

MEHR ARBEITSPLÄTZE, HÖHERE EINKOMMEN

**Politiklektionen aus der Neubeurteilung
der OECD-Beschäftigungsstrategie**



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Vorwort

1994 einigten sich die OECD-Länder auf die OECD-Beschäftigungsstrategie (*OECD Jobs Strategy*), einen Katalog wirtschaftspolitischer Empfehlungen, mit dem auf eine Senkung der chronisch hohen Arbeitslosigkeit hingewirkt werden sollte. Ein Jahrzehnt lang diente diese bahnbrechende Arbeit als Blaupause für den Reformprozess in den Mitgliedsländern. 2003 wurde das OECD-Sekretariat von den Beschäftigungs- und Arbeitsministern der Mitgliedsländer damit beauftragt, die *Jobs Strategy* im Licht neuer Erkenntnisse und Herausforderungen einer Überprüfung zu unterziehen. In Anbetracht der entscheidenden Bedeutung funktionierender Arbeitsmärkte für gute Ergebnisse im wirtschaftlichen und sozialen Bereich maß mein Amtsvorgänger Donald Johnston diesem Auftrag, der noch unter seiner Leitung abgeschlossen wurde, sehr hohe Priorität bei.

Mit dem vorliegenden Bericht und der in der Ausgabe 2006 des *Beschäftigungsausblicks* veröffentlichten Hintergrundanalyse wurde dem Ersuchen der Minister entsprochen. Der Bericht stellt die Neufassung der OECD-Beschäftigungsstrategie mit einem umfassenden Katalog wirtschaftspolitischer Empfehlungen vor, deren Spektrum vom makroökonomischen Management über Anreize für Arbeitsaufnahme und Arbeitsplatzschaffung, Steuern und Sozialleistungen bis hin zur Qualifikationsentwicklung reicht.

Die OECD-Länder werden aus der Umsetzung der aus der Überprüfung resultierenden überarbeiteten Empfehlungen großen Nutzen in Form verbesserter Arbeitsmarktergebnisse und sozialer Fortschritte ziehen können. Dies wird auch zur Stärkung der Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit unserer Gesellschaft sowie ihrer Kapazität beitragen, die Herausforderungen der Globalisierung und Bevölkerungsalterung zu bewältigen. Besonders hervorgehoben wird in diesem Bericht, dass die Neufassung der Beschäftigungsstrategie den unterschiedlichen sozialen Präferenzen und Gegebenheiten der einzelnen Länder Rechnung tragen muss. Es gibt kein Universalrezept für bessere Arbeitsmarktergebnisse. Wichtig ist jedoch, dass alle Länder auf nationaler Ebene kohärente Maßnahmenpakete umsetzen.

Ich bin überzeugt, dass Länder, die sich bei ihrer Politik an den Empfehlungen der neuen Beschäftigungsstrategie orientieren, reiche Früchte in Form stärkerer Arbeitsmärkte und vor allem eines höheren Lebensstandards ernten werden.

Angel Gurría
OECD-Generalsekretär

MEHR ARBEITSPLÄTZE, HÖHERE EINKOMMEN

Politikektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie

*Die Zeit ist reif für eine Neubeurteilung
der Beschäftigungsstrategie von 1994
im Licht der neuen Herausforderungen*

Mitte der neunziger Jahre arbeitete die OECD eine Reihe von Politikempfehlungen aus, die auf eine Senkung der Arbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse abzielten. Dies geschah damals vor dem Hintergrund des über Jahrzehnte beobachteten drastischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Die zehn großen Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie (vgl. Anhang) bildeten ein umfassendes Programm zur Bewältigung der zentralen Herausforderungen der damaligen Zeit. Ein Jahrzehnt später ist es nun an der Zeit, Bilanz zu ziehen und zu ermitteln, ob sich diese Politikempfehlungen als wirkungsvoll erwiesen haben und wie sie gegebenenfalls überarbeitet und erweitert werden müssen, um den jeweils neuen Herausforderungen gerecht zu werden.

Die ganze Bandbreite der Probleme, denen sich die politischen Entscheidungsträger in den meisten OECD-Ländern bei ihren Bemühungen um Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse gegenübersehen, hat sich vergrößert. In der Beschäftigungsstrategie ging es ursprünglich in erster Linie um Methoden zur Senkung der chronisch hohen Arbeitslosigkeit. Wenn dieses Ziel auch in vielen Ländern nach wie vor eine wichtige Rolle spielt und effektiv noch nicht erreicht ist, hat sich inzwischen doch die Beseitigung von Hindernissen für die Erwerbsbeteiligung zur obersten Priorität entwickelt, die umso dringlicher ist, als es gilt, die negativen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung in Grenzen zu halten. Eine weitere wichtige Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Lage sind, Nutzen aus den Veränderungen zu ziehen, die der technologische Fortschritt und die Globalisierung mit sich bringen, und sich jeweils rasch an den Wandel anzupassen. Dieser Anpassungsdruck könnte sich in Zukunft mit der zunehmenden weltwirtschaftlichen Integration großer Länder mit reichem Arbeitskräfte-reservoir, wie China und Indien, noch verschärfen.

Bei der Neubeurteilung, die Gegenstand dieses Berichts¹ ist, liegt der Schwerpunkt auf den Politikempfehlungen der ursprünglichen Beschäftigungsstrategie, die sich am unmittelbarsten mit der Funktionsweise des Arbeitsmarkts auseinandersetzen. Der nicht in dieser Neubeurteilung behandelte Teil der ersten Beschäftigungsstrategie, nämlich die Empfehlungen zur Förderung der Generierung und Verbreitung von technologischem Know-how, hat indessen nichts an Bedeutung eingebüßt und wurde erst kürzlich in der *OECD Growth Study* eingehend untersucht². In der Tat stellen die in dieser Studie sowie in der Publikation *Going for Growth* enthaltenen Empfehlungen wichtige Ergänzungen zu dieser Neubeurteilung dar³.

1. Dieser Bericht stützt sich auf die Analysen im *OECD-Beschäftigungsausblick 2006*.

2. Vgl. OECD (2003), *Die Quellen wirtschaftlichen Wachstums in den OECD-Ländern*, Paris.

3. Vgl. OECD (2005), *Going for Growth*, Paris, sowie OECD (2006), *Going for Growth 2006*, Paris.

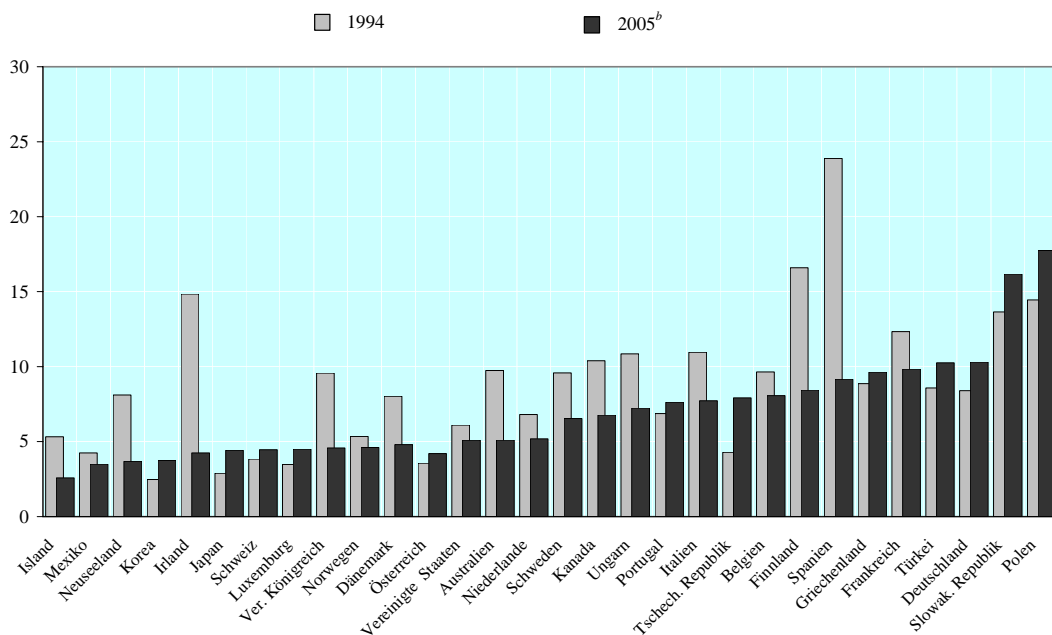
Der vorliegende Bericht beginnt mit einem Überblick über die Arbeitsmarktergebnisse seit 1994 (Teil I) und untersucht anschließend die neuen Erkenntnisse, die aus Analysen wie auch aus den Erfahrungen mit erfolgreichen und weniger erfolgreichen Maßnahmen gewonnen wurden (Teil II). Gestützt auf diese Analyse wird dann am Ende des Berichts der überarbeitete Teil der ursprünglichen Politikempfehlungen als „Neufassung der Beschäftigungsstrategie“ vorgestellt.

I. Fakten und neue Herausforderungen

Der steigende Trend der Arbeitslosigkeit wurde in vielen OECD-Ländern gestoppt oder sogar umgekehrt

In den letzten zehn Jahren wurde die steigende Tendenz der Arbeitslosigkeit in vielen OECD-Ländern gestoppt oder umgekehrt (Abb. 1). In einer kleinen Anzahl von Ländern, insbesondere Irland, Finnland und Spanien, ist die Arbeitslosigkeit drastisch gesunken. Auch in einigen anderen englischsprachigen und nordischen Ländern kam es zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit, wobei die Arbeitslosenquoten in einigen Fällen sogar auf Niveaus zurückfielen, wie sie zuletzt Anfang der siebziger Jahre beobachtet worden waren. In den beiden größten kontinental-europäischen Ländern verharrte die Arbeitslosigkeit hingegen auf hohem Niveau. Gestiegen ist sie in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern sowie in den asiatischen Mitgliedsländern, wo sie zuvor niedrig war.

Abbildung 1 Sinkende Tendenz der Arbeitslosenquoten seit Mitte der neunziger Jahre^a



Die Länder sind in aufsteigender Reihenfolge ihrer Arbeitslosenquoten im Jahr 2005 angeordnet.

a) Personen ab 15 Jahre. Daten aus Arbeitsmarkerhebungen.

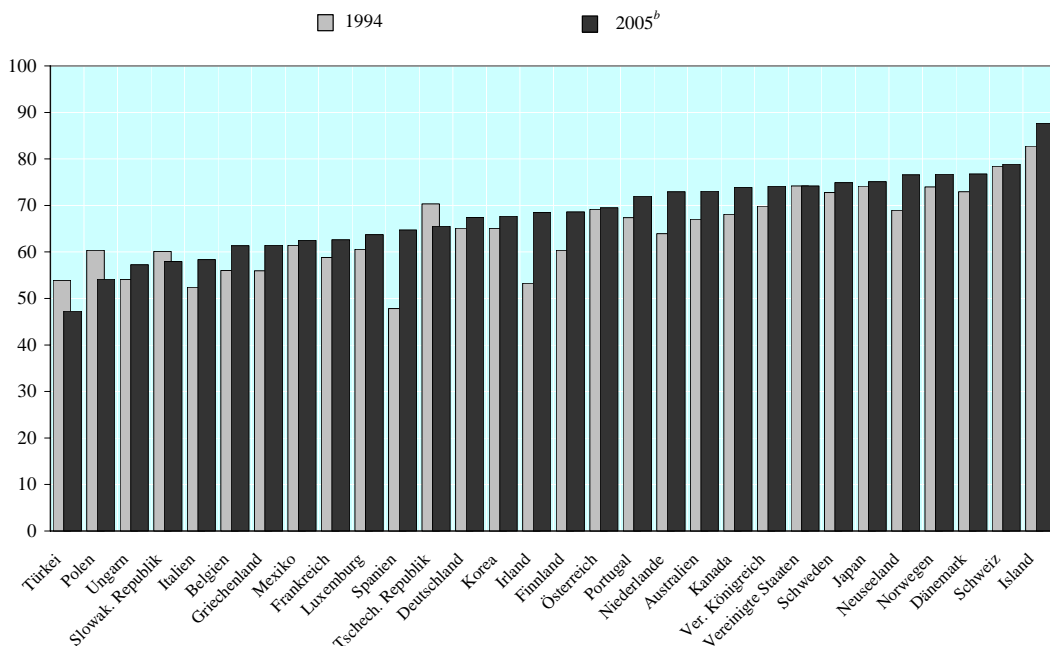
b) Für Österreich 2003.

Quelle: OECD (2006), *OECD-Beschäftigungsausblick*, Paris.

Auch die Beschäftigungs- und Erwerbsquoten haben zugenommen

Ein möglicherweise besserer Indikator für die Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse in den vergangenen zehn Jahren ist die Zunahme der Beschäftigungsquoten in der weit überwiegenden Zahl der OECD-Länder (Abb. 2). In den Beschäftigungszuwächsen spiegeln sich sowohl niedrigere Arbeitslosen- als auch höhere Erwerbsquoten wider, und in einigen Ländern sind die Beschäftigungsquoten gestiegen, obwohl die Arbeitslosigkeit zugenommen hat. Zwischen den einzelnen Ländern sind jedoch große Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten festzustellen, die von weniger als 60% in Italien, Ungarn, Polen, der Slowakischen Republik und der Türkei bis zu über 75% und mehr in einigen nordischen Ländern, Neuseeland und der Schweiz reichen.

Abbildung 2 **Anstieg der Beschäftigungsquoten in den meisten OECD-Ländern^a**



Die Länder sind in aufsteigender Reihenfolge ihrer Arbeitslosenquoten im Jahr 2005 angeordnet.
 a) Die Beschäftigungsquote bezieht sich auf die Zahl der Beschäftigten ab 15 Jahre im Verhältnis zur Zahl der Einwohner der Altersgruppe 15-64 Jahre.
 b) Für Österreich 2003.
 Quelle: OECD (2006), *OECD-Beschäftigungsausblick*, Paris.

Die Arbeitsmarktergebnisse haben sich für Frauen und ältere Arbeitskräfte überproportional stark verbessert, nicht jedoch für jüngere bzw. weniger gut ausgebildete Arbeitskräfte

Von der Verbesserung am Arbeitsmarkt profitierten nicht etwa die Männer im Haupterwerbsalter am stärksten, deren Beschäftigungsquoten Anfang der neunziger Jahre in allen Ländern ohnehin sehr hoch waren, sondern eher zwei Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt traditionell unterrepräsentiert sind (Abb. 3).

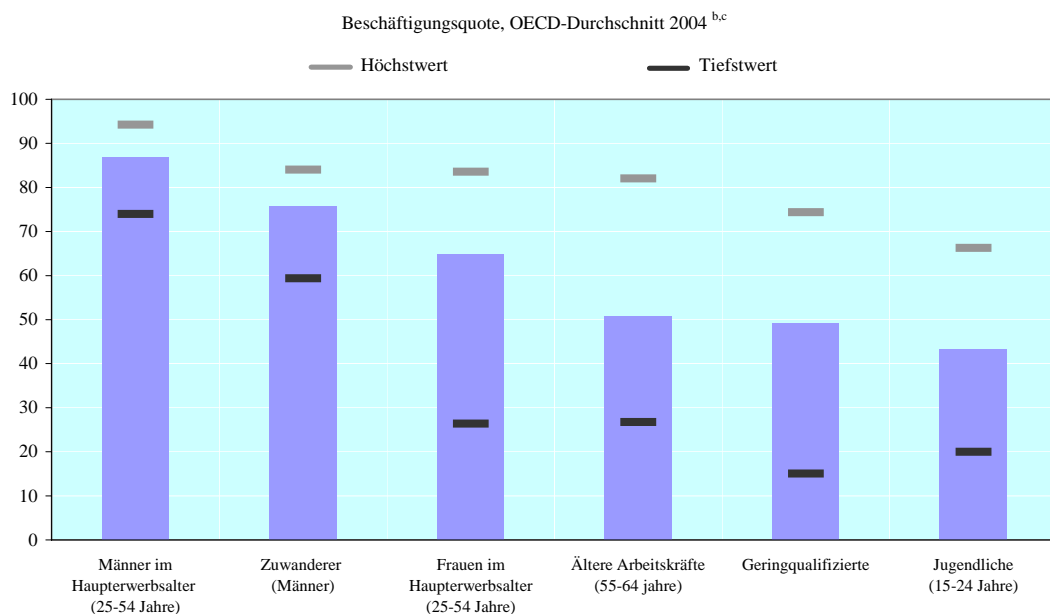
- Die *Erwerbsquoten der Frauen* sind in den vergangenen zehn Jahren durchweg weiter gestiegen, und ihre Arbeitslosenquote ist gesunken, wenn auch nicht stärker als die der Männer im Haupterwerbsalter.

- Der sinkende Trend der *Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitskräfte* (55-64 Jahre) konnte in vielen Ländern gestoppt oder umgekehrt werden, das Beschäftigungsniveau der älteren Arbeitskräfte ist aber im Allgemeinen nach wie vor niedrig. Die Arbeitslosenquote dieser Kategorie blieb im Großen und Ganzen konstant.

Allerdings hat sich die Situation nicht für alle traditionell unterrepräsentierten Gruppen in den vergangenen zehn Jahren verbessert:

- Die Arbeitslosenquote der *jüngeren Arbeitskräfte* (15 bzw. 16 bis 24 Jahre) ist in den meisten Ländern im Verhältnis zu der der Erwachsenen etwas gestiegen. Sie ist derzeit durchschnittlich dreimal so hoch wie die der Männer im Haupterwerbsalter. Die Erwerbsquoten der jüngeren Arbeitskräfte sind in den meisten Ländern weiter gesunken, was aber hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass junge Menschen heute länger zur Schule gehen bzw. studieren.
- Die Beschäftigungsquote der *Arbeitskräfte ohne Sekundarstufe-II-Abschluss* ist im Verhältnis zu der von Arbeitskräften mit höherem Bildungsabschluss nicht gestiegen.

Abbildung 3 Die Beschäftigungsquoten sind je nach Bevölkerungsgruppe sehr unterschiedlich^a



a) Zwischen einigen Gruppen bestehen Überschneidungen.

b) Für Männer im Haupterwerbsalter, Frauen im Haupterwerbsalter, Geringqualifizierte, ältere Arbeitskräfte und Jugendliche ist der jeweilige bevölkerungsgewichtete Durchschnitt aller OECD-Länder angegeben, für die männlichen Zuwanderer nur der bevölkerungsgewichtete Durchschnitt folgender Länder: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kanada (2003), Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten.

c) Die Daten für die Gruppe der Geringqualifizierten beziehen sich mehrheitlich auf 2003, für Island, Italien und die Niederlande betreffen sie 2002.

Quelle: OECD Database on Labour Force Statistics sowie Daten nationaler Behörden.

Die Arbeitsmarktsituation der Migranten hat sich verbessert, ist aber immer noch schlecht

Die Zuwanderung hat in den vergangenen zehn Jahren in den meisten OECD-Ländern zugenommen. Die Beschäftigungsquote der Migranten ist im Durchschnitt stärker gestiegen als die der einheimischen Bevölkerung. Dennoch ist der Anteil der Erwerbstätigen in der Zuwandererpopulation in den meisten OECD-Ländern nach wie vor deutlich niedriger als unter der einheimischen Bevölkerung, insbesondere bei den Frauen. Zudem bestehen in Bezug auf die Arbeitsmarkterfahrung der Zuwanderer je nach Herkunftsland starke Unterschiede, sowohl zwischen als auch in den einzelnen Ländern.

Die Arbeitsmärkte sind in einigen Ländern immer noch segmentiert, und die Ungleichheit der Arbeitsverdienste verschärft sich tendenziell

Die Entwicklungen verliefen auch in anderer Hinsicht enttäuschend. In manchen Ländern konzentriert sich die Massenarbeitslosigkeit immer noch auf bestimmte Regionen. Zudem besteht in einigen Ländern eine deutliche Kluft zwischen der informellen Beschäftigung und dem formellen Arbeitsmarkt, was die Produktivitätszuwächse begrenzt. Außerdem sind die Verdienste gering bezahlter Arbeitskräfte in einer Mehrzahl von Ländern tendenziell weniger gestiegen als die von Spitzenverdienern. Und ein Großteil der Geringverdiener hat Probleme beim Aufstieg auf der Karriereleiter und/oder durchläuft häufige Phasen der Arbeitslosigkeit.

II. Neue Erkenntnisse

Der bisherigen Bilanz nach zu urteilen, ist die Beschäftigungsstrategie nach wie vor effektiv, muss aber weiterentwickelt werden, wenn sie den künftigen Herausforderungen gerecht werden soll

Zur Bewältigung der zentralen beschäftigungspolitischen Herausforderungen müssen die Länder eine solide makroökonomische Politik verfolgen, Beschäftigungshindernisse – sowohl allgemein als auch für bestimmte Gruppen – beseitigen und das Humankapital verbessern. Der bisherigen Bilanz zufolge stellt die Beschäftigungsstrategie von 1994 nach wie vor ein wirksames Instrument zur Stärkung der Arbeitsmarktergebnisse dar. In der Tat haben die Länder, die entsprechende Reformen durchgeführt haben, im Allgemeinen bessere Ergebnisse bei der Senkung der Arbeitslosigkeit erzielt.

Die Beschäftigungsstrategie muss jedoch in einigen Punkten noch weiterentwickelt werden, um den Herausforderungen der Zukunft gerecht werden zu können. Im Hinblick hierauf können wertvolle Lehren aus den Erfolgen und Fehlschlägen der bisherigen Reformen gezogen werden, was die Gestaltung und Umsetzung der einzelnen Politiken wie auch die Frage betrifft, inwieweit sie durch neue Maßnahmen ergänzt werden müssen und welche Wechselwirkungen zwischen ihnen bestehen.

Eine solide makroökonomische Politik fördert gute Ergebnisse am Arbeitsmarkt

Eine solide makroökonomische Politikgestaltung fördert nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Empirische Analysen bestätigen, dass sich Preisstabilität und gesunde Haushalts-salden in niedrigeren Realzinsen niederschlagen. Geringere Kreditkosten regen wiederum die Investitionstätigkeit und die Arbeitsproduktivität an und ebnen so den Weg für einen Anstieg der Löhne und der Beschäftigung. Niedrige Realzinsen können auch der Innovationstätigkeit Auftrieb geben, was mit zusätzlichen potenziellen Arbeitsproduktivitäts- und Beschäftigungszuwächsen verbunden ist. Wie nachstehend erörtert, spielt die makroökonomische Politik auch eine Rolle bei der Förderung wirtschaftlicher Stabilität und trägt dazu bei, dass sich die Nutzeffekte von Struktur-reformen rascher bemerkbar machen.

Beseitigung allgemeiner Hindernisse für Erwerbsbeteiligung und Arbeitsplatzschaffung

Reformen des Abgaben- und Leistungssystems sowie gut durchdachte „Aktivierungsmaßnahmen“ haben sich als wirkungsvolle Instrumente zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung erwiesen

Die Wiedereingliederung von Stellensuchenden wurde durch gut konzipierte Arbeitslosengeldsysteme und Aktivierungsmaßnahmen gefördert

Zwei Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie von 1994, die sich auf die Reform des Systems des Arbeitslosengelds und der damit zusammenhängenden Leistungen sowie auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bezogen, lenkten die Aufmerksamkeit auf die Gefahr der Transferabhängigkeit. Hohe Leistungen mit langer Anspruchsdauer für Arbeitslose und sonstige Leistungen zu Gunsten von Nichterwerbstätigen drohen in der Tat die Ergebnisse am Arbeitsmarkt zu beeinträchtigen. Neuere Daten deuten aber auch darauf hin, dass aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wenn sie gut durchdacht sind und sinnvoll umgesetzt werden, helfen können, diese Negativanreize für die Erwerbsbeteiligung auszugleichen und für die Betroffenen die Chancen der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erhöhen und dabei zugleich soziale Ziele zu verwirklichen.

Das Konzept der gegenseitigen Verpflichtungen („Fördern und Fordern“) – unterstützt durch effektive Arbeitsvermittlungsdienste – spielt hier eine zentrale Rolle, häufig in Kombination mit Lohnergänzungsleistungen zur Erhöhung der finanziellen Arbeitsanreize ...

Durch Kürzung von Leistungen und Anspruchsdauer ist es gelungen, die Arbeitsanreize zu erhöhen, über bestimmte Schwellenwerte hinaus können hierdurch aber soziale Ziele gefährdet werden. Bei einer innovativen Gestaltung des Transfersystems im Verein mit einer intensiven Unterstützung der Arbeitsuchenden und einer genaueren Überprüfung ihrer effektiven Anstrengungen zur Arbeitsuche ist es jedoch möglich, ein einigermaßen großzügiges Leistungsniveau aufrechtzuerhalten, trotzdem aber die Arbeitslosigkeit zu senken und die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen. Die in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen sollen u.a. sicherstellen helfen, dass sich die Arbeitslosen aktiv um eine Stelle bemühen und zur Stellensuche ermutigt werden – mit Hilfe so genannter „Aktivierungsmaßnahmen“ – und dass sich Erwerbstätigkeit im Vergleich zum Leistungsbezug auszahlt:

- In einigen Ländern spielen Strategien wie die des „Förderns und Forderns“ eine zentrale Rolle im Hinblick auf eine stärkere Mobilisierung der Arbeitskräfte. Der Staat verpflichtet sich dabei, den Arbeitsuchenden gemäß dem Aspekt des „Förderns“ effektive Wiedereingliederungsdienste, Beratung, Weiterbildung und finanzielle Anreize zu bieten, damit diese leichter einen Arbeitsplatz finden. Die Leistungsempfänger sind ihrerseits verpflichtet, aktive Anstrengungen zu unternehmen, um eine neue Stelle zu finden oder ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen; kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, müssen sie gewisse Leistungskürzungen in Kauf nehmen (Aspekt des „Forderns“).
- Im Zentrum dieses Konzepts stehen die Arbeitsvermittlungsdienste. Sie müssen enge Kontakte zu den Leistungsempfängern unterhalten, um sie unterstützen und ihr Verhalten in Bezug auf die Arbeitsuche beobachten und so gewährleisten zu können, dass die Bemühungen um einen neuen Arbeitsplatz kontinuierlich fortgesetzt werden. Im Rahmen der Anstrengungen zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität wuchs das Interesse an privaten Arbeitsvermittlungen. In einigen Ländern wurden Elemente eines leistungsorientierten Managements in der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung eingeführt, um besonders vorbildliche Vorgehensweisen auszeichnen zu können.
- Reformen des Abgaben- und Leistungssystems, einschließlich beschäftigungsabhängiger Lohnergänzungsleistungen, können – wenn sie zweckmäßig konzipiert sind – dazu beitragen, für die Leistungsempfänger einen finanziellen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung zu schaffen. Neuere Daten lassen darauf schließen, dass zielgenau ausgerichtete beschäftigungsabhängige Lohnergänzungsleistungen in Kombination mit anderen Maßnahmen die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitsuchenden erhöhen und das „Working-poor-Phänomen“, d.h. Armut trotz Erwerbstätigkeit, in Grenzen halten können.

... die Maßnahmen müssen angesichts ihrer potentiell hohen Kosten jedoch effektiv sein

Die Unterstützung von Arbeitsuchenden durch intensive Beratung, genaue Beobachtung und großzügige Leistungen kann ebenso wie die Bereitstellung von beschäftigungsabhängigen Lohnergänzungsleistungen hohe Haushaltskosten mit der Folge von Steuererhöhungen und/oder Kürzungen der öffentlichen Ausgaben verursachen, was wiederum negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsaussichten haben kann. Damit der Erfolg dieser Strategien gesichert ist, muss die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung daher hohen Ansprüchen der Kosteneffizienz gerecht werden.

Steuersenkungen können Anreize für die Erwerbsbeteiligung schaffen ...

Steuersenkungen, durch die sich der finanzielle Nutzen der Erwerbstätigkeit erhöht, können im Allgemeinen die Erwerbsbeteiligung fördern. Aus budgetären Gründen müssen allgemeine Senkungen der Steuern auf Arbeitseinkommen jedoch von Erhöhungen der Steuern auf Güter und Dienstleistungen oder andere Einkommensarten bzw. von Kürzungen der öffentlichen Ausgaben flankiert werden. Gezielte Steuersenkungen für bestimmte auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierte Gruppen, die nachweislich einen starken Effekt auf die Erwerbsbeteiligung dieser Gruppen ausüben, können auch durch höhere Steuern auf die Einkommen anderer Gruppen ausgeglichen werden – so dass stärkere Arbeitsanreize für bestimmte Gruppen Hand in Hand mit geringeren Vergütungen für die Arbeit anderer Gruppen gehen.

... ebenso wie dies bei einem besseren Management der Krankengeld-, Invaliditäts-, Alleinerziehenden- und Sozialhilfeleistungen der Fall ist

Immer wichtiger wird es schließlich, das Problem der großen, in einigen Ländern weiter wachsenden Zahl der Empfänger von Krankengeld, Invaliditätsrenten, Sozialhilfe und Leistungen für Alleinerziehende zu meistern – ein Problem, das seit der Ausarbeitung der Beschäftigungsstrategie stärker in den Blickpunkt des Interesses gerückt ist (Abb. 4). In einigen Ländern ging die Zunahme der Zahl der Personen, die solche Leistungen beziehen, mit Fortschritten bei der Verringerung der Arbeitslosigkeit einher. Leistungen zur Unterstützung von Menschen, die wegen eines vorübergehenden oder dauerhaften Gebrechens oder aus familiären Gründen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, sind ein wesentlicher Bestandteil moderner Wohlfahrtssysteme. Die Daten zeigen jedoch, dass ein großer Teil der Personen, die solche Leistungen beziehen, arbeiten könnte und auch gerne arbeiten würde – vorausgesetzt, die richtigen Bedingungen dafür wären gegeben.

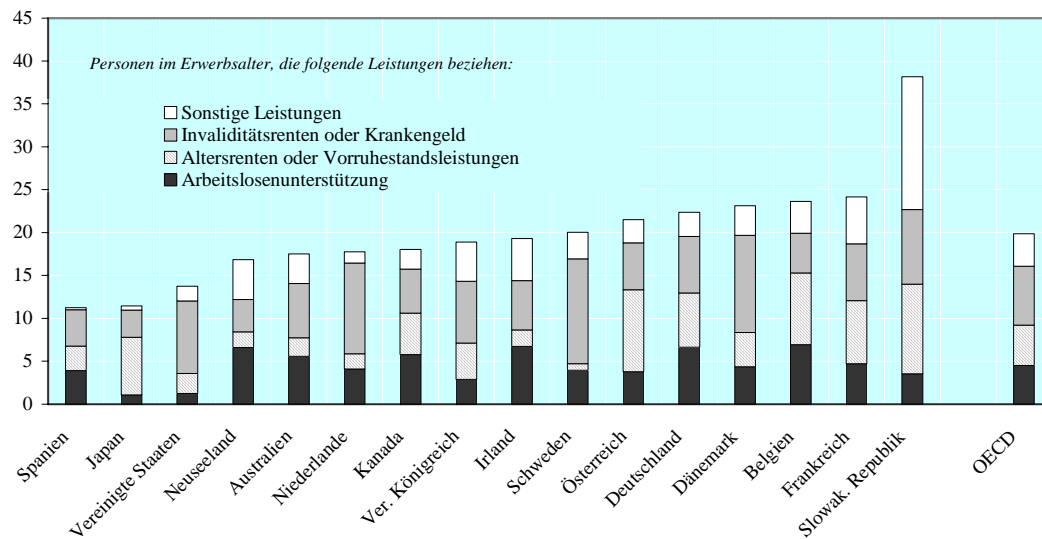
Das unterstreicht die Bedeutung beschäftigungsorientierter Sozialpolitiken. In einigen Ländern wurde mit der Umsetzung von Reformen begonnen, die gewährleisten sollen, dass die Erwerbsfähigen unter diesen Leistungsempfängern als Arbeitsuchende behandelt werden, für die ebenfalls das Konzept der gegenseitigen Verpflichtungen gilt. Es wird darauf ankommen, diese Initiativen genau zu beobachten und rigoros daraufhin zu prüfen, welche Kombination von Transferleistungen, Unterstützung bei der Arbeitsuche und sonstigen Diensten die besten Ergebnisse bringt und wie die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Gruppen berücksichtigt werden können.

Durch eine Anpassung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen und der Lohnfindungspraktiken sowie eine Förderung des Produktmarkt Wettbewerbs können Arbeitsplatzschaffung und Reallohnwachstum unterstützt werden

Reformen des Steuer- und Wohlfahrtssystems können zwar die Erwerbsbeteiligung erleichtern, nicht minder wichtig ist es aber, dass die Politik die nötigen Rahmenbedingungen für die Expansion der Arbeitskräftenachfrage schafft, damit das höhere Arbeitskräfteangebot auch absorbiert werden kann. Die Beschäftigungsstrategie von 1994 enthielt vier allgemeine Empfehlungen hierzu.

Abbildung 4 10-40% der Bevölkerung im Erwerbsalter beziehen Sozialleistungen

Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Personen im Erwerbsalter, 1999^{a,b}



- a) OECD steht für den ungewichteten Durchschnitt der aufgeführten Länder.
 b) Die Länder sind in aufsteigender Reihenfolge nach der Höhe ihrer Transferabhängigkeitsquote angeordnet.
 Quelle: OECD (2003), *OECD-Beschäftigungsausblick*, Kapitel 4, Paris.

Die Arbeitskräftenachfrage kann durch flexible, zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbarte Arbeitszeitregelungen erhöht werden ...

In Einklang mit den Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie haben viele OECD-Länder Maßnahmen zur Förderung von flexiblen Arbeitszeitregelungen und Teilzeitarbeit ergriffen. Das erklärte Ziel dieser Maßnahmen war dabei häufig, den Arbeitgebern mehr Flexibilität zur Anpassung der Arbeitszeiten an die Produktionsanforderungen zu verschaffen. Zudem konnte das Arbeitsangebot bestimmter Gruppen, insbesondere von Frauen mit Kindern, erhöht werden, indem den Arbeitskräften mehr Wahlmöglichkeiten in Bezug auf die Arbeitszeiten eingeräumt wurden. Es muss jedoch noch genauer untersucht werden, welche Bestimmungsfaktoren für die effektiven Arbeitszeiten maßgeblich sind, warum sich diese in den einzelnen Ländern voneinander unterscheiden und wie sich größere Flexibilität auf die Qualität der Arbeitsplätze auswirkt.

... ebenso wie durch Beschäftigungsschutzbestimmungen, die mit der notwendigen Arbeitsmarktdynamik zu vereinbaren sind

Der Zusammenhang zwischen der Natur der Beschäftigungsschutzbestimmungen und der Gesamtarbeitslosigkeit ist wissenschaftlich ungesichert und in der Praxis stark vom jeweiligen nationalen Kontext abhängig. Allerdings gibt es Belege dafür, dass ein zu strenger Beschäftigungsschutz die Mobilität der Arbeitskräfte beeinträchtigt, die dynamische Effizienz der Wirtschaft verringert und die Arbeitsplatzschaffung behindert. Dadurch können sich die Beschäftigungsaussichten bestimmter Gruppen verschlechtern, z.B. von jungen Arbeitskräften, Frauen und Langzeitarbeitslosen. Reformen in diesem Bereich haben sich als schwierig erwiesen, weil sich die Arbeitskräfte gegen Maßnahmen wehren, durch die sie ihre Arbeitsplatzsicherheit gefährdet sehen. Die Reformen waren daher häufig unvollständig und manchmal sogar kontraproduktiv. In der Tat waren Teilreformen – die befristete

Arbeitsverträge erleichtern, aber nicht an den geltenden Bestimmungen für unbefristete Arbeitsverträge rütteln – eher die Regel, und auf kurze Sicht könnten sie das Beschäftigungswachstum gefördert haben. Allerdings haben sie in einigen Ländern auch zur Entstehung von „Zeitarbeitsfallen“ beigetragen und drohen die Zweiteilung des Arbeitsmarkts zu verfestigen, was auf längere Sicht nachteilige Auswirkungen auf die Arbeitsmarktergebnisse hat.

Es gibt innovative Reformansätze im Hinblick auf das Ziel, die Arbeitsmarktdynamik zu erhöhen und den Arbeitskräften zugleich einen ausreichenden Schutz zu bieten. Eine transparentere Gestaltung der rechtlichen Bestimmungen und Verfahren hat sich hier als nützliches Instrument erwiesen, weil sie für die Arbeitgeber die Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Kosten von Entlassungen verringert. Ein anderes Konzept ist die so genannte „Flexicurity“, eine Kombination aus Flexibilität und Sicherheit, die Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen erleichtert, zugleich aber auch effiziente Dienste zur Förderung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bietet, z.B. intensivere Unterstützung bei der Arbeitsuche und Einkommensstützung bei Verlust des Arbeitsplatzes. Ein wieder anderes Konzept verlangt vom Arbeitgeber, regelmäßig verdienstbezogene Beiträge auf individuelle Abfindungskonten einzuzahlen, auf die die Arbeitnehmer im Entlassungsfall dann unabhängig von der Art ihrer Arbeitsverträge Zugriff haben. Dadurch entstehen dem Arbeitgeber beim Ausscheiden eines Arbeitnehmers aus dem Betrieb keine speziellen Entlassungskosten mehr.

Die Arbeitskräftenachfrage kann auch durch Lohnflexibilität im Verein mit Steuersenkungen für Geringverdiener erhöht werden ...

Die Erfahrung bestätigt ferner die Bedeutung von Maßnahmen, die eine flexible Anpassung der Reallöhne bei angebots- oder nachfrageseitigen Spannungen gewährleisten, um hohe Beschäftigungsniveaus in einem sich ständig wandelnden wirtschaftlichen Umfeld zu sichern. Die Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie für die Reform der Lohnfindungsmechanismen behalten im Großen und Ganzen ihre Gültigkeit. Die Fortschritte in diesem Bereich haben sich allerdings in Grenzen gehalten, weil die Tarifverhandlungssysteme in der Regel fest im sozialen Gefüge der jeweiligen Länder verankert sind. So gab es beispielsweise kaum oder gar keine Änderungen in Bezug auf die administrative Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen (Flächentarifverträge), einer vor allem in Ländern mit Branchentarifverhandlungen üblichen Praxis. Die Erfahrung zeigt auch, dass sowohl dezentralisierte als auch zentralisierte Verhandlungsstrukturen häufig zu besseren Beschäftigungsergebnissen führen als die Aushandlung von Tarifverträgen auf Branchenebene; denn die Dezentralisierung sichert ein größeres Maß an relativer Lohnflexibilität, während die Zentralisierung für eine höhere aggregierte Reallohnflexibilität sorgt.

Die jüngsten Entwicklungen lassen darauf schließen, dass ein maßvoller gesetzlicher Mindestlohn im Allgemeinen nicht der Beschäftigung schadet, dass es aber unerlässlich ist, für Jugendliche und möglicherweise auch für andere risikoanfällige Gruppen einen angemessenen Spielraum für Unterschreitungen des Mindestlohniveaus vorzusehen. Einige Länder, die zur Förderung der Beschäftigung Lohnergänzungsleistungen eingeführt haben, hielten es für sinnvoll, zugleich moderate Mindestlöhne festzulegen, um zu gewährleisten, dass die Lohnergänzungsleistungen nicht zu niedrigeren Löhnen führen, sondern den Ertrag aus Erwerbstätigkeit erhöhen. Solche Maßnahmen müssen jedoch gut durchdacht sein; denn neuere Analysen bestätigen, dass zu hohe Mindestlöhne in Kombination mit hohen Lohnnebenkosten die Beschäftigungschancen risikoanfälliger Gruppen beeinträchtigen können.

Es gibt in der Tat schlüssige Belege dafür, dass hohe Lohnnebenkosten und Sozialabgaben die Beschäftigung, insbesondere für Arbeitskräfte mit geringer Produktivität, signifikant senken. Der in einigen Ländern zu beobachtende tendenzielle Anstieg der Kosten privater Krankenversicherungen hat einen ähnlichen Effekt. Mehrere Länder haben daher im Niedriglohnssektor die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber gesenkt, was sich – wenn es dadurch effektiv zu einem Rückgang der Gesamtarbeitskosten kommt – in Form einer höheren Beschäftigung dieser Kategorie von Arbeitskräften bezahlt macht. Da solche Maßnahmen für die öffentlichen Kassen jedoch mit hohen Kosten verbunden sein können, erfordern sie eine sehr zielgenaue Ausrichtung, Erhöhungen

der Steuern auf Güter und Dienstleistungen bzw. der Einkommensteuer für Besserverdienende oder auch Kürzungen der öffentlichen Ausgaben. Steuerreformen zur Steigerung der Arbeitsanreize im Niedriglohnssektor sollten daher in einen soliden haushalts- und steuerpolitischen Rahmen eingebunden sein, der einem höheren Wachstum Vorschub leistet.

... ebenso wie durch einen stärkeren Wettbewerb an den Produktmärkten

Ein durchgehendes Ergebnis der Analysen lautet, dass wettbewerbsschädliche Produktmarktregulierungen negative Beschäftigungseffekte haben. Derartige Praktiken behindern die Entstehung neuer Unternehmen in Sektoren mit starkem Wachstumspotenzial. Zudem halten sie die Preise generell auf künstlich hohem Niveau und drücken so die durchschnittlichen Reallöhne in der gesamten Volkswirtschaft. Indem sie die Produktion dämpfen, führen sie in den betroffenen Sektoren zu einer tendenziellen Verringerung des Beschäftigungsniveaus – außer in geschützten Sektoren, in denen die Aufrechterhaltung eines überhöhten Personalbestands möglich ist –, und die Arbeitskräftenachfrage kann noch weiter sinken, wenn die Löhne in den fraglichen Sektoren Elemente von Produktmarktrenten enthalten. Hier besteht noch Spielraum zur Verbesserung der Arbeitsergebnisse durch Abbau inländischer Marktzutrittsschranken, insbesondere im Dienstleistungssektor, Verringerung von Außenhandels- und Investitionsbeschränkungen sowie Beseitigung administrativer Hindernisse und Senkung der Kosten für Unternehmensgründer.

Durch den Abbau rechtlicher und administrativer Hindernisse für die Gründung neuer Unternehmen kann außerdem die Entwicklung eines günstigen Klimas für die Entfaltung unternehmerischer Initiative gefördert werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass kleine Unternehmen ausreichenden Zugang zu Krediten haben.

Die Ausstattung der Erwerbsspersonen mit den erforderlichen Qualifikationen kann zur Entstehung von mehr und besser bezahlten Arbeitsplätzen beitragen

Fort- und Weiterbildung verbessern die Beschäftigungsaussichten, doch sind die entsprechenden Möglichkeiten in der Erwachsenenbevölkerung ungleich verteilt ...

Lebenslanges Lernen kann zu einem hohen Wirtschaftswachstum beitragen und dabei zugleich Armut verringern und Ungleichheiten mindern helfen. Es gibt schlüssige Belege dafür, dass Arbeitskräfte, die an Fort- und Weiterbildungsprogrammen teilgenommen haben, bessere Beschäftigungsaussichten haben. Weiterbildung erleichtert auch den Übergang von befristeten Arbeitsverhältnissen in eine dauerhafte Anstellung. Der Zugang zur Weiterbildung ist innerhalb der erwachsenen Erwerbsbevölkerung jedoch in allen Ländern sehr ungleich verteilt: Die Arbeitskräfte mit dem geringsten Bildungs- und Qualifikationsniveau nehmen auch am wenigsten an Weiterbildungen teil.

... sie kann erleichtert werden durch einen gut funktionierenden Weiterbildungsmarkt und Kofinanzierungsmechanismen ...

Eine Politik zur Förderung des lebenslangen Lernens sollte zunächst einmal gewährleisten, dass ein gut funktionierender Weiterbildungsmarkt existiert. Wohl durchdachte Systeme für die Anerkennung formell oder informell erworbener Qualifikationen können die Hindernisse für Investitionen in Erwachsenenbildung verringern. Auf der anderen Seite ist einer der wichtigsten Faktoren, der den Einzelnen vor Ausbildungsinvestitionen zurückschrecken lässt, die Unübersichtlichkeit des Weiterbildungsmarkts zusammen mit dem Mangel an Informationen über die Qualität der angebotenen Kurse und die daraus resultierende Ungewissheit hinsichtlich der konkreten Nutzeffekte solcher

Programme. Eine Hilfe können hierbei Berufsberatung und Systeme zur Verbesserung der Informationen über Inhalt und Ergebnisse der angebotenen Kurse sein. Darüber hinaus besteht aber in allen Ländern noch beträchtlicher Spielraum für die qualitative Verbesserung des Weiterbildungsangebots durch Leistungskontrollen bei den verschiedenen Anbietern.

Auch finanzielle Hindernisse stehen Investitionen in die Qualifikationen der Arbeitskräfte entgegen. Für die einzelnen Unternehmen reichen die finanziellen Anreize für Investitionen in das allgemeine – im Gegensatz zum firmenbezogenen – Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer möglicherweise nicht aus, selbst wenn sich solche Investitionen für die Wirtschaft insgesamt auszahlen. Aus den vorliegenden Daten geht hervor, dass finanzielle Schwierigkeiten gerade bei gering qualifizierten Arbeitskräften ein besonders großes Hindernis darstellen. In Anbetracht der erheblichen privaten Erträge aus Weiterbildungsmaßnahmen wäre es allerdings eine Verschwendung öffentlicher Mittel, Lernaktivitäten zu finanzieren, die auch ohne öffentliche Unterstützung unternommen würden. Öffentliche Hilfen haben sich im Allgemeinen als wirkungsvoller erwiesen, wenn sie durch eine Kostenbeteiligung des Einzelnen oder des Unternehmens ergänzt werden, d.h. wenn es sich um eine Kofinanzierung handelt. Es kann auch die Meinung vertreten werden, dass der staatliche Beitrag im Fall sozial benachteiligter Gruppen größer sein sollte. Ein weiteres großes Hindernis auf individueller Ebene können schließlich Schwierigkeiten sein, während der Arbeitszeit an Weiterbildungen teilzunehmen. Zur Minderung dieser zeitlichen Sachzwänge haben einige Länder Bildungsurlaubssysteme eingeführt. Generell bedarf es weiterer Untersuchungen der Frage, was sich im Bereich der Kofinanzierungs- und Bildungsurlaubssysteme bislang als wirkungsvoll erwiesen hat und was nicht.

.... sowie durch die Einbeziehung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in die Politikgestaltung und -umsetzung

Soweit sich dies mit der nationalen Praxis vereinbaren lässt, kann die Einbindung der Sozialpartner in die Gestaltung und Umsetzung von Politiken zur Förderung des lebenslangen Lernens zum Erfolg der entsprechenden Programme beitragen.

Beseitigung der Hindernisse für die Beschäftigung unterrepräsentierter Gruppen und Abbau der Segmentierung der Arbeitsmärkte

Die Beschäftigung unterrepräsentierter Gruppen kann durch die Beseitigung von Frühverrentungsanreizen und Veränderungen in der Arbeitsplatzgestaltung gefördert werden ...

Zusätzlich zu den Reformen, mit denen die Funktionsweise der Arbeits- und Produktmärkte allgemein gefördert wird, gibt es auch Reformen, mit denen die Beschäftigungsaussichten einzelner unterrepräsentierter Gruppen möglicherweise direkt verbessert werden können:

- Ältere Arbeitskräfte sehen sich einer ganzen Reihe von Beschäftigungshindernissen gegenüber. Beispielsweise kann der finanzielle Nutzen einer Fortsetzung der Erwerbstätigkeit für sie gering oder sogar inexistent sein, worin sich im Rentensystem bzw. in Vorruhestandsregelungen verankerte Negativanreize widerspiegeln. Viele Länder haben Rentenreformen angestrengt, mit denen diese Negativanreize beseitigt bzw. auf höhere Altersgruppen verlagert werden und gleichzeitig gewährleistet wird, dass ältere Arbeitskräfte, die länger im Erwerbsleben bleiben, dafür mit höheren Renten belohnt werden. Signifikante Reformen dieser Art werden allerdings nur in kleinen Schritten umgesetzt, um den Arbeitskräften genügend Zeit zu lassen, sich auf die veränderten Umstände einzustellen. Darüber hinaus geht der allgemeine Trend heute dahin, keine Neuzugänge zu speziellen Vorruhestandssystemen mehr zuzulassen. Auch Möglichkeiten für einen vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand über das Arbeitslosenversicherungssystem – durch Befreiung der Arbeitslosen ab einem bestimmten Alter von der

Verpflichtung zur Arbeitsuche bzw. über schlecht konzipierte Krankengeld- oder Invaliditätsrentensysteme wurden in vielen Ländern eingeengt. Trotz dieser Reformen enthalten die Rentensysteme ebenso wie die de facto bestehenden Vorruhestandsregelungen in den meisten Mitgliedsländern nach wie vor Verzerrungen, von denen Anreize für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt ausgehen. Außerdem ermutigen viele Betriebsrentensysteme ihre Mitglieder immer noch dazu, bereits in relativ jungem Alter aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Darüber hinaus werden die Beschäftigungschancen älterer Arbeitskräfte auch durch Vorurteile gegenüber älteren Mitarbeitern in den Unternehmen, Zwangsverrentungsregelungen, Senioritätsentlohnung und mangelnde Weiterbildungsmöglichkeiten beeinträchtigt.

... Steuerreformen und familienfreundliche Maßnahmen können die Erwerbsbeteiligung der Frauen erhöhen ...

- Auch für die Erwerbstätigkeit der Frauen bestehen Hindernisse in Form steuerlicher Nachteile, schlecht konzipierter Familienbeihilfen und eines mangelnden Angebots an Teilzeitarbeitsplätzen. In den meisten Ländern wird die Erwerbsbeteiligung der Frauen durch die ungünstige Besteuerung von Zweitverdienereinkommen tendenziell gebremst. Auch das Fehlen geeigneter Elternurlaubsregelungen, dank deren sich familiäre Pflichten leichter mit einer Berufstätigkeit vereinbaren ließen, verringert die Erwerbsbeteiligung der Frauen. Außerdem können die Kosten der Kinderbetreuung die Frauen daran hindern, sich nach einer bezahlten außerhäuslichen Beschäftigung umzusehen. Diese Kosten könnten gesenkt werden, wenn die allgemeinen Kinderbeihilfen in Kinderbetreuungsbeihilfen umgewandelt würden. Die Politik steht hier allerdings insofern vor einem Dilemma, als allgemeine kinderbezogene Leistungen, z.B. Familienbeihilfen, leichter nach sozialen Kriterien ausgerichtet werden können als Kinderbetreuungsbeihilfen.

... und durch Maßnahmen zur Vorbeugung gegen schulisches Versagen im Verein mit einer engeren Verknüpfung von Bildung und Arbeit kann die Jugendarbeitslosigkeit gesenkt werden

- Wenn es dem Schulsystem nicht gelingt, allen jungen Menschen die nötigen Grundqualifikationen zu vermitteln, um sich auf dem Arbeitsmarkt behaupten zu können, wird sich der Übergang von der Schule ins Arbeitsleben problematisch gestalten. Als wirkungsvoller Ansatz haben sich *nachhaltige* Interventionen zur Vorbeugung gegen frühzeitiges Scheitern in der Schule erwiesen, die teilweise schon vor Erreichen des schulpflichtigen Alters greifen. Auch Länder mit dualen Ausbildungssystemen, bei denen sich Unterricht und praktische Ausbildung im Betrieb – bei angemessener Entlohnung – abwechseln, weisen zumeist eine geringere Jugendarbeitslosigkeit auf. Außerhalb des Bildungssystems schließlich kann jungen Arbeitslosen durch gezielte Beschäftigungsprogramme sowie Förder- und Stützkurse bei der Suche nach einer Anstellung geholfen werden.

Maßnahmen gegen die regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit tragen zur Verwirklichung allgemeiner Ziele bei

In einigen Ländern bestehen hartnäckige regionale Arbeitsmarktungleichgewichte, die der Erzielung hoher Beschäftigungsniveaus entgegenstehen. Eine Dezentralisierung der Lohnfindung, die es erlaubt, die regionalen Löhne besser an das regionale Produktivitätsniveau anzupassen, wurde bereits in der Beschäftigungsstrategie von 1994 als ein Mittel zur Verringerung regionaler Ungleichgewichte identifiziert. An dieser Front sind indessen wenig Fortschritte erzielt worden. Eine mangelnde Mobilität zwischen den Regionen, die in einigen Ländern z.T. die Folge von Verzerrungen und

Rigiditäten auf dem Wohnungsmarkt ist, kann regionale Ungleichgewichte verschlimmern – ein Problem, zu dessen Klärung es weiterer Untersuchungen bedarf. Darüber hinaus müsste eingehender analysiert werden, ob es Hindernisse allgemeinerer Art gibt, die die Beschäftigungsentwicklung in strukturschwachen Regionen bremsen.

In einigen Ländern schließlich ist die Förderung des Übergangs in die formelle Beschäftigung von höchster Bedeutung

In vielen Ländern, die der OECD seit der Fertigstellung der Beschäftigungsstrategie beigetreten sind, ist die informelle Beschäftigung immer noch ein weit verbreitetes, hartnäckiges Problem, das den Spielraum für Produktivitätssteigerungen und eine Anhebung des Lebensstandards begrenzt. Für die Inzidenz der informellen Beschäftigung sind in manchen Ländern besonders folgende Faktoren maßgebend: *a)* die Besteuerung von (formellen) Niedriglohnarbeitsplätzen gegenüber der Besteuerung von Einkommen in Sektoren, wo nicht deklarierte Arbeit weit verbreitet ist, wie z.B. im Sektor der Kleinunternehmen, *b)* die Rigidität der arbeitsrechtlichen Bestimmungen (die Arbeitgeber möglicherweise vor der Formalisierung von Arbeitsverhältnissen zurückschrecken lässt), *c)* der Umfang der Renten- und Arbeitslosenversicherungsansprüche bei einer formellen Beschäftigung (die diese Form der Beschäftigung für die Arbeitskräfte selbst attraktiver machen), und *d)* die Durchsetzung der geltenden Regeln.

Interaktionen und Synergien zwischen verschiedenen Politikbereichen und die Rolle der makroökonomischen Politik

Durch Ausschöpfung des zwischen verschiedenen Politikfeldern bestehenden Synergiepotentials können die Beschäftigungsergebnisse in einigen Bereichen verbessert werden

Wenn die Beschäftigungsstrategie auch auf zehn separaten breit gefassten Leitlinien aufbaut, so hat die Erfahrung der vergangenen zehn Jahre doch gezeigt, dass zwischen verschiedenen Bereichen der Strukturpolitik sowie zwischen Strukturpolitik und makroökonomischer Politik wichtige Interaktionen bestehen. Die Ergebnisse analytischer Arbeiten lassen darauf schließen, dass die Ausschöpfung dieser potenziellen Synergien zu besseren Beschäftigungsergebnissen führen kann.

Es gibt solide Belege für die Bedeutung spezifischer Interaktionen zwischen bestimmten auf den Arbeitsmarkt ausgerichteten Institutionen und Maßnahmen:

- *Arbeitslosenunterstützung und Aktivierungsmaßnahmen.* Den Negativanreizen, die von einer hohen Arbeitslosenunterstützung mit langer Anspruchsdauer ausgehen, kann durch die Umsetzung gut durchdachter Aktivierungsmaßnahmen entgegengewirkt werden.
- *Besteuerung von Arbeitseinkommen und gesetzliche Mindestlöhne.* Wie vorstehend dargelegt, ist eine höhere Besteuerung der Arbeitseinkommen offenbar mit besonders negativen Beschäftigungseffekten verbunden, wenn die Löhne auf Grund verbindlicher Mindestlohnvorgaben bei steigendem Abgabenniveau nicht sinken können, womit sich die Arbeitskosten für die betroffenen Arbeitskräfte erhöhen.

Ein starker Wettbewerb auf den Produktmärkten fördert die Gründung und Expansion von Unternehmen und lässt die Arbeitskräftenachfrage steigen. Die vorliegenden Erkenntnisse zeigen auch, dass die Beschäftigungseffekte von Arbeitsmarktreformen zur Erhöhung der Lohnflexibilität in einem Umfeld, das von starkem Wettbewerb an den Produktmärkten geprägt ist, größer sind als unter Bedingungen begrenzten Wettbewerbs.

Negative makroökonomische Schocks und unangemessene strukturpolitische Rahmenbedingungen führen zu Arbeitslosigkeit ...

Es herrscht zunehmend Übereinstimmung darüber, dass die Interaktionen zwischen makroökonomischen Schocks (wie z.B. Veränderungen des Produktivitätswachstums oder starke Ölpreissteigerungen) und strukturpolitischen Rahmenbedingungen eine maßgebliche Rolle für die Arbeitsergebnisse spielen. Bestimmte strukturpolitische Konstellationen, wie z.B. schlecht konzipierte Transfersysteme und schwacher Wettbewerb an den Produktmärkten, können die durch makroökonomische Schocks verursachten Beschäftigungseinbußen verstärken und/oder verfestigen.

... was die Bedeutung einer stabilitätsorientierten makroökonomischen Politik unterstreicht ...

Da gesamtwirtschaftliche Schocks im Zusammenwirken mit gewissen staatlichen Maßnahmen negative Beschäftigungseffekte hervorrufen können, ist es umso wichtiger, exzessive makroökonomische Schwankungen zu vermeiden und Schocks abzufedern. Nützlich ist in dieser Hinsicht sicherlich die Stabilitätsorientierung der Geldpolitik, die häufig in expliziten oder impliziten Inflationszielen Ausdruck findet und sich in weiten Teilen des OECD-Raums durchgesetzt hat. Auch die Finanzpolitik spielt eine Rolle bei der Stabilisierung der Gesamtnachfrage einmal über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren und zum anderen potenziell über diskretionäre Ausgaben- und Steueränderungen, wenngleich die Erfahrung zeigt, dass letztere u.U. enttäuschende Ergebnisse bringen. Die fiskalische Stabilisierung ist besonders wichtig in Ländern, in denen keine nationale Geldpolitik verfolgt wird. Voraussetzung dafür, dass die Finanzpolitik eine Stabilisierungsfunktion erfüllen kann, ist jedoch eine insgesamt solide Verfassung der öffentlichen Finanzen und eine Verbesserung der Haushaltspositionen im Aufschwung, die eine Verringerung der Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP ermöglicht. Dies war während des letzten Konjunkturzyklus in vielen Ländern nicht der Fall, die bereits mit einem ungünstigen strukturellen Haushaltssaldo in die Abschwungphase eintraten, der sogar den Spielraum für das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren begrenzte.

... die auch dafür sorgen kann, dass die Nutzeffekte strukturpolitischer Reformen rascher zum Tragen kommen

Eine stabilitätsorientierte makroökonomische Politik kann auch dazu beitragen, dass sich Beschäftigungsgewinne in Verbindung mit Arbeits- und Produktmarktreformen rascher einstellen. Solche Reformen erhöhen das Produktionspotenzial der Wirtschaft mit entsprechenden Implikationen für die makroökonomische Politik:

- Was die Geldpolitik betrifft, so dürfte sich bei klaren Anzeichen für einen Abwärtsdruck auf die Inflation, der entsteht, wenn die Nachfrage nicht von allein parallel zum steigenden Produktionspotenzial expandiert, Spielraum für Zinssenkungen bieten. Dadurch würde die Gesamtnachfrage stimuliert und auf ein dem höheren Angebotspotenzial der Wirtschaft entsprechendes Niveau angehoben, womit makroökonomische Stabilität früher erreicht werden könnte, als unter Bedingungen, bei denen die Anpassung allein dem Markt überlassen bliebe.
- Was die öffentlichen Finanzen angeht, so ist eine dauerhaft höhere Beschäftigung mit einer anhaltenden Verbesserung des Steueraufkommens und mit Einsparungen bei einigen Ausgabenkomponenten verbunden. Bei einer gesunden Ausgangsposition der Staatsfinanzen besteht dann Spielraum für eine Lockerung der Finanzpolitik und damit eine zusätzliche Möglichkeit, die Gesamtnachfrage im Hinblick auf das erweiterte Gesamtangebot zu erhöhen. Wenn sich die Lockerung zudem auf Steuern und Ausgabenkomponenten konzentriert, die günstige Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Wachstumspotenzial haben, kann eine positive Spirale

in Gang kommen, bei der Reformen Raum für weitere Reformen und ein noch höheres Wachstumspotenzial schaffen. Dank einer Stärkung der öffentlichen Finanzen durch Strukturereformen kann es beispielsweise möglich sein, die Besteuerung des Faktors Arbeit zu verringern, was wiederum in weiteren Beschäftigungszuwächsen resultiert, die zusätzliche positive Effekte auf die öffentlichen Finanzen und das Wachstumspotenzial ausüben usw.

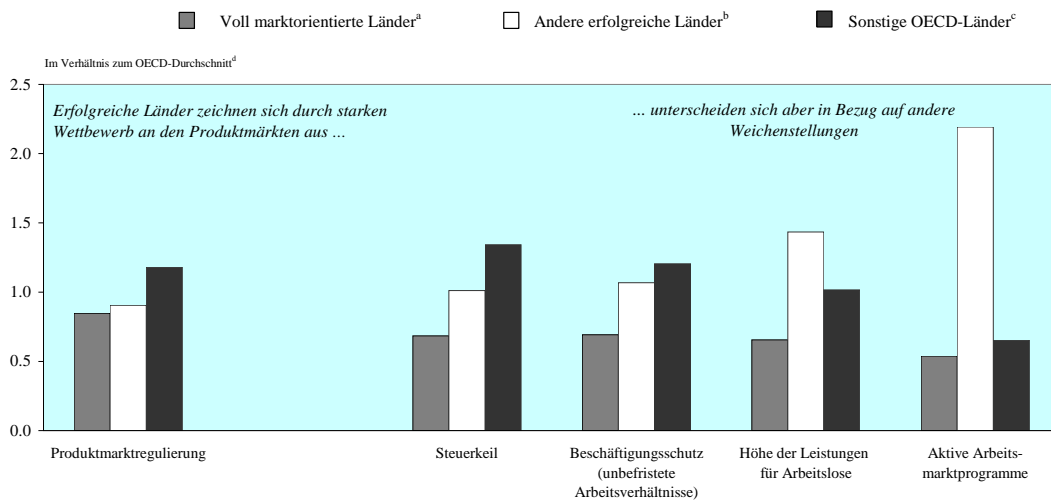
Maßnahmenpakete

Es führen mehrere Wege zum Erfolg

Die Erfahrungen der letzten beiden Jahrzehnte haben gezeigt, dass es nicht nur eine mögliche Kombination von Maßnahmen und Institutionen gibt, mit der gute Arbeitsmarktergebnisse erzielt und aufrechterhalten werden können. So müssen nicht alle Einzelmaßnahmen auf einen starken Arbeitsmarkt abzielen, vorausgesetzt dass ungünstige Weichenstellungen in einigen Politikbereichen durch geeignete Maßnahmen in anderen Bereichen – die z.B. das Synergiepotential zwischen verschiedenen Politikfeldern ausschöpfen – voll und ganz aufgewogen werden. Dies lässt einen gewissen Spielraum, die Maßnahmenpakete gemäß den nationalen Präferenzen in Bezug auf soziale Gerechtigkeit, Risikobereitschaft und sonstige Ziele zuzuschneiden. In der Praxis gibt es jedoch wenig mögliche Politikkombinationen, mit denen zufriedenstellende Beschäftigungsergebnisse erzielt werden können. Ein erfolgreiches Maßnahmenpaket muss kohärent sein und sich auf eine gute Gesamtanreizstruktur stützen.

In der jüngeren Vergangenheit haben sich zwei Arten von Maßnahmenpaketen als erfolgreich erwiesen (Abb. 5).

Abbildung 5 Die Länder haben unterschiedliche Maßnahmenpakete umgesetzt



Anmerkung: Die Indikatoren in dieser Abbildung beziehen sich auf 2003, außer für die aktiven Arbeitsmarktprogramme, wo das Jahr 2002 herangezogen wurde.

a) Australien, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland, Schweiz, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten. Die durchschnittliche Beschäftigungsquote dieser Ländergruppe lag 2003 bei 70,9%.

b) Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden. Die durchschnittliche Beschäftigungsquote dieser Ländergruppe lag 2003 bei 71,9%.

c) Die durchschnittliche Beschäftigungsquote dieser Ländergruppe betrug 2003 61,2%.

d) Für alle Indikatoren ist der OECD-Durchschnitt gleich 1.

Quelle: OECD (2006), *OECD-Beschäftigungsausblick*, Kapitel 6, Paris

Eine Möglichkeit ist die Betonung der Flexibilität der Produkt- und Arbeitsmärkte, auch wenn dies mit Einkommensungleichheiten einhergehen kann ...

- Mehrere erfolgreiche Länder kombinieren ein geringes Sozialleistungsniveau mit einem niedrigen Steuerniveau zur Finanzierung dieser Leistungen wie auch einem schwach ausgeprägten Beschäftigungsschutz. Tarifverträge spielen in diesen Ländern eine untergeordnete Rolle. Das Resultat sind hohe Beschäftigungsquoten, deren Erzielung für die Staatskasse nur mit geringen Kosten verbunden ist, aber auch relativ große Einkommensungleichheiten.

... eine andere Möglichkeit ist die Kombination von Flexibilität mit Sicherheit, die jedoch höhere Kosten verursacht

- Andere erfolgreiche Länder legen großes Gewicht auf koordinierte Tarifverhandlungen sowie sozialen Dialog und bieten großzügige Sozialleistungen, „aktivieren“ die Arbeitssuchenden aber im Gegenzug durch Weiterbildungsangebote und sonstige aktive Arbeitsmarktprogramme. In diesen Ländern ist der Beschäftigungsschutz strenger als in der vorgenannten Ländergruppe. Sie erzielen hohe Beschäftigungsniveaus bei zugleich geringer Einkommensungleichheit, was jedoch mit hohen budgetären Kosten verbunden ist.

Ein gemeinsames Merkmal der beiden unterschiedlichen Pakete ist die Ausrichtung auf makroökonomische Stabilität und starken Wettbewerb an den Produktmärkten. Darüber hinaus bieten die meisten erfolgreichen Länder intensive Unterstützung bei der Arbeitsuche an.

Die Neufassung der OECD-Beschäftigungsstrategie

Die Beschäftigungsstrategie von 1994 zielte in erster Linie auf eine Senkung der chronisch hohen Arbeitslosigkeit ab. Ihre zentralen Empfehlungen haben sich in dieser Hinsicht als hilfreich erwiesen, seither hat sich der Blickwinkel der Politik jedoch ausgeweitet. Mehr Aufmerksamkeit gilt insbesondere dem Ziel, die Arbeitsmarktbeteiligung und die Beschäftigung zu fördern, und auch die Besorgnis über die niedrigen Einkommen bestimmter Gruppen ist stärker in den Vordergrund gerückt. Unter diesen Gesichtspunkten wurden die zentralen Empfehlungen der ursprünglichen Beschäftigungsstrategie, die sich am direktesten auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung bezogen, wie folgt neu formuliert.

Die Neufassung der OECD-Beschäftigungsstrategie stützt sich auf vier Säulen. Alle Länder müssen sicherstellen, dass jede dieser vier Säulen auf festem Grund steht. Innerhalb der einzelnen Säulen werden sich den verschiedenen Ländern aber wohl Möglichkeiten für unterschiedliche Maßnahmenkombinationen zur Sicherung des Erfolgs ihrer Politik bieten, wobei Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Maßnahmen wie auch die spezifischen Umstände und Ziele der jeweiligen Länder berücksichtigt werden können. In der Tat *führt nicht nur ein Weg zum Erfolg*; worauf es ankommt, ist die Kohärenz des umgesetzten Maßnahmenpakets.

Säule A: Geeignete makroökonomische Weichenstellungen

- A1. Die makroökonomische Politik sollte auf Preisstabilität und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen abzielen, um die Zinssätze auf niedrigem Niveau zu halten und die Investitionstätigkeit wie auch die Arbeitsproduktivität zu fördern und so für ein stärkeres Wirtschaftswachstum mit potenziell positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung zu sorgen; sofern der Zustand der Staatsfinanzen dies zulässt, können Verbesserungen der Haushaltslage zur Verringerung der Steuern oder Erhöhung der Ausgaben in Bereichen genutzt werden, wo besonders positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.
- A2. Die makroökonomische Politik sollte zur Stabilisierung der Wirtschaft eingesetzt werden, um das Risiko zu mindern, dass sich ein vorübergehender Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge negativer Schocks verfestigt, und um sicherzustellen, dass die Vorteile von Strukturreformen zum Tragen kommen können. Dazu muss Folgendes gewährleistet sein:
- Die Geldpolitik sollte das Ziel mittelfristiger Preisstabilität verfolgen, indem sie sowohl auf inflationserhöhende als auch inflationssenkende Schocks reagiert und innerhalb des an diesem Ziel ausgerichteten Spielraums auf die Stabilisierung der Wirtschaftstätigkeit hinwirkt.
 - Die Finanzpolitik sollte auf die Wiederherstellung bzw. Wahrung solider Staatsfinanzen abzielen, damit das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren zugelassen und, soweit notwendig und möglich, durch diskretionäre Maßnahmen ergänzt werden kann. Dies ist besonders wichtig in Ländern, die dazu nicht die Geldpolitik einsetzen können.

Säule B:

Beseitigung von Hindernissen für Arbeitsmarktbeteiligung und Arbeitsuche

Gut durchdachte Arbeitslosenunterstützungssysteme und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen umsetzen

- B1. Die Ersatzquote und die Anspruchsdauer bei der Arbeitslosenunterstützung ebenso wie die Sozialhilfeleistungen für Arbeitsfähige sollten auf einem Niveau angesetzt sein, auf dem sie keine übermäßigen Negativanreize für die Arbeitsuche schaffen, und bei relativ großzügigen Systemen von strikt einzuhaltenden Kriterien der Arbeitsbereitschaft als Teil gut durchdachter „Aktivierungsmaßnahmen“ abhängig gemacht werden; solche Aktivierungsstrategien sollten auch maßvolle Sanktionen in Form von Leistungskürzungen umfassen.
- B2. Die Arbeitsvermittlungsdienste sollten Arbeitslosen eingehende Gespräche und Unterstützung bei der Arbeitsuche anbieten; die Teilnahme an wirksamen Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte ab einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit verbindlich sein, die je nach Arbeitslosenkategorie (z.B. Migranten mit Integrationsschwierigkeiten, sozial benachteiligte Jugendliche und ältere Arbeitslose) unterschiedlich geregelt sein kann; die Arbeitsvermittlungsdienste sollten über hinreichende Ressourcen verfügen, um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, und ihre Funktionen sollten gut integriert sein.
- B3. Die Leistung der Arbeitsvermittlungsdienste sollte auf der Grundlage ihrer langfristigen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Zahl der Leistungsempfänger beurteilt werden; aktive Arbeitsmarktprogramme sollten regelmäßig und gründlich evaluiert werden, um sicherzustellen, dass ineffiziente Programme eingestellt und der Programm-Mix den Bedürfnissen der Arbeitsuchenden und den Anforderungen des Arbeitsmarkts angepasst wird.

Die Arbeitsmarktorientierung sonstiger Leistungen für Nichterwerbstätige erhöhen

- B4. Die Kontrollmaßnahmen sollten verstärkt werden, um zu verhindern, dass Personen mit erheblicher Arbeitsfähigkeit über Krankengeldleistungen oder Invaliditätsrenten aus dem Erwerbsleben ausscheiden, und gleichzeitig eine ausreichende Absicherung für die wirklich Bedürftigen zu gewährleisten; der Grad der Arbeitsfähigkeit der Empfänger solcher Leistungen sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden; Personen mit einem bestimmten Grad an Arbeitsfähigkeit sollten Rehabilitationsmaßnahmen mit Arbeitsmarktorientierung angeboten werden; Personen mit ausreichender Arbeitsfähigkeit sollten durch Unterstützung bei der Arbeitsuche und finanzielle Anreize zur Rückkehr ins Erwerbsleben bewegt werden.
- B5. Die Vorruhestandsregelungen in öffentlichen Rentensystemen sollten schrittweise abgeschafft werden, und die öffentlichen und privaten Rentensysteme ebenso wie die sonstigen Sozialtransfersysteme sollten mit dem Ziel der Beseitigung der Anreize für einen vorzeitigen Arbeitsmarktrückzug reformiert werden.

Familienfreundliche Regelungen erleichtern

- B6. Um Beschäftigungshindernisse für Personen mit familiären Verpflichtungen zu beseitigen, sollten familienfreundliche Maßnahmen eingeführt werden, einschließlich Unterstützungsleistungen für Kinderbetreuung sowie Arbeitszeitregelungen, die eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben erlauben.

Steuern und Transferprogramme so anpassen, dass sich Erwerbstätigkeit auszahlt

- B7. Die Erwerbstätigkeit sollte im Vergleich zum Leistungsbezug finanziell attraktiv gemacht werden, insbesondere durch Reformen des Steuer- und Transfersystems sowie gezielte Lohnergänzungsleistungen, die Arbeit lohnend machen, ohne übermäßige steuerliche Verzerrungen zu erzeugen oder die öffentlichen Finanzen über Gebühr zu belasten.

Säule C: Hindernisse für die Arbeitsnachfrage an den Arbeits- und Produktmärkten angehen

Sicherstellen, dass Löhne und Arbeitskosten auf Arbeitsmarktentwicklungen reagieren

- C1. Es sollte gewährleistet werden, dass die Mindestlöhne auf einem Niveau angesetzt sind, auf dem sie die Entstehung von Arbeitsplätzen für Arbeitskräfte mit geringer Produktivität nicht wesentlich behindern.
- C2. Wo die Besteuerung des Faktors Arbeit hoch ist und die Haushaltslage eine Senkung gestattet, sollte sie ermäßigt werden, insbesondere für Geringverdiener; zudem sollten die Beitragssätze zur Kranken- und Rentenversicherung unter Kontrolle gehalten werden.
- C3. In Ländern, in denen nicht koordinierte Branchentarifverträge vorherrschend sind und sich negativ auf die Beschäftigung auswirken, sollten die einzelnen Unternehmen über Tarifverhandlungen die Möglichkeit erhalten, aus den Branchentarifverträgen auszuscheren, bzw. sollte die Praxis der administrativen Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen reformiert werden.

Für mehr Wettbewerb an den Produktmärkten sorgen

- C4. Rechtliche Hindernisse für den Marktzutritt neuer Unternehmen sollten in allen Bereichen, in denen Wettbewerb möglich ist, beseitigt werden, und der Verwaltungsaufwand für Unternehmensgründungen sollte verringert werden; die Kosten der Unternehmensgründung sollten gesenkt und die entsprechenden Verwaltungsverfahren vereinfacht werden, um ein günstiges Klima für die Entfaltung unternehmerischer Initiative zu fördern; es sollte auf eine Öffnung der internationalen Handels- und Investitionstätigkeit im Güter- und Dienstleistungssektor hingearbeitet werden.
- C5. Wettbewerbsbeschränkende staatliche Kontrollen im Unternehmensbereich sollten reduziert werden.

Die Einführung flexibler Arbeitszeitregelungen erleichtern

- C6. Arbeitsrechtliche Hindernisse, die der Einführung flexibler Arbeitszeitregelungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern entgegenstehen, sollten beseitigt werden; Teilzeitarbeit oder sonstige flexible Regelungen, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben beitragen oder einen gleitenden Übergang vom Erwerbsleben in die Rente ermöglichen, sollten nicht durch steuer- und sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen diskriminiert werden.

Sicherstellen, dass die Beschäftigungsschutzbestimmungen die Arbeitsmarktdynamik fördern und den Arbeitskräften Sicherheit bieten

- C7. In Ländern mit übermäßig strengem Beschäftigungsschutz sollten die entsprechenden Bestimmungen dahingehend reformiert werden, dass ungerechtfertigte Kündigungen (z.B. im Fall von Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, Alter oder ethnischer Zugehörigkeit) sanktioniert, die Beschränkungen für Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen aber gelockert werden; Abfindungskosten und Verwaltungsverfahren sollten transparenter gestaltet werden, um die Rechtsunsicherheit zu verringern; dabei sollte die Einhaltung einer angemessenen Kündigungsfrist gewährleistet sein, um entlassenen Arbeitskräften Zeit zu geben, eine neue Beschäftigung zu finden.
- C8. In einigen Ländern müssten die Bestimmungen für befristete und Leiharbeitsverträge vielleicht gelockert werden; um die Zweiteilung des Arbeitsmarkts nicht weiter zu verstärken, was die Arbeitsmarktergebnisse langfristig beeinträchtigen würde, sollte eine ausgewogenere Behandlung von befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen angestrebt werden, wobei eine mögliche Option die Erhöhung des Anspruchs auf Kündigungsschutz mit zunehmender Dauer der Betriebszugehörigkeit wäre.

Den Übergang in die formelle Beschäftigung fördern

C9. Der Übergang in die formelle Beschäftigung sollte gefördert werden durch geringere Steuern im Niedriglohnsektor in Kombination mit einer besseren Durchsetzung der Steuerpflicht auf andere Einkommen (insbesondere für Kleinunternehmen); Reformen des Arbeitsrechts und der Meldeverfahren für Unternehmen, um deren Bereitschaft zur Schaffung formeller Arbeitsplätze zu erhöhen; sowie engere Verknüpfungen zwischen Erwerbstätigkeit und Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen, um den Arbeitskräften einen Anreiz zu geben, ihre Arbeitsverhältnisse zu melden.

Säule D: Förderung der Qualifikations- und Kompetenzentwicklung der Erwerbsbevölkerung

D1. Angesichts der ganz wesentlichen Rolle, die die Humankapitalbildung für das Wirtschaftswachstum und die Verwirklichung sozialer Ziele spielt, sollten die Regierungen eine qualitätsvolle Erstausbildung fördern und, wo dies mit den nationalen Gepflogenheiten vereinbar ist, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ein Umfeld schaffen, das einer Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung förderlich ist, und zwar durch:

- Einrichtung eines Systems zur Anerkennung neuer Kompetenzen, die sich Erwachsene durch Weiterbildung und Berufserfahrung angeeignet haben; das System sollte sich auch auf die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen von Neuzuwanderern erstrecken.
- Gewährleistung einer stärker nachfrageorientierten Weiterbildung, die effektiver auf die sich wandelnden Qualifikationsanforderungen der Unternehmen reagiert, sowie Förderung der Qualität des Weiterbildungsangebots, u.a. durch Leistungskontrollen bei den Anbietern.
- Unterstützung von Weiterbildungsprogrammen – z.B. Bildungsgutscheine, Bildungsurlaub oder Systeme zur Kombination von Arbeits- und Weiterbildungsphasen –, u.a. durch die Einrichtung von Mechanismen für eine anteilige Finanzierung durch Private und die Beseitigung bestehender Ungleichheiten bei der Weiterbildung durch wirksame Weiterbildungsangebote für sozial benachteiligte Gruppen, insbesondere Geringqualifizierte;
- Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Ausbildungsverträgen durch Lockerung der Altersgrenzen und flexible Entgeltregelungen;
- Ausrichtung eines Teils der Beschäftigungsprogramme auf die besonderen Bedürfnisse sozial benachteiligter Gruppen, u.a. über den zweiten Bildungsweg.

D2. Um den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu erleichtern, ist es wichtig:

- die Zahl der Schulabbrecher zu verringern und sicherzustellen, dass junge Menschen Qualifikationen erwerben, die den Arbeitsmarktanforderungen entsprechen, u.a. durch eine Ausdehnung der berufsbildenden Programme, eine Verstärkung der Verknüpfungen zwischen allgemeinbildenden und berufsbildenden Zweigen und eine Verbesserung der Berufsberatung;
- die Kombination von Bildung und Arbeit zu erleichtern, insbesondere durch bessere Berufsausbildungssysteme oder mehr informelle Kanäle.

*
* *

Die neu formulierte Strategie wird in einer Weise umgesetzt werden müssen, die mit dem institutionellen Rahmen und den Praktiken der jeweiligen Länder in Einklang steht. Die Einführung einiger der empfohlenen Maßnahmen wird möglicherweise auf heftigen Widerstand stoßen, da ihre Kosten in der Regel überproportional stark zu Lasten einzelner, u.U. gut organisierter Gruppen gehen, während ihre Vorteile eher diffuser Natur sind und/oder nicht organisierten Gruppen zugute kommen. Zudem werden die Kosten bereits in einem frühen Stadium des Reformprozesses sichtbar werden, während die Vorteile erst im Laufe der Zeit zu Tage treten.

Umsetzungsprobleme dürfen jedoch kein Grund für Untätigkeit sein. Wenn Aktionen unterbleiben, werden die Arbeitsmarktergebnisse weiterhin unzureichend sein, und das vorhandene Potenzial zur Anhebung des Lebensstandards wird nicht realisiert werden können, und dies in einer Zeit, wo der Lebensstandard zunehmend durch den von der Bevölkerungsalterung ausgehenden Druck bedroht wird. Die von einigen Ländern in den letzten zehn Jahren erzielten Erfolge machen deutlich, was erreicht werden kann, wenn der nötige politische Reformwille vorhanden ist.

Anhang

Die Beschäftigungsstrategie von 1994: Die zehn großen Empfehlungen

1. Geeignete Zielorientierung der makroökonomischen Politik, um das Wachstum zu fördern und es in Verbindung mit einer zweckmäßigen Strukturpolitik auf eine dauerhafte, d.h. inflationsfreie, Basis zu stellen.
2. Förderung der Schaffung und Verbreitung von technologischem Know-how durch Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Technologieentwicklung.
3. Erhöhung der von Arbeitnehmern und Arbeitgebern freiwillig angestrebten Flexibilisierung der (kürzerfristigen wie auch der Lebens-)Arbeitszeit.
4. Förderung eines günstigen Klimas für die Entfaltung der unternehmerischen Initiative durch Beseitigung der Hindernisse und Restriktionen für Unternehmensgründung und -expansion.
5. Vergrößerung der Flexibilität der Lohn- und Arbeitskosten, namentlich bei den jüngeren Arbeitnehmern, durch Beseitigung der Restriktionen, die eine Anpassung der Löhne an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten und das individuelle Qualifikationsniveau verhindern.
6. Reform der Beschäftigungsschutzbestimmungen, die eine Ausweitung der Beschäftigung im privaten Sektor hemmen.
7. Stärkere Betonung und effizientere Gestaltung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.
8. Verbesserung der Qualifikationen und Fähigkeiten der Arbeitskräfte durch weitreichende Reformen der Bildungs- und Ausbildungssysteme.
9. Reform des Systems des Arbeitslosengelds und der damit zusammenhängenden Leistungen – sowie ihrer Wechselwirkungen mit dem Steuersystem –, um die grundlegenden Ziele der sozialen Gerechtigkeit auf eine Weise zu erreichen, die die effiziente Funktionsweise der Arbeitsmärkte weit weniger beeinträchtigt, als es bisher der Fall ist.
10. Verstärkung des Produktmarktwettbewerbs, um monopolistische Tendenzen einzudämmen und Insider-Outsider-Mechanismen abzuschwächen und dabei gleichzeitig zu einer innovativeren und dynamischeren Wirtschaft beizutragen.