

OECD Employment Outlook – 2005 Edition

Summary in German

OECD-Beschäftigungsausblick – Ausgabe 2005

Zusammenfassung in Deutsch

Einführung

Globalisierung: Die Herausforderung bewältigen

Von John P. Martin

Leiter der Direktion Beschäftigung, Arbeitskräfte und Sozialfragen
Juni 2005

Die vielen Facetten der Globalisierung – darunter Zunahme der Importe, Abfluss von ausländischen Direktinvestitionen (teilweise in direkter Verbindung mit Produktionsverlagerungen) und Zuwanderungsströme – haben in jüngster Zeit in vielen OECD-Ländern zu einer wachsenden Arbeitsplatzunsicherheit beigetragen. Manchen Kommentatoren zufolge zieht die Globalisierung erhebliche Arbeitsplatzverluste nach sich, nicht nur in der Industrie, sondern zunehmend auch im Bereich zuvor nicht handelbarer Dienstleistungen, und übt einen Abwärtsdruck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen vieler Arbeitnehmer in den OECD-Ländern aus. Im Verein mit einem raschen technologischen Wandel (z.B. im IKT- und Internet-Bereich) bewirkt dies, dass sich die Gefahr des Arbeitsplatzverlustes nicht mehr nur in erster Linie auf Arbeiter beschränkt, sondern auch für viele Angestellte zu einer Bedrohung wird. Geschürt wurden diese Ängste durch die rasche Integration zweier großer Länder in das Welthandelssystem, China und Indien, die beide ein riesiges Arbeitskräftereservoir besitzen, sowie durch die jüngste EU-Erweiterung.

Es ist nicht überraschend, dass diese Ängste vor dem Hintergrund eines relativ flauen Beschäftigungswachstums in der Mehrzahl der OECD-Länder, insbesondere in Kontinentaleuropa, gewachsen sind. Die OECD-Projektionen lauten für den Euroraum insgesamt auf eine geringfügige Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse im Zeitraum 2005-2006. Nach den derzeitigen Trends wird sich die Zahl der Arbeitslosen im OECD-Raum 2006 wahrscheinlich auf 36 Millionen belaufen, das sind nur eine Million weniger als 2004.

Von der Globalisierung ist eine Anhebung des Lebensstandards zu erwarten ...

Diese Befürchtungen stehen in deutlichem Widerspruch zu den Belegen dafür, dass Phasen der Handels- und Investitionsliberalisierung in der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag zur Ausweitung der Beschäftigung und zur Erhöhung des Lebensstandards leisteten. Eine stärkere Marktöffnung lässt neue Geschäftsmöglichkeiten für alle beteiligten Länder entstehen, gibt den Verbrauchern mehr Wahlfreiheit und ermöglicht eine Zunahme der Realeinkommen. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen auch, dass protektionistische Maßnahmen in eine Sackgasse führen: Länder mit größerer Handelsöffnung erzielten generell auch ein höheres Wirtschaftswachstum als andere Volkswirtschaften.

... sie ist aber auch mit Anpassungskosten verbunden

Um die aus dem Handel erwachsenden Vorteile jedoch zu nutzen, müssen die Produktionsfaktoren von Aktivitäten, in denen das jeweilige Land im Vergleich zu seinen Handelspartnern weniger effizient ist, auf Aktivitäten umgelenkt werden, in denen es vergleichsweise leistungsfähiger ist. Daher sind Arbeitsplatzverluste in einigen Sektoren, ebenso wie neue Beschäftigungschancen in anderen, eine unweigerliche Begleiterscheinung des Globalisierungsprozesses. Die Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass der erforderliche Anpassungsprozess zur Unterbringung freigesetzter Arbeitskräfte in neu entstehenden Arbeitsplätzen so glatt wie möglich verläuft.

Das Ausmaß der Anpassungsherausforderung muss in die richtige Perspektive gerückt werden. Nur ein Bruchteil der in den OECD-Ländern verzeichneten Arbeitsplatzverluste dürfte direkt auf die Auswirkungen der Handels- und Investitionsliberalisierung zurückzuführen sein. Dies belegen Daten aus 15 OECD-Ländern für den Zeitraum 1900-2000, aus denen hervorgeht, dass auf die Branchen, die innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes starkem Importwettbewerb ausgesetzt sind, im Durchschnitt nur 4% der Gesamtbeschäftigung entfallen. Dennoch vollzieht sich die Anpassung weder automatisch, noch ist sie schmerzlos. In Kapitel 1 wird aufgezeigt, dass freigesetzte Arbeitskräfte aus Branchen mit starkem Importwettbewerb länger brauchen, um wieder eine neue Anstellung zu finden, und dabei stärkere Verdiensteinbußen hinnehmen müssen als andere Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz verlieren. Darin spiegelt sich die Tatsache wider, dass die infolge handelsbedingter Entwicklungen freigesetzten Arbeitskräfte im Vergleich zu anderen Opfern von Entlassungen in der Regel älter und weniger gut ausgebildet sind und häufiger über Qualifikationen verfügen, die nur in schrumpfenden Tätigkeitsbereichen und Branchen benötigt werden.

Unter bestimmten Umständen können gezielte Programme für Personen gerechtfertigt sein, die ihren Arbeitsplatz infolge handelsbedingter Entwicklungen verlieren ...

Wenn Arbeitskräfte, die infolge handelsbedingter Entwicklungen entlassen wurden, im Durchschnitt auch mit größeren Anpassungsschwierigkeiten zu kämpfen haben als andere Gruppen, bedeutet dies nicht unbedingt, dass spezifische Politikmaßnahmen notwendig sind. Es kann aber gerechtfertigt sein, gezielte Unterstützungsmaßnahmen und Wiedereingliederungsdienste einzusetzen, wenn handelsbedingte Schocks bestimmte Regionen überproportional stark treffen und dies zu Massenentlassungen auf lokalen Arbeitsmärkten führt, die nur wenig alternative Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Wie in Kapitel 2 veranschaulicht wird, sind regionale Beschäftigungsungleichgewichte in der Tat häufig von Dauer, selbst in Ländern, in denen die regionale Mobilität der Arbeitskräfte relativ groß ist. Gezielte Programme können auch dann sinnvoll sein, wenn ganze Sektoren durch die Handels- und Investitionsliberalisierung in Mitleidenschaft gezogen werden, wobei das Problem besonders akut wird, wenn schrumpfende Sektoren in ohnehin strukturschwachen Regionen angesiedelt sind. Es muss jedoch festgehalten werden, dass die Erfolgsbilanz solcher gezielter Maßnahmen durchwachsen ist und sie sich manchmal sogar zu Anpassungshindernissen entwickeln. Sie sollten daher sparsam eingesetzt werden, klar auf die Förderung eines reibungslosen Anpassungsprozesses ausgerichtet und zeitlich befristet sein.

Überdies wird gelegentlich geltend gemacht, dass Arbeitskräfte, die infolge handelsbedingter Entwicklungen freigesetzt wurden, besonderen Anspruch auf öffentliche Unterstützung haben, weil ihre Lage auf eine bewusste politische Entscheidung zur Liberalisierung der Handels- und Investitionsströme zurückzuführen ist, durch die sich Einkommen und Wohlergehen des Rests der Gesellschaft erhöht. Eine andere Variante dieses Arguments, die in den Vereinigten Staaten häufig angeführt wird, ist, dass es ohne spezielle Leistungen für infolge von Handelsentwicklungen freigesetzte Arbeitskräfte u.U. nicht möglich ist, die Initiativen zur Handelsliberalisierung fortzusetzen. Wenn es um solche politökonomischen Argumente geht, muss darauf geachtet werden, die Ineffizienzen und Ungerechtigkeiten zu reduzieren, zu denen es kommen kann, wenn Arbeitskräfte, die ihre Stelle infolge handelsbedingter Entwicklungen verloren haben, weitergehende Unterstützung erhalten als andere Arbeitskräfte, die mit ähnlichen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind.

... das übergeordnete Ziel ist jedoch die Einkommensunterstützung für freigesetzte Arbeitskräfte allgemein bei gleichzeitiger Förderung von Wiederbeschäftigungsanreizen

Außer unter diesen besonderen Umständen unterscheiden sich die Herausforderungen, die aus handelsbedingten Entlassungen erwachsen, nicht wesentlich von denen, die Arbeitsplatzverluste allgemein nach sich ziehen. So besteht das wichtigste Erfordernis für die Politik darin, eine grundsätzliche Einkommensunterstützung für freigesetzte Arbeitskräfte bereitzustellen und zugleich ihre Eingliederung in neue Beschäftigungsverhältnisse zu fördern.

Arbeitslosengeldleistungen sind der naheliegendste Weg, um die „Verlierer“ von Importwettbewerb und Standortverlagerung zu entschädigen. Diese Leistungen können Zielen der sozialen Gerechtigkeit dienen, indem sie für eine gleichmäßigere Verteilung der Nutzeffekte und Kosten der internationalen Wirtschaftsintegration sorgen. Sie können auch Effizienzziele unterstützen, indem sie Arbeitssuchenden die Möglichkeit geben, länger nach einer Anstellung zu suchen, in der sie ihre Qualifikationen wirklich nutzen können. Aber ebenso können dadurch Effizienzeinbußen entstehen, da das Arbeitslosengeld tendenziell die Anreize entlassener Arbeitskräfte zur aktiven Stellensuche verringert. Diese Negativeffekte auf das Arbeitskräfteangebot sind im Fall von Arbeitskräften, die ihre Stelle infolge handelsbedingter Entwicklungen verloren haben und deren Berufserfahrung und Qualifikationen sich kaum mit den Anforderungen der freien Stellen decken, u.U. besonders stark. Solche Arbeitskräfte müssen gewöhnlich erhebliche Verdiensteinbußen hinnehmen, um eine neue Stelle zu finden. Unter solchen Umständen sind Arbeitslosengeldleistungen, die sich gemessen am vorherigen Verdienst recht bescheiden ausnehmen, vielleicht immer noch wesentlich höher als der *zu erwartende* Verdienst, wodurch regelrechte Arbeitslosigkeitsfallen entstehen.

Da die Politik generell dafür sorgen muss, dass freigesetzte Arbeitskräfte über Möglichkeiten und Anreize zur Anpassung verfügen, sollten Maßnahmen vermieden werden, die sie zum Rückzug aus dem Arbeitsmarkt veranlassen, wie z.B. Vorruhestandsregelungen, Invaliditätsrenten oder Arbeitslosengeldleistungen, die nicht an eine strenge Verpflichtung zur Arbeitsuche geknüpft sind. In der Tat sollten alle nur erdenklichen Anstrengungen unternommen werden, damit entlassene Arbeitskräfte in engem Kontakt zum Arbeitsmarkt bleiben. Fest steht jedoch, dass die politischen Entscheidungsträger bei der Sicherung einer ausreichenden Einkommensunterstützung und der gleichzeitigen Wahrung der Arbeitsanreize oft vor einem schwierigen Konflikt stehen.

Dafür Sorge zu tragen, dass sich Erwerbstätigkeit im Vergleich zum Leistungsbezug finanziell auszahlt, ist eine Möglichkeit, dies zu erreichen ...

Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Konflikts ist die Schaffung von finanziellen Anreizen für Arbeitslose, die eine neue Stellung finden. Solche beschäftigungsabhängigen Leistungen sind in der Regel für Niedrigeinkommensbezieher gedacht und sollten mit Sorgfalt so konzipiert werden, dass das Risiko von Mitnahmeeffekten reduziert wird. Die Erfahrung zeigt indessen, dass solche Leistungen eine wirksame Methode zur Erhöhung der Arbeitsanreize sein können (Kapitel 3). Systeme der Entgeltsicherung, die einen Ersatz für einen Teil des Differenzbetrags zwischen dem vorherigen und dem neuen Verdienst bieten, sind ein interessantes innovatives Instrument, das derzeit in einigen Ländern (Frankreich, Deutschland, Vereinigte Staaten) getestet wird. Damit sollen freigesetzte Arbeitskräfte dazu angespornt werden, schneller einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Diese Systeme werfen jedoch konzeptuelle Probleme auf und waren auch noch nicht Gegenstand gründlicher Evaluierungen.

... Aktivierungsstrategien können, wenn sie gut konzipiert sind, den Eintritt in ein neues Beschäftigungsverhältnis fördern ...

„Aktivierungsstrategien“ sind unerlässlich, um sicherzustellen, dass sich starke Arbeitsanreize mit einem ausreichenden Leistungsniveau vereinbaren lassen (Kapitel 4). Solche Strategien, die Unterstützung bei der Arbeitsuche, Beratung, Schulungsmaßnahmen und sonstige Beschäftigungsdienste umfassen, sind besonders geeignet in Fällen, in denen es infolge handelsbedingter Entwicklungen zu Entlassungen gekommen ist. Die Wiedereingliederung freigesetzter Arbeitskräfte mit veralteten Kompetenzen kann beispielsweise erleichtert werden, wenn es möglich ist, sie durch geeignete Umschulungsmaßnahmen für eine neue Stelle zu qualifizieren, ohne dass dies mit zu hohen Kosten verbunden ist. Aktive Arbeitsmarktprogramme sollten jedoch sorgfältig konzipiert werden. Beispielsweise kann es für viele – vor allem ältere – Arbeitskräfte sinnvoll sein, einen neuen Arbeitsplatz im gleichen Sektor zu suchen, anstatt in andere Berufe überzuwechseln, was erhebliche Umschulungsinvestitionen erforderlich machen würde. Dies ist möglich, weil bei hohen Fluktuationsraten am Arbeitsmarkt in erheblichem Umfang Neueinstellungen vorgenommen werden, selbst in schrumpfenden Branchen. Wenn ein Arbeitsplatz in der gleichen Branche gefunden wird, sind die Verdiensteinbußen für die betroffenen Arbeitskräfte auch deutlich geringer. Kurz gesagt sollten Umschulungs- und andere intensive Maßnahmen einer vergleichsweise kleinen Zahl von Arbeitskräften vorbehalten bleiben, für die Unterstützung bei der Arbeitsuche allein nicht ausreichend ist.

Die Bereitstellung der richtigen, auf den individuellen Bedarf abgestimmten Dienste für freigesetzte Arbeitskräfte ist Teil der allgemeinen Herausforderung, effektive Beschäftigungsdienste zu konzipieren, deren Wirkung zu evaluieren und das Angebot an nachweislich kosteneffizienten Programmen auszudehnen. Ein gutes Leistungsmanagement der Beschäftigungsdienste ist von entscheidender Bedeutung, um dieser Herausforderung gerecht zu werden (Kapitel 5).

... Unterstützung bei der Arbeitsuche nach der Ankündigung von Entlassungen kann ebenfalls hilfreich sein ...

Durch Handelsentwicklungen bedingte Entlassungen lassen sich manchmal lange genug voraussehen, um schon vor der Entlassung mit der Unterstützung des Anpassungsprozesses zu beginnen. Die häufig gesetzlich vorgeschriebene Kündigungsfrist verschafft Spielraum, um proaktive Maßnahmen zu ergreifen. Sie ist auch allein schon von Nutzen, weil sie den entlassenen Arbeitskräften einen Vorsprung bei der Suche nach einer neuen Stelle verschafft. Arbeitskräfte, die im Voraus über ihre Kündigung informiert wurden, sind in der Regel weniger lange arbeitslos als ohne Vorankündigung entlassene Arbeitskräfte, und es gibt auch gewisse Belege dafür, dass sich eine solche Vorankündigung positiv auf das Lohnniveau im Wiedereinstellungsfall auswirkt. Die Entsendung von Mitarbeitern der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Unternehmen, in denen Entlassungen angekündigt wurden, oder sogar die Einrichtung einer Zweigstelle der öffentlichen Arbeitsverwaltung auf dem Betriebsgelände kann sich u.U. als besonders hilfreich erweisen.

*... ebenso wie generell gut funktionierende
Arbeitsmärkte*

Entlassene Arbeitskräfte können bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz wesentlich besser unterstützt werden, wenn der Arbeitsmarkt insgesamt leistungsfähig ist. So gesehen kommt es mehr denn je darauf an, für Dynamik am Arbeitsmarkt zu sorgen und sicherzustellen, dass sich Personen im Erwerbsalter Chancen und Anreize zur Arbeitsaufnahme bieten. Die derzeit laufende Neubeurteilung der *OECD-Beschäftigungsstrategie* dürfte diesbezüglich einen umfassenden Rahmen liefern.

*Die mit der Globalisierung verbundenen
Anpassungskosten sollten von den Politik-
verantwortlichen anerkannt und durch
geeignete Maßnahmen angegangen werden*

Alles in Allem lässt sich feststellen, dass die Behauptung übertrieben ist, die Globalisierung sei die Hauptursache der in den OECD-Ländern beobachteten Arbeitsmarktprobleme. Die Prozesse, über die die Nutzeffekte der Marktöffnung zum Tragen kommen, sind jedoch mit Anpassungskosten verbunden. Und diese Kosten gilt es anzuerkennen und in erster Linie durch allgemeine Politikmaßnahmen zu bewältigen, mit denen die Opfer von Entlassungen entschädigt und ihre Wiederbeschäftigungschancen zugleich erhöht werden. Wenn die Schwierigkeiten, vor denen die Arbeitskräfte bei der Anpassung an die Herausforderungen der Globalisierung stehen, nicht hinreichend zur Kenntnis genommen werden und wenn dringend erforderliche Reformen ausbleiben, droht die Unterstützung der Öffentlichkeit für eine offene Handelspolitik dahinzuschwinden.

© OECD 2005

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

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

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter www.oecd.org/bookshop/.

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die
OECD Rights and Translation Unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

E-Mail : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91

Adresse: OECD Rights and Translation unit (PAC)
2, rue André-Pascal
75775 Paris cedex 16
France

Besuchen Sie unsere Website www.oecd.org/rights/

