



HIGH-LEVEL POLICY FORUM
ON THE NEW OECD JOBS STRATEGY

13. Juni 2017, Berlin

Diskussionspapier

EINLEITUNG

Seit der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie (*Reassessed OECD Jobs Strategy*) 2006 hat die Weltwirtschaft die schwerste Finanz- und Wirtschaftskrise seit der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren erlebt und einige grundlegende strukturelle Veränderungen erfahren. Während die technologischen Marktführer weiterhin ein starkes Produktivitätswachstum verzeichnen, hinken andere Wettbewerber hinterher, was sich negativ auf das Wachstumspotenzial auswirkt. Gleichzeitig verharrt die Einkommensungleichheit in vielen Ländern auf einem beispiellos hohen Niveau, was den sozialen Zusammenhalt, das Wirtschaftswachstum und die Lebensqualität gefährdet. Langfristig dürften der rasche technologische Wandel – u. a. durch verstärkte Digitalisierung und Automatisierung – wie auch der weitere Ausbau der globalen Wertschöpfungsketten weitere Produktivitätssteigerungen mit sich bringen und den Konsumenten Zugang zu mehr und besseren Produkten und Dienstleistungen ermöglichen. Dies könnte jedoch auch erhebliche Anpassungskosten für die betroffenen Unternehmen/Wirtschaftszweige und Standorte bedeuten und damit die Besorgnis über die zunehmende Ungleichheit weiter verstärken. Dieser Strukturwandel vollzieht sich in den meisten Industriestaaten und in vielen aufstrebenden Volkswirtschaften im Kontext einer rasch voranschreitenden Bevölkerungsalterung. Infolgedessen steigt die Sorge, ob die Arbeitsmärkte in der Lage sind, auf die erforderlichen Anpassungen zu reagieren. Diese demografischen Veränderungen sowie die Zunahme atypischer Arbeitsformen stellen uns vor neue Herausforderungen hinsichtlich der Aufrechterhaltung der sozialen Sicherungssysteme, der Effektivität von Arbeitsmarktprogrammen und der Qualität des Arbeitsplatzangebots.

Gut funktionierende Arbeitsmärkte sind Grundvoraussetzung für die Bewältigung dieser Herausforderungen sowie für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Lebensqualität; gleichzeitig sorgen sie für eine gerechtere Verteilung des Wohlstands innerhalb der gesamten Gesellschaft. In gut funktionierenden Arbeitsmärkten können alle Arbeitskräfte die großen Chancen nutzen, die sich durch neue Technologien und Märkte eröffnen. Zudem erhalten sie Hilfe, um den erforderlichen Änderungen und Anpassungen gewachsen zu sein, sodass niemand auf der Strecke bleibt und Chancen gerecht verteilt werden. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Institutionen können entscheidend dazu beitragen, Impulse für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu geben und die Beschäftigungsqualität zu steigern, indem eine Ressourcenreallokation zugunsten der effizientesten und lohnendsten Einsatzbereiche ermöglichen, die Weiterbildung und Innovation in der Arbeitswelt fördern, Hindernisse für qualitativ gute Arbeitsplätze beseitigen und mehr Inklusivität fördern. In Verbindung mit wettbewerbs- und finanzmarktpolitischen Maßnahmen fördern sie zudem Produktivität und langfristiges Wachstumspotenzial. Allgemein ist hervorzuheben, dass Arbeitsmärkte und Institutionen innerhalb eines breiteren nationalen und internationalen wirtschaftlichen Umfeldes agieren.

Das Ausmaß und Tempo des mit der digitalen Transformation verbundenen Wandels, eine stärkere Integration und die demografischen Veränderungen sowie ein stärkerer Fokus auf Ziele wie Gleichheit und Lebensqualität machen eine grundlegende Überprüfung und Ausweitung der neu beurteilten OECD-Beschäftigungsstrategie von 2006 erforderlich. Die neue Beschäftigungsstrategie sollte *weiter gefasst* und *stärker zukunftsorientiert* sein, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen angesichts sich rasch wandelnder Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen relevant bleiben. Darüber hinaus sollte die neue Beschäftigungsstrategie eine der Hauptsäulen der OECD-Initiative für inklusives Wachstum (*OECD Inclusive Growth Initiative*) sein.

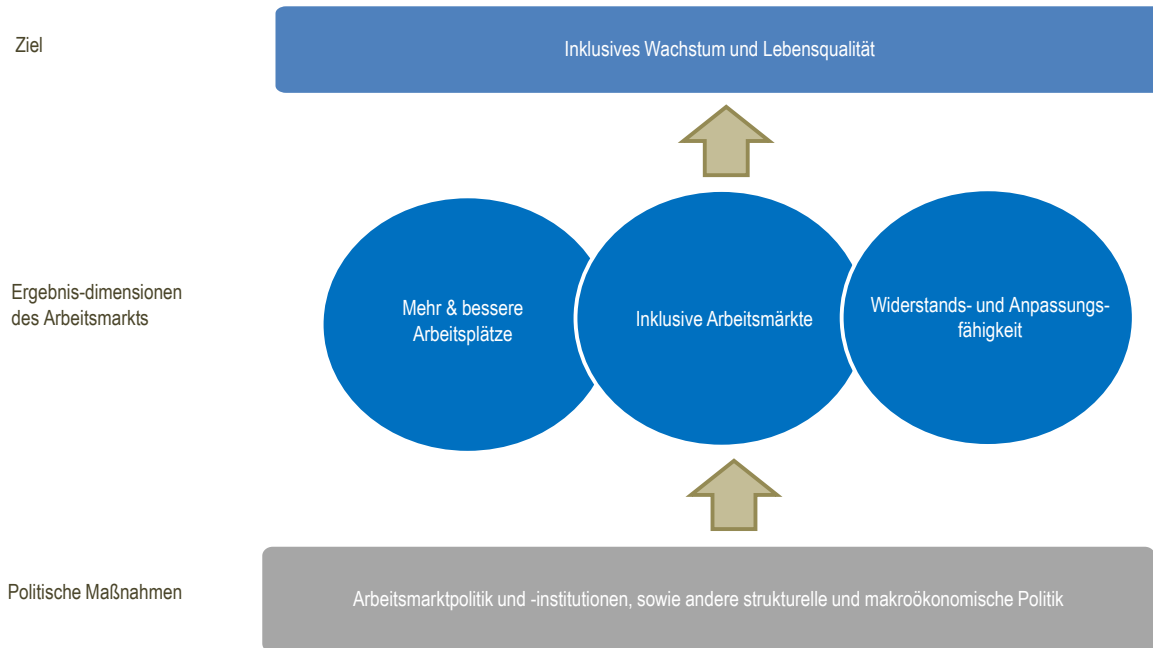
Rahmenkonzept für die Beurteilung der Arbeitsmarktentwicklung und die Identifizierung von Prioritäten für die Politik

Die Ausarbeitung der neuen Beschäftigungsstrategie erfolgt nach drei Ergebnisdimensionen, durch die der Arbeitsmarkt zum übergeordneten Ziel – eine höhere, fairere und nachhaltigere Lebensqualität in allen Teilen der Gesellschaft zu schaffen – beiträgt (Abbildung 1):

- **Mehr und bessere Arbeitsplätze.** Hier wird die Arbeitsmarktlage nicht nur quantitativ (z. B. Zahl der Arbeitsplätze und Arbeitszeit), sondern auch qualitativ erfasst, und zwar unter Berücksichtigung der drei Dimensionen des OECD-Rahmenkonzepts der Beschäftigungsqualität: *a)* Einkommen, *b)* Arbeitsmarktsicherheit und *c)* Qualität des Arbeitsumfelds.
- **Inklusive Arbeitsmärkte.** Hier geht es um die Verteilung von Ergebnissen und Chancen innerhalb der Bevölkerung. Dies beinhaltet den auf die Arbeit entfallenden Einkommensanteil, die Verteilung der individuellen Erwerbseinkommen und der Haushaltseinkommen sowie die zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen festzustellenden Unterschiede beim Zugang zu hochwertigen Arbeitsplätzen sowie im Hinblick auf soziale Mobilität und berufliche Weiterentwicklungsmöglichkeiten.
- **Anpassungsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit:** Hier geht es darum, wie gut es den Einzelnen und der Gesellschaft insgesamt gelingt, Schocks abzufedern, sich anzupassen und sich ergebende Chancen zu nutzen. Solche Schocks, die sich aus zahlreichen Faktoren wie Wirtschaftskrisen, dem ständigen Prozess der Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen und Unternehmen wie auch aus Aktivitäten bzw. Megatrends (z. B. durch technologischen Wandel, einschließlich Automatisierung und Digitalisierung, Klimawandel und demografische Veränderungen sowie Globalisierung) ergeben, können struktureller Art sein, nur einzelne Berufe/Wirtschaftszweige oder sogar die gesamte Volkswirtschaft betreffen.

Bei den ersten beiden Dimensionen liegt der Fokus auf den aktuellen Ergebnissen auf individueller Ebene und deren Verteilung. Die dritte Dimension enthält ein zukunftsgerichtetes Element, das darauf abstellt, wie gut die Arbeitskräfte und Arbeitsmärkte in der Lage sind, künftigen Schocks standzuhalten und neue Chancen zu nutzen. Anpassungsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit sind die wesentlichen Voraussetzungen dafür, in der sich ständig verändernden Welt „nachhaltig“ gute Arbeitsmarktergebnisse und Wirtschaftsleistung zu erzielen.

Abbildung 1. Der konzeptionelle Rahmen der neuen OECD-Beschäftigungsstrategie



Messung und Beurteilung der Arbeitsmarktentwicklung: Das Scoreboard zur neuen OECD-Beschäftigungsstrategie

Inwieweit lässt sich die Arbeitsmarktentwicklung entlang den drei Dimensionen der neuen Beschäftigungsstrategie durch politische Maßnahmen verbessern? Lassen sich Synergien entwickeln und wie sieht eine mögliche Herangehensweise bei potenziellen unlösbaren Konflikten aus? Inwiefern unterscheiden sich die politischen Prioritäten in den einzelnen Ländern? Um diese Fragen beantworten zu können, muss zunächst beurteilt werden, welche Ergebnisse die Länder entlang der drei Dimensionen erzielen. Die nachstehende Tabelle 1 enthält einen Ländervergleich über die Arbeitsmarktentwicklung der OECD-Länder in puncto Beschäftigungsquantität, Beschäftigungsqualität und Inklusivität. Zur Messung der Beschäftigungsquantität wird auf die Beschäftigungsquote, d. h. auf Beschäftigtenzahl und Vollzeitäquivalente (unter Berücksichtigung der Arbeitszeit), wie auch auf die Arbeitslosenquote abgestellt. Die Beschäftigungsqualität wird an der Einkommensqualität, der Arbeitsmarktsicherheit und der Häufigkeit von arbeitsbedingtem Stress gemessen, der Grad der Inklusivität ergibt sich aus dem Anteil der Personen in Haushalten mit Niedrigeinkommen, einer allgemeinen Kennzahl der Geschlechterungleichheit im Arbeitsmarkt und der bei benachteiligten Gruppen typischen Beschäftigungslücke. Soweit die entsprechenden Daten vorliegen, wird die neue Beschäftigungsstrategie nach Möglichkeit auch Kennzahlen für Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit in das Scoreboard aufnehmen.

Die Hauptidee aus dem Scoreboard lautet, dass es mit der richtigen Mischung von Politiken und Institutionen möglich ist, gleichzeitig nach all diesen Kriterien – Beschäftigungsquantität, Beschäftigungsqualität und Inklusivität – gut abzuschneiden. Viele Länder, die bei der Beschäftigungsqualität vergleichsweise gute Ergebnisse erzielen, haben auch relativ hohe Beschäftigungsquoten, und dies gilt auch umgekehrt. Gleichermaßen können viele Länder mit hoher Beschäftigungsquote und besserer Beschäftigungsqualität auch ein geringeres Einkommensgefälle, ein geringeres geschlechtsspezifisches Lohngefälle und eine bessere Integration benachteiligter Gruppen vorweisen. Daran wird deutlich, wie wichtig es ist, politische Maßnahmen zu in sich stimmigen Paketen zusammenzufassen, die die Synergien aus den verschiedenen Maßnahmen verbessern und potenzielle Konflikte minimieren. Allerdings gibt es keinen notwendigen Zusammenhang zwischen hohen Beschäftigungsquoten und besserer Beschäftigungsqualität und Inklusivität. Dies lässt vermuten, dass es zwischen den Ländern wichtige Unterschiede hinsichtlich der politischen Prioritäten und der Effektivität gibt.

Tabelle 1. Scoreboard für die Arbeitsmarktentwicklung in Bezug auf Beschäftigungsquantität, Beschäftigungsqualität und Inklusivität

	Quantität			Qualität			Inklusivität		
	Beschäftigung	Beschäftigung in Vollzeiteneinheiten	Arbeitslosigkeit	Einkommensqualität	Arbeitsmarktunsicherheit	Qualität des Arbeitsumfeldes	Niedrigeinkommensquote	Geschlechtsspezifisches Lohngefälle	Beschäftigungslücke bei benachteiligten Gruppen
	Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre) (%) (2015)	Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre) (%) (2015)	Anteil der Arbeitslosen im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre) (%) (2015)	Bruttostundenlohn in USD, um Ungleichheit bereinigt (2013)	Erwarteter monetärer Verlust bei Verlust des Arbeitsplatzes und Andauern der Arbeitslosigkeit als Anteil des vorherigen Einkommens (2013)	Anteil an Arbeitskräften, die unter arbeitsbedingtem Stress leiden (2015)	Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (18–65 Jahre), die über weniger als 50% des Medians des verfügbaren Äquivalenzeinkommens der Haushalte verfügen (2013)	Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Jahreseinkommen von Männern und Frauen, geteilt durch das durchschnittliche Einkommen von Männern (%) (2014)	Durchschnittliche Beschäftigungslücke als Prozentsatz der Vergleichsgruppe (männliche Arbeitskräfte im Haupterbsalter) (2015)
OECD-Länder									
Island	84.2	74.9	4.2	21.2	0.7	..	4.6	34.0	9.8
Schweiz	80.2	67.1	4.7	28.5	1.7	28.0	6.3	49.5	15.3
Schweden	75.5	70.1	7.6	19.8	5.2	37.9	9.4	24.4	14.2
Norwegen	74.9	66.6	4.5	28.2	1.5	29.0	9.0	35.1	16.5
Neuseeland	74.3	65.0	6.0	16.7	4.9	23.3	9.1	..	18.5
Niederlande	74.1	57.7	6.9	29.2	3.1	41.2	9.0	46.6	22.1
Deutschland	74.0	64.6	4.7	24.5	2.7	45.5	9.1	45.4	20.3
Dänemark	73.5	64.3	6.3	27.3	2.3	30.5	6.7	24.1	18.8
Japan	73.3	71.5	3.5	16.1	2.4	50.1	14.5	57.7	24.8
Vereinigtes Königreich	73.2	63.7	5.7	16.8	5.7	36.6	9.8	42.8	23.0
Kanada	72.5	65.1	7.0	19.7	3.9	32.9	12.8	39.7	19.4
Australien	72.2	61.5	6.2	21.0	3.9	28.6	10.2	44.2	21.4
Estland	71.8	68.8	6.3	6.7	7.6	35.3	14.9	30.7	21.6
Österreich	71.1	62.7	5.8	21.3	2.2	44.4	8.5	46.6	21.9
Tschechische Republik	70.2	68.7	5.1	8.5	4.7	40.2	5.6	45.7	31.1
Finnland	68.7	63.8	9.5	20.3	2.6	28.0	7.9	21.9	18.8
Vereinigte Staaten	68.7	64.2	5.4	17.6	5.2	33.1	15.7	40.2	25.4
Israel	68.3	62.4	5.3	8.5	3.9	34.4	14.7	..	14.1
Lettland	68.1	65.8	10.1	..	..	..	12.3	22.0	18.1
Luxemburg	66.1	60.8	6.7	28.7	2.1	36.6	8.0	36.6	25.0
Korea	65.7	62.2	3.7	9.6	2.1	53.7	9.3	61.0	32.3
Slowenien	65.2	61.9	9.1	14.4	5.2	48.6	8.8	22.4	28.6
Frankreich	64.3	59.6	10.1	20.1	4.6	45.2	7.9	35.3	27.5
Ungarn	63.9	62.6	6.8	7.3	7.8	49.1	10.0	28.6	34.8
Portugal	63.9	60.6	12.9	8.6	11.7	46.2	13.3	29.4	22.0
Irland	63.1	55.3	10.0	17.6	5.0	33.7	9.2	38.7	27.6
Polen	62.9	60.9	7.6	7.2	8.9	46.2	10.4	35.9	31.7
Slowakische Republik	62.7	60.7	11.5	8.3	10.7	47.1	7.9	32.6	35.3
Chile	62.4	56.1	6.5	6.5	8.1	..	14.8	49.9	28.5
Belgien	61.8	56.2	8.6	27.2	3.6	39.3	9.4	33.3	30.6
Mexiko	60.6	53.7	4.5	4.0	5.2	39.4	13.9	59.4	41.4
Spanien	58.7	53.9	22.2	16.6	26.6	52.6	16.5	37.4	27.6
Italien	57.1	51.6	12.1	18.0	11.8	46.6	13.4	45.3	34.2
Griechenland	50.8	47.7	25.1	10.2	32.0	64.4	16.1	51.7	38.1
Türkei	50.2	47.2	10.5	5.6	9.8	76.2	13.1	..	47.6
OECD ^b	66.4	60.4	7.0	16.5	6.5	41.4	10.6	39.0	25.4
Nicht-OECD-Länder									
Kolumbien	67.6	60.4	9.2	2.0	11.0	..	..	38.2	34.3
Costa Rica	60.7	53.3	9.8	3.0	7.2	..	..	..	42.1
Litauen	67.2	64.7	9.3	..	..	..	11.9	28.9	18.8
Argentinien	61.7	..	..	3.7	7.5	..	..	49.4	..
Brasilien	67.5	60.8	7.1	2.3	6.6	..	..	49.2	37.2
China	75.1	..	2.9	2.8	5.8	..	..	..	32.0
Indien	53.3	..	3.7	1.1	3.6	..	..	..	50.5
Indonesien	64.6	..	6.4	1.2	8.2	..	..	..	42.4
Russland	69.3	..	5.6	4.1	5.1	..	..	..	35.4
Saudi-Arabien	52.5	..	5.7	..	..	..	..	..	..
Südafrika	43.7	41.4	25.3	1.9	22.6	..	..	..	51.9

Anmerkung: Über die Farbe werden die Ergebnisse in Gruppen eingeteilt: oberstes (dunkleres) Drittel bis unterstes (helleres) Drittel. Die Länder sind nach der Beschäftigungsquote sortiert. Siehe OECD (2017), Kapitel 1, ausführliche Version der Tabelle, inkl. Änderungen im Laufe der Zeit.

Quelle: OECD (2017), OECD-Beschäftigungsausblick, Kapitel 1, OECD Publishing, Paris.

Die Rolle von Politik und Institutionen für eine gute Arbeitsmarktentwicklung

Welche Kombinationen aus Politikmaßnahmen und Institutionen führen in den jeweiligen zentralen Dimensionen zu guten Arbeitsmarktergebnissen? Wie lässt sich sicherstellen, dass die Politikempfehlungen in einer von konstantem Wandel geprägten Welt Bestand haben? Inwiefern sollten sich die Reformprioritäten der einzelnen Länder unterscheiden? Sollten sie von Leistung, wirtschaftlichen Bedingungen und institutionellen Rahmenbedingungen abhängen? Das hochrangige Forum über die neue Beschäftigungsstrategie bietet Ministern, Vertretern der Sozialpartner und anerkannten Experten eine einzigartige Gelegenheit, zu erörtern, welche Rolle Politiken und Institutionen für die Arbeitsmarktentwicklung spielen und wie die neue Beschäftigungsstrategie diesem Aspekt Rechnung tragen sollte.

Das Forum ist in vier themenbezogene Sessions gegliedert. In der ersten Session werden der für die OECD-Beschäftigungsstrategie vorgeschlagene neue Rahmen und die sich daraus ergebenden politischen Botschaften untersucht. In den anderen drei Sessions geht es um eine Reihe spezifischer Themen, die in der neuen Beschäftigungsstrategie von besonderer Relevanz sind, aber in früheren Fassungen der Beschäftigungsstrategie weniger Beachtung gefunden haben. Dazu zählen die Förderung der Beschäftigungsqualität und deren Auswirkungen auf die Produktivität (Session 2), die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts (Session 3) sowie die Anpassung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Institutionen zur Gestaltung der Zukunft der Arbeit und zur Bewältigung der sich aus der rapiden Veränderung des Arbeitsmarkts ergebenden Herausforderungen (Session 4). Im Folgenden werden die zentralen Diskussionspunkte für jede der vier Sessions präsentiert.

Nach dem Forum wird die OECD die zentralen Erkenntnisse aus den Diskussionen auf dem Forum in eine überarbeitete Beschreibung der neuen Beschäftigungsstrategie einfließen lassen, die zusammen mit den wichtigsten Politikempfehlungen dem Ministerratstreffen im Frühjahr 2018 zur Billigung vorgelegt wird. Ein zusätzlicher ausführlicher Band mit Analysen, der die Evidenzbasis für die neue Beschäftigungsstrategie darstellt, wird im Herbst 2018 veröffentlicht.

SESSION 1: DAS RAHMENKONZEPT FÜR DIE NEUE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND DIE ZENTRALEN POLITISCHEN BOTSCHAFTEN

Wesentliche Fakten

- Durch in sich stimmige und gut durchdachte Politikmaßnahmen ist es möglich, gleichzeitig die Beschäftigungsquantität, die Beschäftigungsqualität und die Inklusivität des Arbeitsmarkts zu steigern. Tatsächlich erzielten viele Länder in puncto Beschäftigungsquantität, Beschäftigungsqualität und Inklusivität ähnliche Ergebnisse. Manche Länder hingegen erzielten bei einigen Indikatoren sehr gute Ergebnisse, bei anderen jedoch nicht. Zum Beispiel variiert die Einkommensqualität zwischen Ländern mit ähnlichen Beschäftigungsquoten um einen Faktor von 6.
- Es gibt nach wie vor ein beträchtliches geschlechtsspezifisches Lohngefälle (im Durchschnitt fast 40 %), selbst in Ländern, die bei anderen Dimensionen gute Ergebnisse erzielen. Außerdem erzielen benachteiligte Gruppen immer noch schlechtere Beschäftigungsergebnisse. So ist beispielsweise die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung 44 % niedriger als die von männlichen Arbeitskräften im Haupterwerbsalter.
- In den letzten zehn Jahren hat sich die Arbeitsmarktsicherheit verschlechtert und die Niedrigeinkommensquote ist in vielen Ländern gestiegen. Gleichzeitig gelang es jedoch den meisten Ländern, das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu verringern, benachteiligte Gruppen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die Qualität des Arbeitsumfeldes zu verbessern.

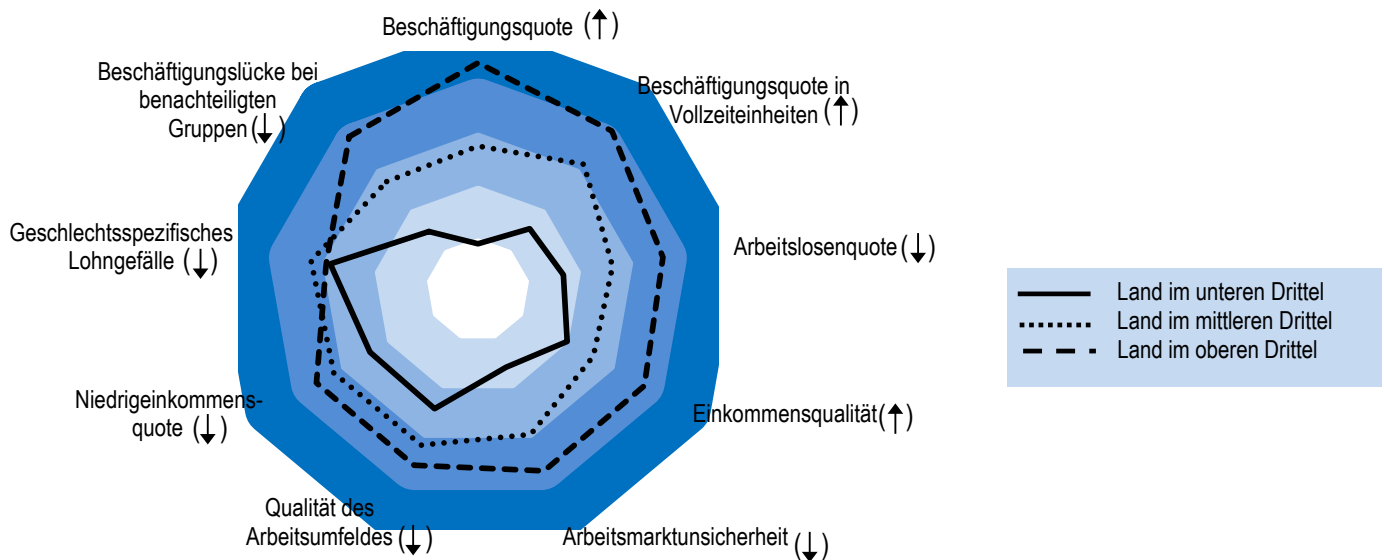
Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt ist eine wesentliche Voraussetzung für inklusives Wachstum und Lebensqualität. Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt erzielt mit Blick auf Beschäftigungsquantität und -qualität gute Ergebnisse, sodass es genügend hochwertige Arbeitsplätze für Arbeitsuchende gibt. Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt ist auch inklusiv: Die Früchte des Wirtschaftswachstums werden fair unter allen gesellschaftlichen Gruppen verteilt, indem Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Männer und Frauen geschaffen werden und der Lebensstandard der Schwächsten geschützt wird. Um die gute Arbeitsmarktentwicklung trotz sich ständig verändernder Bedingungen aufrechtzuerhalten, muss ein gut funktionierender Arbeitsmarkt auch anpassungsfähig und widerstandsfähig sein. Zahlreiche Faktoren wie Wirtschaftskrisen, der kontinuierliche Prozess schöpferischer Zerstörung wie auch verschiedene Megatrends (z. B. technologischer Fortschritt, Klimawandel, Alterung der Bevölkerung und Globalisierung) bringen neue Herausforderungen und Chancen mit sich, an die sich nicht nur die Einzelnen, sondern auch die Gesellschaften anpassen und auf die sie reagieren müssen.

Von allgemeinen Politikzielen hin zu konkreten politischen Prioritäten

Die allgemeinen Politikziele sind in den meisten Ländern gleich, doch die Prioritäten dürften von Land zu Land verschieden sein. Politische Prioritäten sind von vielen Faktoren abhängig, unter anderem von gesellschaftlichen Präferenzen hinsichtlich der verschiedenen Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung, dem bestehenden politischen und institutionellen Rahmen, der Fähigkeit der Institutionen zur effektiven Reformumsetzung und Durchsetzung von Arbeitsgesetzen sowie dem relativen Abschneiden eines Landes bei den verschiedenen Politikzielen. Abbildung 2 zeigt das Abschneiden dreier Ländergruppen bei jeden der neun Politikziele des Scoreboards zur Beschäftigungsstrategie: Oberstes, mittleres und unteres Drittel in Bezug auf die Beschäftigungsquote. Die Länder mit den höchsten Beschäftigungsquoten schneiden zumeist auch in den anderen Dimensionen der Arbeitsmarktergebnisse besser ab. Es gibt jedoch eine Ausnahme: das geschlechtsspezifische Lohngefälle. Hier schneiden einige Länder der Spitzengruppe mit relativ hohen Beschäftigungsquoten im Durchschnitt vergleichsweise schlecht ab, was auf große geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Arbeitszeit zurückzuführen ist. Länder mit niedrigen Beschäftigungsquoten schneiden tendenziell bei der Inklusion benachteiligter Gruppen und der Arbeitsmarktsicherheit besonders schlecht ab.

Abbildung 2. Durchschnittliche Ergebnisse von Ländern mit niedriger, mittlerer und hoher Beschäftigungsquote

Die konzentrischen Kreise bilden die Ergebnisse zu den jeweiligen Aspekten ab, wobei die einzelnen Kreise von innen nach außen für zunehmend bessere Ergebnisse stehen: Der innere Kreis steht für die schlechtesten 20 % und der äußere Kreis für die besten 20 %. Die Pfeilrichtung gibt an, ob jeweils höhere oder niedrigere Werte erzielt wurden.



Quellen und Definitionen: Siehe Tabelle 1.

Umsetzung politischer Prioritäten in Politikempfehlungen

Eine gute Arbeitsmarktentwicklung ist in hohem Maße von sinnvollen arbeitsmarktpolitischen und sozialen Maßnahmen und Institutionen abhängig, aber auch von verschiedenen anderen Faktoren, unter anderem von soliden makroökonomischen und finanziellen Maßnahmen, produktivitätssteigernden Maßnahmen für die Produkt-, Finanz- und Wohnungsmärkte, von der Steuerpolitik wie auch von Eigentumsschutz und Rechtsstaatlichkeit. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Institutionen können auf folgende Weise zur Arbeitsmarktentwicklung beitragen:

- *Beschäftigungsquantität und -qualität erhöhen durch Nutzung von Synergien bei gleichzeitiger Reduzierung etwaiger Zielkonflikte:* Auf der Nachfrageseite ist es möglich, durch kompetenz- und produktivitätsfördernde Politiken und Institutionen Arbeitsplätze zu schaffen und die Beschäftigungsqualität zu verbessern. Dazu zählen Maßnahmen zur Verringerung der Diskrepanzen zwischen angebotenen und nachgefragten Kompetenzen, zur besseren Nutzung von Kompetenzen in der Arbeitswelt und zur Förderung von Systemen für lebenslanges Lernen. Dies beinhaltet auch Maßnahmen zur Förderung von Produktivität und Beschäftigungsqualität, die darauf abzielen, Weiterbildung und Innovation in der Arbeitswelt zu fördern und eine effiziente Ressourcenallokation zwischen den Unternehmen zu gewährleisten (z. B. durch eine Erhöhung des Produktmarkt Wettbewerbs und die Festlegung adäquater Regelungen zur Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften) bzw. – in aufstrebenden Volkswirtschaften – Impulse für die Schaffung von Arbeitsplätzen im formellen Sektor zu setzen. Auf der Angebotsseite können Politiken und Institutionen, die die Zugänglichkeit, Attraktivität und Nachhaltigkeit der Arbeit fördern, sowohl die Erwerbsquote als auch die Beschäftigungsqualität verbessern. Dies erfordert die Kombination adäquater sozialer Sicherheitsnetze mit effektiven Aktivierungsstrategien, mit Programmen, die dafür sorgen, dass Arbeit sich lohnt, sowie mit Maßnahmen zur Reduzierung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen. Etwaigen Zielkonflikten ist mit in sich stimmigen arbeitsmarktpolitischen Programmen entgegenzuwirken. So kann zum Beispiel die Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes nach dem Prinzip des Förderns und Forderns die Motivation der Arbeitskräfte effektiv stärken, an aktiven Arbeitsmarktprogrammen teilzunehmen, Arbeit zu suchen und nach finanzieller Unabhängigkeit zu streben.
- *Die Arbeitsmärkte inklusiver gestalten und zugleich das Wirtschaftswachstum stärken.* Gegen tief sitzende, verfestigte Ungleichheiten helfen Politiken und Institutionen, die soziale Mobilität fördern. Dazu gehört der Abbau von Barrieren, die verhindern, dass Menschen mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund ausreichende arbeitsmarktrelevante Kompetenzen erwerben. Dies beinhaltet auch beschäftigungspolitische Programme, die nicht nur das Risiko, in schlechten Arbeitsplätzen oder Arbeitslosigkeit gefangen zu bleiben, reduzieren, sondern auch die Aussichten auf berufliche Weiterentwicklung verbessern. In Ländern mit nach wie vor hohem geschlechtsspezifischem

Einkommensgefälle muss hierfür eine geschlechtergerechtere Aufteilung der Pflege- und Erziehungsaufgaben gefördert werden. Zweitens kommt auch Politiken und Institutionen, die auf eine direkte Reduzierung der Ungleichheit abzielen, eine Rolle zu, wobei jedoch sicherzustellen ist, dass dies nicht die Arbeitsanreize verringert und unternehmerische Initiative unterminiert. Denkbar wäre beispielsweise ein direkter Eingriff in das Lohnfindungsverfahren, indem ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wird oder effektive und repräsentative Tarifsysteme gefördert werden. Dazu gehört auch, ein effizientes und faires Steuer- und Sozialleistungssystem so zu gestalten, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen unterstützt werden. Drittens sollten politische Maßnahmen insbesondere die Integration benachteiligter Gruppen fördern. Schlechte Ergebnisse gehen in der Regel auf mehrere spezifische Arbeitsmarktprobleme zurück. Eine Lösung dieser Probleme sorgt für mehr Inklusivität und fördert die Wirtschaftsleistung.

- *Anpassungsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit fördern, um trotz Strukturwandel und wirtschaftlicher Volatilität eine gute Arbeitsmarktentwicklung und Wirtschaftsleistung zu sichern.* Strukturelle Veränderungen sind nicht immer in vollem Umfang absehbar. Deshalb ist es wichtig, sicherzustellen, dass sich die Arbeitsmärkte bei Schocks anpassen können, ganz gleich, welcher Art der Schock ist. Hierfür müssen nicht nur Hindernisse abgebaut werden, die eine effiziente Reallokation von Ressourcen zwischen Unternehmen bremsen, die ähnlichen Tätigkeiten in der gleichen Region nachgehen, sondern – insbesondere – auch Barrieren beseitigt werden, die eine Reallokation von Ressourcen zwischen in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen und Regionen tätigen Unternehmen verhindern. Dazu sind nicht nur Maßnahmen erforderlich, die den einzelnen Arbeitskräften, insbesondere geringer qualifizierten Arbeitskräften, Möglichkeiten geben, sich laufend weiterzubilden und neue Kompetenzen zu erwerben, sondern auch zielgerichtete Maßnahmen zur Unterstützung entlassener Arbeitskräfte. Makroökonomische und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Reduzierung der wirtschaftlichen und sozialen Kosten von Konjunkturabschwüngen (z. B. Aktivierung, Kurzarbeit) müssen ausreichend schnell auf die Konjunkturbedingungen reagieren können. Dies setzt auch eine Strukturpolitik voraus, die eine Arbeitsmarktsegmentierung vermeidet bzw. statt auf Stellenabbau auf Einkommensanpassungen setzt. Widerstandsfähigkeitsfördernde Programme stehen in der Regel mit einer guten langfristigen Arbeitsmarktentwicklung im Einklang, da sie verhindern, dass sich die konjunkturellen Kosten des Abschwungs verfestigen.

Umsetzung von Politikempfehlungen in politisches Handeln

Oftmals dauert es einige Zeit, bis die Nutzeffekte von Strukturreformen voll zutage treten. Es ist deshalb wichtig, nicht nur Reformbeschlüsse zu unterstützen, sondern auch für deren Erfolg zu sorgen. Die entscheidenden Erfolgsvoraussetzungen sind das Wählermandat für die Reform sowie die effektive Kommunikation und konstruktive, von einer guten Verhandlungsposition ausgehende Verhandlungen mit den Betroffenen, einschließlich der Sozialpartner. Eine makroökonomische Politik, die die kurzfristigen Kosten von Strukturreformen auffängt, kann effektiv als Gegenleistung für Unterstützung angeboten werden, während Synergien zwischen Reformen auf dem Arbeits- und Produktmarkt sowie finanziellen Reformen genutzt werden können, um effektive Ergebnisse zu stützen.

Zur Diskussion gestellte Fragen

- Eignet sich der auf einem multidimensionalen Rahmenkonzept basierende Ansatz für die neue Beschäftigungsstrategie zur Ermittlung von Reformprioritäten und Entwicklung von Politikempfehlungen?
- Wie lassen sich Politiken und Institutionen so gestalten, dass Beschäftigungsquantität, Beschäftigungsqualität und Inklusivität verbessert werden?
- Welche Arten von Politiken und Institutionen stellen die Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte in einer sich schnell verändernden Welt sicher? Ist es möglich, die Inklusivität des Arbeitsmarktes zu steigern, ohne gleichzeitig dessen Anpassungsfähigkeit zu schwächen?
- Wie kann ein ressortübergreifender Ansatz, wie er in der neuen Beschäftigungsstrategie vorgeschlagen wird, angestoßen werden, um deren zahlreiche Ziele dauerhaft zu erreichen?

SESSION 2: BESCHÄFTIGUNGSQUALITÄT, GESUNDHEIT UND PRODUKTIVITÄT

Wesentliche Fakten

- Die Beschäftigungsqualität ist nicht nur für die Lebensqualität der Arbeitskräfte wichtig, sondern auch für ihre Produktivität und Gesundheit. Der Zusammenhang mit der Produktivität ergibt sich durch die bei hochwertigen Arbeitsplätzen bessere Nutzung der Kompetenzen und die Auswirkungen der besseren Arbeitsbedingungen auf die Gesundheit und den Umgang mit bestehenden Gesundheitsproblemen.
- Es besteht ein Zusammenhang zwischen Arbeitsweisen, die hohe Leistung versprechen, und besserer Beschäftigungsqualität, stärkerer Nutzung der Kompetenzen und somit höherer Produktivität. Diese Praktiken zeichnen sich durch erhebliche Arbeitsautonomie, Teamarbeit, Lernmöglichkeiten und Interaktionen mit Kollegen sowie den Einsatz leistungsbezogener Boni aus.
- Beschäftigungsqualität ist wichtig für Produktivität und Gesundheit, doch Gesundheit ist auch wichtig für Produktivität und berufliche Weiterentwicklung. Frühzeitige Maßnahmen zur Behebung gesundheitlicher Probleme von Arbeitskräften sind von entscheidender Bedeutung. Gleiches gilt für Maßnahmen, die Menschen mit Behinderung oder mit gesundheitlichen Problemen helfen, nicht den Anschluss zum Arbeitsmarkt zu verlieren.
- In aufstrebenden Volkswirtschaften geht die Informalität mit schlechter Beschäftigungsqualität und geringer Produktivität einher.

In den OECD-Ländern wie auch in aufstrebenden Volkswirtschaften bereiten schlechte Beschäftigungsqualität und geringe Produktivitätssteigerungen oder Produktivitätsrückgänge den politisch Verantwortlichen Sorge, da beide Faktoren die Mehrung des Wohlstands und die Verbesserung der Lebensqualität zurückhalten. Geringe Produktivitätssteigerungen belasten die Beschäftigungsqualität, da die Löhne langsamer steigen – und Lohnsteigerungen sind einer der Hauptfaktoren, die einen guten Arbeitsplatz ausmachen. Umgekehrt kann schlechte Beschäftigungsqualität selbst Produktivitätssteigerungen aufhalten, da sie oftmals mit einer schlechten Nutzung von Kompetenzen einhergeht und infolgedessen Motivation und Engagement nachlassen und weniger Anreize für Lernen und Innovation bestehen. Schlechte Beschäftigungsqualität kann auch gesundheitliche Folgen haben, zum Beispiel mehr krankheitsbedingte Fehlzeiten und Frühverrentungen aus Gesundheitsgründen nach sich ziehen. In aufstrebenden Volkswirtschaften ist informelle Beschäftigung häufig die Hauptursache für schlechte Beschäftigungsqualität und schwache Produktivität. Zur Förderung der Beschäftigungsqualität zwecks besserer Produktivität, Gesundheit und Lebensqualität sind gezielte politische Maßnahmen und adäquate Institutionen zur Förderung von Arbeitsweisen, die hohe Leistung versprechen, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen erforderlich.

Das OECD-Rahmenkonzept der Beschäftigungsqualität

Das OECD-Rahmenkonzept zur Messung und Beurteilung der Beschäftigungsqualität umfasst drei weit gefasste und sich ergänzende Dimensionen:

- *Einkommensqualität* – Diese Dimension bezieht sich auf die Frage, inwieweit die den Arbeitskräften für ihre Arbeit gezahlten Löhne zu ihrer Lebensqualität beitragen (Wie viel verdiene ich? Wie viel ist das im Vergleich zu anderen?)
- *Arbeitsmarktsicherheit* – Diese Dimension erfasst diejenigen Aspekte der wirtschaftlichen Sicherheit, die die Risiken betreffen, denen Arbeitskräfte im Arbeitsmarkt ausgesetzt sind, sowie deren Folgen (Wie groß ist das Risiko, dass ich meine Arbeit verliere? Wie einfach ist es, eine andere gut bezahlte Arbeit zu finden? Welche Art Unterstützung bekomme ich, solange ich arbeitslos bin?)
- *Qualität des Arbeitsumfelds* – Diese Dimension wird am Grad des arbeitsbedingten Stresses gemessen, unter dem Arbeitskräfte stehen, weil die ihnen übertragenen Aufgaben mit den ihnen zur Erfüllung dieser Aufgaben gestellten Ressourcen nicht zu bewältigen sind. (Wie groß ist der Stress oder die körperliche Belastung bei meiner Arbeit? Bekomme ich die nötige Hilfe? Habe ich ein Mitspracherecht bezüglich meiner Arbeitsweise?)

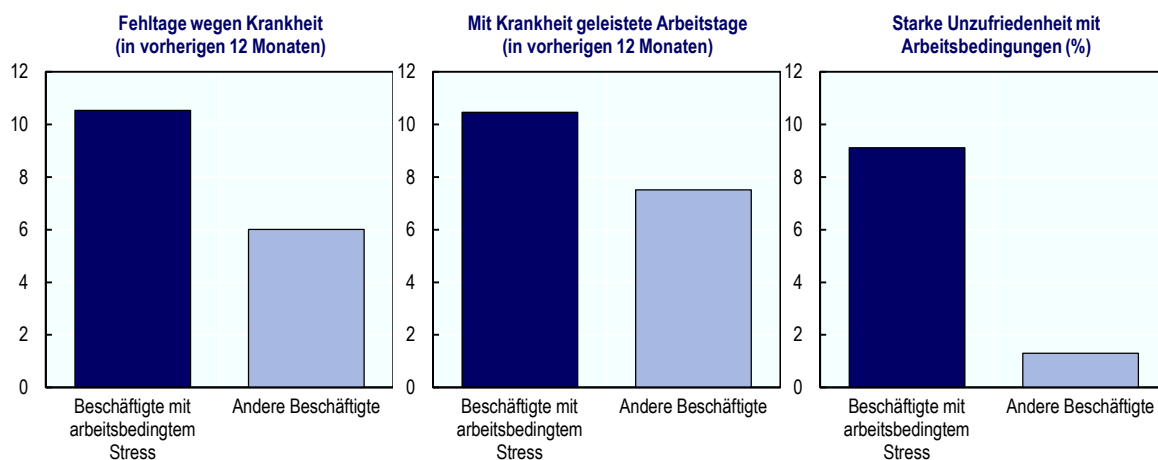
Verbesserungen der Beschäftigungsqualität gehen nicht notwendigerweise zulasten der Beschäftigungsquantität, jedenfalls nicht in fortgeschrittenen OECD-Ländern. Tatsächlich ist vielmehr eine positive Korrelation von Beschäftigungsquantität und -qualität festzustellen, und zwar in allen Ländern, allen Gruppen und über die gesamte Lebensdauer. Das bedeutet, dass es mit der richtigen Mischung von Politiken und Institutionen möglich ist, sowohl bei der Beschäftigungsquantität als auch bei der Beschäftigungsqualität gut abzuschneiden. In aufstrebenden Volkswirtschaften geht Quantität allerdings nicht mit Qualität einher. Das Hauptproblem in diesen Ländern sind nicht die offene Arbeitslosigkeit oder fehlende Arbeitsplätze an sich, sondern vielmehr das Fehlen hochwertiger und produktiver Arbeitsplätze. Darin zeigt sich in hohem Maße die weite Verbreitung informeller Arbeit in aufstrebenden Volkswirtschaften.

Welche Rolle spielt die Beschäftigungsqualität für Lebensqualität, Gesundheit und Produktivität?

Schlechte Arbeitsbedingungen (gemessen am OECD-Indikator für die Qualität des Arbeitsumfeldes) gehen mit mehr krankheitsbedingten Fehlzeiten, schlechterer Arbeitsleistung und geringerer Arbeitszufriedenheit einher (Abbildung 3). Dies legt nahe, dass gute Arbeitsbedingungen nicht nur die Lebensqualität der Arbeitskräfte steigern, sondern – durch einen besseren Gesundheitszustand und höhere Arbeitsproduktivität – auch zu einem besseren wirtschaftlichen Ergebnis führen können. Diese Erkenntnisse entsprechen weitgehend auch der Literatur in der Medizin, Psychologie, Soziologie und Wirtschaft, einschließlich derjenigen Studien, die direkt den Zusammenhang zwischen Qualität des Arbeitsumfeldes und Produktivität untersuchen. Diese Studien bestätigen den positiven Zusammenhang zwischen der Qualität des Arbeitsumfeldes und der Arbeitsproduktivität; dies spiegelt teilweise die Auswirkungen der Arbeitsbedingungen auf die Gesundheit und den sich daraus ergebenden Effekt auf die Produktivität wider. Sie zeigen aber auch, dass der Zusammenhang zwischen der Qualität des Arbeitsumfeldes und der Produktivität bei gesunden Menschen stärker ist. Dies bedeutet, dass bei Menschen mit gesundheitlichen Problemen gute Arbeitsbedingungen alleine nicht ausreichen, um ein produktives Arbeitsleben sicherzustellen. Diese stilisierten Fakten legen mehrere politische Prioritäten nahe. Zunächst gilt es, politische Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte zu ermitteln. Dazu gehören wirksame Arbeitsschutzvorschriften, aber auch Anreize und Maßnahmen, mit denen Arbeitgeber angehalten werden, ihren Arbeitskräften für die ihnen übertragenen Aufgaben bessere Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Zweitens dürfen die politischen Maßnahmen angesichts der Prävalenz der psychischen und physischen Gesundheitsprobleme der Arbeitskräfte nicht allein auf die Verbesserung des Arbeitsumfeldes abzielen. Ein wichtiger Schwerpunkt muss auch darin bestehen, dafür zu sorgen, dass Kranke ihre Arbeit behalten und nach einer Erkrankung baldmöglichst wieder in den Arbeitsprozess zurückkehren. Letzteres würde für das Erfordernis einer besseren Integration der Arbeits- und Gesundheitspolitik sprechen, wie dies in der von den OECD-Ministern im Januar 2016 unterstützten OECD-Ratsempfehlung OECD Council Recommendation on Integrated Mental Health, Skills and Work Policy betont wurde.

Abbildung 3. Die Bedeutung der Qualität des Arbeitsumfelds für Lebensqualität und Gesundheit

Zusammenhang zwischen arbeitsbedingtem Stress, Gesundheitszustand der Arbeitskräfte und Arbeitszufriedenheit, 2010



Quelle: OECD-Beschäftigungsausblick 2014.

Wie können Regierungen bessere Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Produktivität fördern?

In aufstrebenden Volkswirtschaften, in denen Gefahren für die körperliche Gesundheit am Arbeitsplatz weiterhin ein gravierendes Problem darstellen, ist eine an zwei Punkten ansetzende Strategie erforderlich, in der die Angemessenheit und Durchsetzung von Arbeitsschutzvorschriften an allen Arbeitsplätzen gestärkt und die Entwicklung eines formellen Sektors sowie die Einhaltung von Arbeitsgesetzen gefördert wird. Auch Instrumente wie die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* tragen zur Förderung guter Arbeitsbedingungen bei, da sie Normen und Standards für verantwortliches Unternehmerverhalten im Geschäftsbetrieb multinationaler Unternehmen und ihrer Lieferketten aufstellen. Im Hinblick auf psychosoziale Gesundheitsrisiken sind die bestehenden Vorschriften, Leitlinien und in Kollektivvereinbarungen vereinbarten Grundsätze anzupassen, damit die potenziellen Auswirkungen der Arbeit auf psychosoziale Risiken Berücksichtigung finden. Für deren effektive Umsetzung ist es von entscheidender Bedeutung, Sozialpartner, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter einzubeziehen. Finanzielle Anreize können ebenfalls eine innovative Möglichkeit zur Förderung eines gesünderen Arbeitsumfeldes darstellen. In etlichen Ländern sind die Versicherungsprämien für Kranken- bzw. Arbeitsunfähigkeits- und Arbeitsunfallversicherungen von der Schadenerfahrung (d. h. von der Schadenhäufigkeit) abhängig, sodass es klare Anreize gibt, diese Versicherungen möglichst wenig in Anspruch zu nehmen, was wiederum Anreize setzt, die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Zu beachten sind allerdings potenzielle, nicht beabsichtigte

Nebenwirkungen, beispielsweise andere Verhaltensweisen der Arbeitgeber bei der Rekrutierung (die möglicherweise davor zurückschrecken, Bewerber mit potenziellen Gesundheitsproblemen einzustellen) sowie bestimmte Probleme, die sich im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen ergeben können. Allgemein sollten Marktanreize effektiver genutzt werden, indem stärker herausgestellt wird, dass es geschäftliche Argumente für Praktiken in der Arbeitsorganisation und im Management gibt, die hohe Leistung versprechen, da diese das Potenzial aufweisen, sowohl die Qualität des Arbeitsumfelds zu verbessern als auch die Kompetenzen der Arbeitskräfte besser zu nutzen, was wiederum die Produktivität der Arbeitskräfte und den Geschäftserfolg steigert.

Offene Punkte

Damit der Politik eine echte Orientierungshilfe zur Verfügung gestellt werden kann, muss die Wissensgrundlage zum Zusammenhang zwischen Beschäftigungsqualität, Gesundheit und Produktivität gestärkt werden. Da es nur wenige Langzeitstudien zu diesem Thema gibt, ist es schwer, klarere Schlussfolgerungen hinsichtlich ihrer Wirkungsweise und der sie beeinflussenden Faktoren zu ziehen. Auch die Evidenzbasis für die verschiedenen Gruppen von Arbeitskräften, die verschiedenen Arten von Arbeitsplätzen und Berufen wie auch für die verschiedenen Wirtschaftszweige, einschließlich der Sektoren mit kleinen, wenig produktiven Firmen, ist begrenzt. Zweitens ist es wichtig, mehr über gute Länderpraktiken und effektive politische Maßnahmen von OECD-Ländern zur Förderung der Beschäftigungsqualität in Erfahrung zu bringen, insbesondere in Bezug auf Arbeitsweisen, die hohe Leistung versprechen, sowie auf kleine und mittlere Unternehmen, die in vielen OECD-Ländern den Großteil der Unternehmen ausmachen. Die neue Arbeit der OECD in Bezug auf *Beschäftigungsqualität, Gesundheit und Produktivität*, welche auch eine Ländervergleichsstudie sowie einzelne Länderstudien enthält, dürfte dazu beitragen, diese Wissenslücke zu schließen.

Zur Diskussion gestellte Fragen

- Welche Maßnahmen zur Förderung besserer Arbeitsbedingungen und damit einer besseren Gesundheit und höheren Produktivität der Arbeitskräfte sind am vielversprechendsten?
- Welche Rolle kommt den Sozialpartnern bei der Förderung der Beschäftigungsqualität und der Schaffung guter Arbeitsplätze zu?
- Wie lassen sich die besonderen Herausforderungen für kleine und mittlere Unternehmen wie auch für Wirtschaftszweige mit geringer Produktivität effektiv bewältigen?
- Auf welche Aspekte der Beschäftigungsqualität, Gesundheit und Produktivität sollte sich die OECD in den kommenden Jahren konzentrieren?

SESSION 3: STÄRKUNG DER WIDERSTANDSFÄHIGKEIT DES ARBEITSMARKTS

Wesentliche Fakten

- Die Arbeitslosenquote des OECD-Raums hat trotz eines schwachen Produktionswachstums fast wieder das Niveau der Zeit vor der großen Rezession 2008/2009 erreicht. Die Krise ließ jedoch große Unterschiede zwischen den Ländern im Hinblick auf die Fähigkeit ihrer Arbeitsmärkte, einem größeren Schock standzuhalten, d. h. ihrer Widerstandsfähigkeit zutage treten.
- Die Fiskalpolitik kann erheblich zur Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts beitragen: Steigt der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP bei einem Konjunkturabschwung um 1 Prozentpunkt, kann dies nach 2 Jahren einen Rückgang der Arbeitslosenquote um bis zu 1 Prozentpunkt nach sich ziehen.
- Die Effektivität der Aktivierungsstrategien in der großen Rezession verringerte sich jedoch dadurch, dass die für aktive Arbeitsmarktprogramme aufgewendeten Mittel pro Arbeitslosen zwischen 2007 und 2010 im OECD-Durchschnitt um 20 % sanken.
- Maßnahmen zur Begrenzung der Arbeitsplatzverluste in einer größeren Krise, wie beispielsweise Kurzarbeit, können eine wichtige Rolle bei der Förderung der allgemeinen Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts spielen, wie sich in vielen Ländern (z. B. Deutschland, Japan) während der großen Rezession gezeigt hat.

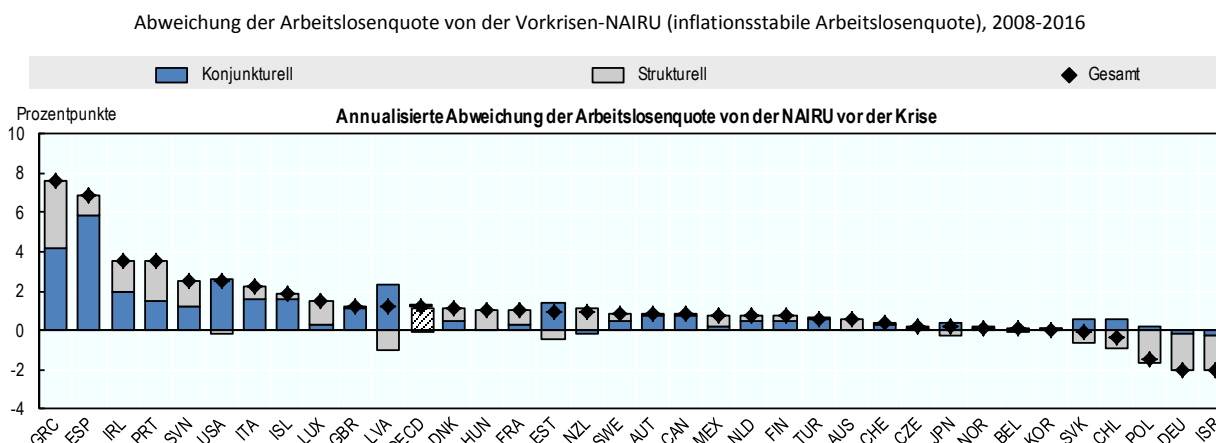
Die große Rezession 2008-2009 und die nur langsame anschließende Erholung zeigen deutlich, dass schwere Konjunkturerinbrüche lang anhaltende wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben können. Staatliche Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts – d.h. der Fähigkeit einer Volkswirtschaft, Beschäftigungsschwankungen in Grenzen zu halten und sich insgesamt schnell von Schocks zu erholen – sind nicht nur sehr wichtig, um die kurzfristigen sozialen Kosten zu begrenzen, sondern auch, um mittel- bis langfristig den Arbeitsmarkt und die Wirtschaftsleistung zu stützen. Insbesondere können sie dazu beitragen, dass sich konjunkturelle Arbeitslosigkeit in geringerem Maße zu struktureller Arbeitslosigkeit verfestigt und einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung und des Lohnwachstums nach sich zieht.

Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts nach der großen Rezession

Die Arbeitslosenquote der gesamten OECD hat das Niveau vor der großen Rezession 2008 nahezu wieder erreicht. Die Beschäftigungsqualität ist allerdings zurückgegangen, da Arbeitsproduktivität und Lohnwachstum unter dem Trend lagen. Trotz der erheblichen Verlangsamung des potenziellen Produktionszuwachses hat es seit der großen Rezession 2008-2009 weder einen dauerhaften Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit noch einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung gegeben, was vermuten lässt, dass die Verlangsamung des potenziellen Produktionszuwachses im Wesentlichen nicht mit Entwicklungen am Arbeitsmarkt zusammenhängt.

Im Ländervergleich zeigen sich große Unterschiede hinsichtlich des Grads der Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts (Abbildung 4). Darin spiegeln sich in hohem Maße Unterschiede hinsichtlich der Größe und Art des anfänglichen aggregierten Produktionsschocks wie auch der späteren Produktionsentwicklungen wider, welche teilweise die makroökonomischen Maßnahmen in Reaktion auf die Krise widerspiegeln. Auch die im Ländervergleich ersichtlichen Unterschiede hinsichtlich der Auswirkungen der Krise auf die Arbeitslosigkeit spiegeln wider, inwieweit Anpassungen in Bezug auf die Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie – in geringerem Maße – die Arbeitszeiten und Erwerbsbeteiligung vorgenommen wurden. Diese Unterschiede sind in hohem Maße von den Unterschieden zwischen der Strukturpolitik und den Institutionen der einzelnen Länder abhängig.

Abbildung 4. Erhebliche Unterschiede bei den durch die große Rezession verursachten Kosten der Arbeitslosigkeit zwischen den einzelnen Ländern



Anmerkung: Die Gesamthöhe der Balken beschreibt die Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber der strukturellen Arbeitslosenquote vor der Krise, wobei der rot markierte Teil die Abweichung der strukturellen Arbeitslosenquote gegenüber ihrem Stand vor der Krise anzeigt.

Quelle: OECD-Beschäftigungsausblick 2017.

Lehren aus der großen Rezession für die Politik

Aus der globalen Krise wurden zahlreiche Erkenntnisse zur Bedeutung makroökonomischer und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts gezogen, unter anderem:

- *Makroökonomische Maßnahmen* erweisen sich als äußerst effektiv, um Beschäftigungsrückgänge während Konjunkturabschwüngen einzudämmen und die strukturelle Verfestigung eines konjunkturell bedingten Anstiegs der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Hier kommen zuerst die automatischen fiskalischen Stabilisatoren und die Geldpolitik zum Einsatz. Wenn die Gesamtnachfrage sehr stark zurückgeht bzw. der geldpolitische Spielraum erschöpft ist, sind unter Umständen auch ergänzende diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen erforderlich. Wenn sich ein Konjunkturrückgang länger hinzieht, können diskretionäre Steigerungen der harten und weichen öffentlichen Investitionen ein besonders effektives Mittel sein, um die Arbeitslosigkeit zu stabilisieren.
- Es ist wichtig, dass es schon vor dem Abschwung eine adäquate *Arbeitslosenunterstützung* gibt, die Lohnersatzleistungen mit effektiven Aktivierungsprogrammen verbindet. In Ländern, in denen die Arbeitslosenunterstützung nur kurze Zeit gewährt wird und Arbeitslose nur beschränkt Anspruch auf nachrangige Hilfe (zum Beispiel Sozialhilfe) haben, kann es angezeigt sein, die Höchstbezugsdauer in der Rezession vorübergehend zu verlängern.
- Mit Ausgaben im Rahmen *aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen* muss entschlossener als bisher auf konjunkturell bedingte Anstiege der Arbeitslosigkeit reagiert werden, um eine schnelle Rückkehr in Beschäftigung zu fördern und das Konzept des Förderns und Forderns, auf dem Aktivierungsmodelle basieren, zu sichern. Eine der größten Herausforderungen liegt darin, die Kapazitäten schnell auszubauen, gleichzeitig aber die Servicequalität zu sichern. Eine weitere ist die Wahrung der Effektivität in einem Kontext verringerter Beschäftigungsmöglichkeiten. Möglicherweise muss der Schwerpunkt der Aktivierung vorübergehend verlagert werden, sodass es – insbesondere bei schwer zu vermittelnden Arbeitssuchenden – primär nicht mehr um die Vermittlung in Arbeit, sondern um die Vermittlung in Aus- bzw. Weiterbildung geht.
- *Kurzarbeitsprogramme* leisten einen wichtigen Beitrag zur Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts. Wenn sich die Verhältnisse normalisiert haben, besteht jedoch die Gefahr, dass sie die effiziente Ressourcenumverteilung zwischen den Unternehmen und damit Produktivitätssteigerungen behindern. Kurzarbeitsprogramme sollten daher weitgehend auf Konjunkturabschwungsphasen beschränkt werden. Um eine zu lange Inanspruchnahme solcher Programme nach der Erholung zu verhindern, könnte zum Beispiel in Betracht gezogen werden, von den Unternehmen eine Beteiligung an den Kosten von Kurzarbeitsprogrammen zu verlangen, die Höchstdauer von Kurzarbeitsprogrammen zu begrenzen und Kurzarbeiter zur Arbeitsuche anzuhalten.
- *Angemessene Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitskräfte* können die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts stärken, da sie qualifizierte Arbeitskräfte schützen, deren Stellen aktuell in Gefahr, mittelfristig jedoch tragfähig sind. Ein übermäßig strenger Beschäftigungsschutz läuft jedoch Gefahr, kontraproduktiv zu sein, da die Anreize zur Befristung von Beschäftigungsverhältnissen steigen, was dazu führt, dass der Stellenabbau während des Konjunkturabschwungs zunimmt und in der Erholungsphase weniger reguläre Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden.
- Gut konzipierte *Tarifsysteme* können die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts stärken, indem Lohn- und Arbeitszeitanpassungen erleichtert werden. Dies lässt sich erzielen, indem die Verhandlungen für verschiedene Unternehmen und Branchen effektiv koordiniert werden und auf Unternehmensebene genügend Spielraum für die Abstimmung des Lohnniveaus auf die Produktivität eingeräumt wird.

Blick in die Zukunft

Um die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts für den Fall künftiger Schocks zu stärken, sollten sich Regierungen in der Expansionsphase genügend geld- und fiskalpolitischen Spielraum verschaffen und die strukturpolitischen Rahmenbedingungen verbessern. In einigen OECD-Ländern ist angesichts der aktuellen Konjunkturlage eine Fortsetzung der makroökonomischen Unterstützung gerechtfertigt; sobald es jedoch wieder deutlich aufwärts geht, sollte der geld- und fiskalpolitische Spielraum wieder aufgebaut werden. In einigen Ländern könnten strukturpolitische Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts besser stärken, indem zum Beispiel durch eine Verringerung des Unterschieds hinsichtlich des Beschäftigungsschutzes für Arbeitskräfte mit unbefristeten und befristeten Verträgen die Arbeitsmarktsegmentierung reduziert wird. Die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts ließe sich noch weiter stärken, wenn die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen schneller auf die Konjunkturbedingungen reagierten (zum Beispiel durch Kurzarbeitsprogramme, aktive Arbeitsmarktprogramme und Arbeitslosenunterstützung).

Zur Diskussion gestellte Fragen

- Welche Strukturpolitik stärkt die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts am effektivsten? Bestehen Zielkonflikte zwischen der Förderung einer größeren Widerstandsfähigkeit und den langfristigen Arbeitsmarktergebnissen?
- Welche Tarifverhandlungsstrukturen und Formen des sozialen Dialogs eignen sich am besten zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts?
- Sollten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von der Konjunkturlage abhängig gemacht werden – auch in Bereichen wie Arbeitslosenunterstützung, Kurzarbeitsprogramme und Ressourcen zur Unterstützung von Arbeitslosen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz?
- Sind automatische Stabilisatoren ausreichend oder sollten unterstützend auch aktive makroökonomische Maßnahmen eingesetzt werden, um die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts bei schweren Konjunkturinbrüchen zu stärken?

SESSION 4: GESTALTUNG DER ZUKUNFT DER ARBEIT

Wesentliche Fakten

- OECD-weit sind Schätzungen zufolge 9 % der Arbeitsplätze in hohem Maße durch Automatisierung gefährdet. Bei weiteren 25 % drohen erhebliche Veränderungen bei den Aufgaben und erforderlichen Kompetenzen.
- In den meisten europäischen Ländern sind zwischen 30 % und 40 % der Arbeitsplätze vom Verbrauch im Ausland abhängig.
- Der Anteil der Bevölkerung der Altersgruppe ab 65 Jahren wird von weniger als einem Sechstel im Jahr 2015 auf mehr als ein Viertel im Jahr 2050 steigen.

Die Arbeitswelt durchläuft rasche und radikale Veränderungen

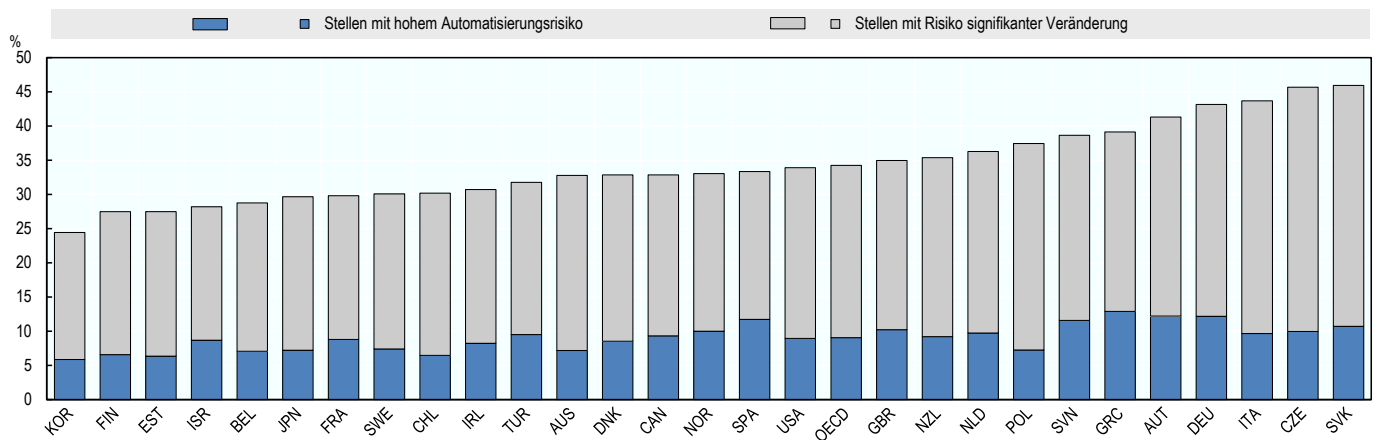
Globalisierung, technologischer Fortschritt und demografische Veränderungen haben grundlegende Auswirkungen auf die OECD-Arbeitsmärkte. Insgesamt führen diese Trends dazu, dass sich nicht nur *Quantität* und *Qualität* der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze ändern, sondern auch die Art und Weise, *wie* die Arbeit erledigt wird und durch *wen*.

Die durch Handel erfolgte Integration der Weltwirtschaft ist in nie zuvor gesehendem Tempo vorangeschritten. Im OECD-Durchschnitt sind die Importe (und Exporte) von nicht ganz 20 % des BIP im Jahr 1995 auf fast 30 % im Jahr 2015 gestiegen. In fortgeschrittenen Volkswirtschaften hat dies Besorgnis ausgelöst über die Arbeitsplätze im Produktions- und zunehmend auch Dienstleistungssektor, die ins Ausland verlagert werden, doch im Zuge der dadurch steigenden Umsätze, Gewinne und Investitionen wurden auch neue Arbeitsplätze mit höheren Qualifikationsanforderungen geschaffen. Aufstrebende Volkswirtschaften dürften davon profitiert haben, dass Unternehmen in fortgeschrittenen Volkswirtschaften auf die Verlagerung ins Ausland gesetzt haben, doch wachsen die Sorgen mit Blick auf eine „vorzeitige Deindustrialisierung“, da Unternehmen in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften dank der jüngsten Entwicklungen in der Robotik und im 3D-Druck ihre Produktion wieder in näher an ihren Heimatmärkten gelegene, voll automatisierte Fabriken zurückverlegen können.

Dank technologischen Fortschritten in den Bereichen Künstliche Intelligenz (KI), Informationstechnologie (IT) und Robotik, die in engem Zusammenhang mit der Globalisierung stehen, können immer mehr Aufgaben, die früher von Menschen erledigt wurden, automatisiert werden. Die Schätzungen variieren stark, doch vorsichtig geschätzt dürften in den nächsten 15-20 Jahren 9 % der Arbeitsplätze in hohem Maße durch Automatisierung gefährdet sein (Abbildung 5). Bei weiteren 25 % der Arbeitsplätze besteht die Gefahr, dass die Automatisierung zu erheblichen Veränderungen führt. Gleichzeitig führt der technologische Fortschritt dazu, dass viele neue Arbeitsplätze entstehen – entweder direkt (da ganz neue Berufe entstehen) oder indirekt (durch Produktivitäts- und Wohlstandszuwächse). Der technologische Fortschritt fördert auch die Entstehung neuer Arbeitsformen wie „Crowd Work“, „Gig Work“ und andere Formen der Arbeit auf Abruf.

Zu guter Letzt ist in vielen Ländern auch ein starker demografischer Wandel zu beobachten. Im OECD-Durchschnitt wird der Anteil der Bevölkerung der Altersgruppe ab 65 Jahren von weniger als einem Sechstel im Jahr 2015 auf mehr als ein Viertel im Jahr 2050 steigen. Die Zahl erwerbsfähiger junger Menschen wird zurückgehen und wenn größere Gruppen älterer Arbeitskräfte in Rente gehen, könnten Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften entstehen. Längere Lebensarbeitszeiten könnten mit häufigerem Arbeitsplatzwechsel einhergehen. Auch die Alterung der Bevölkerung wird wahrscheinlich dazu führen, dass sich die Verteilung der Arbeitskräfte auf die verschiedenen Wirtschaftszweige und Berufe im Zuge der Veränderung des Konsumverhaltens erheblich wandelt: Die Nachfrage dürfte sich von langlebigen Gütern (zum Beispiel Autos) hin zu Dienstleistungen (zum Beispiel Gesundheitswesen) verlagern.

Abbildung 5. In OECD-Ländern sind 9 % der Arbeitsplätze in hohem Maße durch die Automatisierung gefährdet



- a) Arbeitsplätze sind in hohem Maße durch Automatisierung gefährdet, wenn das geschätzte Risiko mindestens 70 % beträgt. Arbeitsplätzen drohen erhebliche Veränderungen, wenn das geschätzte Automatisierungsrisiko zwischen 50 % und 70 % beträgt.
- b) Die Daten für Belgien beziehen sich auf Flandern und die Daten für das Vereinigte Königreich auf England und Nordirland.
- c) Die Daten für Chile, Griechenland, Israel, Neuseeland, Slowenien und die Türkei beziehen sich auf das Jahr 2015, für die anderen Länder beziehen sie sich auf das Jahr 2012.

Quelle: OECD-Berechnungen auf Grundlage des Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012, 2015) sowie von Arntz, Gregory and Zierahn (2016), „The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 189, OECD Publishing, Paris.

Chancen und Risiken

Angesichts dieser Trends wird die Zukunft der Arbeit einzigartige Chancen bieten. Neue Technologien und neue Märkte werden neue und produktivere Arbeitsplätze schaffen. Die Möglichkeit, Arbeiten in immer kleinere Arbeitsschritte zu unterteilen, bedeutet, dass die Arbeit viel effizienter erledigt wird, in einer wahrlich globalen, digitalen Produktionsstraße, wobei die Arbeitskräfte grundsätzlich viel mehr Einfluss darauf nehmen können, für wen sie arbeiten, wie viel sie arbeiten, aber auch wo und wann sie arbeiten. Diese höhere Flexibilität könnte unterrepräsentierten Gruppen – zum Beispiel Frauen, älteren Arbeitskräften und Behinderten – neue Chancen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt eröffnen.

Doch die Zukunft der Arbeit dürfte auch erhebliche Herausforderungen mit sich bringen. Die Angst, dass Automatisierung und Globalisierung zu massiver Arbeitslosigkeit führen, ist wahrscheinlich übertrieben, doch es könnte durchaus zu enormen Verwerfungen kommen, wenn in einigen Bereichen Arbeitsplätze vernichtet werden und an anderer Stelle neue entstehen. Die Anpassungskosten, die sehr hoch sein könnten, dürften eher diejenigen zu spüren bekommen, die geringe Qualifikationen haben oder zurzeit Routineaufgaben erledigen, die eher automatisiert bzw. ins Ausland verlagert werden. Zusammen mit der allgemein steigenden Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften könnten diese Trends mit Blick auf die Qualifikationsniveaus zu einer weiteren Beschäftigungspolarisierung und damit zu zunehmender Ungleichheit führen. Es gibt tatsächlich zahlreiche Anzeichen dafür, dass Globalisierung und technologischer Wandel in den meisten OECD-Ländern bereits zur Polarisierung der Arbeitsmärkte und zur Verschärfung der Ungleichheit beigetragen haben. Das Einkommensgefälle ist auf dem höchsten Stand der letzten 50 Jahre: Das durchschnittliche Einkommen der reichsten 10 % der Bevölkerung beträgt etwa das Neunfache dessen der ärmsten 10 % (vor 25 Jahren war es noch das Siebenfache).

Hinzu kommt, dass sich neue Arbeitsformen herausbilden, die Anlass zu großer Sorge hinsichtlich der Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze geben, da diese unter Umständen mit weniger Lohn und einer geringeren Arbeitsplatzsicherheit einhergehen und keinerlei Sozialschutz bieten. Außerdem genießen die Arbeitskräfte unter Umständen weder tarifvertraglichen noch arbeitsrechtlichen Schutz (zum Beispiel durch Gesetze in Bezug auf Arbeitszeiten, Mindestlohn und Antidiskriminierung). Zumeist erhalten sie auch weniger Ausbildung und der arbeitsbedingte Stress ist größer.

Die Hauptherausforderungen für die Politik

Wenn es den Arbeitsmärkten nicht gelingt, sich schnell anzupassen und sich auf die durch die Megatrends ausgelösten Entwicklungen einzustellen, werden die betreffenden Länder sich schwer tun, die Beschäftigungsquantität und -qualität wie auch die Inklusivität des Arbeitsmarkts aufrechtzuerhalten.

Was sollte die Politik also tun? Es ist schwer (vielleicht sogar kontraproduktiv) zu versuchen, für jede der potenziellen Veränderungen, die in den kommenden Jahren auf die Arbeitswelt zukommen könnten, vorzuplanen. Wenn eines sicher ist, dann dass die Zukunft unsicher ist. Die Anstrengungen sollten daher darauf konzentriert werden, die Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu stärken, damit Arbeitskräfte und Unternehmen den Übergang mit möglichst geringer

Störung bewältigen und dabei den potenziellen Nutzen maximieren können. Daher darf sich die Politik nicht darauf beschränken, Anpassungen vorzunehmen. Sie muss vielmehr die Zukunft der Arbeit und deren Auswirkungen auf die Ungleichheit gestalten, indem sie unter anderem unnötigen Arbeitsplatzverlusten vorbeugt und sich proaktiv darum kümmert, dass Arbeitskräfte sich ihr Leben lang weiterbilden. Neben der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsdynamik zur Bereitstellung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten müssen die Länder auch Folgendes unternehmen:

- Junge Menschen auf die Arbeitsplätze der Zukunft vorbereiten, indem sichergestellt wird, dass sie über die richtigen Kompetenzen verfügen, um sich in einem sich ständig verändernden, in hohem Maße durch Technologie geprägten Arbeitsumfeld zu behaupten, und allen Arbeitskräften Gelegenheit geben, ihre Kompetenzen zu erhalten und sich ihr ganzes Arbeitsleben lang kontinuierlich fortzubilden bzw. neu zu qualifizieren.
- Arbeitsmarktbestimmungen einführen (z. B. Mindestlöhne, Beschäftigungsschutz, Arbeitslosenunterstützung, Arbeitsschutzvorschriften), die sicherstellen, dass die mit der Zukunft der Arbeit verbundenen Risiken nicht in unverhältnismäßiger Weise den Arbeitskräften aufgebürdet werden – etwa in Form von Arbeitslosigkeit, Niedriglöhnen, prekären Arbeitsverhältnissen und schlechten Arbeitsbedingungen –, und die Arbeitgeber gleichzeitig dazu anhalten, die Chancen des technologischen Wandels und der Globalisierung zu nutzen.
- Die Sozialversicherungssysteme neu durchdenken, um weitmöglichst zu verhindern, dass Menschen durch die Maschen des Sozialnetzes fallen. Zu den entsprechenden Maßnahmen zählen die Angleichung der Regeln für Arbeitslosenunterstützung für die verschiedenen Arten von Beschäftigungsverhältnissen, die Erweiterung der Sozialversicherungssysteme auf bislang davon ausgeschlossene Kategorien von Arbeitskräften, die Ergänzung der Sozialversicherung um nicht beitragspflichtige Systeme und die Gewährleistung einer besseren Übertragbarkeit des Sozialschutzes.
- Die Rahmenkonzepte für die Aktivierung stärken, um einige der unvermeidlichen Anpassungskosten bei der Entwicklung hin zu globalisierten und technologisch fortschrittlichen Volkswirtschaften zu mindern, indem wegen veränderter Kompetenzanforderungen entlassenen Arbeitskräften schnell zu einem neuen Arbeitsplatz verholfen wird.
- Ein Umfeld fördern, das neuen Formen des Sozialdialogs gegenüber aufgeschlossen ist, die maßgeschneiderte Lösungen für die sich auf Unternehmensebene stellenden neuen Herausforderungen ermöglichen und gleichzeitig das Mitspracherecht derjenigen Arbeitskräfte stärken, die zunehmend selbstständig arbeiten und durch Entfernung, Sprache und rechtlichen Kontext getrennt sind.

Zur Diskussion gestellte Fragen

- Wie kann die Beschäftigungsqualität bei atypischen Arbeitsformen mit dem Umstand in Einklang gebracht werden, dass Unternehmen neue Technologien einführen und schnell auf Veränderungen reagieren müssen?
- Wie kann effektives lebenslanges Lernen gefördert werden und wie können alters- und qualifikationsbedingte Ungleichheiten reduziert werden?
- Wie sollte der Sozialschutz (neu)gestaltet werden? Wie steht es um die Option eines bedingungslosen Grundeinkommens als Gegenmodell zu weniger radikalen Reformen des Sozialschutzes, um Einfluss auf die Arbeitswelt zu nehmen und auf künftige Veränderungen zu reagieren?
- Wie kann das Tarifvertragssystem so geändert werden, dass es der zunehmenden Bedeutung atypischer Arbeitsformen Rechnung trägt, und wie lassen sich neue Formen des Sozialdialogs fördern, um die Herausforderungen auf Unternehmensebene zu bewältigen?



OECD
JOBS
STRATEGY

www.oecd.org/employment/jobs-strategy