

OECD-Beschäftigungsausblick 2017

EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Die komplette Publikation finden Sie unter: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en



This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

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.

Please cite this publication as:

OECD (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en

ISBN 978-92-64-27485-3 (print)
ISBN 978-92-64-27486-0 (PDF)
ISBN 978-92-64-27487-7 (epub)

Series: OECD Employment Outlook ISSN 1013-0241 (print)
ISSN 1999-1266 (online)

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Photo credits: Cover © Ikoneimages/Inmagine.

Corrigenda to OECD publications may be found on line at: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2017

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 the source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to 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 or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.

Inhaltsverzeichnis

Einführung: Was bedeutet die Gegenbewegung zur Globalisierung für die Beschäftigungspolitik?

Zusammenfassung

Kapitel 1. Wo stehen wir? Eine umfassende Beurteilung der Arbeitsmarktentwicklung

Kapitel 2. Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts: Die Rolle struktureller und makroökonomischer Maßnahmen

Kapitel 3. Wie Technologie und Globalisierung derzeit den Arbeitsmarkt verändern

Kapitel 4. Tarifverhandlungen in einer sich ändernden Arbeitswelt

Statistischer Anhang

Die komplette Publikation finden Sie unter: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en

Einführung

Was bedeutet die Gegenbewegung zur Globalisierung für die Beschäftigungspolitik?

Die populistische Gegenbewegung zur Globalisierung stellt die Beschäftigungspolitik grundlegend infrage

2016 war für die Beschäftigungspolitik ein paradoxes Jahr. Immer mehr OECD-Ländern gelang es, die enorme Beschäftigungslücke als Folge der großen Rezession zu schließen, und die Arbeitslosenzahlen gingen weiter zurück. In zahlreichen Ländern äußerten die Menschen jedoch ihre wachsende Unzufriedenheit mit der Wirtschaftsleistung. In einigen Ländern erklärten die Menschen ausdrücklich, zu bezweifeln, dass Politiker tatsächlich ihre Interessen vertreten. Auch wenn die große Rezession in vielen Ländern tiefe Wunden hinterlassen hat, lässt sich diese Unzufriedenheit mit der Wirtschaftsleistung auch auf die Wahrnehmung zurückführen, dass intensivere internationale wirtschaftliche Verflechtungen zulasten vieler Arbeitskräfte gehen, während der Löwenanteil der Vorteile Großkonzernen und der kosmopolitischen Elite zugutekommt. Der Eindruck, das internationale Wirtschaftssystem sei „manipuliert“, stellt eindeutig die demokratische Legitimation aktueller politischer Maßnahmen infrage und muss daher ernst genommen werden. Ebenfalls infrage gestellt werden dadurch die Politikempfehlungen seitens internationaler Organisationen wie der OECD, die lange Zeit auf die wirtschaftlichen Vorteile einer globalen Integration verwies, jedoch erst seit Kurzem einen inklusiven Wachstumsansatz verfolgt, in dem entsprechend auf die Verteilung dieser Vorteile in der gesamten Bevölkerung geachtet wird. Angesichts der aktuellen Skepsis gegenüber einer orthodoxen Politik wird in dieser Einführung erneut überprüft, welche mehr oder weniger richtigen und falschen Entscheidungen in der Arbeitsmarktpolitik getroffen wurden und in welchen Fällen ein neuer Ansatz erforderlich ist. Diese Überlegungen sollen zu einem allgemeineren Umdenken bei allen wirtschaftlichen Maßnahmen beitragen, das derzeit bei der OECD und an anderen Stellen zu beobachten ist.

Die Themen dieser Ausgabe des *OECD-Beschäftigungsausblicks* liefern wertvolle neue Erkenntnisse, in welchem Ausmaß die populistische Gegenbewegung auf ein tatsächliches Scheitern der aktuellen Politik bei der Förderung von inklusivem Wachstum zurückzuführen ist. Darüber hinaus werden zahlreiche politische Ausrichtungen ermittelt, durch die Regierungen bessere Antworten auf die legitimen Sorgen bieten können, die der aktuellen Gegenbewegung zur Globalisierung Rückenwind verleihen. Allerdings bedürfen die umfassende Ausarbeitung einer angemessenen politischen Antwort und die Wiederherstellung des öffentlichen Vertrauens vieler weiterer Untersuchungen und Dialoge.

Viele Sorgen, die der Gegenbewegung zur Globalisierung zugrunde liegen, sind real

Seit der Wirtschaftskrise 2008 verzeichnen sowohl OECD- als auch Nicht-OECD-Länder ein geringeres Wachstum als vor der Krise. Tatsächlich beläuft sich der kumulierte Verlust bei der Pro-Kopf-Leistung im OECD-Raum im Vergleich zur Entwicklung vor der Krise auf rund 50% des jährlichen Pro-Kopf-BIP. Dieses verlangsamte Wirtschaftswachstum hat die Stagnation des Wachstums der Realeinkommen verschärft, von der Menschen mit niedrigerem und mittlerem Einkommen bereits aufgrund des längerfristigen Trends hin zu einer steigenden Ungleichheit betroffen waren. Im gesamten OECD-Raum stieg das durchschnittliche verfügbare Einkommen der reichsten 10% der Bevölkerung auf über das Neunfache des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens der ärmsten 10%. Noch vor 25 Jahren war das Einkommen der reichsten 10% nur sieben Mal so hoch. Arbeitsmarkttrends – insbesondere das steigende Lohngefälle zwischen Arbeitskräften auf den oberen und unteren Sprossen der Karriereleiter – haben eine wichtige Rolle bei der zunehmenden Einkommensungleichheit gespielt. Dementsprechend muss geprüft werden, ob die arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen – einschließlich der Entscheidungen, die mit den Politikempfehlungen der OECD im Einklang stehen – unbeabsichtigt zu einem Wachstumsmodell beigetragen haben, das nicht verhindert hat, dass ein unverhältnismäßiger Anteil der Gewinne aus dem Wirtschaftswachstum den bereits einkommensstarken Bevölkerungsgruppen zufließt.

Dieser *Beschäftigungsausblick* analysiert wesentliche Fragen zur wachsenden Gegenbewegung zur Globalisierung und untersucht die Wechselwirkungen zwischen Globalisierung, technologischem Wandel und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und wie sich diese auf die Verteilung der mit dem wirtschaftlichen Wandel verbundenen Nutzen und Kosten in der beschäftigten Bevölkerung auswirken. Insbesondere war in nahezu allen OECD-Ländern in den letzten Jahrzehnten eine Beschäftigungspolarisierung zu beobachten, d. h. ein Rückgang des Anteils der Gesamtbeschäftigung im mittleren Qualifikations-/Lohnniveau bei gleichzeitigem Anstieg des Anteils an Arbeitsplätzen für hoch- und geringqualifizierte Arbeitskräfte. Im OECD-Raum fiel der Anteil der Arbeitsplätze für Arbeitskräfte mit einem mittleren Qualifikationsniveau zwischen 1995 und 2015 um 7,6 Prozentpunkte, während die Anteile an Arbeitsplätzen für hoch- und geringqualifizierte Arbeitskräfte um 5,3 bzw. 2,3 Prozentpunkte stiegen. Rund ein Drittel der gesamten Polarisierung lässt sich auf eine Verlagerung bei der Beschäftigung weg vom verarbeitenden Gewerbe hin zu Dienstleistungen zurückführen. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass Fabrikarbeiter, die ihre Stelle verloren haben, oftmals gezwungen sind, eine schlechter bezahlte Stelle im Dienstleistungssektor anzunehmen. Die anderen zwei Drittel jedoch spiegeln die zunehmende Polarisierung innerhalb der Branchen wider.

In der öffentlichen Wahrnehmung werden die Auswirkungen des Handels auf die Ungleichheit tendenziell überbewertet, nicht ohne Auswirkungen blieben jedoch neue Technologien

Die zunehmende Polarisierung fiel zusammen mit der rasanten Entwicklung und Bereitstellung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie der Vertiefung der globalen Wertschöpfungsketten (GWK), d. h. der Ansiedlung verschiedener Produktionsstufen in verschiedenen Ländern. Empirischen Untersuchungen zufolge spielen beide Faktoren eine Rolle, wenn auch nicht in gleichem Ausmaß. Technologie und Handel verstärken sich gegenseitig, und ihre Auswirkungen lassen sich

unter Umständen schwer voneinander abgrenzen. Dennoch deutet einiges darauf hin, dass der technologische Wandel sicherlich eine entscheidende Rolle bei der Polarisierung des Arbeitsmarkts gespielt hat, während die Auswirkungen der Vertiefung von GWK nur schwer nachzuweisen und vermutlich eher gering sind. Es gibt jedoch Hinweise, dass der steigende Importanteil Chinas in geringem Maße auf die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe drückt. Andere Untersuchungen ergaben stärkere nachteilige Folgen des steigenden Importanteils Chinas für die Beschäftigung und das Einkommen, insbesondere in lokalen Arbeitsmärkten, die auf Produkte spezialisiert sind, die in direktem Wettbewerb zu chinesischen Importen stehen. Die Analyse zeigt auch, dass das Ausmaß der Auswirkungen neuer Technologien auf die Polarisierung von arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen abhängt – während ein übermäßig strenger Beschäftigungsschutz tendenziell den Zusammenhang zwischen der Einführung neuer Technologien und einer stärkeren Polarisierung verstärkt, wird dieser Effekt durch starke Gewerkschaften und einen höheren Mindestlohn tendenziell geschwächt.

Damit mehr Menschen von den Vorteilen der Globalisierung und der neuen Technologien profitieren können, ist eine integrierte Politikstrategie erforderlich

Um eine Antwort auf die Sorgen auf dem Arbeitsmarkt zu finden, die der Gegenbewegung zur Globalisierung zugrunde liegen, ist eine integrierte Politikstrategie – vom Wettbewerb auf den Produktmärkten bis zur Regulierung der Finanzmärkte zusätzlich zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – erforderlich. Mit dieser Strategie muss die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden, indem potenzielle Gewinne aus dem Handel besser genutzt werden und gleichzeitig sichergestellt wird, dass alle Arbeitskräfte die erforderlichen Ressourcen und Unterstützung erhalten, um sich in dem sich derzeit ändernden Arbeitsmarkt zurechtfinden und die Chancen nutzen zu können, die sich durch die neuen Technologien und eine stärkere internationale wirtschaftliche Integration eröffnen. Die neue *OECD Jobs Strategy*, die 2016 von Ministern der OECD-Länder bei ihrer Tagung gefordert wurde und den Regierungen der Mitgliedstaaten 2018 zur Billigung vorgelegt werden wird, sieht einen derartigen umfassenden Rahmen vor. Die Arbeiten laufen bereits und dieser *Beschäftigungsausblick* stellt das Rahmenkonzept der neuen *Jobs Strategy* vor. Dieser Rahmen betont die Notwendigkeit, arbeitsmarktpolitische Strategien mit Blick auf deren Potenzial zu analysieren, eine breite Palette an Verbesserungen zu erzielen, mit denen vielen Sorgen Rechnung getragen wird, die der Gegenbewegung zur Globalisierung zugrunde liegen. Dies betrifft insbesondere i) die Beschäftigungsquantität und -qualität, ii) die Inklusivität des Arbeitsmarkts; und iii) die Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts.

Die neue *Jobs Strategy* wird einen umfassenden Rahmen für Antworten auf Sorgen, die der Gegenbewegung zur Globalisierung zugrunde liegen, und grundsätzlich für das Erreichen einer positiven Arbeitsmarktentwicklung bieten. Der Teufel steckt jedoch im Detail und die Herausforderung wird darin bestehen, zu ermitteln, welche konkreten politischen Maßnahmen erforderlich sind, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen. In den nächsten Abschnitten dieser Einführung werden einige dieser politischen Maßnahmen ausführlicher dargestellt. Hierzu werden in dieser Publikation vorgestellte Ergebnisse herangezogen, aber auch Bereiche aufgezeigt, in denen weitere Untersuchungen erforderlich sind.

Unterstützung für Arbeitskräfte, die richtigen Kompetenzen aufzubauen und im Laufe ihres Arbeitslebens anzupassen

Eine zentrale Maßnahme, Arbeitskräften zu helfen, sich in einem sich schnell wandelnden Arbeitsmarkt zurechtzufinden, besteht darin, ihnen zu ermöglichen, die

richtigen Kompetenzen aufzubauen und diese im Laufe ihres Arbeitslebens entsprechend den neuen Anforderungen anzupassen. Diese Herausforderung ist nicht neu, hat jedoch angesichts des rasanten Tempos, mit dem sich die Nachfrage nach Kompetenzen bei vielen, wenn nicht gar allen Arbeitsplätzen ändert, noch mehr an Bedeutung gewonnen. Aus- und Weiterbildungssysteme müssen den sich ändernden Kompetenzanforderungen besser Rechnung tragen, um Lehrpläne anzupassen und Schüler und Auszubildende zu Entscheidungen hinzuführen, die Erfolge auf dem Arbeitsmarkt versprechen. Selbst bei Arbeitskräften mit hinreichenden Kompetenzen führen eine ineffiziente Nutzung oder Diskrepanzen bei der Nutzung ihrer Kompetenzen zu weniger Produktivität und niedrigeren Löhnen. Ein verstärkter Einsatz von Arbeitsweisen, die hohe Leistung versprechen (z. B. Teamarbeit, Arbeitsplatzrotation, Bonuszahlungen und flexible Arbeitszeiten), kann eine entscheidende Rolle für die Nutzung der Kompetenzen am Arbeitsplatz spielen, während eine effektivere Anerkennung von informell bei der Arbeit erworbenen Kompetenzen (z. B. über entsprechende Nachweise und Referenzen) zu weniger Diskrepanzen bei der Nutzung von Kompetenzen führen kann. Eine weitere Priorität besteht darin, die Zahl der Arbeitskräfte ohne digitale Grundkompetenzen zu reduzieren. Hierfür muss zum einen sichergestellt werden, dass alle künftigen Berufseinsteiger diese Kompetenzen bereits in der ersten Ausbildung erwerben, und zum anderen müssen mehr Angebote für Arbeitskräfte geschaffen werden, diese Kompetenzen zu erwerben und grundsätzlich an lebenslangem Lernen teilnehmen zu können. Dies ist in allen Ländern eine gewaltige Herausforderung – die *Survey of Adult Skills* der OECD (Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener) ergab, dass über 50% der erwachsenen Bevölkerung nur die einfachsten Aufgaben am Computer, beispielsweise das Schreiben einer E-Mail oder Surfen im Internet, ausführen können oder über keinerlei IKT-Kompetenzen verfügen. Gleichzeitig – und obwohl Arbeitskräfte angesichts des strukturellen Wandels immer notwendiger ihre Kompetenzen anpassen müssen – ist in allen OECD-Ländern bei gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräften die Wahrscheinlichkeit am geringsten, dass diese eine Weiterbildung erhalten, obwohl bei ihnen das Risiko am größten ist, dass sie ihren Arbeitsplatz verlieren. Dies ist teilweise ein Abbild der beschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Gruppen und teilweise das Ergebnis geringerer Ausbildungsrenditen, wodurch der Anreiz für Arbeitskräfte sinkt, eine solche Ausbildung zu absolvieren.

Ausbau aktiver Beschäftigungsprogramme für entlassene Arbeitskräfte und Anpassung der sozialen Sicherung an das Entstehen neuer Beschäftigungsformen

Eine weitere politische Priorität ist die Anpassung der Aktivierungsmaßnahmen und der Maßnahmen der sozialen Sicherung, sodass Arbeitskräfte eine effektivere Unterstützung erhalten, um mit wirtschaftlichen Veränderungen umzugehen, die potenziell ihr Arbeitsleben stark beeinflussen. Hierdurch werden die Grundsätze der Aktivierung und der sozialen Sicherung nicht verändert, doch diese müssen neu strukturiert und angewendet werden. Insbesondere müssen Systeme der sozialen Sicherung an den rasanten strukturellen Wandel und das Entstehen neuer Beschäftigungsformen angepasst werden, möglicherweise durch eine leichtere Übertragbarkeit von Ansprüchen aus einem Arbeitsplatz auf einen anderen oder durch die Vereinfachung kumulierter Beiträge aus unterschiedlichen Arbeitsplätzen. Des Weiteren müssen Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz aufgrund des wirtschaftlichen Wandels verlieren, effektiver unterstützt werden, sich weg von absteigenden Sektoren und Beschäftigungen hin zu Sektoren und Beschäftigungen zu orientieren, in denen neue Arbeitsplätze entstehen. Zu den erfolgreichsten Beispielen für die Unterstützung zur Wiederbeschäftigung dieser Arbeitskräfte gehören diejenigen Modelle, bei denen, wie z. B. bei den *Job Security Councils* in Schweden, die Sozialpartner eine aktive Rolle bei der Anpassungshilfe für Arbeitskräfte übernehmen, die entlassen werden,

und dabei die Hilfe auf die konkreten Bedürfnisse der betroffenen Arbeitskräfte ausgerichtet und bereits während der Kündigungsfrist und damit vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit dieser Arbeitskräfte bereitgestellt wird.

Tarifverhandlungen können zu arbeitnehmerfreundlichen Anpassungen bei potenziell starken Veränderungen im Arbeitsleben beitragen

Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte hängt zwar in erheblichem Umfang davon ab, ob die einzelnen Arbeitskräfte die Kompetenzen und sonstigen Ressourcen erhalten, die sie benötigen, um sich in einem sich schnell ändernden Arbeitsmarkt zurechtzufinden, doch auch Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen bei der Anpassung an neue Bedingungen zusammenarbeiten. Insbesondere die Anpassung des Arbeitsmarkts an den strukturellen Wandel dürfte reibungsloser verlaufen und weniger Arbeitskräfte zurücklassen, wenn die Interessen der Arbeitnehmer dank Gewerkschaften oder sonstigen Arbeitnehmervertretern mehr berücksichtigt werden. Diese Ausgabe des *Beschäftigungsausblicks* enthält einen außerordentlich detailreichen Überblick über aktuelle Tarifverhandlungsinstitutionen und -praktiken. In den letzten Jahrzehnten hat sich bei den Prozessen von Arbeitnehmervertretungen und Tarifverhandlungen in Reaktion auf technologische und organisatorische Veränderungen, die Globalisierung, die rückläufige Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe, das Entstehen neuer Beschäftigungsformen und die Alterung der Bevölkerung ein grundlegender Wandel vollzogen. In vielen OECD-Ländern haben diese Faktoren – teilweise in Kombination mit wichtigen politischen Reformen – zu einer Dezentralisierung der Tarifverhandlungen geführt. Durch die Dezentralisierung sowie einen langjährigen Rückgang bei den Mitgliederzahlen der Gewerkschaften und eine zunehmende Individualisierung der Beschäftigungsverhältnisse wurden die Bedeutung und Funktionsweise von Tarifsyste men in einigen Ländern auf eine harte Probe gestellt, auch wenn in anderen Ländern effektive Formen der Koordination, inkl. Verhandlungen auf mehreren Ebenen, entstanden sind. Gleichzeitig entstehen neue Formen des sozialen Dialogs, von Arbeitnehmervertretungen und Tarifverhandlungen, um für die mit neuen Beschäftigungsformen verbundenen Herausforderungen gerüstet zu sein.

Ein widerstandsfähiger Arbeitsmarkt ist ebenfalls erforderlich

Die Wirtschaftskrise 2008 verdeutlicht, wie wichtig die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts ist, d. h. die Fähigkeit des Arbeitsmarkts, vorübergehenden negativen Schocks zu trotzen. Widerstandsfähigkeit hängt mit der Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten an säkulare Trends wie Digitalisierung und Globalisierung zusammen, ist jedoch nicht gleichbedeutend. Die wichtige Rolle, die internationale Finanzmärkte bei der Verursachung und Ausbreitung der Krise spielten, verdeutlicht ebenfalls, wie eine stärkere Globalisierung eine hohe Volatilität verursachen und damit die Lebensqualität von Arbeitskräften beeinträchtigen kann, wenn eine angemessene Reaktion der Wirtschaftspolitik ausbleibt.

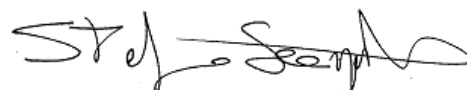
Nahezu alle OECD-Länder haben im Zuge der Krise einen erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichnet, doch das Ausmaß und die Dauer dieser Entwicklung variierten von Land zu Land erheblich. Beispielsweise stieg die Arbeitslosigkeit weniger stark in Ländern, in denen der negative gesamtwirtschaftliche Nachfrageschock in größerem Umfang durch Lohnmäßigung und Arbeitszeitreduzierung absorbiert wurde, ein Anpassungsmechanismus, der in Ländern weiter verbreitet ist, in denen Tarifverhandlungen entweder zentral geführt oder effektiv koordiniert werden. Auch

wenn die Arbeitslosenquote im OECD-Durchschnitt nun wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat, bewegt sie sich in einigen Ländern weiterhin auf einem deutlich höheren Niveau; dies gilt unter anderem für diejenigen Länder, in denen der Arbeitsmarkt stark segmentiert ist und die aufgrund einer unzureichenden Beschäftigungspolitik oder einer angespannten Haushaltslage über wenige Mittel verfügen, auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu reagieren. Selbst in den meisten Ländern, in denen sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit nach der Krise wieder vollständig umgekehrt hat, bleibt das Produktivitätswachstum weiterhin gedämpft, was ein geringeres Lohnwachstum als bei einer Fortsetzung der Entwicklung vor der Krise zur Folge hat. In gewissem Umfang wurde die Widerstandsfähigkeit mit Blick auf die Arbeitslosigkeit (d. h. das Ausbleiben langfristiger Folgen durch einen Anstieg der strukturellen Arbeitslosenquote) möglicherweise zulasten der Beschäftigungsqualität erreicht.

Politische Entscheidungen können zu einer Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts beitragen. Durch ein großes Gefälle beim Beschäftigungsschutz zwischen unbefristeten und befristeten Verträgen kann die Widerstandsfähigkeit geschwächt werden, während Tarifverhandlungen – sofern diese zentralisiert oder koordiniert geführt werden – die Widerstandsfähigkeit stärken können. Es bedarf eines regierungsweiten Ansatzes, um den Arbeitsmarkt widerstandsfähig zu machen. Insbesondere eine expansive Finanzpolitik bei einem Konjunkturrückgang kann eine entscheidende Rolle für die Stabilisierung der Wirtschaft und damit auch des Arbeitsmarkts spielen. Eine antizyklische Finanzpolitik ist insbesondere zur Eindämmung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit während eines Konjunkturrückgangs effektiv, wenn sie in Form von öffentlichen Investitionen und höheren Ausgaben für aktive Arbeitsmarktprogramme erfolgt.

Ein Blick in die Zukunft

Eine zentrale Herausforderung bei der Ausarbeitung der neuen *OECD Jobs Strategy* bleibt der Abgleich unterschiedlicher politischer Entscheidungen mit unterschiedlichen Aspekten nationaler Arbeitsmarktentwicklung und die anschließende Identifizierung der effektivsten Maßnahmenpakete für inklusives Wachstum in jedem Land. Wie das in diesem *Beschäftigungsausblick* dargestellte Scoreboard zur Arbeitsmarktentwicklung deutlich macht, sind die Ausgangssituationen für die Bewältigung dieser Herausforderung in den OECD-Ländern sehr unterschiedlich. Diese Unterschiede werden sich auch in der Priorisierung der Maßnahmen niederschlagen. Die daraus resultierenden politischen Leitlinien müssen daher auch auf die Zukunft ausgerichtet sein und die Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit der Arbeitsmärkte stärken. Sollte dies der Fall sein, könnte die neue *Jobs Strategy* dazu beitragen, die legitimen Sorgen zu mindern, die der Gegenbewegung zur Globalisierung Rückenwind verleihen, und damit zu einem weniger gespaltenen politischen Umfeld beitragen und gleichzeitig eine bessere Arbeitsmarktentwicklung fördern.



Stefano Scarpetta,
Leiter der OECD-Direktion für Beschäftigung,
Arbeit und Sozialfragen

Zusammenfassung

Die Beschäftigungspolitik muss eine Antwort auf die Sorgen finden, die der populistischen Gegenbewegung zur Globalisierung zugrunde liegen

Immer mehr OECD-Ländern ist es zwar gelungen, die enorme Beschäftigungslücke als Folge der großen Rezession 2008-09 zu schließen, doch in zahlreichen Ländern äußern die Menschen ihre wachsende Unzufriedenheit mit zentralen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, unter anderem der Förderung von internationalem Handel und Investitionen. In der populistischen Gegenbewegung zur Globalisierung werden die Politikempfehlungen seitens internationaler Organisationen wie der OECD infrage gestellt, die lange Zeit auf die wirtschaftlichen Vorteile einer globalen Integration verwiesen. Angesichts der zunehmenden Skepsis gegenüber einer orthodoxen Politik müssen wirtschaftspolitische Ausrichtungen einer erneuten Überprüfung unterzogen werden; dies beinhaltet auch die Fragen, welche mehr oder weniger richtigen und falschen Entscheidungen in der Arbeitsmarktpolitik getroffen wurden und in welchen Fällen ein neuer Ansatz erforderlich ist. Auch wenn eine definitive Beurteilung noch nicht vorliegt, steht bereits jetzt fest, dass viele der Sorgen, die der Gegenbewegung zur Globalisierung zugrunde liegen, real sind und Bereiche aufzeigen, in denen Maßnahmen rund um Beschäftigung, Kompetenzen und soziale Sicherung verstärkt und an ein sich änderndes wirtschaftliches Umfeld angepasst werden müssen.

Die Arbeitsmarktentwicklung muss aus mehreren Blickwinkeln betrachtet werden

Arbeitsmarktpolitische Entscheidungen sollten auf Grundlage der vielen Arten beurteilt werden, in denen sich Beschäftigungsergebnisse auf die Lebensqualität auswirken. Die Arbeitsmarktentwicklung wurde oftmals in erster Linie mit Blick auf Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten beurteilt, da es sich hierbei um wichtige und leicht messbare Ergebnisse handelt. Doch auch andere Arbeitsmarktergebnisse spielen eine Rolle und lassen sich ebenfalls messen. Hierzu gehören Beschäftigungsqualität (Einkommen, Sicherheit, Arbeitsumfeld) und die Inklusivität des Arbeitsmarkts (Einkommensgleichheit, Gleichheit zwischen den Geschlechtern, Zugang zu Beschäftigung für benachteiligte Gruppen). Diese Ausgabe des *OECD-Beschäftigungsausblicks* enthält ein neues vergleichendes Scoreboard zur Arbeitsmarktentwicklung, in dem Beschäftigungsquantität, Beschäftigungsqualität sowie die Inklusivität des Arbeitsmarkts erfasst sind und das einen umfassenden Überblick über die Stärken und Schwächen einzelner nationaler Arbeitsmärkte bietet. Dieses Scoreboard zeigt, dass es den meisten OECD-Ländern in den letzten zehn Jahren gelungen ist, Frauen und potenziell benachteiligte Gruppen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die Qualität des Arbeitsumfelds zu verbessern. Gleichzeitig blieben die Arbeitslosenquote und die Einkommensqualität weitestgehend stabil, während die Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt und die Anzahl an Haushalten mit niedrigen Einkommen zunahm. Das Scoreboard zeigt auch, dass einige Länder bei den meisten oder allen Indikatoren gute Ergebnisse erzielen; demnach gehen gute Ergebnisse in einem Bereich nicht zwangsläufig zulasten der anderen Bereiche, sodass Länder in allen Bereichen gute Ergebnisse erzielen können.

Nach der Krise war die Widerstandsfähigkeit der Arbeitsmärkte in den einzelnen OECD-Ländern sehr unterschiedlich

Die große Rezession war ein schwerer Stresstest für OECD-Arbeitsmärkte. Die Arbeitslosenquote der OECD hat ihr Vorkrisenniveau nahezu wieder erreicht, doch die Kosten der Arbeitslosigkeit infolge der großen Rezession waren dennoch in einer Vielzahl an Ländern sehr hoch und fielen über einen langen Zeitraum an. Angesichts einer im Vergleich zur Erholung auf dem Arbeitsmarkt schwachen Konjunkturerholung bleiben darüber hinaus die Arbeitsproduktivität und das Lohnwachstum auf einem niedrigen Niveau. Solide makroökonomische und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind wichtige Bestimmungsfaktoren für die Widerstandsfähigkeit eines Arbeitsmarkts. Makroökonomische Maßnahmen erweisen sich als äußerst effektiv, um Beschäftigungsrückgänge in Phasen von Konjunkturrückgängen einzudämmen und zu verhindern, dass aus einem zyklischen Anstieg der Arbeitslosigkeit ein struktureller Anstieg wird. Mit Ausgaben im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen muss entschlossen auf einen zyklischen Anstieg der Arbeitslosigkeit reagiert werden, um eine schnelle Rückkehr zur Beschäftigung in Phasen der Erholung zu fördern und das Konzept der gegenseitigen Verpflichtungen von Aktivierungsmodellen zu schützen. Ein übermäßig strenger Beschäftigungsschutz für regulär beschäftigte Arbeitskräfte schwächt die Widerstandskraft, indem der Einsatz von befristeten Verträgen gefördert wird und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Phasen der Erholung verlangsamt wird. Koordinierte Tarifsysteme können die Widerstandskraft stärken, indem Lohn- und Arbeitszeitanpassungen erleichtert werden.

Der technologische Wandel und die Globalisierung verändern derzeit die Arbeitsmärkte

Der *Beschäftigungsausblick* untersucht die Folgen des technologischen Fortschritts und der Globalisierung in den OECD-Arbeitsmärkten in den letzten zwanzig Jahren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Beschäftigungspolarisierung und der Deindustrialisierung. Beide Entwicklungen werden mit einer gravierenden Veränderung des Lebens der Arbeitskräfte und einer zunehmenden Ungleichheit in Verbindung gebracht, und das Aufdecken ihrer Ursachen ist für die Politik von grundlegender Bedeutung. In nahezu allen OECD-Ländern war in den letzten Jahrzehnten eine Beschäftigungspolarisierung zu beobachten, d. h. ein Rückgang des Anteils der Gesamtbeschäftigung im mittleren Qualifikations-/Lohnniveau bei gleichzeitigem Anstieg des Anteils an Arbeitsplätzen für hoch- und geringqualifizierte Arbeitskräfte. Rund ein Drittel der Polarisierungszunahme spiegelt eine Verlagerung bei der Beschäftigung weg vom verarbeitenden Gewerbe hin zu Dienstleistungen wider; der größere Anteil ist ein Abbild von Beschäftigungsverlagerungen innerhalb der Branchen. Ein besonders enger Zusammenhang besteht zwischen Technologie und der Polarisierung sowie der Deindustrialisierung. Die Rolle der Globalisierung ist weniger eindeutig, doch einiges deutet darauf hin, dass der internationale Handel zur Deindustrialisierung beigetragen hat. Kompetenz- und Aktivierungsmaßnahmen sowie moderne Systeme der sozialen Sicherung können von großer Bedeutung sein, damit sich Arbeitskräfte besser in dem sich derzeit ändernden Arbeitsmarkt zurechtfinden und von den Vorteilen des technologischen Fortschritts profitieren können.

Tarifverhandlungen durchlaufen in OECD-Arbeitsmärkten eine ziemlich schnelle Entwicklung

Um beurteilen zu können, ob Tarifverhandlungen angesichts der rasanten Veränderungen auf den Arbeitsmärkten weiterhin effektiv sind, enthält dieser *Beschäftigungsausblick* einen umfassenden und aktuellen Überblick über Tarifsysteme in OECD-Ländern und einigen aufstrebenden Volkswirtschaften, die derzeit den Status eines OECD-Beitrittslandes haben. Vergleichbare Schätzungen zu den Mitgliederzahlen von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sowie der Reichweite von Tarifverhandlungen lassen erkennen, dass Tarifverhandlungen weiterhin von großer Bedeutung sind, auch wenn die Zahl der Arbeitskräfte, deren Beschäftigungsbedingungen in Tarifverträgen geregelt sind, in den letzten dreißig Jahren zurückging. Darüber hinaus wurde ein Trend hin zu dezentraleren Verhandlungen beobachtet, wonach Verhandlungen auf Unternehmensebene zulasten von Verhandlungen auf Sektor- oder nationaler Ebene immer mehr an Bedeutung gewannen, oftmals durch Mechanismen wie Ausnahmeregelungen und Opt-out-Klausen, auf deren Grundlage Verhandlungsführer auf niedrigeren Ebenen von den auf den höheren Verhandlungsebenen festgelegten Bedingungen abweichen können. Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Koordinierung dezentraler Verhandlungen, ein effektiver Grad der Vertragsdurchsetzung und die verschiedenen Arten von in Unternehmen möglichen Arbeitnehmervertretungen spielen bei Tarifverhandlungen ebenfalls eine wichtige Rolle. Die allgemeine Qualität der Arbeitsbeziehungen, die von Führungskräften beurteilt wird oder die sich am Vertrauen der Öffentlichkeit in Gewerkschaften ablesen lässt, variiert innerhalb des OECD-Raums von Land zu Land erheblich, lässt sich jedoch nicht auf ein konkretes Tarifsystem zurückführen. In einem zusammenfassenden Vergleich nationaler Tarifsysteme wird dargestellt, wie sich die verschiedenen Aspekte von Tarifverhandlungen in einem Land zu einem Gesamtbild zusammenfügen.