

Der OECD Employment Outlook 2010 – eine Quelle für policy learning?

Roland Schneider

Mit ihrer Beschäftigungs-Studie 1994¹ und ihren nicht nur von den Gewerkschaften kritisierten Empfehlungen zur Deregulierung von Arbeitsmärkten hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wichtige Impulse für die Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik wie auch für die arbeitsökonomische Forschung gegeben. Seitdem hat der *Employment Outlook* der OECD, der einmal jährlich über die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation im OECD-Raum sowie über neue Befunde arbeitsmarktökonomischer und -politischer Analysen informiert, an Bedeutung gewonnen. Sein Zuschnitt sowie seine Kontinuität haben den Employment Outlook für Akteure der Arbeitsmarktpolitik zu einer Quelle des policy learning gemacht: Er ermöglicht seinen Nutzern nicht nur einen weit gefassten Überblick über die Felder der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie über Organisationen und Institutionen, er stimuliert auch Lernprozesse in der OECD-weiten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Zugleich fordert er aber immer wieder Einspruch und Kritik heraus. Die von der OECD vertretene Position, dass eine Deregulierung von Arbeitsmärkten der Schlüssel zu beschäftigungs- wie wirtschaftspolitischem Erfolg sei, hat ihr vehement Kritik eingebracht. Letztlich hat diese Kritik zur Überprüfung der OECD-Beschäftigungsstrategie geführt und Zweifel am Paradigma der Arbeitsmarktderegulierung untermauert.² Die Auseinandersetzung mit dieser Kritik, Versuche ihrer ökonometrischen Entkräftigung sowie das Bemühen zur Begründung von „Strukturreformen“ auf Arbeitsmärkten haben sich dann wiederum im Employment Outlook sowie in anderen OECD-Publikationen niedergeschlagen. Inwieweit der Employment Outlook 2010 den arbeitsmarkt- und beschäftigungs-

politischen Akteuren den richtigen Weg weist, ist Thema dieses Beitrags.

DER EMPLOYMENT OUTLOOK 2010

Um einen Befund vorwegzunehmen: Die Analysen und Befunde des Employment Outlook 2010 eröffnen durchaus neue, wenn zugleich auch begrenzte Möglichkeiten des policy learning. Unter dem Titel „Die Beschäftigungskrise überwinden“, befasst er sich mit den Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt.³ Ausführlich analysiert werden Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, insbesondere der Einsatz der Kurzarbeit (Kapitel 1), sowie Auswirkungen der globalen Krise auf die Arbeitsmärkte „aufstrebender Volkswirtschaften“ wie Brasilien, Chile, China, Indien, Indonesien, der Russischen Föderation, Südafrika und der Türkei (Kapitel 2). Fragen nach dem Einfluss institutioneller und politischer Determinanten der Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt stehen im Mittelpunkt eines Kapitels (3), das nach Erklärungen für international unterschiedliche Muster der Arbeitsmarktfluktuation sucht. Das abschließende Kapitel (4) ist dem Bemühen gewidmet, Vor- und Nachteile von Teilzeitarbeit zu bewerten.

OECD-WEITE BESCHÄFTIGUNGS-LÜCKE VON MEHR ALS 18 MIO. ARBEITSPLÄTZEN

Als der Employment Outlook 2010 erschien, ging die OECD davon aus, dass die Arbeitslosigkeit im 3. Quartal 2010 einen Höchststand bei einer Arbeitslosenquote von 8,6 % erreichen und bis zum Ende des Jahres 2011 auf 8 % sinken würde. Doch nachdem die jüngste OECD-Konjunkturprognose eine nachlassende Kraft des aktuellen Aufschwungs konstatierte, gilt die

Beschäftigungsprognose des Employment Outlook 2010 als überholt. Vieles verweist auf fortdauernden beschäftigungspolitischen Handlungsdruck. Unterstrichen wird dies von der Zahl der Arbeitsplätze, die geschaffen werden müssen, um den Beschäftigungsstand vom Dezember 2007 bis zum Ende des Jahres 2011 wieder zu erreichen.

Die aktuelle Beschäftigungslücke veranschlagt die OECD auf knapp 18 Mio. Arbeitsplätze. Dies entspricht 3,3 % des gegenwärtigen Beschäftigungsvolumens über alle Mitgliedsländer hinweg. Deutlich darüber liegen die Anteile in Ländern, deren Arbeitsmärkte von der Krise besonders hart getroffen wurden, darunter Irland (17 %), Spanien (11 %) und die USA (7,6 %). Zu Recht weist der Employment Outlook darauf hin, dass die Beschäftigungslücke das Arbeitsmarktgescchehen in der Krise, insbesondere den Stellenabbau,

1 OECD (1994): Beschäftigungs-Studie. Fakten. Analysen. Strategien. Arbeitslosigkeit im OECD-Raum 1950–1995, Paris.

2 Siehe OECD (2006): Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen – Politiklektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie (Kurzfassung), Paris.

3 OECD (2010a): Employment Outlook 2010. Moving Beyond the Jobs Crisis, Paris. Detaillierte Informationen über den Employment Outlook 2010 sowie über frühere Ausgaben finden sich auf der OECD-Homepage unter www.oecd.org/els/employment/outlook.

Roland Schneider ist Referent beim Trade Union Advisory Committee (TUAC), dem Beratungsausschuss der Gewerkschaften bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik.
e-mail: tuac@tuac.org

nicht ausreichend widerspiegelt. Unzureichend berücksichtigt sind auch Unterbeschäftigung sowie Arbeitskräfte, die dem Arbeitsmarkt zwar zur Verfügung stehen, aber die Jobsuche bereits aufgegeben haben.

Anlässlich unterschiedlicher Krisenreaktion nationaler Arbeitsmärkte betont der aktuelle Employment Outlook, dass Unternehmen in den USA, Neuseeland und Spanien mit aggressiven Maßnahmen des Belegschaftsabbaus auf den Produktionsrückgang reagiert haben. Er liefert aber keine Belege dafür, dass Unternehmen in anderen Ländern durch Arbeitsmarktinstitutionen an Entlassungen gehindert wurden. Dort, wo Entlassungen nicht oder nur in geringerem Masse vorgenommen wurden, erfolgten Personalanpassungen durch eine drastische und von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten unterstützte temporäre Verkürzung der Arbeitszeit. Mit Nachdruck gilt dies für das Instrument der Kurzarbeit, das in 22 der 30 OECD-Länder zum Einsatz gelangte.⁴

KURZARBEIT – ARBEITSMARKTPOLITISCH BEDEUTSAME EFFEKTE ...

Der Employment Outlook 2010 bekräftigt, dass Kurzarbeit im Verlauf der Krise beachtliche Erfolge bei der Vermeidung von Entlassungen hatte und zur Sicherung von Beschäftigung beigetragen hat. Angaben der Bundesregierung nutzend, wird die Zahl der potenziell durch Kurzarbeit gesicherten Arbeitsplätze für Deutschland mit 350.000 angegeben. Sie basiert auf der Umrechnung des durch Kurzarbeit ausfallenden Arbeitszeitvolumens in potentielle Vollzeit-Arbeitsplätze. Eine ambitionierte ökonometrische Analyse auf der Grundlage von Daten für 19 Länder über den Zeitraum von 2003 bis zum 3. Quartal 2009 bestätigt gleichfalls arbeitsmarktpolitisch bedeutsame Effekte der Kurzarbeit. Allerdings gelangt sie zu geringeren Beschäftigungseffekten.

Für Belgien, so die Analyse, fiel der Beschäftigungsrückgang infolge der Kurzarbeit um 1,3 Prozentpunkte niedriger aus als es ohne sie der Fall gewesen wäre. Für Deutschland, Finnland und Japan war der Beschäftigungsabbau im Durchschnitt um 0,75 Prozentpunkte geringer als bei Verzicht auf Kurzarbeit. Für Japan wird der Netto-Effekt der durch Kurzarbeit gesicherten Arbeitsplätze auf 400.000 geschätzt, für Deutschland auf weit über

200.000. Gleichwohl liegt dieser Wert erheblich unter jenem, der dem rechnerischen Vollzeit-Arbeitsplatzpotenzial der Kurzarbeit entspricht. Die Differenz zwischen beiden Größen verweist der OECD zufolge auf hohe und beschäftigungsunwirksame Mitnahmeeffekte der Kurzarbeit; für Deutschland werden diese auf etwa ein Drittel der Förderung geschätzt.⁵

... AUF KOSTEN HOHER MITNAHMEEFFEKTE UND SOZIALER SEGREGATION?

Zu den Mitnahmeeffekten zählt u. a. die Zahlung von Kurzarbeitergeld für Beschäftigte, deren Arbeitsplätze im Anschluss an die Krise auch ohne Förderung fortbestanden hätten. Ebenso zählen dazu jene Fälle, in denen in der Krise „subventionierte“ Arbeitsplätze im Konjunkturaufschwung doch noch abgebaut werden, mithin Fälle, bei denen der Eintritt der Arbeitslosigkeit nicht verhindert, sondern hinausgezögert wurde. Im Hinblick auf die Beschäftigungsstruktur geht die OECD von einer konservierenden Wirkung der Kurzarbeit aus; werde sie zu lange gewährt, hemme sie tendenziell den Strukturwandel der Wirtschaft. Dies war für sie Anlass, gegen die Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld zu argumentieren.⁶ Empirische Belege zur Unterstützung dieser Kritik bietet der Employment Outlook allerdings nicht. Stattdessen verweist er auf einen engen Zusammenhang zwischen dem Grad der Rigidität nationaler Arbeitsmärkte und der Anwendung der Kurzarbeit. Starre Arbeitsmärkte, so die Botschaft, erfordern ein hohes Maß an Arbeitszeitflexibilisierung.

Abgerundet wird dieses Bild von der Kehrseite der Kurzarbeit, welches eher von Vorbehalten als von Fakten gestützt wird, durch die Behauptung, Kurzarbeit komme lediglich den Stamm-, nicht aber den Randbelegschaften zugute. Verwiesen wird dabei auf fehlende empirische Evidenz zugunsten positiver Wirkungen der Kurzarbeit für Leiharbeiter. Diese mag in der Tat fehlen, allerdings kann daraus weder auf neue Linien der Arbeitsmarktsegregation durch Kurzarbeit noch auf eine ihr fehlende Gerechtigkeitskomponente geschlossen werden, zumindest nicht im deutschen Fall.⁷

KURZARBEIT – HEMMNIS FÜR EINEN BESCHÄFTIGUNGSWIRKSAMEN AUFSCHWUNG?

Dass Kurzarbeit trotz ihrer – auch von der OECD wiederholt eingestandenen – beschäftigungsunwirksamen Effekte nicht zu den präferierten Instrumenten der OECD zählt, wird auch daran deutlich, dass der Employment Outlook vor einer Verringerung der Beschäftigungsintensität eines Aufschwungs durch das „Horten von Arbeitskräften“ (labour hoarding) im Zuge von Kurzarbeit warnt. Aus einem Vergleich der Produktivitätsentwicklung über 85 Rezessionen und Anfangsphasen der Konjunkturbelebung in 24 Ländern wird geschlossen, dass ein nachhaltiges Horten von Arbeitskräften die Risiken eines beschäftigungslosen Aufschwungs vergrößere und das Fortbestehen oder eine Zunahme von Sockelarbeitslosigkeit begünstige. Letztere deute darauf hin, so der Employment Outlook, dass Deutschland und Japan einem höheren Risiko eines beschäftigungslosen Aufschwungs ausgesetzt seien als die USA, wo das Horten von Arbeitskräften während einer Rezession praktisch unbekannt ist.⁸ Diese Vermutung wird nicht nur von der aktuellen Beschäftigungsentwicklung in Deutschland und den USA in Zweifel gezogen. Sie ist auch arbeitsmarkt- und sozialpolitisch problematisch – sie setzt voraus, dass eine erhebliche Zunahme der Arbeitslosigkeit einem beschäftigungsunwirksamen Aufschwung vorausgehen muss.

Kurzum, die OECD sieht in Kurzarbeit auch ein Mittel, das eine beschäftigungsunwirksame Konjunkturerholung erschwert. Unter wachsendem Konsolidierungsdruck öffentlicher Haushalte befürwortet sie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die auf die Re-Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit sowie auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote zielen. Allgemeine Subventionen von Beschäftigung oder von Einstellungen sollten abgelöst

4 Ebd., S. 57 und 98ff.

5 Ebd., S. 72.

6 So fordert die OECD im „Wirtschaftsbericht Deutschland 2010“ Anreize für einen raschen Ausstieg aus der Kurzarbeit, vgl. OECD (2010b): Wirtschaftsbericht Deutschland 2010, Paris, S. 48.

7 Der OECD scheint entgangen zu sein, dass Kurzarbeit durch Beschluss der Bundesregierung auch für Beschäftigte in Leih- und Zeitarbeit geöffnet und durch das Konjunkturpaket II weiter verbessert wurde.

8 OECD (2010a), a.a.O., S. 77.

werden durch eine Förderung, die zusätzliche Neueinstellungen für Unternehmen attraktiver macht (marginal employment subsidies). Eine solche Förderung, die beispielsweise Sozialabgaben des Arbeitgebers in Abhängigkeit von Netto-Neueinstellungen verringert, wurde bisher allerdings nur in wenigen Ländern praktiziert.⁹

INSTITUTIONELLE UND POLITISCHE DETERMINANTEN DER ARBEITS-MARKTFLUKTUATION

International bestehende Unterschiede in der Arbeitskräfteallokation zwischen Unternehmen und Industrien verweisen der OECD zufolge darauf, dass Arbeitsmarktinstitutionen wie Kündigungsschutz, Arbeitslosenunterstützung sowie Produktmarktregulierungen wichtige Determinanten von Einstellungen und Entlassungen sind. Zwischen 20 und 30 % der internationalen Unterschiede in der Arbeitsmarktfliktuation, so der Employment Outlook, lassen sich mit „rigidem“ Kündigungsschutz erklären. Eine negative Wirkung auf die Arbeitsmarktfliktuation konnte für Mindestlöhne nicht nachgewiesen werden.

Der Employment Outlook bezweifelt, dass der analysierte Zusammenhang zwischen Institutionen des Arbeitsmarktes und Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gilt. Unstrittig sei, dass eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Verringerung des Kündigungsschutzes zu wachsender Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen und zu negativen Verteilungseffekten führen könne. Beschäftigte, die im Anschluss an Flexibilisierungsmaßnahmen ihren Arbeitsplatz verlieren, erfahren häufig einen Einkommensverlust sowie eine Verschlechterung von Arbeitsbedingungen. Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsmarktflexibilität, so heißt es deshalb zutreffend, seien „nicht zu jeder Zeit wünschenswert.“¹⁰

Im Zusammenhang mit negativen sozialen Folgen der Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen unterstreicht der Employment Outlook die Bedeutung einer angemessenen Arbeitslosenunterstützung. Sie begünstigt die Arbeitsmarktfliktuation; sie erleichtert die Arbeitssuche und trägt dazu bei, dass bei Neueinstellungen Qualifikationsanforderungen und -profil besser in Übereinstimmung gebracht werden können. Aus diesem Grund emp-

fiehlt der Employment Outlook, die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten mit der Gewährleistung einer angemessenen Arbeitslosenunterstützung – als zentrales Element aktivierender Arbeitsmarktpolitik – zu verknüpfen. Kurz: Der Ruf nach Flexicurity wird bekräftigt.

TEILZEITARBEIT – MEHR VOR- ALS NACHTEILE?

In allen Ländern hat Teilzeitarbeit in der jüngsten Vergangenheit zugenommen. 2007 waren OECD-weit nahezu 17 % aller Beschäftigten im Rahmen von Teilzeitarbeit tätig. In vielen Ländern der OECD, darunter auch Deutschland, arbeiten mehr als 20 % der Beschäftigten in Teilzeitarbeit; gut die Hälfte von ihnen sind erwachsene Frauen. Ausgehend davon fragt der Employment Outlook, ob bzw. warum Teilzeitarbeit mit Nachteilen für die Beschäftigten verbunden ist und warum dennoch viele Beschäftigte sich zugunsten von Teilzeitarbeit entscheiden.

Die Absicht, eine Bilanz zugunsten der Vorteile von Teilzeitarbeit zu präsentieren, scheitert kläglich an den Fakten. Noch immer geht Teilzeitarbeit mit vielen Nachteilen einher. Niedrigere Löhne und Gehälter, kein oder nur begrenzter Zugang zu betrieblicher Weiterbildung, unzureichende Aufstiegsmöglichkeiten sowie geringere Arbeitsplatzsicherheit zählen dazu. Armut ist unter Teilzeitbeschäftigte mehr als doppelt so hoch wie unter Beschäftigten in Vollzeit. Und nur einem geringen Teil von ihnen gelingt es, in ein reguläres Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Die zahlreichen Nachteile der Teilzeitarbeit werden aus der Sicht der OECD jedoch durch Vorteile kompensiert, nämlich durch „bessere Möglichkeiten der Kontrolle der Arbeitszeit“ durch Teilzeitbeschäftigte gegenüber Beschäftigten auf Vollzeit-Arbeitsplätzen sowie durch angeblich bessere Arbeitsbedingungen in Teilzeitarbeit: Teilzeitbeschäftigte in vielen Ländern seien weniger oft zu unsozialen Arbeitszeiten (Sonntags- und Nachtarbeit) beschäftigt und klagten seltener über Stress und andere gesundheitsbeeinträchtigende Risiken am Arbeitsplatz.¹¹ Empirisch belegt werden diese „Vorteile“ allerdings nicht.

Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung – mit Ausnahmen in Deutschland, Italien und Spanien – erfolgte den Angaben zufolge maßgeblich auf der Basis von Frei-

willigkeit. Danach waren 2007 im Durchschnitt nur 17 % der Teilzeitbeschäftigten „unfreiwillig“ tätig. Als unfreiwillig beschäftigt gelten Arbeitskräfte, die Teilzeitarbeit verrichten, aber eine Beschäftigung mit einem höheren Stundenvolumen anstreben. Nicht ohne Grund wird der Hinweis auf die vorherrschende Freiwilligkeit in der Teilzeitarbeit an anderer Stelle des Kapitels relativiert. Eine scheinbar freiwillige Entscheidung zugunsten von Teilzeitarbeit, so heißt es, „ist vielfach geprägt von externen Zwängen.“¹²

Gleichwohl wird weder darin noch in anderen mit Teilzeitarbeit verbundenen Problemen ein Anlass dafür gesehen, zu überprüfen, ob und warum Teilzeitarbeit die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten am Arbeitsmarkt verstärkt und welche Konsequenzen sich daraus für Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming ergeben. Aus Sicht der OECD genügen marktförderliche Bedingungen und Anreize, damit Probleme der Teilzeitarbeit durch individuelles Handeln gelöst werden können. Bisherige Erfahrungen mit der Teilzeitarbeit wie mit Ansätzen einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben stehen dem allerdings entgegen.

DIE ZUKUNFT DER ARBEITSMARKT-FORSCHUNG IN DER OECD

Die Überprüfung der OECD-Job-Strategie hat belegt, dass Beschäftigungserfolge nicht in erster Linie durch Deregulierung von Arbeitsmärkten und die Demontage des Sozialstaates, sondern durch effektive Koordination makroökonomischer Politik im Verbund mit Sozial- und Tarifpolitik sowie sozialem Dialog erzielt wurden. Diese Erkenntnis scheint zunehmend ins Abseits zu geraten. Jüngere Ausgaben des Employment Outlook lassen erkennen, dass sich die Analysen der OECD zunehmend darauf konzentrieren, das Wirken von Arbeitsmarktinstitutionen sowie die ihnen zugeschriebenen Rigiditäten und Ineffizienzen auf dem Arbeitsmarkt zu analysieren.

Die Re-Fokussierung von OECD-Untersuchungen auf Arbeitsmarktinstitutionen mag den Interessen und Erwartungen der wirtschaftswissenschaftlich-universi-

9 Ebd., S. 80ff.

10 Ebd., S. 199.

11 Ebd., S. 225.

12 Ebd., S. 242.

tären Arbeitsmarktforschung entgegenkommen. Es muss aber bezweifelt werden, ob dies auch für Regierungen und Akteure der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gilt. Auseinandersetzungen um die Aktualisierung und Erweiterung des OECD-Indikators für sozialen Beschäftigungsschutz unterstreichen dies. Die Absicht des Sekretariats, die Ergebnisse der Aktualisierung im Employment Outlook

2009 zu veröffentlichen, wurde im Anschluss an gewerkschaftliche Kritik und Interventionen von Regierungsvertretern aufgegeben. Gegen eine Einengung künftiger Analysen spricht auch die Begrenzung der Rolle der OECD als Beratungsinstitution im G-20-Prozess; für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Beratung ist die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die koordinierende Institution. Die OECD

muss sich deshalb daran erinnern lassen, dass Fortschritte in der Arbeitsmarktpolitik und -forschung nicht dem Festhalten an alten Glaubenssätzen und dürftigen Belegen, sondern der Gewinnung neuer und robuster Evidenz sowie der Anpassung alter Glaubenssätze an neues Wissen entspringen.