lage indessen besonders auffällt, ist der ungewöhnlich hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen in den Vereinigten Staaten, der sich vor dem Hintergrund eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit und einem Abwärtstrend bei der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit herausgebildet hat. Wenngleich die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten nach wie vor deutlich höher ist als in kontinentaleuropäischen EU-Ländern und die Arbeitslosenquote in den Vereinigten Staaten zu sinken begonnen hat, lassen diese Entwicklungen doch Besorgnis über eine mögliche Persistenz der Arbeitslosigkeit in der Zukunft aufkommen.

**Im Allgemeinen hielt sich der Rückzug der Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben in Grenzen**

- Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es zwar kaum Belege dafür, dass der Rückzug aus dem Erwerbsleben zu einem weit verbreiteten Phänomen wird, im Falle einer länger andauernden Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots erhöht sich aber das Risiko, dass sich Arbeitslose aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. Erkenntnisse aus der Vergangenheit lassen darauf schließen, dass sich der maximale Effekt eines Konjunkturabschwungs auf die Erwerbsbeteiligung erst mit einer zeitlichen Verzögerung von bis zu drei oder vier Jahren einstellen könnte.

**Die Ankurbelung der Arbeitskräftenachfrage bleibt in einigen Ländern auf kurze Sicht ein vorrangiges Anliegen**

- In Ländern, in denen die Beschäftigungsaussichten nach wie vor trüb sind, sollte das Augenmerk der staatlichen Politik auf kurze Sicht weiterhin auf der Ankurbelung der Arbeitskräftenachfrage liegen, um die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit zu beschleunigen. Unter den Politikmaßnahmen zur Förderung der Arbeitskräftenachfrage dürften sich Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitskosten durch eine befristete und gezielte Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung als besonders wirkungsvoll erweisen. Tatsächlich sind derartige Maßnahmen in mehreren Ländern bereits ergriffen worden, wenn auch nicht immer auf kosteneffiziente Weise.

**Die Unterstützung bei der Arbeitssuche könnte gestärkt und der Zugang zu Aus- und Fortbildung ausgeweitet werden**

- Neben der Ankurbelung der Arbeitskräftenachfrage könnte zur Verringerung des Risikos, dass sich die Qualifikationen der Arbeitslosen derart verschlechtern, dass sie ihre Bindung an den Arbeitsmarkt verlieren (infolge der sogenannten Dauerabhängigkeit bzw. von Hysterese-Effekten), auch mehr getan werden, um den Matching- bzw. Ausgleichsprozess zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage zu verbessern, etwa durch Maßnahmen zur Stärkung der öffentlichen Arbeitsverwaltung sowie durch Aus- und Weiterbildungsangebote. Da in Zeiten, in denen ein Überangebot an Arbeitskräften besteht, das Risiko geringer ist, eine Einstellungschance zu verpassen, weil die Arbeitssuche zur Aufnahme einer Bildungsmaßnahme unterbrochen wurde, spricht in Anbetracht der hohen Arbeitslosigkeit unter jungen Menschen und Geringqualifizierten einiges dafür, die berufliche Aus- und Weiterbildung zu stärken. Derartige Bildungsmaßnahmen können u.U. auch als Test für die Arbeitsbereitschaft der Teilnehmer dienen. Für Länder, deren finanzieller Handlungsspielraum durch erhebliche Haushaltsengpässe begrenzt ist (z.B. Griechenland, Irland, Portugal und Spanien), könnte es allerdings schwie-

rig sein, die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen aufzustocken, was möglicherweise auch auf Länder zutrifft, die über keine ausreichende Ausbildungsinfrastruktur verfügen (z.B. die Vereinigten Staaten).

**Manche Maßnahmen zur Ausdehnung des Arbeitslosenversicherungs-schutzes sollten beibehalten werden, während andere auslaufen können**

- In den Vereinigten Staaten, Kanada und anderen Ländern, in denen die Dauer des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit verlängert wurde, spricht einiges dafür, diese Verlängerung so lange aufrechtzuerhalten, bis sich die Arbeitsmarktaussichten hinreichend verbessert haben, um ein Abgleiten der Betroffenen in dauerhafte Armut zu vermeiden. Mit der Beibehaltung der Ausdehnung des Versicherungsschutzes kann zudem möglicherweise verhindert werden, dass die Arbeitslosen in andere Transfersysteme wie etwa Erwerbsunfähigkeitsrenten überwechseln, bei denen ein späterer Austritt weniger wahrscheinlich ist. Indessen sollte der Leistungsanspruch davon abhängig gemacht werden, dass die Empfänger Verpflichtungen zur Arbeitssuche erfüllen, wobei die Leistungen in Ländern, in denen sie relativ hoch sind, mit zunehmender Dauer abgesenkt werden könnten. In Ländern hingegen, in denen der Arbeitslosenversicherungsschutz auf Arbeitskräfte ausgedehnt wurde, die zuvor nicht abgesichert waren, z.B. in Finnland, Japan und der Slowakischen Republik, sollten diese Maßnahmen sowohl aus sozialen Gründen als auch zur Wahrung der Arbeitsmarktbindung der neu erfassten Gruppen auf Dauer eingerichtet werden, allerdings wiederum unter der Voraussetzung, dass die neuen Leistungsempfänger Auflagen zur Arbeitssuche erfüllen müssen.

**Kurzarbeitsregelungen können nützlich sein, die Subventionen hierfür sollten jedoch auslaufen**

- Zahlreiche Länder haben während der Krise die Kurzarbeit gefördert. Der bedeutende Beitrag, den diese Programme – insbesondere in Belgien, Deutschland, Finnland, Japan und Luxemburg – zur Abfederung der Folgen der Krise geleistet haben, lässt darauf schließen, dass es von Nutzen sein kann, wenn derartige Optionen zur Verfügung stehen und im Falle eines schweren Abschwungs aktiviert werden können. Solche Kurzarbeitsregelungen sollten, wie dies etwa in Deutschland und den Niederlanden der Fall ist, Anreize für Arbeitnehmer und Unternehmen beinhalten, auf ihre Inanspruchnahme zu verzichten, sobald sie ihren konjunkturellen Zweck erfüllt haben. Wenn die Regelungen keine ausreichenden autokorrektiven Anreize enthalten, sollte ein Zeitrahmen für den Entzug der öffentlichen Subventionen festgelegt werden, um negative langfristige Auswirkungen auf die Produktivität und das Arbeitsvolumen zu vermeiden.

**Die Unterschiede beim Beschäftigungsschutz zwischen unbefristeten und befristeten Arbeitsverträgen sollten verringert werden**

- In einigen Ländern wurden die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung auch durch gesetzliche Bestimmungen abgefedert, die die Möglichkeiten zur Kündigung von Arbeitskräften mit unbefristeten Arbeitsverträgen beschränken. Da strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen – deren Kosten für die Arbeitgeber oftmals hoch und unkalkulierbar sind – sich jedoch negativ auf die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit auswirken, spricht nunmehr einiges dafür, diese Bestimmungen zu vereinfachen, insbesondere in Ländern, in denen erhebliche Risiken einer Persistenz der Arbeitslosigkeit gegeben sind. „Zweiklassensysteme“, bei denen im Hinblick auf den Beschäftigungsschutz große Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Arbeitsverträgen bestehen – und die in Ländern wie Frankreich, Italien und Spanien zu einer Zweiteilung des Arbeitsmarkts beigetragen haben –, könnten insbesondere bei be-

stimmten Arbeitskräftekategorien (z.B. jungen Menschen und Frauen) zu einem häufigen Hin- und Herwechseln in und aus der Arbeitslosigkeit ohne dauerhafte Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote geführt haben. Die Verringerung bzw. Abschaffung der Unterschiede bei den Vertragsbedingungen für verschiedene Arbeitskräftekategorien, beispielsweise mit einem parallel zur Dauer der Betriebszugehörigkeit zunehmenden Beschäftigungsschutz, könnte Neueinstellungen während der Konjunkturerholung fördern und gleichzeitig die Widerstandsfähigkeit der Arbeitsmärkte gegenüber künftigen Schocks stärken und die Arbeitslosenquote längerfristig senken.

## Arbeitsmarktergebnisse und weitere Entwicklungen

**Die Arbeitsmarkt-anpassung verlief in den einzelnen Ländern unterschiedlich ...**

Die Krise hat sich in den einzelnen Ländern unterschiedlich auf die Arbeitsmarktergebnisse ausgewirkt. In gewissem Maß spiegelten sich darin Unterschiede in Bezug darauf wider, wie stark die Länder von bestimmten Aspekten der Krise betroffen waren, wie den Folgen der Blasen an den Finanz- und Wohnimmobilienmärkten sowie der damit verbundenen Kontraktion des Baugewerbes und der Finanzbranche. Die Unterschiede bei den Ergebnissen waren indessen auch auf unterschiedliche politische Rahmenbedingungen zurückzuführen, die sich sowohl aus den vor der Krise bestehenden Politikmaßnahmen als auch aus den in Reaktion auf die Krise umgesetzten Maßnahmen ergaben (vgl. Kasten 5.1). Ungeachtet dieser Unterschiede fielen die Konsequenzen der Krise für die Arbeitsmärkte gemessen an der Schwere der Rezession in der Mehrzahl der Länder relativ mild aus, was zum großen Teil auf in der Vergangenheit durchgeführte Reformen zurückzuführen war.

### Wie haben sich die Arbeitsmärkte an den Produktionsrückgang angepasst?

**... was Produktivität, durchschnittlich geleistete Arbeitsstunden und Beschäftigung betrifft**

Die Entwicklung der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, der Beschäftigung und der Arbeitsproduktivität seit Beginn der Krise deutet auf die Existenz großer Unterschiede zwischen den Ländern in der Reaktion der Arbeitsmärkte auf den Produktionseinbruch hin. In der Mehrzahl der Länder ging die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden weniger stark zurück als das BIP, da der Produktionsschock z.T. durch Arbeitskräftehortung absorbiert wurde (Abb. 5.2). Einige wenige Länder (Island, Spanien und die Vereinigten Staaten) verzeichneten infolge eines Rückgangs der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden indessen einen erheblichen Anstieg der Arbeitsproduktivität je Stunde<sup>1</sup>. Zurückzuführen war diese Verbesserung bis zu einem gewissen Grad auf Struktureffekte, da sich die Arbeitsplatzverluste weitgehend auf Niedrigproduktivitätssektoren, wie das Baugewerbe, konzentrierten (OECD, 2009). Gleichzeitig war festzustellen, dass der Rückgang der Zahl der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden in jenen Ländern, in denen er am stärksten ausfiel, in erster Linie über eine Verringerung der Beschäftigtenzahl erfolgte (so

1. Sowohl in Spanien als auch in den Vereinigten Staaten überstieg das Produktivitätswachstum in diesem Zeitraum die Trendschätzungen. In den Vereinigten Staaten wurden zwar bereits in früheren Rezessionsphasen häufig Erhöhungen der Arbeitsproduktivität je Stunde beobachtet, der Produktivitätsanstieg im Zeitraum 2008-2009 fiel jedoch überraschend groß aus (Wilson, 2010).

### Kasten 5.1 Vor der Krise eingeleitete Reformen und als Antwort auf die Krise ergriffene Maßnahmen

In den meisten Ländern trat die Krise in einer Zeit ein, in der sich die Arbeitslosenquoten auf niedrigem Niveau bewegten bzw. tendenziell rückläufig waren, vor allem gemessen an den Mitte der 1990er Jahre üblichen Niveaus. Die allgemeine Verbesserung der Arbeitsmarktlage war bis zu einem gewissen Grad das Resultat von Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre durchgeführten Reformen. In einigen Bereichen waren die Regierungen in dieser Zeit besonders aktiv<sup>1</sup>:

- Was die Besteuerung des Faktors Arbeit betrifft, so wurden in vielen Ländern die Lohnnebenkosten gesenkt, vor allem für Geringverdiener, was hauptsächlich über eine Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge geschah.
- Im Bereich der Einkommensstützung für Arbeitslose haben nur wenige Länder das Gesamtniveau der Lohnersatzleistungen bzw. die Leistungsbezugsdauer bei Arbeitslosigkeit deutlich reduziert. In der überwiegenden Mehrzahl der Länder wurde der Zugang zum Leistungsbezug allerdings durch strengere Kriterien für den Anspruch auf Arbeitslosenleistungen bzw. die Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten erschwert. In vielen Ländern wurden Maßnahmen ergriffen, um die Negativanreize für die Aufnahme einer Beschäftigung zu verringern, z.B. indem gestattet wurde, Leistungsbezug und Erwerbseinkommen vorübergehend zu kombinieren, und indem die Transferentzugsraten abgesenkt wurden.
- In der Mehrzahl der Länder wurden auch die Programme zur „Aktivierung“ von Arbeitslosen verstärkt, insbesondere durch eine intensivere Kontrolle der Anstrengungen zur Arbeitsuche sowie durch individuelle Aktionspläne und ein individuelles Profiling. In den meisten Fällen geschah dies, ohne dass das durchschnittliche Niveau der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik je Arbeitslosen gestiegen wäre.
- In mehreren Ländern wurden die Beschäftigungsschutzbestimmungen gelockert, allerdings konzentrierten sich die Reformen in diesem Bereich seit Anfang der 1990er Jahre im Allgemeinen auf die Bedingungen für befristete Beschäftigungsverhältnisse oder bestanden in der Schaffung neuer Arten von Arbeitsverträgen mit anderen Merkmalen und Einschränkungen. In einigen Fällen erhöhte sich dadurch die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts an die makroökonomischen Bedingungen; die Reformen verstärkten aber zugleich die Zweiteilung des Arbeitsmarkts, so dass den Festangestellten, die einen stärkeren Kündigungsschutz genießen, nun eine wachsende Zahl von Zeitarbeitskräften gegenübersteht, die die Hauptlast von Beschäftigungsanpassungen zu tragen haben (OECD, 2006; Saint-Paul, 1996; Boeri, 2010).
- Im Bereich der Tarifverhandlungen und der Tarifpolitik waren die Reformen weniger umfangreich, zumindest was Gesetzesänderungen betrifft. Bei den Bestimmungen in Bezug auf Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen gab es zwar so gut wie keine Änderungen, einige Länder haben jedoch Reformen umgesetzt, mit denen die Mechanismen der Arbeitnehmervertretung geändert oder Möglichkeiten zur Aufnahme von Öffnungsklauseln in die Tarifverträge geschaffen wurden. Diese Umstellungen sowie vor allem das von zunehmendem Wettbewerb geprägte binnenwirtschaftliche und globale Umfeld führten in vielen Ländern zu einer gewissen Entwicklung hin zu einer stärkeren Dezentralisierung der Tarifverhandlungen. So war die Phase der Lohnmäßigung, die in Deutschland in den 2000er Jahren zu beobachten war, bis zu einem gewissen Grad effektiv ein Zeichen der größeren Flexibilität, über die die Unternehmen verfügten, um die Tarifverträge besser an die lokalen Bedingungen anzupassen.

Angesichts des ungewöhnlichen Ausmaßes der Krise wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um ihre Effekte einzudämmen. In diesem Zusammenhang haben alle Regierungen zusätzlich zu makroökonomischen Instrumenten auch verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingeführt, die drei großen Zielen gerecht werden sollten: Dämpfung des Beschäftigungseffekts des – als vorübergehend betrachteten – Produktionsschocks durch Subventionierung von Arbeitsplätzen, Förderung der Beschäftigungsanpassung über die Arbeitszeiten und Ankurbelung der Arbeitskräftenachfrage; Erleichterung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen ins Berufsleben bzw. der Beschäftigung von Personen, die stark vom Arbeitsplatzverlust bedroht sind, durch Weiterbildung und sonstige Umorientierungsmaßnahmen; Abfederung des Effekts des Schocks auf die Einkommen der Arbeitslosen durch Verlängerung von Maßnahmen zur Einkommensstützung<sup>2</sup>.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Am weitesten verbreitet unter den Maßnahmen zur Begrenzung der Beschäftigungseffekte der Krise war die Subventionierung der Kurzarbeit, auf die in zwei Dritteln der OECD-Länder zurückgegriffen wurde. In einigen Fällen wurden dabei nur bereits existierende Regelungen ausgedehnt, während in anderen Ländern neue Systeme geschaffen wurden. In manchen Ländern ergänzten diese Maßnahmen spontane Anpassungen der durchschnittlichen Arbeitsstundenzahl im privaten Sektor, deren Umsetzung durch tarifvertragliche Regelungen erleichtert wurde (z.B. in Deutschland). Insgesamt führte dies in fünf Ländern (Belgien, Deutschland, Italien, Japan und Luxemburg) zu einer Zunahme der durchschnittlichen Zahl der Arbeitnehmer, die an solchen Systemen teilnahmen, um über 2% der Gesamtarbeitnehmerzahl. Sonstige Instrumente, wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor oder Einstellungszuschüsse für den privaten Sektor sowie Senkungen der Lohnnebenkosten, wurden in mindestens der Hälfte der OECD-Länder eingeführt.
- Um die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und die Reallokation von Arbeitskräften zu erleichtern, erhöhten über zwei Drittel der OECD-Länder die zur Verfügung stehenden Mittel für Unterstützung bei der Arbeitssuche und Weiterbildung. Ein Drittel der OECD-Länder stellte zusätzliche Mittel für Berufsausbildungsprogramme bereit.
- In der Hälfte der OECD-Länder wurden Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung, zur Anhebung dieser Leistungen bzw. zur Verlängerung der Leistungsbezugsdauer eingeführt, sonstige Geld- oder Sachleistungen für Arbeitslose erhöht oder Steuererleichterungen für Geringverdiener geschaffen.

In den meisten Fällen vermieden es die Regierungen, auf direkte oder indirekte Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsplätzen in bestimmten Branchen zurückzugreifen, die u.U. den notwendigen Umstrukturierungsprozess behindert oder zu Spannungen in der internationalen Handelspolitik geführt hätten (die große Ausnahme bildete die Automobilindustrie, die in den Genuss von Maßnahmen zur Nachfragestützung kam). Dennoch könnten einige der Eingriffe der Politik den Prozess der Beschäftigungsanpassung über Gebühr verzögern, sollten sie zu lange beibehalten werden. Viele der 2009 ergriffenen Maßnahmen waren in der Tat als vorübergehende Lösungen konzipiert, und manche Länder haben einige davon bereits teilweise oder ganz zurückgenommen, insbesondere was die Senkungen der Lohnnebenkosten und die subventionierte Kurzarbeit angeht. In der Mehrzahl der Länder blieben die Maßnahmen 2010 jedoch in Kraft, und in einigen Ländern wurden auch neue Maßnahmen eingeführt, z.B. in den Vereinigten Staaten, wo 2011 eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge erfolgt.

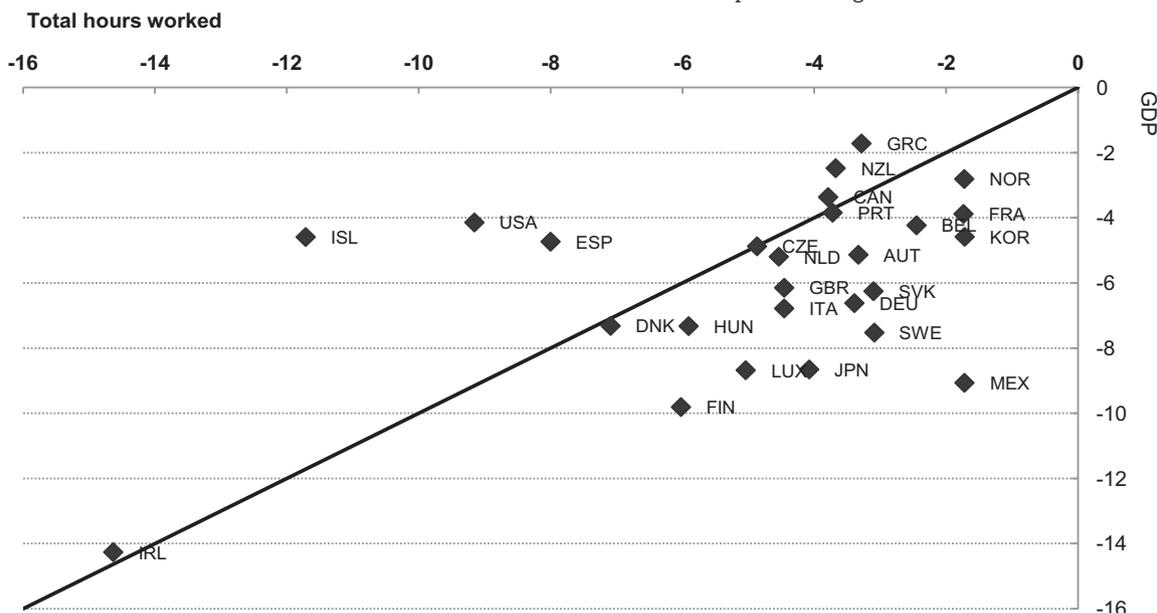
1. Eine umfassende Untersuchung der in diesem Zeitraum durchgeführten Arbeitsmarktreformen enthält Kapitel 3 von OECD (2006).
2. Vgl. OECD (2009, 2010a) wegen einer Erörterung der in Reaktion auf die Krise ergriffenen Maßnahmen.

in Dänemark, Irland, Island, Spanien und den Vereinigten Staaten) (Abb. 5.3). In Belgien, Deutschland, Korea, Luxemburg und Österreich erfolgte er demgegenüber nahezu vollständig über Anpassungen bei der Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitskraft. Dass die Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden einen erheblichen Beitrag zur Anpassung des Arbeitsvolumens leistete, war in mehreren Ländern (darunter Belgien und Deutschland) ein immer wieder zu beobachtendes Merkmal vergangener Rezessionsphasen, nie zuvor wurde jedoch in derart breitem Rahmen und solchem Umfang auf Kurzarbeitsregelungen zurückgegriffen wie in der jüngsten Krise.

**In vielen Ländern bleibt die Persistenz der Arbeitslosigkeit auf kurze Sicht das dringendste Problem ...**

Die zwischen den Ländern im Umfang und in der Art der Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt bestehenden Unterschiede lassen erwarten, dass sich die Länder in Zukunft verschiedenartigen Politikherausforderungen gegenübersehen werden. Besonders groß ist die Besorgnis über eine Persistenz der Arbeitslosigkeit in Ländern, die einen starken Anstieg der Langzeit-

Figure 5.2. **GDP has generally fallen by more than hours worked during the crisis**  
 % decline in GDP and total hours worked from peak to trough<sup>1</sup>

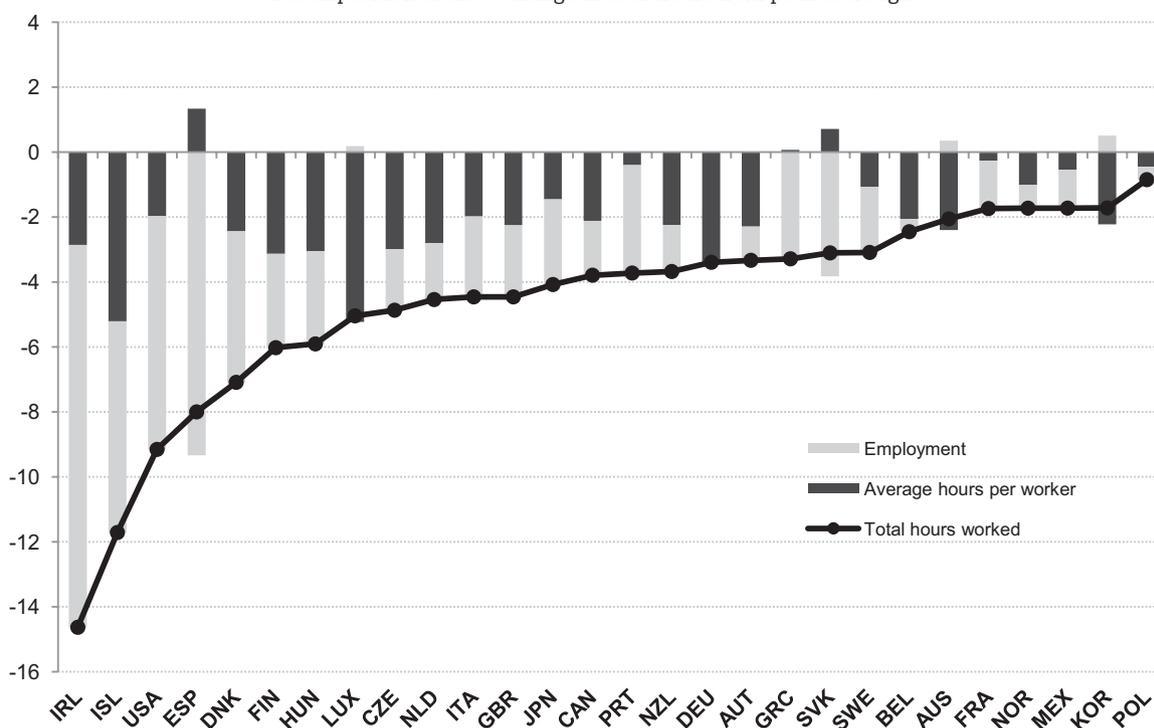


1. The vertical axis shows the percentage decline in the GDP. In the case of countries where GDP has continued to decline, the trough corresponds to the latest data point available.

Source: OECD, Economic Outlook 88 database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932401995>

Figure 5.3. **The decline in total hours worked has been absorbed differently across countries**  
 Decomposition of the % change in total hours from peak to trough



Source: OECD (2011), Quarterly Labour Market Indicators Database; Directorate for Employment, Labour and Social Affairs; May, unpublished.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932402014>

arbeitslosigkeit verzeichnet haben. Je länger eine Arbeitskraft arbeitslos bleibt, desto schwieriger wird es für sie, einen Arbeitsplatz zu finden und desto weniger bemüht sie sich u.U. auch darum, ein Phänomen, das als Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit (Dauerabhängigkeit) bzw. Hysterese bezeichnet wird<sup>2</sup>. In mindestens zehn Ländern (Dänemark, Irland, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten) ist der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit im Verlauf der Krise erheblich gestiegen, was auf ein signifikantes Hysterese-Risiko hindeutet (Abb. 5.4).

**... was sich in einigen Fällen aus persistenten Nachfragerücken erklärt**

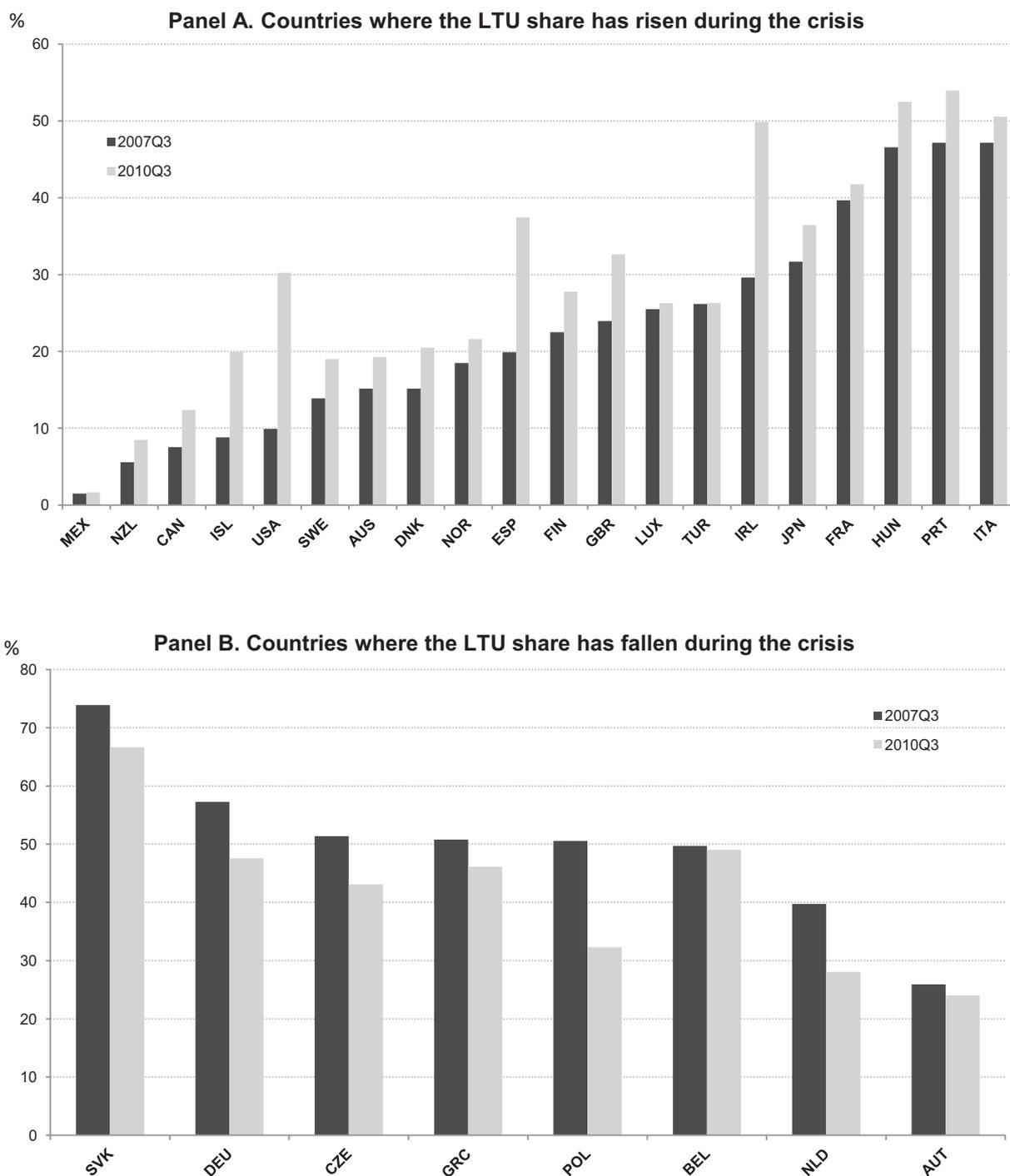
Besorgniserregend ist u.a., dass das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Allgemeinen zu schwach war, um eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu bewirken, obwohl die Erholung in der Mehrzahl der OECD-Länder nun schon seit einiger Zeit im Gang ist. In der Tat haben die Entwicklungen bei der Arbeitsproduktivität und den durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden, zu denen es im Gefolge der Krise kam, in der Mehrzahl der Länder hinreichend Spielraum zur Sicherung des BIP-Wachstums durch einen intensiveren Einsatz der derzeit beschäftigten Arbeitskräfte geschaffen. Und obwohl generell damit gerechnet wird, dass das BIP 2011 und 2012 rascher wachsen wird als die Produktivität und die Erwerbsbevölkerung zusammengenommen, ist es zudem möglich, dass die Kapazitätsüberhänge in einigen Fällen zu langsam absorbiert werden, um im Betrachtungszeitraum einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu gestatten. Nur wenn das Wachstum hinreichend an Dynamik gewinnt, wird sich die Arbeitslosigkeit rascher zurückbilden und schließlich zu ihrem längerfristigen bzw. strukturellen Niveau zurückkehren<sup>3</sup>.

**Es kam zu Lohnanpassungen, die Beschäftigungsverlusten entgegenwirkten**

Ein weiterer Faktor, der das Tempo des Rückgangs der Arbeitslosigkeit beeinflussen könnte, ist die Entwicklung der Arbeitskosten. In den meisten Ländern verlangsamte sich die Lohnentwicklung drastisch, wobei die Anpassungen ein bis zwei Quartale nach Rezessionsbeginn einsetzten. Die moderate Reaktion der Löhne auf den schwerwiegenden Produktionseinbruch hat zweifellos dazu beigetragen, die Deflationsrisiken auf dem Tiefpunkt der Rezession in Grenzen zu halten, was hilfreich war, da eine Deflation die Aufgabe der Nachfragepolitik zusätzlich erschwert hätte. Die Verlangsamung der Lohnentwicklung Ende 2009 und Anfang 2010 war im Zusammenspiel mit einer Belebung der Produktivität indessen stark genug, um eine Verlangsamung (und in mehreren Ländern sogar einen Rückgang) der Lohnstückkosten herbeizuführen, was Beschäftigungsverlusten entgegengewirkt hat (Abb. 5.5). Hinzu kommt, dass in mehreren Ländern Maßnahmen ergriffen

- 
2. Dieses Phänomen kann auf eine Vielzahl mehr oder weniger miteinander verbundener Faktoren zurückzuführen sein, wie einem Schwund der Qualifikationen (Pissarides, 1992), Diskriminierung durch Arbeitgeber (Lockwood, 1991) sowie eine Einstufung der Stellenbewerber durch die Arbeitgeber auf der Basis der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit (Blanchard und Diamond, 1994). Ein weiterer Faktor, der diese Effekte verstärken könnte, ist die mangelnde Bereitschaft der Arbeitslosen, ihre Gehaltsvorstellungen nach unten anzupassen, selbst wenn sie länger arbeitslos sind, was sich bis zu einem gewissen Grad aus einer Zunahme der gesellschaftlichen Toleranz gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit erklären könnte (Lindbeck, 1995).
  3. In Aufschwungphasen bleibt die Beschäftigungsentwicklung im Allgemeinen hinter der Konjunkturentwicklung zurück, da die Unternehmen dazu tendieren, Investitions- und Einstellungsentscheidungen hinauszuschieben, bis sich die Wachstumsaussichten hinreichend aufgehellt und stabilisiert haben und die Arbeitskräftehortung absorbiert wurde.

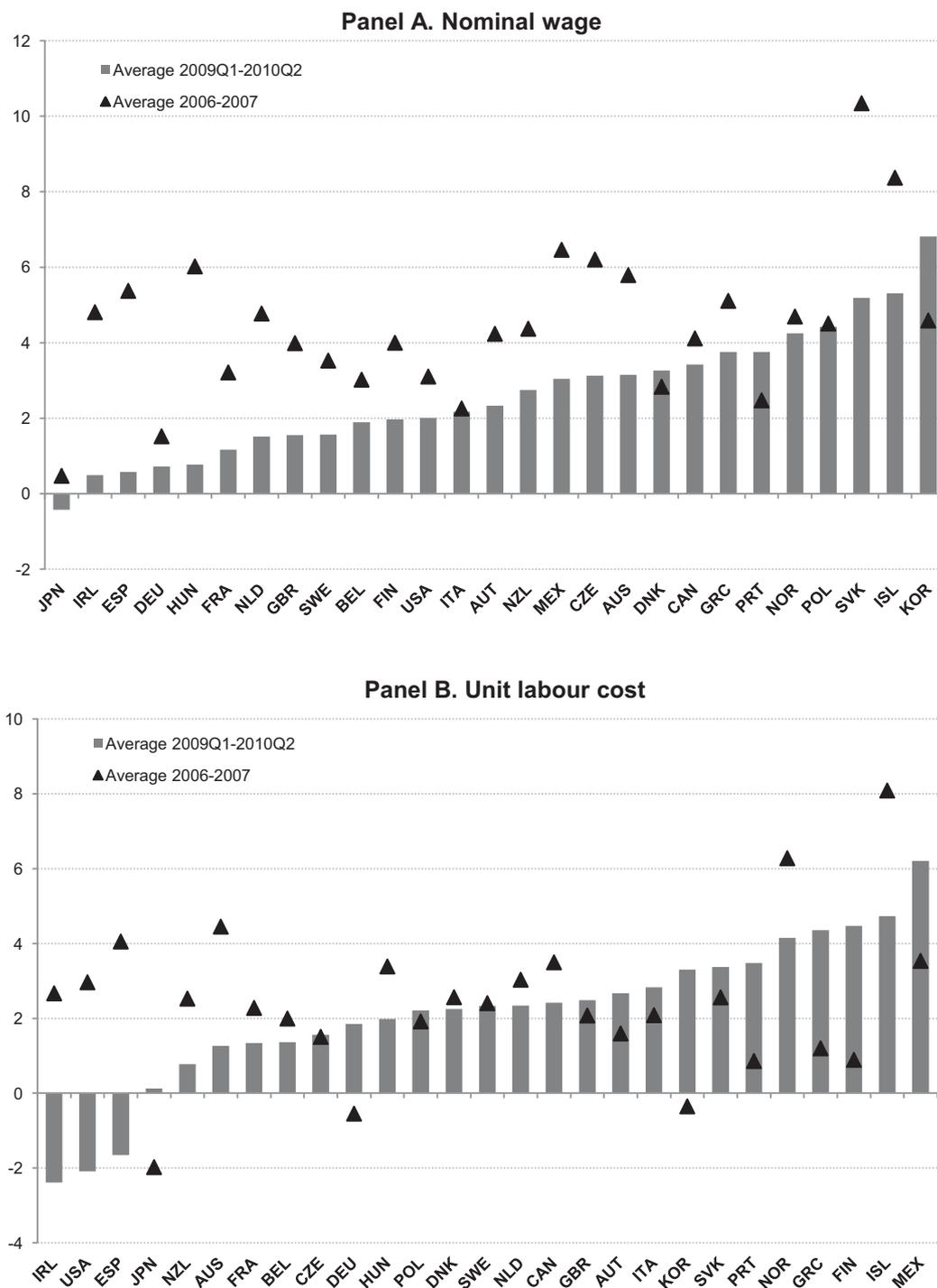
Figure 5.4. **The share of long-term unemployment (LTU) has risen sharply in some countries**  
 Share of people unemployed for more than 12 months in total unemployment<sup>1</sup>



1. Series smoothed using three-quarter centred moving average.

Source: OECD (2011).

Figure 5.5. **Nominal wages and unit labour costs have decelerated**  
Annualised average percentage changes before and after the crisis



Source: OECD, Economic Outlook 88 database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932402052>

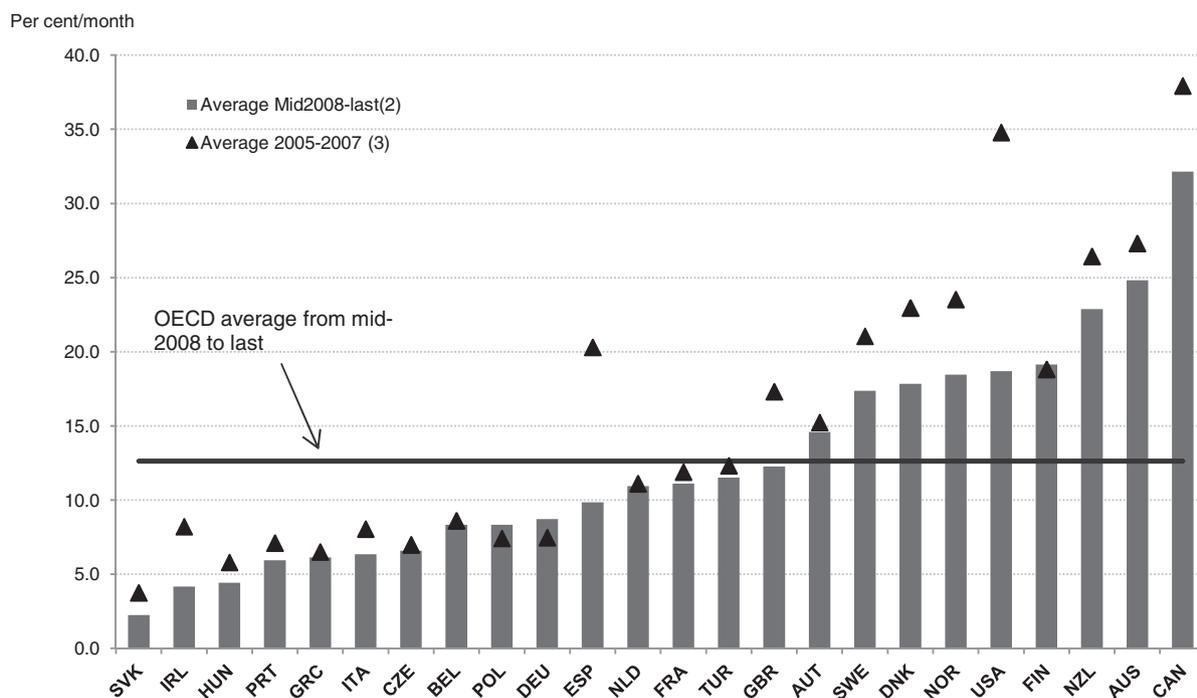
wurden, um die Lohnnebenkosten zu reduzieren, namentlich durch gezielte Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge. Es bleibt unklar, ob die sich daraus ergebende Gesamtanpassung der Arbeitskosten ausreicht, um auf kurze Sicht ein nachhaltiges Beschäftigungswachstum zu fördern.

### Welche Faktoren erhöhen die Risiken einer Arbeitslosigkeitpersistenz?

#### Die Persistenz der Arbeitslosigkeit hängt eng mit der Abgangsrate zusammen ...

Einer der wesentlichen Bestimmungsfaktoren der Arbeitslosigkeitpersistenz ist der Grad der Fluktuation des Bestands an Arbeitslosen, d.h. das Tempo der Zugänge zur und Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in einem gegebenen Zeitraum. Während in der Anfangsphase der Krise sowohl höhere Zugangsraten als auch niedrigere Abgangsrate zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, wird das Risiko der Persistenz in diesem Stadium der Erholung großenteils durch die Entwicklung der Abgangsrate bestimmt. Ein Grund hierfür ist, dass die Zugangsrate nach dem Anstieg zu Beginn der Krise in der Mehrzahl der Länder inzwischen wieder auf ihr Vorkrisenniveau zurückgegangen ist (was darauf hindeutet, dass in der Gesamtwirtschaft keine Nettoarbeitsplatzverluste mehr zu verzeichnen sind). Demgegenüber blieb die Abgangsrate generell niedrig (Abb. 5.6), und in einigen Fällen, nicht

Figure 5.6. **The probability of leaving unemployment has fallen following the crisis**  
Outflow rates from unemployment<sup>1</sup>



1. Outflow rates are defined as the probabilities that an unemployed worker exits unemployment within the following month. The measured outflow rate includes both outflows to job and to inactivity.
2. Average from mid-2008 to the latest available observation.
3. Except Ireland and Turkey 2006-2007.

Source: OECD calculations based on Eurostat, New Cronos; US Current Population Survey; Australian Bureau of Statistics; Statistics Canada; Labour Force Survey.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932402071>

zuletzt in den Vereinigten Staaten, verharrt sie im historischen Vergleich sogar auf sehr niedrigem Niveau (Kasten 5.2)<sup>4</sup>. Das hat zu einer stetigen Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer geführt. Der Abgang aus der Arbeitslosigkeit ist entweder eine Folge der Aufnahme einer Beschäftigung oder eines Ausscheidens aus der Erwerbsbevölkerung, was eine deutlich weniger wünschenswerte Entwicklung ist.

**... die ihrerseits von der Arbeitsplatzschaffung und der Matching-Effizienz abhängt**

Neben der Stärke der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und der Reaktivität der Löhne auf die Wirtschaftslage, die Einfluss auf das Tempo der Arbeitsplatzschaffung haben, ist die Effizienz des Matching-Prozesses zwischen Arbeitssuchenden (unabhängig davon, ob sie arbeitslos sind oder bereits in einem Beschäftigungsverhältnis stehen) und offenen Stellen (die sogenannte Matching-Effizienz) einer der entscheidenden strukturellen Bestimmungsfaktoren für die Abgänge in Beschäftigung. Zu den Faktoren, die Einfluss auf die Matching-Effizienz ausüben, zählen der Grad der Nichtübereinstimmung zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage in einzelnen Regionen oder Branchen sowie die Gesamtintensität und -wirksamkeit der individuellen Anstrengungen zur Arbeitssuche, die mit Zunahme der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit nachlassen kann.

### **Hat sich der Matching-Prozess zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage verschlechtert?**

**Es ist schwer, klare Belege zur Effizienz des Matching-Prozesses zu finden ...**

Die Effizienz des Matching-Prozesses zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen lässt sich nicht direkt beobachten, so dass kaum gesagt werden kann, ob er sich infolge der Krise verschlechtert hat. Ein häufig verwendeter Gradmesser der Matching-Effizienz ist die Relation zwischen der Zahl der gemeldeten offenen Stellen und der Zahl der gemeldeten Arbeitslosen (sogenannte Beveridge-Kurve), diese liefert jedoch keine klaren Informationen über eine etwaige Verschiebung während der Krise<sup>5</sup>.

**... auch wenn berufliche oder geografische Ungleichgewichte zu einem Rückgang geführt haben könnten**

Eine mögliche Ursache für einen Rückgang der Matching-Effizienz wäre eine Zunahme der Ungleichgewichte zwischen offenen Stellen und Arbeitssuchenden in verschiedenen Berufsfeldern und Regionen. Dies ist insofern ein in Konjunkturabschwüngen immer wieder auftretendes Problem, als diese in der Regel bestimmte Wirtschaftszweige und Regionen härter treffen als andere. So hat der Schock beispielsweise die Produktion des Verarbeitenden Gewerbes in allen OECD-Ländern stark gedrückt, während sich einige Länder zusätzlich einem großen und potenziell länger andauernden Einbruch in bestimmten Sektoren des Nichtverarbeitenden Gewerbes gegenüberübersahen.

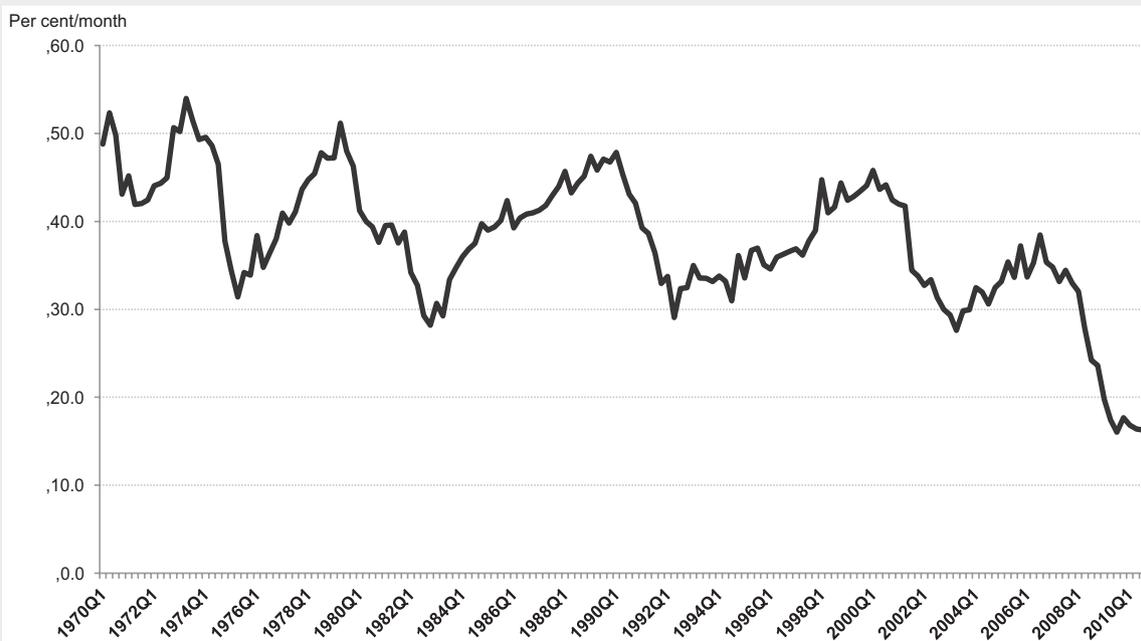
- 
4. Bei den Angaben zu den gemessenen Abgangsraten in Abbildung 5.6 wird nicht zwischen Abgängen in ein Beschäftigungsverhältnis und Austritten aus dem Arbeitsmarkt unterschieden.
  5. Beispielsweise hat eine neuere, über die Analyse der Beveridge-Kurve hinausgehende Untersuchung ergeben, dass die Abgangsrate in den Vereinigten Staaten deutlich niedriger ist, als selbst unter Berücksichtigung des geringen Angebots an Arbeitsplätzen im Verhältnis zur Zahl der Arbeitslosen zu erwarten wäre, was als ein Zeichen für eine Verringerung der Matching-Effizienz interpretiert werden könnte (Elsby et al., 2010). Eine derartige Interpretation ist jedoch verfrüht, wenn man bedenkt, dass es nicht ungewöhnlich ist, dass sich ein Anstieg der Zahl der offenen Stellen im Anschluss an eine Periode stetiger Rückgänge erst einige Quartale später in einer Abnahme der Arbeitslosigkeit niederschlägt (Yellen, 2010).

### Kasten 5.2 Die tendenzielle Abnahme der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten

In den Vereinigten Staaten ist die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit – die hier definiert ist als die Wahrscheinlichkeit, dass eine entlassene Arbeitskraft innerhalb des folgenden Monats wieder aus der Arbeitslosigkeit ausscheidet – im Verlauf der jüngsten Krise gesunken und hat nun ein Niveau erreicht, das sich deutlich unter dem bewegt, das nach früheren großen Rezessionsphasen zu beobachten war, auch wenn es mit rd. 15% noch über dem in vielen europäischen Ländern üblichen Niveau liegt. Da die Zugänge zur Arbeitslosigkeit parallel dazu gesunken sind, hat die tendenzielle Abnahme der Abgangsrate nicht zu einem Anstieg der Gesamtarbeitslosenquote geführt. Die Tatsache, dass die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten bereits in den letzten dreißig Jahren mit ihren Fluktuationen einem klaren Abwärtstrend folgte, lässt aber vermuten, dass ihre Rückkehr zum Vorkrisenniveau durch gegenläufig wirkende strukturelle Kräfte behindert werden könnte.

Eine neuere Analyse der langfristigen Zunahme der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten ergab, dass sowohl Veränderungen in der Altersstruktur der Gruppe der Arbeitslosen als auch eine Zunahme der Dauer der Arbeitslosigkeit der Frauen hierbei eine wichtige Rolle gespielt haben, wohingegen sich andere Faktoren, z.B. Umstellungen in der industriellen Struktur, kaum ausgewirkt haben (Aaronson et al., 2010). Der demografische Faktor hängt größtenteils mit einem Rückgang des Anteils der jüngeren Arbeitskräfte unter den Arbeitslosen zusammen (bei jüngeren Arbeitskräften ist die Dauer des Verbleibs in der Arbeitslosigkeit in der Regel geringer). Der Anstieg des Anteils der Langzeitarbeitslosen unter den Frauen ist insofern nicht notwendigerweise beunruhigend, als er durch eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Frauen bedingt ist und zeitlich mit einer tendenziellen Abnahme ihrer Gesamtarbeitslosenquote zusammenfällt (Abraham und Shimmer, 2002). Diese Faktoren zusammengenommen erklären jedoch nur ungefähr die Hälfte der besonders ausgeprägten Zunahme der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit während der letzten Rezessionsphase. Der unerklärte Teil dieses Anstiegs könnte Probleme für die Politik aufwerfen.

#### Long-term evolution of the outflow rate in the United States<sup>1</sup>



1. Outflow rates are defined as the probabilities that an unemployed worker exits unemployment within the following month.  
Source: OECD calculations based on US Current Population Survey.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932402204>

**Im Verarbeitenden  
Gewerbe hat sich die  
Produktion im Großen und  
Ganzen erholt, nicht aber  
in der Bauwirtschaft**

In der Tat fielen die Einbußen in einer Reihe von Ländern in bestimmten Branchen selbst unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit beobachteten Konjunkturanfälligkeit dieser Sektoren besonders stark aus. Wie aus Tabelle 5.1 (Angaben in Fettdruck) hervorgeht, war dies in einer Vielzahl von Ländern im Baugewerbe der Fall, auf das im OECD-Raum durchschnittlich 7% der Gesamtbeschäftigung entfallen. Bedeutende Verluste wurden in vielen Ländern auch im Groß- und Einzelhandel sowie im Finanzsektor verzeichnet. Das Verarbeitende Gewerbe hat sich inzwischen weitgehend erholt, die Stimmung im Baugewerbe bleibt aber in den meisten Ländern gedrückt, in denen dieser Sektor vor der Krise einen Boom erlebt hatte. Und die Länder, in denen der Bausektor am härtesten getroffen wurde (Dänemark, Irland, Spanien, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten und in geringerem Maße Portugal) sind zugleich auch die Länder, in denen die Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit am stärksten gestiegen ist. Angesichts des großen Anteils an geringqualifizierten Arbeitskräften, die üblicherweise in diesem Wirtschaftszweig beschäftigt sind, können die Matching-Probleme durch die sektorale Konzentration der Entlassungen verstärkt werden<sup>6</sup>.

Table 5.1. **Sectoral employment changes**  
Employment growth between average in 2008 and 2010Q2

	Manufacturing	Construction	Wholesale and retail trade	Financial intermediation	Other services <sup>1</sup>	Total
Austria	-3.9	-7.3	-4.9	5.6	1.3	-2.4
Belgium	-10.1	0.9	4.8	-6.0	-1.7	-2.4
Canada	-10.2	3.9	2.4	6.2	3.0	2.3
Czech Republic	-12.0	-0.4	-4.1	-1.8	2.2	-5.0
Denmark	-12.7	-24.9	-7.9	3.7	0.5	-7.8
Finland	-11.2	-7.5	-0.5	-0.5	1.3	-3.1
France	-8.4	0.9	1.3	3.6	-0.6	-0.8
Germany	-5.4	-1.6	0.2	-0.7	2.7	-1.1
Greece	-10.4	-16.5	-3.3	-2.7	-3.3	-4.6
Hungary	-8.1	-11.0	-7.0	-5.6	1.1	-4.5
Ireland	-16.8	-47.3	-11.7	0.6	-7.4	-16.9
Italy	-8.6	-0.6	-4.9	-2.9	0.8	-3.1
Netherlands	-9.6	-11.7	-5.7	-4.1	-6.2	-7.0
Norway	-8.3	-4.1	-2.6	0.6	1.9	-1.3
Poland	-8.7	5.3	1.5	13.3	10.7	-0.3
Portugal	-5.8	-13.9	-3.2	-11.5	-2.3	-6.0
Slovak Republic	-17.3	-1.4	4.4	-12.2	-1.6	-7.5
Spain	-19.4	-30.7	-10.3	-5.7	-5.6	-13.3
Sweden	-11.5	0.8	-0.4	6.0	1.5	-1.4
United Kingdom	-14.2	-16.1	-6.7	-8.5	3.0	-5.6
United States	-10.2	-13.4	-4.2	-8.4	-3.5	-6.0

Note: The numbers in bold correspond to cases where the decline in employment exceeds what would be the expected drop based on average business-cycle sensitivity of employment in that sector, as reported in Figure 1.4, Chapter 1 of OECD Employment Outlook 2010.

1. Hotels and restaurants, Transport & communication, Real estate and business services.

Source: Eurostat, US Bureau of Labor Statistics and Statistics Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932402128>

6. Der Prozentsatz an geringqualifizierten Arbeitskräften ist im Baugewerbe in der Europäischen Union 1½-mal und in den Vereinigten Staaten zweimal so groß wie in der Gesamtwirtschaft.

**Es gibt keine klaren Anzeichen für geografische Ungleichgewichte**

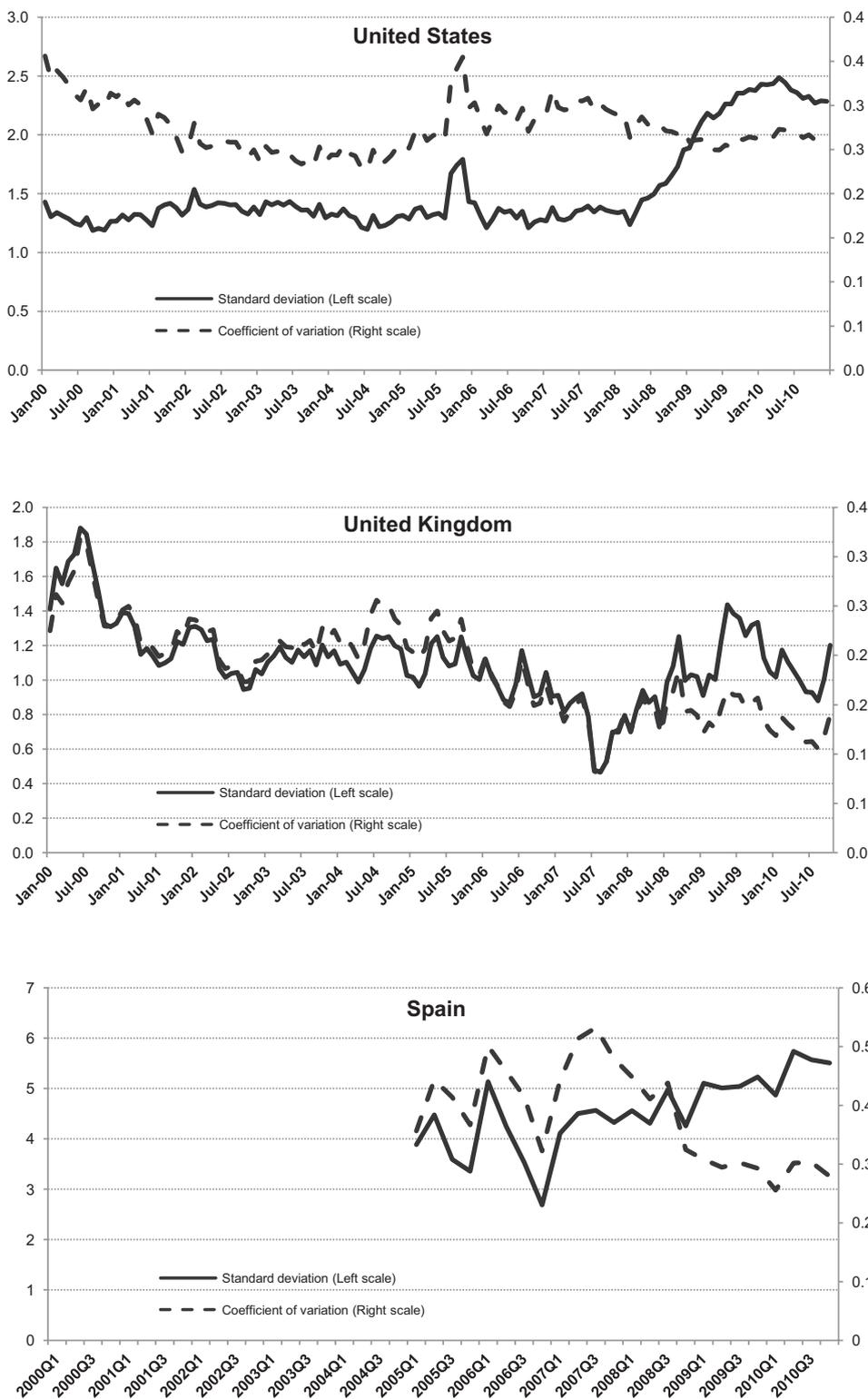
Was die geografischen Ungleichgewichte betrifft, so lassen sich auf der Basis der Indikatoren der regionalen Streuung der Arbeitslosigkeit selbst in Ländern, die besonders stark in Mitleidenschaft gezogen wurden (wie z.B. Spanien, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten) nur schwer stichhaltige Belege finden. Es sind zwar Hinweise auf eine sich ausweitende Streuung der Arbeitslosigkeit während der Krise vorhanden, diese fallen jedoch nicht mehr ins Gewicht, wenn der parallele Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit berücksichtigt wird (Abb. 5.7), was darauf hindeutet, dass kaum ein Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Abgangsrate und regionalen Unterschieden bei der Arbeitslosigkeit besteht. Es sind auch Befürchtungen laut geworden, dass die Arbeitskräftemobilität im Verlauf der Krise nachgelassen haben könnte. Dies könnte der Fall sein, wenn die geografische Mobilität beispielsweise durch Entwicklungen der Wohnimmobilienpreise beeinträchtigt wird, die für Wohneigentümer dazu führen, dass der Marktwert ihrer Immobilie unter den Hypothekenwert sinkt, womit ihre Vermögensposition negativ wird (Andrews et al., 2011). Allerdings deuten neuere Belege aus den Vereinigten Staaten darauf hin, dass Wohneigentümer mit negativem Immobilienvermögen, wenn überhaupt, eher etwas häufiger umgezogen sind als andere Wohneigentümer (Schulhofer-Wohl, 2010)<sup>7</sup>.

**Die Dauerabhängigkeit könnte die Abgangsrate beeinträchtigen**

Die Matching-Effizienz kann sich auch verschlechtern, wenn Arbeitskräfte in Langzeitarbeitslosigkeit gefangen bleiben. In dieser Hinsicht besteht eines der Hauptprobleme darin, dass sich bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit mit der Zeit eine Dauerabhängigkeit einstellen kann – d.h. dass die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit umso geringer wird, je länger die Periode der Arbeitslosigkeit dauert. Die empirische Evidenz zur Dauerabhängigkeit ist gemischt. In einer Studie auf der Basis von Aggregatsdaten zur Arbeitslosigkeitsdauer wurden beispielsweise in Japan, in englischsprachigen und in nordischen Ländern Belege für eine Dauerabhängigkeit gefunden, nicht aber in kontinentaleuropäischen Ländern (Elsby et al., 2008)<sup>8</sup>. Empirische Studien auf der Basis von Mikrodaten liefern ebenfalls uneinheitliche Belege für reine Dauerabhängigkeits- oder Hysterese-Effekte<sup>9</sup>. Allerdings liefern jüngere Schätzungen auf der Basis individueller Daten in einer Stichprobe, die zahlreiche OECD-Länder umfasst, schlüssigere Belege für Dauerabhängigkeitseffekte. Und diese Effekte scheinen durch die Dauer des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit noch verstärkt zu werden (vgl. Kasten 5.3 und die damit zusammenhängende Erörterung im nächsten Abschnitt).

7. Die Vereinigten Staaten könnten diesbezüglich einen Sonderfall darstellen. Erstens sind die Vorteile der Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen im Falle eines negativen Immobilienvermögens auf Grund der spezifischen Insolvenzregeln bei Hypothekenkrediten in den Vereinigten Staaten generell größer als in den meisten anderen Ländern. Zweitens war die Inzidenz stark – im Gegensatz zu leicht – negativer Immobilienvermögen in den Vereinigten Staaten besonders groß, was die Anreize zur Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen zusätzlich erhöht.
8. Die von Elsby et al. (2008) verwendeten Methoden und Daten werfen das Problem auf, dass der Einfluss der Zusammensetzung der Gruppe der Arbeitslosen auf die beobachtete Dauerabhängigkeit nicht berücksichtigt wird. Entlassene Arbeitskräfte mit unterschiedlichen Merkmalen in Bezug auf Alter, Geschlecht oder Bildungsniveau weisen in der Regel eine unterschiedliche Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit auf, die von der Dauer der Arbeitslosigkeit unabhängig ist. Daher ist es möglich, dass die festgestellten Dauerabhängigkeitseffekte bei steigender Durchschnittsdauer auf einen wachsenden Anteil an Arbeitskräften mit inhärent niedriger Abgangsrate in der betrachteten Gruppe von Arbeitslosen zurückzuführen sind und nicht auf einen allmählichen, durch den Schwund der Qualifikationen oder sonstige Hysterese-Effekte bedingten Rückgang der Abgangswahrscheinlichkeit.
9. Vgl. insbesondere Bover et al. (2002) und Garzia-Perez et al. (2010) für den Fall Spaniens. In Machin und Manning (1999) zusammengefasste frühere Studien haben im Fall mehrerer europäischer Länder generell wenig Belege für eine positive Dauerabhängigkeit gefunden.

Figure 5.7. Measures of dispersion of regional unemployment rates show no clear indication of mismatch



Source: Spain, Instituto Nacional de Estadística; United Kingdom, Office for National Statistics; and US Bureau of Labor Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932402090>

### Kasten 5.3 Dauerabhängigkeit und Risiko der Arbeitslosigkeithysterese

Der Begriff Hysterese bezieht sich auf eine Situation, in der die Arbeitslosigkeit nach einem Anstieg, unabhängig von der Ursache oder der Art (vorübergehend oder dauerhaft) des Schocks, der zu diesem Anstieg führte, wenig Tendenz zeigt, wieder auf ihr vorheriges Niveau zurückzukehren. In solchen Fällen kann die Unterscheidung zwischen den konjunkturellen und den tendenziellen Komponenten der Arbeitslosigkeit in der Praxis ihre Bedeutung verlieren. Das Risiko der Hysterese gibt derzeit Anlass zu großer Besorgnis, nicht zuletzt wegen der sozialen Konsequenzen für die direkt von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen. Sowohl die Hysterese als auch ihre Begleiterscheinung – eine hohe Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit – stellen in einigen kontinental-europäischen Ländern bereits seit den 1980er Jahren ein Problem dar. Seit der letzten Rezession sind sie, nach dem ungewöhnlich starken Anstieg der Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit, auch in den Vereinigten Staaten zu einem Grund der Besorgnis geworden (Aaronson et al., 2010).

Für die Arbeitslosigkeithysterese gibt es mehrere mögliche Erklärungen. Eine davon ist, dass es Arbeitskräften, sobald sie ihren Arbeitsplatz verloren haben, Schwierigkeiten bereitet, eine neue Anstellung zu finden, unabhängig davon, wie lange sie bereits arbeitslos sind. Unter dieser Annahme könnte die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit während des gesamten Zeitraums der Arbeitslosigkeit verringert sein, d.h. auch für Kurzzeitarbeitslose. Dies könnte auf eine unzureichende Anpassung des Marktlohns zurückzuführen sein. Nach einer anderen Erklärung ist die Ursache stattdessen in einem allmählichen Schwund der Qualifikationen der Arbeitssuchenden zu sehen, zu dem es während der Arbeitslosigkeit kommt. Je länger eine Arbeitskraft arbeitslos ist, umso weniger attraktiv wird sie für Arbeitgeber. Mit dieser Abnahme der Attraktivität verringert sich auch die Motivation der betreffenden Arbeitskraft, intensiv nach einer neuen Anstellung zu suchen, so dass sich ihre Arbeitsmarktbindung immer mehr abschwächt. Nach dieser Erklärung besteht ein klarer negativer Zusammenhang zwischen der Wahrscheinlichkeit des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung einerseits und der Dauer der Arbeitslosigkeit andererseits – ein Phänomen, das als Dauerabhängigkeit bezeichnet wird.

Die empirische Analyse, die in diesem Kasten durchgeführt wird, richtet das Augenmerk auf diese zweite Erklärung, d.h. die Dauerabhängigkeit (wegen Einzelheiten vgl. Dantan und Murtin, 2011). Dabei werden Beobachtungen über individuelle Arbeitslosigkeitsphasen verwendet, um den Einfluss der Dauer der Arbeitslosigkeit auf die Wahrscheinlichkeit des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung zu untersuchen. Der betrachtete Datensatz umfasst Daten aus 17 nationalen Panel-Befragungen von Personen, deren Arbeitsmarktstatus im Zeitraum 2005-2007 monatlich überprüft wurde. Diese Daten zeigen, dass die durchschnittliche Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in Ländern, in denen sie relativ hoch ist, mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit in der Tendenz auch stärker abnimmt. Dies ist im Allgemeinen in den englischsprachigen Ländern, den nordischen Ländern und den Niederlanden der Fall. Anders ausgedrückt ist die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit in diesen Ländern für Kurzzeitarbeitslose wesentlich höher als für Langzeitarbeitslose. Umgekehrt bleibt die durchschnittliche Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in Ländern, in denen sie relativ niedrig ist (d.h. in der Mehrzahl der kontinentaleuropäischen Länder), über die Dauer der Arbeitslosigkeit konstanter.

Anstatt aus reinen Dauerabhängigkeitseffekten könnte sich dieses Ergebnis im Prinzip auch aus Unterschieden in der Zusammensetzung der Gruppe der Arbeitslosen nach Dauer der Arbeitslosigkeit erklären. Allerdings zeigt sich bei Anwendung einer statistischen Methode zur Berücksichtigung von Zusammensetzungseffekten unter Verwendung von Beobachtungen individueller Merkmale, dass die reinen Dauerabhängigkeitseffekte bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit etwa ein Drittel der Abnahme der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung erklären. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert, in Deutschland, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten ist dieser Anteil höher als in anderen Ländern.

Mit demselben Analyserahmen kann auch die Rolle der Politik im Hinblick auf die Verringerung oder Verstärkung der Dauerabhängigkeit beurteilt werden. Dabei wurde der Einfluss zweier Arten von Politiken genauer untersucht, zum einen von Regelungen zur Leistungsbezugsdauer bei Arbeitslosigkeit und zum anderen von Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Was erstere anbelangt, wurde in mehreren empirischen Studien ein Zusammenhang zwischen der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosenleistungen und der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit festgestellt (wegen einer neueren Studie, vgl. Krueger und Mueller, 2010).

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Neuere Schätzungen legen beispielsweise den Schluss nahe, dass die Gesamtverlängerung der Leistungsbezugsdauer auf Ebene des Bundes und der Bundesstaaten in den Vereinigten Staaten von 26 Wochen auf 99 Wochen (bzw. 90 im nationalen Durchschnitt), die in Reaktion auf die Krise vorgenommen wurde, im Fall ihrer Beibehaltung zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Dauer des Verbleibs in der Arbeitslosigkeit um 1½-3 Wochen führen könnte, was etwa ½-1 Prozentpunkt der Arbeitslosenquote entspräche (Aaronson et al., 2010). Zudem wurde festgestellt, dass die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit steil ansteigt, wenn der Leistungsanspruch erlischt (Katz und Meyer, 1990). Diese Ergebnisse werden durch die für diese Untersuchung durchgeführte empirische Analyse z.T. bestätigt. Eine längere Dauer des Leistungsbezugs scheint die Effekte der Dauerabhängigkeit im Durchschnitt der in der Stichprobe vertretenen Länder zu verstärken.

Was die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrifft, gibt es recht stichhaltige Belege dafür, dass sie die Wahrscheinlichkeit der Wiedereinstellung über das gesamte Spektrum der Arbeitslosigkeitsdauer erhöhen, dieser Effekt für Kurzzeitarbeitslose aber möglicherweise stärker ist als für Personen, die schon seit längerer Zeit arbeitslos sind.

### **Kann persistente Arbeitslosigkeit zu einem Rückgang der Erwerbsbeteiligung führen?**

**Eine starke Arbeitslosigkeitspersistenz birgt Risiken für die Erwerbsbeteiligung**

Eine Persistenz der Arbeitslosigkeit und eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit könnten ihrerseits zumindest in einigen Kategorien von Arbeitskräften auf Grund von Humankapitalverlusten und Entmutigungseffekten einen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zur Folge haben. Daher besteht die Gefahr, dass eine etwaige Beschleunigung der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit nicht Ausdruck eines Anstiegs der Beschäftigung, sondern vielmehr einer Verringerung der Erwerbsbeteiligung ist.

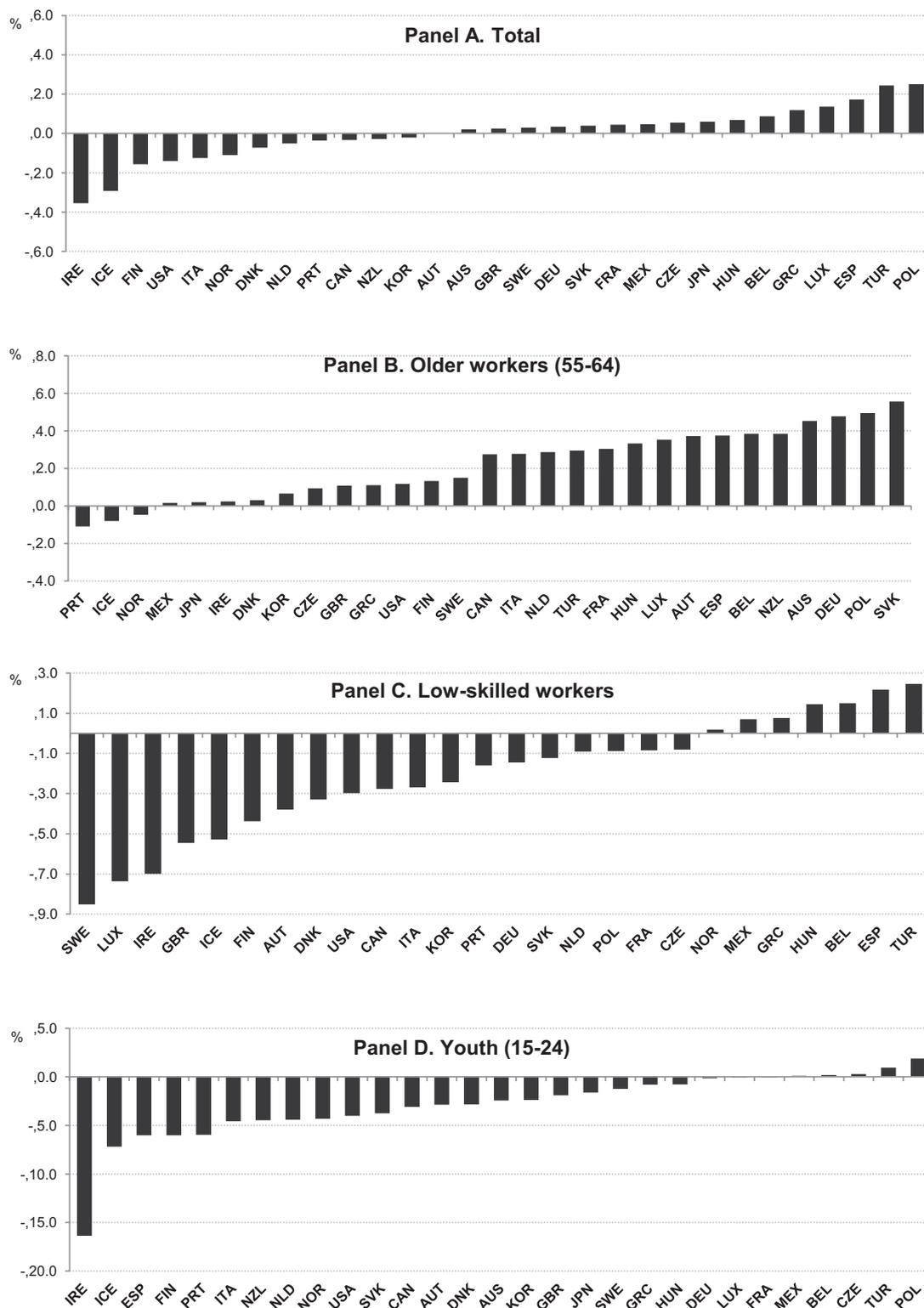
**Es hat noch kein weitreichender Rückzug aus dem Arbeitsmarkt eingesetzt, dieses Risiko besteht aber weiterhin**

Bisher hat die schwierige Arbeitsmarktlage noch nicht zu einem signifikanten generellen Rückzug aus dem Erwerbsleben geführt (Abb. 5.8, Teil A). Wenngleich in etwa der Hälfte der Länder, für die Daten zur Verfügung stehen, Mitte 2010 eine Kontraktion der Erwerbsbevölkerung zu beobachten war, wurde in nur sechs Ländern (in Finnland, Irland, Island, Italien, Norwegen und den Vereinigten Staaten) ein Rückgang der Erwerbsquote um 1 Prozentpunkt oder mehr verzeichnet. In einigen Ländern könnte sich in den Erwerbsbeteiligungsstrukturen auch der Effekt einer krisenbedingten Rückkehr von Migranten ausdrücken (Irland und Polen). Eine neuere empirische Analyse, die sich mit den Auswirkungen von wirtschaftlichen Abschwungphasen auf die Erwerbsbeteiligung auseinandersetzt, hat allerdings gezeigt, dass schwere Rezessionen in der Vergangenheit zu bedeutenden Rückzugsbewegungen aus dem Arbeitsmarkt geführt haben, die in manchen Fällen mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung einsetzten (Duval et al., 2010).

**Der Rückzug vom Arbeitsmarkt war unter jungen Menschen besonders stark ausgeprägt**

Die in der derzeitigen Episode bisher beobachteten Rückzüge aus dem Arbeitsmarkt betrafen großenteils junge Menschen und geringqualifizierte Arbeitskräfte (Abb. 5.8, Teil C und D), für die es u.U. schwerer ist, eine neue Stelle zu finden, und die stärker als andere Arbeitskräftekategorien dazu neigen, sich entmutigen zu lassen. Eine rückläufige Erwerbsbeteiligung unter jungen Menschen gibt allerdings insofern weniger Anlass zu Besorgnis, als die Alternative in einer Verlängerung der Bildungszeit bestehen kann, insbesondere wenn diese zum Erwerb echter Kompetenzen im Rahmen eines

Figure 5.8. **Labour force withdrawal has so far been limited, except for youth and low-skilled**  
 Percentage points change in labour force participation rates from 2007Q3 to 2010Q3



Source: OECD (2011), *Quarterly Labour Market Indicators Database*; Directorate for Employment, Labour and Social Affairs; May, unpublished data.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932402109>

abgeschlossenen Bildungsgangs führt (OECD, 2010b, Kapitel 1)<sup>10</sup>. Es gibt jedoch keine klaren Hinweise dafür, dass der in den letzten Jahren beobachtete signifikante Rückgang der Erwerbsbeteiligung junger Menschen mit einer längeren Bildungsteilnahme assoziiert war (OECD, 2010b). Somit besteht Grund zur Befürchtung, dass junge Menschen den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren, was mit der Gefahr einer Verringerung des Arbeitskräfteangebots und tiefgreifender Scarring-Effekte verbunden ist<sup>11</sup>. In diesem Kontext dürften Formen der verpflichtenden Teilnahme an Berufsbildungsprogrammen der beste Weg sein, um den Kontakt zum Arbeitsmarkt zu sichern und das Humankapital zu stärken (OECD, 2010b, Kapitel 4).

**Frühere Reformen könnten erklären, warum sich die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte behauptet hat**

Im Fall der älteren Arbeitskräfte wurde der Effekt von Rezessionen auf die Erwerbsbeteiligung in der Vergangenheit durch Anreize zur Frühverrentung verstärkt, die manchmal in den Rentensystemen verankert waren (Duval, 2003). So gesehen kann die Tatsache, dass während der letzten Rezession kein Rückzug älterer Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben zu beobachten war (Abb. 5.8, Teil B), z.T. auf die in zahlreichen Ländern umgesetzten Reformen zurückgeführt werden, mit denen viele Möglichkeiten der Frühverrentung abgeschafft wurden. Und anders als in den Rezessionsepisoden der 1980er und 1990er Jahre haben die Regierungen auch nicht den frühzeitigen Austritt älterer Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben gefördert, weil sie unter der Annahme einer konstanten Nachfrage nach Arbeit („Lump of Labour“-Theorie) hofften, dadurch die Jugendarbeitslosigkeit senken zu können. In einigen Ländern sahen sich ältere Arbeitskräfte durch die schweren Kapitalverluste, die viele private Pensionsfonds oder individuelle Sparpläne für einen vorgezogenen Renteneintritt erlitten haben, zudem dazu veranlasst, länger im Erwerbsleben zu verbleiben, um ihre künftigen Renteneinkommen zu verbessern (OECD, 2010c, Kapitel 5). Im Vergleich zu früheren Rezessionsepisoden deuten all diese Faktoren trotz der Persistenz der Arbeitslosigkeit auf eine geringere Gefahr des Rückzugs aus dem Erwerbsleben unter älteren Arbeitskräften hin.

**Erwerbsunfähigkeitsrenten boten in der Vergangenheit eine Möglichkeit für den Rückzug aus dem Erwerbsleben**

Zusätzlich zu den Frühverrentungsprogrammen wurden in der Vergangenheit nach einem Anstieg der Arbeitslosenquote auch Leistungen wegen Langzeiterkrankung und Erwerbsunfähigkeit als Möglichkeiten zum Rückzug aus dem Erwerbsleben genutzt. Der Anteil der Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrenten steigt im Allgemeinen im Gefolge von Rezessionen, geht dann aber selbst nach einer vollständigen Erholung der Wirtschaft nicht auf sein vorheriges Niveau zurück (OECD, 2010d). In der Tat folgte in zahlreichen Ländern auf einen rezessionsbedingten Höchststand der Arbeitslosigkeit in der Regel etwa zwei Jahre später ein steiler Anstieg der Erwerbsunfähigkeitsquoten (Tabelle 5.2). Dieses Verlaufsmuster tritt in den Vereinigten Staaten besonders deutlich zu Tage, Belege hierfür sind aber auch in Dänemark, Neuseeland, Norwegen, der Schweiz sowie in geringerem Maße den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich zu finden. Die Zeitspanne, die zwischen Episoden mit hoher Arbeitslosigkeit und dem anschließenden Anstieg der Erwerbsunfähig-

10. Duval et al. (2010) kommen auch zu dem Ergebnis, dass die Reagibilität der Erwerbsbeteiligung junger Menschen auf wirtschaftliche Abschwungphasen umso höher ist, je einfacher der Zugang zur Postsekundarbildung ist, und dass sie in Ländern mit generell höherer Bildungsbeteiligung um bis zu 1½ Prozentpunkte stärker sein kann.

11. Diesbezüglich gilt es darauf hinzuweisen, dass etwaige negative Effekte auf die Arbeitsmarktbindung Jugendlicher über lange Jahre hinweg Auswirkungen auf die Wirtschaft haben können, wohingegen der längerfristige Schaden im Fall des Verlusts der Arbeitsmarktbindung in Kohorten älterer Arbeitskräfte geringer ist.

keitsquoten verstreicht, variiert zwischen den einzelnen Ländern und Episoden, in der Vergangenheit wurden jedoch häufig Zeitabstände von über zwei Jahren beobachtet. Darüber hinaus befanden sich die Erwerbsunfähigkeitsquoten in der Mehrzahl der in Tabelle 5.2 aufgeführten Länder über einen langen Zeitraum auf einem Aufwärtstrend, wobei in einigen Fällen in den Jahren nach einer Rezession eine Beschleunigung zu beobachten war<sup>12</sup>.

**Der wachsende Anteil an Langzeitarbeitslosen erhöht die Gefahr einer Zunahme der Zugänge zur Erwerbsunfähigkeitsrente**

Es gibt Anzeichen dafür, dass die Einschränkung des Zugangs zu anderen Transferleistungen, wie Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, sowie die Abschaffung verschiedener finanzieller Frühverrentungsanreize (Autor und Duggan, 2003; Koning und Van Vuuren, 2006), durch die sich die Alternativen für Arbeitskräfte verringert haben, denen die Rückkehr ins Erwerbs-

Table 5.2. **Episodes of cyclical peaks in unemployment followed by spikes in disability rates**

	Episode	Cyclical peak in unemployment rate		Spike in disability rate <sup>1</sup>		
		Date	Deviation from trend	Date	Deviation from trend	Trend level
Australia	Late 70s	1978	1.1	1980	4.9	2.6
	Mid-80s	1983	2.8	1987	3.2	3.0
	Early 2000s	2001	0.7	2002	1.0	5.5
Denmark	Mid-80s	1983	1.9	1985	0.7	6.5
	Mid-2000s	2004	0.7	2007	0.7	7.5
Finland	Late 70s	1978	4.0	1980	3.1	9.3
	Mid-90s	1993	6.8	1995	1.2	9.9
	Mid-2000s	2003	0.9	2005	0.6	8.4
Ireland	Mid-80s	1984	2.1	1986	2.4	2.6
Netherlands	Mid-70s	1976	0.9	1977	7.1	7.1
New Zealand	Mid-80s	1983	1.2	1985	1.5	1.1
	Early 90s	1991	2.4	1993	1.1	1.7
	Late 90s	1998	1.1	2002	1.3	2.8
Norway	Mid-80s	1983	0.7	1984	1.8	7.1
	Mid-2000s	2005	0.7	2006	0.7	11.0
Sweden	Mid-80s	1983	0.9	1984	0.7	6.5
	Mid-90s	1997	3.8	1998	3.3	8.0
	Mid-2000s	2005	0.5	2005	3.1	10.1
Switzerland	Mid-90s	1993	1.3	1995	0.5	3.6
	Mid-2000s	2004	0.7	2006	2.2	5.4
United Kingdom	Mid-80s	1983	1.8	1985	3.1	3.2
	Mid-90s	1993	1.6	1995	2.8	6.7
United States	Mid-70s	1975	2.4	1977	2.3	3.6
	Early 80s	1982	3.0	1986	2.2	3.3
	Early 90s	1992	1.5	1994	1.7	4.5
	Mid-2000s	2003	0.8	2004	0.3	5.6

1. Disability beneficiaries as a % of working-age population.

Source: OECD Economic Outlook 88 database and OECD (2010d).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932402147>

12. Ausnahmen bilden Finnland, wo die Erwerbsunfähigkeitsquoten unter ihr Anfang der 1980er Jahre verzeichnetes Niveau zurückgeführt wurden, sowie die Niederlande und das Vereinigte Königreich, wo der Trend in den 2000er Jahren z.T. umgekehrt wurde.

leben erhebliche Schwierigkeiten bereitet, den Effekt von Rezessionen auf die Erwerbsunfähigkeitsquoten erheblich verstärkt haben. Viele der Länder, die sich derzeit einem signifikanten Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit gegenübersehen, hatten zuvor schon hohe oder steigende Erwerbsunfähigkeitsquoten zu verzeichnen (so z.B. Dänemark, Irland, die Vereinigten Staaten und in geringerem Maße das Vereinigte Königreich), was auf die Gefahr in Zukunft stärkerer Zugänge zur Erwerbsunfähigkeitsrente hindeuten könnte.

**... wenngleich die Risiken durch frühere Reformen abgeschwächt werden**

Zwei Faktoren können dieses Risiko aber mindern helfen. Zum einen die Tatsache, dass ältere Arbeitskräfte von der letzten Rezession nicht so stark in Mitleidenschaft gezogen wurden wie von früheren Rezessionsperioden. Da die Wahrscheinlichkeit, dass Personen in der Altersgruppe zwischen 50 und 64 Jahren chronische Gesundheitsprobleme haben oder erwerbsunfähig werden, mehr als doppelt so hoch ist wie in der gesamten Erwerbsbevölkerung (OECD, 2010d), dürften die verhältnismäßig guten Beschäftigungsergebnisse dieser Altersgruppe während der Rezession die Wahrscheinlichkeit eines drastischen Anstiegs der Zugänge zur Erwerbsunfähigkeitsrente in naher Zukunft reduzieren helfen<sup>13</sup>. Ein weiterer abschwächend wirkender Faktor ist, dass viele der Länder, in denen es im Gefolge vergangener Rezessionen zu einer starken Zunahme der Erwerbsunfähigkeitsquoten gekommen war, Maßnahmen ergriffen haben, um einen überhöhten Zugang zum Leistungsbezug einzudämmen und in einigen Fällen auch aktuellen Leistungsempfängern, die über die nötige Erwerbsfähigkeit verfügen, beim Ein- bzw. Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu helfen.

### **Politikoptionen zur Beschleunigung der Rückkehr in die Erwerbstätigkeit**

**Die Politikmaßnahmen sollten in erster Linie auf die Förderung der Rückkehr in die Erwerbstätigkeit abzielen**

Dieser Abschnitt befasst sich mit den spezifischen Politikmaßnahmen, die einen Beitrag leisten können, die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit auf kurze Sicht zu erhöhen, und gleichzeitig auf mittlere Sicht zu einem Rückgang der Trendarbeitslosigkeit führen. Beide Ziele lassen sich mit verschiedenen Kombinationen von Politikmaßnahmen erreichen, wie aus Tabelle 5.3 ersichtlich ist. Nicht alle Politikoptionen sind indessen gleichermaßen wünschenswert, wenn andere Faktoren oder Politikziele mit in Betracht gezogen werden. So ist z.B. der Zeitrahmen im gegenwärtigen Kontext wesentlich, in dem Politikmaßnahmen von Vorteil sind, mit denen rascher auf die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit eingewirkt werden kann. Außerdem sind Politikmaßnahmen, die die Persistenz der Arbeitslosigkeit reduzieren können, u.U. in unterschiedlichem Maße kontraproduktiv im Hinblick auf andere Ziele, wie die Haushaltskonsolidierung, die Erwerbsbeteiligung oder die soziale Sicherung (wobei es insbesondere darum geht, zu gewährleisten, dass Arbeitslose, die sich derzeit düsteren Beschäftigungsaussichten gegenübersehen, nicht in Armut abgleiten oder den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren). Daraus ergibt sich eine Reihe möglicher Zielkonflikte, von denen einige in Tabelle 5.4 aufgezeigt werden.

13. Ältere Arbeitskräfte sind gegenüber dem Stress, der mit Arbeitslosigkeit in Phasen schlechter Arbeitsmarktaussichten einhergeht, möglicherweise anfälliger.

Tabelle 5.3 **Effekt verschiedener Politikmaßnahmen auf die Arbeitslosigkeit: Zusammenfassung früherer Ergebnisse auf der Grundlage vorliegender Evidenz**  
Statistisch gesichertere Ergebnisse erscheinen in Fettdruck

	Arbeitslosigkeit:			Persistenz
	Niveau	Zahl der Zugänge	Zahl der Abgänge	
<b>Senkung der:</b>				
Ersatzquote der Arbeitslosenunterstützung (Anfangsniveau)	<b>Abnahme</b>	Kein Effekt	<b>Zunahme</b>	Abnahme
Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung	Kein Effekt	Kein Effekt	Zunahme	Abnahme
<b>Höhere Ausgaben für:</b>				
Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	<b>Abnahme</b>	<b>Abnahme</b>	<b>Zunahme</b>	Kein Effekt
Öffentliche Arbeitsmarktverwaltung	<b>Abnahme</b>	<b>Abnahme</b>	<b>Zunahme</b>	–
Arbeitsplatzschaffung	Abnahme	Abnahme	Abnahme	–
Fortbildungen	Kein Effekt	Zunahme	Zunahme	–
<b>Verringerung der:</b>				
Steuer- und Abgabenbelastung	<b>Abnahme</b>	Kein Effekt	<b>Zunahme</b>	<b>Abnahme</b>
Steuer- und Abgabenbelastung im Zusammenwirken mit Mindestlohn	<b>Abnahme</b>	Kein Effekt	<b>Zunahme</b>	–
Steuer- und Abgabenbelastung im Zusammenwirken mit Tarifverhandlungssystem	<b>Abnahme</b>	Kein Effekt	<b>Zunahme</b>	<b>Abnahme</b>
Befristeten Arbeitsverhältnisse (Anteil)	Kein Effekt/ Abnahme	Abnahme (bei Frauen im Haupterwerbsalter)	Abnahme (bei Frauen im Haupterwerbsalter)	Zunahme
<b>Lockerung der:</b>				
Beschäftigungsschutzbestimmungen (reguläre Arbeitsverhältnisse)	Abnahme (bei Jugendlichen)	Zunahme	Zunahme (bei Jugendlichen)	<b>Abnahme</b>
Produktmarktregulierung	Abnahme (bei Jugendlichen und Frauen im Haupterwerbsalter)	Zunahme	Zunahme (bei Jugendlichen und Frauen im Haupterwerbsalter)	Abnahme
<b>Erhöhung der:</b>				
Teilnahme an Kurzarbeitsprogrammen	Abnahme <sup>1</sup>	<b>Abnahme</b>	Abnahme	–

1. Dieser positiven Bewertung liegt die Annahme zu Grunde, dass Kurzarbeitsregelungen auf *zeitlich befristeter* Basis im Kontext eines Konjunkturabschwungs eingesetzt werden.

Quelle: de Serres, Murtin und de la Maisonnette (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932402166>

## Einkommensstützungsmaßnahmen

### Schlecht konzipierte Arbeitslosenleistungen können die Persistenz der Arbeitslosigkeit erhöhen

Die Arbeitslosenunterstützung so zu konzipieren, dass sie möglichst wenig unbeabsichtigte Nebeneffekte auf die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit hat, ist im gegenwärtigen Kontext von besonderer Bedeutung. Die Einkommensstützung für Arbeitslose dient mehreren Zwecken, sie ermöglicht namentlich eine soziale Absicherung der Betroffenen, sie sorgt dafür, dass freigesetzte Arbeitskräfte weiter am Arbeitsmarkt teilnehmen, und sie führt möglicherweise dazu, dass Arbeitssuchende eine passendere Anstellung finden, insbesondere wenn die Arbeitslosenleistungen von effektiven Aktivierungsmaßnahmen

Tabelle 5.4 **Effekt von Politikmaßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeitssistenz auf andere wirtschaftliche Ziele**

	Wirkungs- geschwindigkeit	Kosten für die öffentlichen Haushalte	Soziale Sicherung/ Erwerbsbeteiligung
Senkung der Ersatzquote (Anfangsniveau)	Rasch	Negativ	Abnahme
Verkürzung der Leistungsbezugsdauer	Rasch	Negativ	Abnahme
Erhöhung der Ausgaben für die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung	Ziemlich rasch	Hoch	Verbesserung
Arbeitsplatzschaffung im öffentlichen Sektor	Ziemlich rasch	Hoch	Unklarer Effekt (Risiko eines starken Verdrängungseffekts)
Ausweitung der Fortbildungsprogramme	Ziemlich rasch	Hoch	Verbesserung
Verringerung der Besteuerung des Faktors Arbeit	Rasch	Potenziell hoch	Neutraler Effekt
Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverhältnisse	Ziemlich langsam/mittelfristig	Keine, außer bei gleich- zeitiger Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung	Verbesserung, wenn sich die Zweiteilung des Arbeitsmarkts verringert
Reform der Tarifverhandlungssysteme	Langsam/langfristig	Keine	Verbesserung, wenn sich die Kluft zwischen Insidern und Outsidern verringert
Abschaffung der Zuschüsse für Kurzarbeit	Rasch	Negativ	Abnahme, wenn die Beschäftigungsaussichten schlecht bleiben

Quelle: de Serres, Murtin und de la Maisonroue (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932402185>

flankiert sind<sup>14</sup>. Die Gestaltung der Arbeitslosenleistungen kann jedoch auch Einfluss auf die Persistenz der Arbeitslosigkeit haben, wenn hohe Leistungen zu einer Anhebung des Lohnniveaus führen, unter dem Arbeitslose Stellenangebote ablehnen (sogenannter Reservationslohn), die Intensität der Arbeitsuche verringern oder die Reagibilität der Löhne auf die Arbeitslosigkeit reduzieren.

### **Die Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung war während der Krise erforderlich ...**

In vielen Ländern wurden als Antwort auf die Krise Maßnahmen ergriffen, mit denen das Niveau und die Bezugsdauer der Arbeitslosenleistungen erhöht und der Versicherungsschutz ausgedehnt wurde. Obgleich eine höhere Arbeitslosenunterstützung möglicherweise die Persistenz der Arbeitslosigkeit vergrößert, da sie u.U. die Abgangsrate verringert, sollten einige dieser Maßnahmen entweder zeitlich befristet oder dauerhaft aufrechterhalten werden. So erfolgte die Ausweitung des Versicherungsschutzes auf zusätzliche Kategorien von Arbeitskräften zwar in Reaktion auf die Krise, sollte aber im Allgemeinen aus sozialen Gründen sowie zur Verbesserung der Integration bestimmter Gruppen in den Arbeitsmarkt dauerhaft beibehalten werden. Eine solche Ausdehnung muss jedoch mit Auflagen und Aktivierungsmaßnahmen verbunden sein. Die Verlängerung der *Leistungsbezugsdauer* war in mehreren Ländern ebenfalls eine notwendige, zeitlich befristete Reaktion, um ausreichenden sozialen Schutz zu gewährleisten, und sie könnte auch zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beigetragen haben. Angesichts des hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit in einigen Ländern und

14. Unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen können die potenziell nachteiligen Effekte, die verhältnismäßig hohe oder über einen relativ langen Zeitraum gewährte Arbeitslosenleistungen auf die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit und deren Persistenz haben, im Prinzip z.T. durch die potenziell positiven Effekte kompensiert werden, die die Leistungen auf die Qualität und somit auf die Dauer eines anschließenden Beschäftigungsverhältnisses haben (vgl. OECD, 2010a, wegen einer Erörterung).

einer nur langsam voranschreitenden Erholung der gesamtwirtschaftlichen Produktion sollte aber noch einige Zeit an der verlängerten Leistungsbezugsdauer festgehalten werden, um zusätzlichen Schutz zu bieten und das Risiko des Rückzugs aus dem Erwerbsleben und der Abhängigkeit von anderen Transferleistungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

**... sollte aber überprüft werden, wenn die Erholung an Dynamik gewinnt**

Die Verlängerung der Bezugsdauer der Arbeitslosenleistungen, bei der es sich um eine Krisenmaßnahme handelte, sollte jedoch – unter der Voraussetzung eines deutlichen Anstiegs der Arbeitsnachfrage – einer Neubeurteilung unterzogen werden, wenn die Erholung in der Mehrzahl der OECD-Länder an Dynamik gewinnt, da eine längere Bezugsdauer die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit verringert und möglicherweise die Hysterese-Effekte verstärkt (vgl. Kasten 5.3). In der Tat haben viele empirische Studien gezeigt – insbesondere solche, bei denen Mikrodaten herangezogen wurden –, dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit erheblich von der Dauer des Bezugs von Arbeitslosenleistungen beeinflusst wird. Der Bezug von Arbeitslosenunterstützung sollte auf jeden Fall gleich ab dem Beginn der Arbeitslosigkeit an die Verpflichtung zur Arbeitssuche und klare Zumutbarkeitskriterien geknüpft sein. Ein mit zunehmender Dauer abnehmendes *Leistungsniveau* könnte zudem als ein weiterer Anreiz zur Arbeitssuche in Erwägung gezogen werden, wenn das anfängliche *Leistungsniveau* verhältnismäßig hoch ist.

**Die Förderung der Wiedereingliederung von Empfängern von Erwerbsunfähigkeitsrenten in den Arbeitsmarkt stellt nach wie vor eine Herausforderung dar**

In vielen Ländern besteht das Risiko, dass Erwerbsunfähigkeitsrenten auf Grund der Straffung der Zugangsbedingungen zu Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe sowie der schrittweisen Abschaffung von Frühverrentungsprogrammen de facto zur letzten Möglichkeit des Leistungsbezugs werden. Dies betrifft vor allem Personen mit geringer Arbeitsmarktbindung, sei es auf Grund von Gesundheitsproblemen, mangelnden Qualifikationen oder sonstigen Benachteiligungen. Die meisten Länder, in denen die Erwerbsunfähigkeitsquoten im Zeitverlauf gestiegen sind, haben Maßnahmen ergriffen, um den Zustrom in solche Einkommensstützungsprogramme einzudämmen, namentlich durch ein strengeres Gatekeeping und eine bessere Kontrolle der Krankenschreibungen. Die Wiedereingliederung von Leistungsempfängern mit erheblicher Resterwerbsfähigkeit in den Arbeitsmarkt stellt jedoch allgemein weiterhin eine Herausforderung dar. Eine neuere Studie über die Erfahrungen einzelner Länder (OECD, 2010d) legt den Schluss nahe, dass die Politikmaßnahmen darauf abzielen sollten, die finanziellen Anreize für Leistungsempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung und für Arbeitgeber zur Einstellung von Arbeitskräften (u.a. durch Lohnsubventionen) zu stärken. In dieser Hinsicht spricht einiges dafür, Erwerbsunfähigkeitsrenten im Rahmen einer umfassenderen Reform des Steuer- und Transfersystems effektiver mit anderen Leistungen für Personen im Erwerbsalter zu verzahnen, um sicherzustellen, dass sich Arbeit lohnt. Parallel dazu muss die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung u.U. angepasst werden, um den spezifischen Bedürfnissen von Personen mit Teilerwerbsunfähigkeit besser gerecht zu werden.

### **Aktive Arbeitsmarktpolitik**

**Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können die Arbeitslosigkeit persistenz reduzieren**

Verschiedene Arten von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können durch die Verbesserung der Matching-Effizienz, die Erhöhung der Reagibilität der Löhne auf die Arbeitslosigkeit oder die direkte Förderung der Arbeitsplatzschaffung die Persistenz der Arbeitslosigkeit reduzieren. Die

Zweckmäßigkeit verschiedener Ausgabenprogramme für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann jedoch über den Konjunkturzyklus hinweg variieren, da der Nutzen der Arbeitssuche in Aufschwungphasen höher ist (während die Kosten unterlassener Arbeitssuche bei Teilnahme an sonstigen Programmen, wie Fortbildungen, in Abschwungphasen im Gegensatz dazu u.U. niedriger sind).

**Für Unterstützung bei der Arbeitssuche und Fortbildungen müssen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen ...**

Im Kontext der Erholung spricht einiges dafür, sicherzustellen, dass die für Unterstützung bei der Arbeitssuche bereitgestellten Mittel der größer gewordenen Aufgabe angemessen sind. Dies gilt vor allem für Länder, in denen die durchschnittliche Zahl der zu betreuenden Fälle je Vermittler in der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung während der Krise angesichts des starken Anstiegs der Zahl der gemeldeten Arbeitssuchenden erheblich zugenommen haben dürfte. Zwischen 2007 und 2009 ist die Zahl der Arbeitssuchenden in Griechenland, Irland, Korea, Mexiko, Neuseeland, der Tschechischen Republik, der Türkei, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten um mindestens 50% gestiegen, und die durchschnittliche Zahl der zu betreuenden Fälle je Vermittler hat sich in den meisten Ländern erhöht (OECD, 2010a)<sup>15</sup>. Da eine Verringerung der Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt entscheidend ist, sollte darüber hinaus in den meisten Fällen die Intensivierung der Fortbildungsprogramme, die in der Mehrzahl der Länder als Antwort auf die Krise vorgenommen wurde, aufrechterhalten werden, insbesondere dort, wo die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit weiterhin niedrig ist. Selbst wenn die Wirksamkeit dieser Programme im Hinblick auf einen dauerhaften Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit insgesamt unklar bleibt, könnte es sich in der jetzigen Situation, in der sich der Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten als schwierig erweist, lohnen, sie weiter fortzusetzen, um bei den Arbeitslosen eine positive Einstellung zur Arbeit zu wahren und den Qualifikationsschwund zu begrenzen.

**... insbesondere für Jugendliche, die von beruflicher Bildung am meisten profitieren können**

Angesichts des hohen Anteils an Jugendlichen und Geringqualifizierten, die arbeitslos geworden sind, erscheint die Bereitstellung von Mitteln für die berufliche Aus- und Weiterbildung besonders zu wünschen. Solche Programme sind allerdings mit relativ hohen Fixkosten und Kapazitätsanforderungen verbunden. Ihr Umfang kann daher nicht einfach und schnell ausgebaut werden, und ihre Kosten für die öffentlichen Haushalte können erheblich sein, was für viele Länder ganz klar ein Problem darstellt, nicht zuletzt für einige der Länder, die sich einem hohen Risiko der Persistenz der Arbeitslosigkeit gegenübersehen. Außerdem sollte bei der Gestaltung der Programme darauf geachtet werden, dass Mitnahmeeffekte soweit wie möglich begrenzt werden, d.h. dass verhindert wird, dass öffentliche Mittel zur Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen genutzt werden, die von den Unternehmen ohnehin durchgeführt würden.

**Wo erhebliche Haushaltsengpässe bestehen, sollten die Mittel besonders gezielt eingesetzt werden**

Die Entscheidung darüber, welchen Gruppen von Arbeitslosen die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorrangig zugute kommen sollten, liegt nicht auf der Hand, weil es viele Für und Wider zu beachten gilt und Zielkonflikte bestehen. Für Fortbildungen dürften Gering-

15. Nicht für alle Länder liegen Daten zu den Mitarbeitern der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung vor. Unter den Ländern, für die solche Daten vorhanden sind, war in Neuseeland, der Tschechischen Republik, der Türkei und dem Vereinigten Königreich ein Anstieg der durchschnittlichen Zahl der zu betreuenden Fälle je Vermittler um mindestens 50% festzustellen.

qualifizierte und Langzeitarbeitslose die naheliegenden Kandidaten sein, insbesondere in Ländern, die sich großen Haushaltsengpässen gegenübersehen. Es spricht aber auch einiges dafür, Arbeitskräfte gleich bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit an solchen Maßnahmen teilnehmen zu lassen, falls durch die Art des wirtschaftlichen Schocks bestimmte berufsspezifische Kompetenzen schon unmittelbar nach dem Arbeitsplatzverlust obsolet werden, z.B. weil der Schock strukturelle Anpassungen zu Lasten bestimmter Sektoren oder Tätigkeiten erforderlich macht. Was die Unterstützung bei der Arbeitssuche betrifft, könnte eine Fokussierung auf Personen sinnvoll sein, die bessere Einstellungschancen haben, da das Ziel schließlich darin besteht, die Rückkehr in die Erwerbstätigkeit zu beschleunigen. Dies könnte aber auch zu einer erheblichen Verschwendung öffentlicher Mittel führen, insofern diese Arbeitskräfte u.U. selbst, d.h. ohne Unterstützung von außen, einen Arbeitsplatz finden. In der Tat sprechen umgekehrt auch Argumente für eine Konzentration der Anstrengungen auf Langzeitarbeitslose; dies könnte jedoch auf Grund des höheren Risikos des Scheiterns der Arbeitssuche ebenfalls zu Verschwendung öffentlicher Mittel führen. In vielen Ländern wird bei schwer vermittelbaren Kräften häufig auf Beschäftigungsbeihilfen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor für bestimmte Gruppen zurückgegriffen.

### **Besteuerung des Faktors Arbeit**

**Steuern und Abgaben wirken sich sowohl auf das Niveau als auch auf die Persistenz der Arbeitslosigkeit aus ...**

Es gibt sehr starke Belege dafür, dass eine höhere Steuer- und Abgabenbelastung die Arbeitslosigkeit steigen lässt, wobei der Umfang des Effekts in den einzelnen Ländern nicht zuletzt von deren Tarifverhandlungssystemen abhängt. In Ländern, in denen die Reallöhne rigider sind, ist der negative Effekt einer Anhebung der Steuer- und Abgabenbelastung wahrscheinlich größer als andernorts<sup>16</sup>. Zudem gibt es Belege dafür, dass die Effekte des Steuer- und Abgabenkeils auf die Arbeitslosigkeit hauptsächlich über einen Rückgang der Abgangsrate zum Tragen kommen, der die Fluktuation des Bestands an Arbeitslosen verringert und die Persistenz der Arbeitslosigkeit erhöht (de Serres, Hijzen und Murtin, 2011).

**... und eine Senkung der lohnbezogenen Abgaben kann ein effizientes Mittel zur Erhöhung der Beschäftigung sein**

So könnte eine Verringerung der lohnbezogenen Abgaben im Kontext der Erholung im Prinzip eine attraktive Option darstellen, um der Arbeitsnachfrage einen kurzfristigen Impuls zu verleihen und das Risiko der Arbeitslosigkeitspersistenz zu verringern. Mehrere Länder haben in der Tat in Reaktion auf die Krise eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bzw. der lohnbezogenen Abgaben vorgenommen. Der Vorteil derartiger Maßnahmen besteht darin, dass ihr Effekt ziemlich rasch einsetzt und dass sie im Prinzip auf befristeter Basis eingeführt werden können – obwohl die Ankündigung ihrer Befristung u.U. ihre Wirksamkeit reduziert. Die Maßnahmen, die einfacher umzusetzen sind, wie z.B. eine Senkung der Lohnnebenkosten für alle bestehenden Arbeitsplätze unter einem bestimmten Lohnniveau, sind jedoch auf kurze Sicht auch am wenigsten kosteneffizient (OECD, 2009).

16. Dies gilt im Allgemeinen für Tarifverhandlungssysteme, die weder in hohem Maße dezentralisiert sind (wie dies bei Verhandlungen auf Unternehmensebene der Fall ist) noch vollständig zentralisiert sind (landesweite Verhandlungen), sondern wo unkoordinierte Tarifverhandlungen auf Unternehmens- oder Branchenebene stattfinden und die daraus resultierenden Abschlüsse in der Regel auf alle Unternehmen des jeweiligen Sektors übertragen werden, unabhängig davon, ob die betreffenden Arbeitnehmer Mitglieder der entsprechenden Gewerkschaften sind.

**Steuersenkungen sind kostspielig und sollten daher gezielt sein ...**

Im Vergleich dazu ist eine Senkung der lohnbezogenen Abgaben für Neueinstellungen (Bruttoeinstellungssubvention) weniger kostenaufwendig und mit geringeren Mitnahmeeffekten verbunden (OECD, 2010a). Aus diesem Grund ist sie gegenüber einer allgemeinen Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit vorzuziehen, vor allem im Kontext der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Die Ausrichtung auf Neueinstellungen, die mit einem Nettozuwachs an Arbeitsplätzen einhergehen (Nettoeinstellungssubvention), stellt im Prinzip eine noch effektivere Politikmaßnahme dar, insbesondere weil ein Missbrauch durch Unternehmen, die die Zahl der Einstellungen künstlich aufblähen, indem sie die Personalfluktuation erhöhen, um in den Genuss höherer Zuschüsse zu kommen, vermieden wird. In der Tat haben mehrere Länder (z.B. Finnland, Frankreich, Irland, Portugal, Spanien, Türkei und Ungarn) die Sozialversicherungsbeiträge für Neueinstellungen gesenkt, in den meisten Fällen über Maßnahmen, die zusätzlich auf bestimmte Zielgruppen, Regionen oder Unternehmen ausgerichtet waren. Die Einrichtung solcher Nettoeinstellungszuschüsse ist aber u.U. komplex und langwierig, und ihre Kontrolle und Verwaltung ist mit Schwierigkeiten verbunden. Dies gilt es zu beachten, da bei der Wahl der eingesetzten Instrumente im Rahmen von Strategien zur Förderung der Rückkehr in die Erwerbstätigkeit auch berücksichtigt werden sollte, wie schnell die Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage effektiv umgesetzt werden können.

**... und sie könnten im Rahmen einer umfassenderen Steuerreform umgesetzt werden**

Über einen längeren Zeitraum könnte in Ländern, in denen die Steuer- und Abgabenbelastung nach wie vor hoch ist, eine Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen eines einkommensneutralen Steuerreformpakets ins Auge gefasst werden, mit dem die Steuerlast hin zu Steuerarten verlagert würde, die für Beschäftigung und Wachstum weniger schädlich sind. Auf der Grundlage neuerer empirischer Arbeiten würde sich hier insbesondere eine stärkere Besteuerung unbeweglicher Vermögenswerte (Arnold et al., 2011) oder des Verbrauchs anbieten, Umweltsteuern könnten aber auch in Betracht gezogen werden, da sie gleichzeitig zur Erreichung anderer Ziele beitragen würden. Selbst wenn sie sich in gewissem Maße ebenfalls in der Steuer- und Abgabenbelastung niederschlagen, würden Verlagerungen auf Umwelt- und Verbrauchsteuern doch insofern einen Beitrag zur Beschäftigung leisten, als diese Steuern auf einer breiteren Basis erhoben werden als lohnbezogene Abgaben<sup>17</sup>.

### **Beschäftigungsschutzbestimmungen**

**Strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen tragen zur Milderung des Effekts von Schocks bei, erhöhen aber die Arbeitslosigkeitpersistenz**

Frühere empirische Analysen (z.B. Bassanini und Duval, 2006; OECD, 2001, Kapitel 3), deren Ergebnisse in Tabelle 5.3 zusammengefasst sind, lassen darauf schließen, dass strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverhältnisse im Fall von negativen Produktionsschocks zwar zur Milderung des Effekts beitragen können, zugleich aber auch die Persistenz der Arbeitslosigkeit erhöhen. Um u.a. den Effekt auf die Persistenz gering zu halten, haben viele Länder (z.B. Belgien, Deutschland, Frankreich,

17. Obwohl Verbrauchsteuern als Teil der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit betrachtet werden können, würde eine einkommensneutrale Verlagerung von Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen auf Verbrauchsteuern auf Grund von deren breiterer Basis die steuerliche Belastung trotzdem verringern. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass dies politisch schwer durchsetzbar sein könnte, da eine solche Maßnahme mit einer Umverteilung der Steuerlast von Erwerbstätigen auf Rentner verbunden wäre.

Italien, Niederlande, Portugal, Schweden und Spanien) zweistufige Beschäftigungsschutzsysteme mit unterschiedlichen und asymmetrischen Regelungen für unbefristete und befristete Arbeitsverträge eingerichtet. In einigen Fällen wurde der Einsatz befristeter Arbeitsverträge erleichtert, um den Zugang von Langzeitarbeitslosen (Arbeitsmarkt-Outsidern) zu einem parallelen Arbeitsmarkt zu verbessern, auf dem die Löhne flexibler festgesetzt werden können<sup>18</sup>. Doch auch wenn solche zweistufigen Systeme u.U. zur Erhöhung der Fluktuation des Bestands an Arbeitslosen beigetragen haben, werden sie kaum die langfristige oder strukturelle Arbeitslosenquote senken (Europäische Kommission, 2010). Einige Belege deuten sogar darauf hin, dass sie auf lange Sicht u.U. eher zu einer höheren Arbeitslosigkeit führen (Cahuc und Postel-Vinay, 2002) und eine Verstärkung der kurzfristigen Reaktion der Arbeitslosigkeit auf Schocks bewirken können (Bentolila et al., 2010)<sup>19</sup>.

**Reformen der Beschäftigungsschutzbestimmungen können dazu beitragen, die Zahl der Einstellungen zu erhöhen ...**

In Ländern, in denen für reguläre Arbeitsverhältnisse sehr strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen bestehen und Risiken einer starken Persistenz der Arbeitslosigkeit Anlass zu Besorgnis geben, sprechen viele Gründe dafür, die Unterschiede beim Beschäftigungsschutz zwischen regulären und befristeten Arbeitsverträgen zu verringern, um auf kurze Sicht Neueinstellungen zu erleichtern und unerwünschte längerfristige Effekte von zweistufigen Systemen, wie eine Segmentierung des Arbeitsmarkts, zu beseitigen. In der Tat wurden in Griechenland und Spanien bereits umfassende dahingehende Reformen eingeleitet, und da sich die meisten anderen Länder inzwischen in der Erholungsphase befinden, ist das Risiko gesunken, dass solche Reformen zu einer Zunahme der Zugänge in die Arbeitslosigkeit führen. Prioritäre Reformbereiche wären a) eine Verringerung der Unsicherheit in Bezug auf die Anwendung der Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverhältnisse, um die juristischen und sonstigen verfahrenstechnischen Kosten zu verringern und es den Unternehmen dadurch zu ermöglichen, die Kosten von Abfindungszahlungen besser in ihren Einstellungs- und Lohnentscheidungen zu internalisieren, sowie b) eine bessere Verknüpfung der gesetzlichen Bestimmungen für befristete und reguläre Beschäftigungsverhältnisse, z.B. indem Mechanismen für einen reibungslosen Übergang von befristeten, gewissermaßen auf Versuchsbasis abgeschlossenen Beschäftigungsverhältnissen in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, wobei sich der Grad des Beschäftigungsschutzes parallel zur Laufbahn der betreffenden Arbeitskraft verändert (z.B. durch unbefristete Verträge, in deren Rahmen die Abfindungszahlungen mit zunehmender Beschäftigungsdauer steigen).

**... was mit nur geringen oder keinen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden wäre**

Ein Vorteil derartiger Reformen ist, dass sie mit nur geringen oder sogar keinen Kosten für die Staatshaushalte verbunden sind. Dabei sollte jedoch bedacht werden, dass der positive Effekt solcher Reformen auf die Abgangsrate u.U. erst nach einiger Zeit zum Tragen kommt und dass sie in

18. Aus einer neueren Analyse, die auf der Untersuchung der Verdienste auf Personenebene basiert, geht hervor, dass Beschäftigte in befristeten Arbeitsverhältnissen im Durchschnitt deutlich weniger verdienen als solche in unbefristeten Arbeitsverhältnissen, selbst wenn es sich um Personen mit ähnlichem Bildungsniveau und ähnlicher Berufserfahrung handelt (IWF, 2010, Kapitel 3).

19. In dieser Hinsicht kann der Anstieg der Fluktuation als künstlich und in gewissem Maße als kontraproduktiv betrachtet werden, zumal Arbeitskräfte in befristeten Beschäftigungsverhältnissen kaum die Möglichkeit haben, soviel Humankapital aufzubauen wie Arbeitskräfte in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, da für die Unternehmen weniger Anreize bestehen, ihnen Fortbildungsmaßnahmen anzubieten.

einem Kontext hoher Arbeitslosigkeit politisch schwer durchführbar sein können. Außerdem sind die Beschäftigungsschutzbestimmungen in vielen Ländern, in denen derzeit das Risiko einer persistenten Arbeitslosigkeit besteht, relativ liberal.

## Erkenntnisse aus der Krise

### **Die Krise hat neue Erkenntnisse geliefert**

Selbst wenn es noch zu früh ist, gesicherte Erkenntnisse aus der Krise zu ziehen, kann doch schon gesagt werden, dass sich die Arbeitsmärkte gemessen an der Schwere der Rezession verhältnismäßig gut behauptet haben. Diese relativ guten Ergebnisse können z.T. früheren Reformen zugeschrieben werden, die sich an den Prinzipien der seit langem bestehenden OECD-Strategie zur Erhöhung der Beschäftigung und der Erwerbsbeteiligung orientierten. Dennoch hat die Erfahrung der letzten Jahre viele der in der OECD-Strategie enthaltenen Politikempfehlungen auf den Prüfstand gestellt und eine Reihe von Erkenntnissen geliefert, die zu ihrer Neubeurteilung führen könnten.

### **Nachfrageseitigen Bedingungen und Maßnahmen kommt eine wichtige Rolle zu**

- Die Erfahrung der Vergangenheit hat gezeigt, dass auf eine Rezession, die mit schweren Turbulenzen an den Finanz- und Wohnimmobilienmärkten einhergeht, in der Regel eine schwache und sich über einen längeren Zeitraum hinziehende Erholung folgt und dass in diesem Fall mehr Zeit erforderlich ist, bevor die Konjunkturbelebung zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit führt. Deshalb kommt der makroökonomischen Politik und Lage bei der Stützung der derzeitigen Erholung weiterhin eine entscheidende Rolle zu. Während die Geldpolitik noch immer akkommodierend ist, sind die Möglichkeiten der Fiskalpolitik auf Grund der Notwendigkeit des Abbaus der hohen Defizite im öffentlichen Sektor und der Eindämmung des Schuldenwachstums in vielen Ländern begrenzt. Daran zeigt sich wieder, wie wichtig makroökonomische Maßnahmen in wirtschaftlich guten Zeiten sind, um Handlungsspielraum für schlechte Zeiten zu schaffen.

### **Ein flexibles Sozialleistungssystem, das Absicherung und Aktivierung miteinander verbindet, trägt zur Bewältigung des Abschwungs bei**

- Durch die vor der Krise eingeleiteten Reformen der Leistungs- und Aktivierungssysteme, die auf eine Ausdehnung des Versicherungsschutzes, eine Straffung der Anspruchskriterien, eine Verschärfung der Auflagen und eine Erhöhung der finanziellen Arbeitsanreize abzielten, waren viele Länder besser auf die Bewältigung des raschen Anstiegs der Arbeitslosigkeit vorbereitet, insbesondere weil dadurch die Wirksamkeit der in Reaktion auf die Krise ergriffenen Notmaßnahmen gesteigert wurde. In dieser Hinsicht lehrt uns die jüngste Episode, dass es in Zeiten düsterer Arbeitsmarktaussichten möglich ist, die Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen zu verlängern, ohne die finanziellen Anreize zur Arbeitsuche übermäßig zu schwächen – vorausgesetzt, eine solche Verlängerung bleibt zeitlich befristet (OECD, 2011, Kapitel 1).

### **Angesichts der gegensätzlichen Arbeitsergebnisse von älteren Arbeitskräften und Jugendlichen sollten weitere Analysen durchgeführt werden**

- Eines der besonders augenfälligen Merkmale der jüngsten Episode sind die guten Beschäftigungsergebnisse älterer Arbeitskräfte sowohl gegenüber früheren Rezessionen als auch im Vergleich zu anderen Altersgruppen. Die sehr gegensätzlichen Ergebnisse von älteren Arbeitskräften und Jugendlichen könnten sich z.T. aus der großen Differenz erklären, die in mehreren Ländern beim Grad des Beschäftigungsschutzes zwischen diesen beiden Gruppen besteht. Zudem haben die vor der Krise durch-

geführten Reformen der Rentensysteme ebenso wie die Abschaffung von Frühverrentungsmöglichkeiten mit großer Wahrscheinlichkeit zu der starken Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte in der jüngsten Episode beigetragen. Auf jeden Fall sind weitere Analysen erforderlich, um eine bessere Evaluierung des relativen Beitrags der verschiedenen möglichen Erklärungsfaktoren zu ermöglichen.

**Die Nutzeffekte partieller Reformen sind u.U. nur von kurzer Dauer**

- Die Krise hat die Schwachstellen partieller Reformstrategien aufgezeigt, wie z.B. von Maßnahmen, die zu einer starken Zweiteilung des Arbeitsmarkts geführt haben, auch wenn sie im Hinblick auf die Erhöhung der Fluktuation und die vorübergehende Senkung der Arbeitslosigkeit in den Jahren vor der Rezession unmittelbare Erfolge brachten (Boeri und Garibaldi, 2007).

**Arbeitszeitpolitische Maßnahmen können eine nützliche Rolle bei der Abfederung des Effekts von Produktionsschocks spielen**

- Die verhältnismäßig guten Arbeitsmarktergebnisse in Ländern wie Belgien, Deutschland, Finnland, Japan und Luxemburg haben gezeigt, welche Rolle Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten spielen können, um den Effekt von Produktionsschocks auf die Beschäftigung abzufedern – ein Thema, das es verdient, eingehender untersucht zu werden (Kasten 5.4). Solche Maßnahmen sind u.U. effizienter, wenn sie im Kontext tarifvertraglicher Regelungen umgesetzt werden, die einzelnen Unternehmen mehr Spielraum bei der Anwendung lassen (z.B. durch Öffnungsklauseln).

**Kasten 5.4 Die Rolle von Kurzarbeitsregelungen während der Krise und in der Zeit danach**

In zahlreichen Ländern hat der Rückgang der durchschnittlichen Zahl der geleisteten Arbeitsstunden während der Rezession der Jahre 2008-2009 den Beschäftigungsrückgang im Verhältnis zum beobachteten Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion begrenzt. So kam es anstelle von Anpassungen der Beschäftigtenzahlen eher zu Anpassungen der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, was durch Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten, z.T. im Rahmen staatlich geförderter Kurzarbeitsprogramme, unterstützt wurde. Mit solchen Regelungen sollen Arbeitsplätze in Unternehmen erhalten werden, die vorübergehend einen Nachfragerückgang erleben, indem eine Arbeitsplatzteilung gefördert wird und gleichzeitig die Einkommen der von der Arbeitszeitverkürzung betroffenen Arbeitskräfte gestützt werden. Daher sind Kurzarbeitsregelungen eine Form der Beschäftigungssubvention. Diese Subventionierung lässt sich in wirtschaftlicher Hinsicht insofern rechtfertigen, als sie den Verlust spezifischen Humankapitals im Gefolge großer, aber zeitlich befristeter wirtschaftlicher Schocks verhindern kann.

Die Wirksamkeit und Kosteneffizienz von Kurzarbeitsregelungen wurden in OECD (2010a) sowie Hijzen und Venn (2011) ausführlich erörtert. Auch wenn noch keine empirische Beurteilung ihrer langfristigen Effekte möglich ist, haben Kurzarbeitsregelungen durch Förderung einer Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit der festangestellten Arbeitskräfte doch in jedem Fall dazu beigetragen, unbefristete Arbeitsplätze während des Wirtschaftsabschwungs zu erhalten. In Belgien, Deutschland, Finnland, Italien und Japan haben Kurzarbeitsregelungen die Auswirkungen der Krise auf die dauerhafte Beschäftigung zufolge erheblich verringert. Hijzen und Venn (2011) schätzen, dass in Deutschland und Japan dank Kurzarbeit jeweils rd. 234 000 bzw. 416 000 Arbeitsplätze gerettet wurden<sup>1</sup>.

Die Bedeutung der Kurzarbeit für die Erhaltung von Arbeitsplätzen unterschied sich jedoch erheblich zwischen Ländern, in denen es bereits vor der Krise Kurzarbeitsregelungen gab, und solchen, die entsprechende Regelungen erst während der Krise einführten. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Umsetzung eines effektiven

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

und zeitlich gut abgestimmten Kurzarbeitsprogramms nach Beginn einer Rezession effektiv mit Schwierigkeiten verbunden ist, da die Zahl der Entlassungen in der Frühphase eines Wirtschaftsabschwungs in der Tendenz höher ist (OECD, 2010a, Kapitel 5). Ferner lässt dieser Befund darauf schließen, dass es u.U. sinnvoll ist, Kurzarbeitsregelungen in Zeiten normaler Wirtschaftstätigkeit einzurichten und zunächst ruhen zu lassen, um sie dann bei Bedarf zu Beginn eines Wirtschaftsabschwungs zu aktivieren.

Wie jede Form von staatlicher Lohnsubvention ist auch die Kurzarbeit mit Risiken verbunden. Erstens kann es zu *Mitnahmeeffekten* kommen, wenn Subventionen für Arbeitsplätze gewährt werden, die die Arbeitgeber auch ohne die staatlichen Zahlungen erhalten hätten. Zweitens treten möglicherweise *Verdrängungseffekte* auf, wenn Kurzarbeit zur Erhaltung langfristig nicht tragfähiger Arbeitsplätze und damit zu einer suboptimalen Allokation von Kapital und Arbeitskräften in der Volkswirtschaft führt. Drittens könnte Kurzarbeit auch ungerechtfertigte Lohnsteigerungen begünstigen, die sich u.U. negativ auf die Lohnfindung auswirken. Um diesen Risiken zu begegnen, scheinen bestimmte Merkmale bei der Gestaltung von Kurzarbeitsregelungen empfehlenswert zu sein:

- *Anspruchskriterien* wie der Nachweis eines Mindestproduktions- oder -umsatzrückgangs sowie explizite Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern dürften Mitnahmeeffekte verringern. Wenn die Anspruchskriterien jedoch zu streng sind, könnte dies einige Unternehmen davon abhalten, Kurzarbeitsregelungen in Anspruch zu nehmen, oder die praktische Umsetzung derartiger Programme auf Grund überhöhter Verwaltungskosten verlangsamen.
- Die *Kofinanzierung* der Kosten für Kurzarbeitsregelungen durch die Unternehmen ist mit zwei Vorteilen verbunden: Erstens ist sie ein wirksames Mittel, um Mitnahmeeffekte zu verringern. Zweitens kommt sie einem automatischen Mechanismus gleich, der dafür sorgt, dass die Unternehmen zur gesetzlichen Arbeitszeit zurückkehren, wenn sich die Nachfrage wieder belebt. In der Praxis lässt sich dies umsetzen, indem die Unternehmen entweder einen Teil der Lohnkosten für die nicht geleisteten Arbeitsstunden zahlen oder während einer Anfangsphase die vollen Lohnkosten tragen. Die erste dieser beiden Optionen bietet den Vorteil, dass sie einen Anreiz für die Beendigung der Kurzarbeit bietet. Wenn die Unternehmen hingegen zunächst für einen bestimmten Zeitraum die vollen Lohnkosten tragen, haben sie nach Ablauf dieses Zeitraums weniger Anreize, die Kurzarbeit zu beenden. In mehreren Ländern, etwa in Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Kanada und Spanien, werden die Unternehmen in keiner Weise an den Kosten beteiligt.
- Wünschenswert ist ferner auch ein *rasches Auslaufen* der Kurzarbeitsprogramme, um die Verdrängungseffekte möglichst gering zu halten. In der Praxis lässt sich das Auslaufen der Programme durch eine gesetzliche Höchstdauer für die Kurzarbeit gewährleisten, die sich während der Krise auf durchschnittlich 14 Monate belief (außer in Finnland, wo es keine zeitliche Befristung gibt). Der zulässige Zeitraum wurde 2009 in Deutschland, Österreich und der Schweiz deutlich verlängert. Es ist zwar schwierig, den optimalen Zeitpunkt für die schrittweise Rücknahme einer Kurzarbeitsregelung zu bestimmen, zur Vermeidung von Hysterese-Effekten im Hinblick auf die geleisteten Arbeitsstunden ist es jedoch wichtig, dass sich die Arbeitszeiten in relativ kurzer Zeit wieder normalisieren.

1. In beiden Ländern entspricht dies knapp unter 1% der unbefristeten Beschäftigung insgesamt.

**Literaturverzeichnis**

- Aaronson, D., B. Mazumder und S. Schechter (2010), "What is Behind the Rise in Long-Term Unemployment?", *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, 2. Quartal 2010.
- Abraham, K. G. und R. Shimmer (2002), "Changes in Unemployment and Duration and Labor Force Attachment", in A. Krueger und R. Solow (Hrsg.), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, New York, Russell Sage Foundation and Century Foundation.
- Andrews, D., A. Caldera Sanchez und A. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 836.
- Arnold, J. B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus und L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, Vol. 121.
- Autor, D. und M. Duggan (2003), "The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118(1).
- Bassanini, A. und R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 486, OECD, Paris.
- Bentolila, S., P. Cahuc, J.J. Dolado und T. Le Barbanchon (2010), "Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain", *CEPR Discussion Papers*, No. 8152.
- Blanchard, O. und P. Diamond (1994), "Ranking, Unemployment Duration and Wages", *Review of Economic Studies*, No. 61(3).
- Boeri, T. (2010), "Institutional Reforms in European Labour Markets", in O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, erscheint demnächst.
- Boeri, T. und P. Garibaldi (2007), "Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?", *The Economic Journal*, Vol. 117 (Juli).
- Bover, O., M. Arellano und S. Bentolila (2002), "Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle", *The Economic Journal*, Vol. 112 (April).
- Cahuc, P. und F. Postel-Vinay (2002), "Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance", *Labour Economics*, No. 9.
- Dantan, S. und F. Murtin (2011), "Hysteresis in the Unemployment Exit Rate: A Cross-Country Microeconomic Analysis", *OECD Economic Department Working Papers* (erscheint demnächst), OECD, Paris.
- De Serres, A., F. Murtin und C. de la Maisonnette (2011), "Policies to Facilitate the Return to Work", *OECD Economic Department Working Papers*, erscheint demnächst, OECD, Paris.
- De Serres A., A. Hijzen und F. Murtin (2011), "Labour Market Institutions and the Flow Decomposition of Unemployment", *OECD Economics Department Working Papers*, erscheint demnächst, OECD, Paris.
- Duval, R. (2003), "The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 370, OECD, Paris.
- Duval, R., M. Eris und D. Furceri (2010), "Labour Force Participation Hysteresis in Industrial Countries: Evidence and Causes", *Arbeitsdokument für das OECD/Banque de France-Seminar Structural Reforms, Crisis Exit Strategies and Growth*, Paris, Dezember.
- Elsby, M., B. Hobijn und A. Sahin (2008), "Unemployment Dynamics in the OECD", *NBER Working Paper*, No. 14617.

- Elsby, M., B. Hobijn und A. Sahin (2010), "The Labor Market in the Great Recession", *NBER Working Paper*, No. 15979.
- Europäische Kommission (2010), "Labour Market and Wage Developments 2009", *European Economy*, No. 5.
- Garcia Perez, J.I., S. Jimenez-Martin und A. Sanchez-Martin (2010), "Financial Incentives, Individual Heterogeneity and the Transitions to Retirement of Employed and Unemployed Workers", vorläufige Fassung.
- Hijzen, A. und D. Venn (2011), "The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 115, OECD, Paris.
- IWF (2010), *World Economic Outlook*, Washington, April.
- Katz, L. und B. Meyer (1990), "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment", *Journal of Public Economics*, Vol. 41.
- Koning, P. und D. Van Vuuren (2006), "Disability Insurance and Unemployment Insurance as Substitute Pathways", *CPB Discussion Papers*, No. 70, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Krueger, A.B. und A. Mueller (2010), "Job Search and Unemployment Insurance: New Evidence from Time Use Data", *Journal of Public Economics*, Vol. 94.
- Lindbeck, A. (1995), "Welfare States Disincentives with Endogenous Habits and Norms", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 97.
- Lockwood, B. (1991), "Information Externalities in the Labour Market and the Duration of Unemployment", *Review of Economic Studies*, Vol. 58.
- Machin, S. und A. Manning (1999), "The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe", in O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Kapitel 47.
- OECD (2006), *OECD-Beschäftigungsausblick 2006*, Juni, OECD Publishing.
- OECD (2009), *OECD Employment Outlook*, Juni, OECD Publishing.
- OECD (2010a), *OECD Employment Outlook*, Juni, OECD Publishing.
- OECD (2010b), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing.
- OECD (2010c), *OECD-Wirtschaftsausblick*, Nr. 87, Ausgabe 2010/1, OECD Publishing.
- OECD (2010d), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – A Synthesis of Findings across OECD Countries*, OECD Publishing.
- OECD (2011), *OECD Employment Outlook*, erscheint demnächst.
- Pissarides, C. (1992), "Loss of Skill During Unemployment and the Persistence of Employment Shocks", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107.
- Saint-Paul, G. (1996), *Dual Labor Markets, A Macroeconomic Perspective*, MIT Press.
- Schulhofer-Wohl (2010), "Negative Equity Does Not Reduce Homeowners' Mobility", *Federal Reserve Bank of Minneapolis, Working Paper*, No. 682.
- Wilson, D.J. (2010), "Is the Recent Productivity Boom Over?", *FRBSF Economic Letter*, Federal Reserve Bank of San Francisco, 28. September.
- Yellen, J. (2010), "The Outlook for the Economy and Inflation, and the Case for Federal Reserve Independence", *FRBSF Economic Letter*, Federal Reserve Bank of San Francisco, 29. März.



**From:**  
**OECD Economic Outlook, Volume 2011 Issue 1**

**Access the complete publication at:**  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2011-1-en](https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2011-1-en)

**Please cite this chapter as:**

OECD (2011), "Persistenz hoher Arbeitslosigkeit: Welche Risiken drohen und mit welchen Politikmaßnahmen kann ihnen begegnet werden?", in *OECD Economic Outlook, Volume 2011 Issue 1*, OECD Publishing, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2011-1-46-de](https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2011-1-46-de)

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).