

Übersicht
OECD-Beschäftigungsausblick
Juni 2001

Overview
OECD Employment Outlook - June 2001

Die Übersichten enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich (www.oecd.org).

Diese Übersicht ist keine amtliche OECD-Übersetzung



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Inhaltsverzeichnis

EINFÜHRUNG

Abstimmung sozial- und beschäftigungspolitischer Ziele

Kapitel 1 JÜNGSTE ARBEITSMARKTENTWICKLUNGEN UND -AUSSICHTEN

Zusammenfassung

Einleitung

Schlussfolgerungen

Kapitel 2 WENN GELD KNAPP IST: ARMUTSDYNAMIK IN DEN OECD-LÄNDERN

Zusammenfassung

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

Schlussfolgerungen

Kapitel 3 MERKMALE UND QUALITÄT DER ARBEITSPLÄTZE IM DENSTLEISTUNGSSEKTOR

Zusammenfassung

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

Schlussfolgerungen

Kapitel 4 VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF: ELTERN DEN EINSTIEG INS ERWERBSLEBEN ERLEICHTERN

Zusammenfassung

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

Schlussfolgerungen

Kapitel 5 BESCHÄFTIGUNG VON AUSLÄNDISCHEN ARBEITSKRÄFTEN: AUSSICHTEN UND AKTUELLE PROBLEME IN OECD-LÄNDERN

Zusammenfassung

Einleitung

Wichtigste Ergebnisse

EINFÜHRUNG

Abstimmung sozial- und beschäftigungspolitischer Ziele

Der wachsende Wohlstand hat die Armut nicht beseitigt, und die OECD-Länder versuchen die soziale Ausgrenzung zu mindern ...

Obgleich die Verbesserung der Wirtschaftslage und die niedrige bzw. rückläufige Arbeitslosigkeit in vielen OECD-Ländern einen gewissen Rückgang der Armutsraten zur Folge hatte, leben immer noch viele Menschen in Armut. Selbst wenn das für das physische Überleben dieser Personen erforderliche Existenzminimum gedeckt werden kann, ist ihr Haushaltseinkommen für die Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards unzureichend, so dass für sie und ihre Familienangehörigen ein besonders hohes Risiko der sozialen Ausgrenzung besteht. Um diese Gefahr möglichst klein zu halten, ist es ein gemeinsames Ziel aller OECD-Länder, das Ausmaß und die Verfestigung von Armut zu vermindern.

... häufig durch beschäftigungssteigernde Strategien ...

Die staatlichen Maßnahmen tragen auch weiterhin den Bedürfnissen jener Rechnung, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht mehr in der Lage sind; in vielen OECD-Ländern werden aber neue Strategien zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung für solche Erwerbspersonen umgesetzt, die noch auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen können*. Ein Grundelement dieser Strategien ist häufig das Ziel einer verstärkten Beschäftigungsförderung. Dieses Konzept wird bisweilen als „beschäftigungsorientierte Sozialpolitik“ bezeichnet und bedingt in den meisten Fällen die engere Koordinierung von Sozial- und Beschäftigungspolitik.

... sowie den Versuch, negative Effekte auf Arbeitsangebot und -nachfrage zu vermeiden.

Für eine engere Koordinierung der Sozial- und Beschäftigungspolitik gibt es stichhaltige Gründe. Mangelhaft konzipierte sozialpolitische Maßnahmen können eine Ursache für strukturelle Arbeitslosigkeit sein. So können z.B. Einkommenstransferprogramme die Arbeitsbereitschaft schwächen, wenn sie mit zu hohen Lohnersatzleistungen, zu laxen Anspruchsregelungen und -kontrollen sowie einer sehr hohen De-facto-Besteuerung von Arbeitseinkommen einhergehen. Steuern als Gegenstück der Sozialleistungen können ebenfalls der Nachfrage nach Arbeitskräften entgegenwirken, indem sie die indirekten Arbeitskosten erhöhen. In diesem Sinne wurde in der OECD-Beschäftigungsstrategie eine Reform der Steuer- und Transfersysteme im Blick auf die Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten als eine grundlegende Orientierung identifiziert, und viele Länder haben in den letzten Jahren bereits einschlägige Reformen umgesetzt.

* Im Oktober 2000 wurde von der OECD und dem Sozialministerium des Vereinigten Königreichs gemeinsam eine Konferenz über derartige Strategien veranstaltet. Die Ergebnisse dieser Konferenz wurden in *Opportunity for All*, joint OECD/UK Conference Report 2000, Department of Social Security, London, Februar 2001, veröffentlicht.

Diese Strategien zu verfolgen und dabei gleichzeitig die Armut zu bekämpfen, ist jedoch keine einfache Aufgabe.

Reformen in diesem Bereich können jedoch erhebliche Zielkonflikte mit sich bringen, und es ist die Aufgabe der Politik, die folgende Frage zu beantworten: Wird eine Neugestaltung der Sozialpolitik zur Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse auch dazu beitragen, traditionelle sozialpolitische Aufgaben wie die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung besser erfüllen zu können? Wengleich die politischen Entscheidungsträger in vielen Ländern bestrebt sind, diese Frage zu bejahen, ist ein solches Ergebnis doch an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft, die oft nicht präzisiert werden.

Sozial- und beschäftigungspolitische Ziele können eine positive Wechselwirkung entfalten, da Arbeit die sicherste Einkommensquelle ist...

Der komplementäre Charakter sozial- und beschäftigungspolitischer Ziele wird anhand der Beobachtung deutlich, dass günstigere Beschäftigungs- und Verdienstaussichten für viele einkommensschwache Familien das beste Mittel sind, ein angemessenes Einkommen und eine vollständige gesellschaftliche Integration zu erzielen. Daraus folgt, dass eine bessere Verknüpfung von Sozial- und Beschäftigungspolitik die Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen verstärken könnte, da so die Arbeitsvermittlung und die beruflichen Perspektiven erwachsener Personen aus einkommensschwachen Familien gefördert werden.

... umgekehrt könnten jedoch arbeitsfördernde Maßnahmen auch die Armut verstärken ...

Bei einer weniger optimistischen Betrachtungsweise könnte hervorgehoben werden, dass manche Veränderungen der Sozialpolitik, die als potentiell beschäftigungsfördernd identifiziert wurden, die Armut zum Teil zu vergrößern statt zu verringern drohen. Das prägnanteste Beispiel sind Leistungskürzungen, die entweder umfassend (um z.B. trotz Verminderung der Abgabenlast einen ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten) oder gezielt (etwa nur für Nichterwerbstätigen-Haushalte, um einen stärkeren Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu schaffen) vorgenommen werden können. Allerdings sind damit durchweg vielschichtige Wechselwirkungen zwischen sozial- und beschäftigungspolitischen Zielen verbunden. Leistungskürzungen können letztlich über vielfältige Mechanismen auf den Arbeits- und Produktmärkten, die die Einkommenseinbußen wieder wettmachen, Impulse für eine Beschäftigungsausweitung geben. Ein Beschäftigungszuwachs kann wiederum die soziale Integration fördern.

... wenn bei ihrer Konzipierung grundlegende Armutursachen außer Acht gelassen wurden ...

Um eine wirksame beschäftigungsorientierte Sozialpolitik zu konzipieren, bedarf es demnach zunächst einer sorgsam Analyse der Armutsursachen. Kapitel 2 dieser Ausgabe liefert mit einer Dokumentation der Verlaufsmuster und Determinanten der Armut – Ausmaß, Zu- und Abgänge, Verfestigung –, allgemein mit dem Begriff der „Armutsdynamik“ bezeichnet, einen Beitrag zu einer solchen Analyse. Obgleich die jährlich gemessenen Armutsquoten der einzelnen Länder große Unterschiede aufweisen, bestehen andererseits auch erhebliche Ähnlichkeiten, was das Abgleiten in und die Überwindung bzw. die Fortdauer von Armutslagen betrifft. Zusammen mit jüngsten OECD-Analysen von Ausmaß und Ursachen der zunehmenden Einkommensungleichheit trägt die Analyse in Kapitel 2 zur Charakterisierung des sich verändernden Terrains bei, auf dem beschäftigungsorientierte sozialpolitische Maßnahmen greifen müssen.

... so zum Beispiel, dass Armut für viele lediglich vorübergehende Einbußen, für andere aber eine langfristige Falle

Aus der Analyse ergibt sich das scheinbare Paradoxon, dass Armut sowohl ein vorübergehender Zustand sein als auch langfristig zu einer Falle werden kann. Viele Armutskrisen bedeuten für Personen mit längerfristig angemessenem Einkommen lediglich temporäre Einbußen. Üblicherweise bringen jedoch Personen viele Jahre in Armutslagen zu und weisen im Durchschnitt auch dauerhaft Einkommen unter der

bedeutet.

Armutsschwelle auf (die Armutsschwelle wird in Kapitel 2 definiert mit weniger als 50% des Medianeinkommens). In den zwölf EU-Ländern, die in Kapitel 2 untersucht werden, lag bei 59% der in einem beliebigen Jahr um die Mitte der neunziger Jahre von Armut betroffenen Personen (aktuellere Daten liegen nicht vor) das durchschnittliche Einkommen über mehrere Jahre hinweg ständig unter der Armutsgrenze. Der entsprechende Anteil dieser so genannten „permanent einkommensarmen Gruppe“ lag in Kanada bei 67% und in den Vereinigten Staaten bei 78%. Wiederholte Armutphasen dienen mit als Erklärung für lang anhaltende Armutsfälle, obgleich die Armutsgrenze alljährlich immer wieder unterschritten und überwunden wird. Die Ergebnisse für die OECD-Länder zeigen, dass die Mehrheit der Betroffenen, die in einem gegebenen Jahr aus der Armut herausfinden, nach kurzer Zeit meist erneut in eine Armutslage abgeleitet.

Bei den Maßnahmen sollte zwischen Personen unterschieden werden, die vorübergehend auf Unterstützung angewiesen sind, und solchen, bei denen längerfristig die Gefahr der Ausgrenzung besteht.

Eine wirkungsvolle beschäftigungsorientierte Sozialpolitik muss die stark voneinander abweichenden Erwerbsbiographien und die unterschiedlichen Aussichten der in einem beliebigen Jahr von Armutslagen Betroffenen berücksichtigen. Handelt es sich tatsächlich nur um eine vorübergehende Armutphase, können staatliche Interventionen sich vielleicht auf temporäre Einkommenshilfen beschränken, z.B. in Form von Arbeitslosengeld und anderen Sozialversicherungsprogrammen, die mit minimalen Arbeitsvermittlungsdiensten gekoppelt werden. Bei Personen, die in eine Armutsfalle geraten sind, die über längere Zeit mit einem niedrigen Lebensstandard und sozialer Ausgrenzung einhergeht, müssen unbedingt die Barrieren erkannt und überwunden werden, die den Betroffenen die wirtschaftliche Wiedereingliederung unmöglich machen, wenn diese Personen eine vernünftige Perspektive erhalten sollen, eine Beschäftigung zu finden und zu behalten.

Für Letztere erweisen sich sowohl Qualifikationsmängel als auch familiäre Verpflichtungen als Hindernis, so dass familienfreundliche Maßnahmen gefordert sind.

Welches sind diese Barrieren? In allen Ländern bestehen starke Ähnlichkeiten hinsichtlich der persönlichen und familiären Merkmale, die für Armutsfälle charakteristisch sind. Haushalte ohne zumindest ein erwerbstätiges Mitglied sowie Haushalte mit einem Haushaltsvorstand ohne Sekundarschulabschluss und/oder Alleinerzieherhaushalte mit Kindern weisen eine stärkere Kontinuität von Armutslagen auf. Zudem ist die Verfestigung von Armutslagen bei Kindern im Allgemeinen stärker als bei Erwachsenen. So besteht eindeutig die Gefahr, dass Armut von einer Generation auf die nächste vererbt wird. Aus diesen Entwicklungsmustern lässt sich schließen, dass sowohl niedriges Verdienstpotezial (z.B. infolge von Qualifikationsmängeln und/oder dem Fehlen verwertbarer Arbeitserfahrungen) wie auch familiäre Verpflichtungen, die eine volle Ausschöpfung der potentiellen Verdienstmöglichkeiten verhindern (z.B. Betreuung von Kindern oder älteren Angehörigen), wesentliche Ursachen für langanhaltende Armutphasen bilden. Letzteres würde bedeuten, dass familienfreundliche Maßnahmen, etwa die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Mutterschaftsurlaub, Erziehungsurlaub und flexible Arbeitszeiten, wesentliche Faktoren zur Armutüberwindung sind und Müttern den Eintritt in den Arbeitsmarkt erleichtern würden (Kapitel 4 beschäftigt sich mit dem Angebot familienfreundlicher Regelungen im Arbeitsleben und analysiert deren Auswirkungen auf die Beschäftigung).

Aber auch die Armut in Erwerbstätigenhaushalten darf nicht außer Acht gelassen werden: Eine Vielzahl von Menschen ist

Eine eingehendere Untersuchung der Beziehungen zwischen Beschäftigung und Armutsdynamik gibt zusätzliche Anhaltspunkte für die Konzipierung einer beschäftigungsorientierten Sozialpolitik. Insbesondere ist hervorzuheben, dass Erwerbstätigkeit und Armut sich ziemlich häufig überlagern. Wenngleich in Erwerbslosenhaushalten die Gefahr, in eine Armutsfalle zu geraten, grundsätzlich größer ist, so entfällt doch ein großer Teil der Armutphasen auf

davon betroffen ...

Erwerbstätigenhaushalte, und zwar aus dem einfachen Grund, weil diese Gruppe einen wesentlich höheren Anteil an der Gesamtbevölkerung darstellt. Zum anderen nimmt die Überlagerung von Erwerbstätigkeit und Armut zu, wenn die Erwerbstätigkeit über mehrere Jahre betrachtet wird. Von den in einem gegebenen Jahr von Armutslagen betroffenen Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter wiesen im EU-Raum lediglich zwei von fünf und in den Vereinigten Staaten einer von fünf keinen erwachsenen Erwerbstätigen auf. Bei den Haushalten jedoch, die drei Jahre hindurch „permanent einkommensarm“ waren, sank diese Relation auf einen von vier bzw. einen von zehn. Das würde bedeuten, dass für einen Teil der Betroffenen eher Niedriglöhne und Arbeitsplatzunsicherheit als ein dauerhafter Ausschluss vom Arbeitsmarkt typische Armutserfahrungen sind.

... was Maßnahmen nahe legt, die die Arbeit lohnend gestalten und die bei richtiger Konzeption beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele gleichzeitig erfüllen.

Diese vereinfachten Aussagen über Armutssituationen zeigen, dass es nicht ausreicht, Maßnahmen zu konzipieren und umzusetzen, um Personen, die in eine Armutsfalle geraten könnten, Arbeit zu verschaffen, so wichtig dieses Ziel auch zweifellos sein mag. Aus dem verbreiteten Phänomen der Einkommensarmut ergibt sich auch, dass zu einer wirksamen beschäftigungsorientierten Sozialpolitik sowohl Transferprogramme gehören, um die zur Deckung des familiären Existenzminimums unzureichenden Erwerbseinkommen zu ergänzen, als auch Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsaussichten von Niedrigeinkommensbeziehern. Maßnahmen, die Arbeit lohnender gestalten, sind demnach wichtige Elemente einer solchen Strategie, wie in der Einführung zur letztjährigen Ausgabe ausführlich dargelegt wurde.

Derartige Maßnahmen dürften bei einer regen Arbeitskräftenachfrage besonders erfolgreich sein.

Im Wesentlichen wird eine beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in einer Wirtschaft mit lebhafter Nachfrage nach Arbeitskräften meist besser funktionieren. Es ist daher wichtig, dass die Orientierungen von makroökonomischen und strukturpolitischen Maßnahmen auf den Arbeits- und Produktmärkten die Aufrechterhaltung eines starken Beschäftigungswachstums fördern.

Wirksame Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik leisten ebenfalls einen Beitrag zur Arbeitsvermittlung.

Wirksame aktive Arbeitsmarktmaßnahmen spielen bei jeder Strategie, die darauf ausgerichtet ist, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen, ebenfalls eine große Rolle. Auch bei sehr schwer vermittelbaren Gruppen zeigt sich erfahrungsgemäß, dass scheinbar einfache und billige Maßnahmen, wie Berufsberatung und Hilfe bei der Stellensuche, zusammen mit einer Überwachung der Eigenanstrengungen der Leistungsempfänger im Hinblick auf die Arbeitssuche hilfreich sein können.

Die Politik muss ihr Augenmerk ferner auf Arbeitsplatzsicherung und Qualifikationen richten, auch wenn hier noch keine hinreichenden Informationen über die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen vorliegen.

Auch wenn Maßnahmen konzipiert werden können, um ausgrenzungsgefährdeten Personen einen Arbeitsplatz zu vermitteln, besteht doch bei vielen Betroffenen die große Gefahr, dass sie ihren Arbeitsplatz rasch wieder verlieren oder aufgeben und/oder dass ihr Einkommen nicht ausreicht, um auf Dauer aus der Armut herauszufinden. Aus diesem Grund müssen auch Arbeitsplatzsicherung und Qualifikationsverbesserung politische Anliegen sein. Bedauerlicherweise ist sehr viel weniger darüber bekannt, welche Maßnahmen in diesen wichtigen Bereichen erfolgversprechend sind. Die Forschung sollte sich dieser Fragen dringend annehmen und Lösungen ausarbeiten.

Eine wirksame Strategie erfordert eine breite Palette koordinierter sozial- und beschäftigungspolitischer

Um die Geißel der Armut und der sozialen Ausgrenzung wirksam zu bekämpfen, müssen die sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen eng miteinander verzahnt, aktiv statt passiv angelegt und speziell auf die jeweiligen nationalen Gegebenheiten abgestimmt sein. Dazu bedarf es einer Kombination von Maßnahmen, um Arbeit lohnend zu gestalten, ferner geeigneter Anreize für

Maßnahmen, die zwar nicht billig kommen, sich aber rentieren, weil weniger Humankapital vergeudet wird.

Unternehmen und Einzelpersonen, sich um solche Qualifizierungsmaßnahmen zu bemühen, wirksamer Hilfen bei der Arbeitsplatzsicherung, familienfreundlicher Maßnahmen sowie Maßnahmen, die den Wechsel aus Niedriglohnstellen fördern, und schließlich wirksamer Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese Maßnahmen sind nicht billig zu haben und müssen in eine besonnene Haushaltspolitik eingebettet sein. Mit der Zeit werden diese Investitionen jedoch das Elend und den Verlust an menschlichem Potential mindern, die den Hintergrund der trockenen Statistiken über Armut und soziale Ausgrenzung bilden.

Mai 2001

Kapitel 1

JÜNGSTE ARBEITSMARKTENTWICKLUNGEN UND -AUSSICHTEN

Besonderer Schwerpunkt arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Wofür wurden die Mittel verwendet?

Zusammenfassung

Im Sonderabschnitt dieses Kapitels werden die Tendenzen bei den staatlichen Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme anhand der OECD-Datenbank für Arbeitsmarktprogramme beschrieben und deren Korrelation mit der Arbeitslosenquote untersucht. Insbesondere wird entsprechend der von den OECD-Arbeitsministern auf ihrer Tagung von 1992 getroffenen Frage untersucht, ob die Regierungen der OECD-Länder dem Ruf gefolgt sind, „aktive“ Arbeitsmarktprogramme stärker zu betonen („aktive“ Programme zielen auf eine Unterstützung Arbeitsloser bei der Rückkehr ins Arbeitsleben ab, während „passive“ Maßnahmen die Zahlung von Arbeitslosengeld und Frührenten beinhalten). Außerdem werden die strukturellen Veränderungen bei den Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme und die neuesten, aus den Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre resultierenden Entwicklungen bei Maßnahmen und Messmethoden untersucht.

Die Ergebnisse deuten in vielen Ländern auf gewisse Anzeichen für einen behutsamen Übergang zu „aktiven“ Programmen hin. Zugleich zeigen die Erfahrungen, wie wichtig es wäre, aktive Arbeitsmarktprogramme sorgfältiger auszuarbeiten und rigorosen kurz- und langfristigen Evaluierungen sehr viel größere Bedeutung beizumessen. Einige relativ unaufwendige Maßnahmen (vor allem Hilfe und aktive Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche) haben sich für eine Vielzahl von Arbeitslosen als besonders kostenoptimal erwiesen. Die Bedeutung einer sorgfältigen zielgruppengerechten Ausrichtung wurde ebenfalls hervorgehoben. Ein anderer allgemein akzeptierter Schwerpunkt sind die weitere Verzahnung von aktiven und passiven Arbeitsmarktprogrammen sowie Verbesserungen bei der Bereitstellung „passiver“ Arbeitslosengeld- und Sozialleistungen zur Förderung einer aktiven Arbeitsmarktbeteiligung. Der aus den Daten hervorgehende ansatzweise Übergang zu „aktiven“ Programmen mag dem Wandel, der sich in der Orientierung der Arbeitsmarktpolitik vollzogen hat, möglicherweise noch nicht in vollem Umfang Rechnung tragen.

Einleitung

Nach einem Jahr mit besonders guten Wirtschaftsergebnissen schwächt sich das Wirtschaftswachstum im OECD-Raum seit dem Herbst 2000 wieder ab. In den Projektionen für 2001 wird unterstellt, dass die Wachstumsrate mit etwa 2% nur halb so hoch ist wie 2000 und der langfristig rückläufige Trend bei der Arbeitslosigkeit zum Stillstand kommt. Die konjunkturdämpfenden Kräfte werden sich allerdings im zweiten Halbjahr 2001 wohl wieder

verflüchtigen, so dass in den kommenden zwölf Monaten eine Wachstumsrate von 2,5% bis 3% erreicht werden dürfte. Die Inflation wird voraussichtlich niedrig bleiben.

In Abschnitt I des vorliegenden Kapitels werden die wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Entwicklungen im OECD-Raum untersucht, wobei den Arbeitsmarktaussichten für 2001 und 2002 besondere Beachtung gilt. Ebenfalls untersucht werden ein möglicherweise bestehender Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und strukturelle Veränderungen auf den OECD-Arbeitsmärkten mittels einer *Beveridge*-Kurven-

Analyse. Bei Abschnitt II handelt es sich um einen Sonderabschnitt, in dem die Ausgabentendenzen für „aktive“ und „passive“ Arbeitsmarktprogramme seit 1985 dokumentiert, die Veränderungen der Ausgabenstrukturen für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen untersucht und einige neuere Entwicklungen bei den Politikinstrumenten dargestellt werden.

Schlussfolgerungen

1992 bekundeten die Regierungen der OECD-Länder die Absicht, Ausgaben von „passiven“ Programmen (Arbeitslosengeldleistungen und Vorruhestandsregelungen) auf „aktive“ Programme zu verlagern, die darauf abzielen, Arbeitslosen die Rückkehr ins Arbeitsleben zu erleichtern. Wie aus dem betreffenden Abschnitt hervorgeht, wurde diese Absicht erreicht, allerdings nur in geringem Ausmaß. Zwischen 1986 und 1998 erhöhte sich die Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern zunächst auf ein Rekordniveau der Nachkriegszeit, fiel anschließend jedoch wieder auf ihren Stand von 1985 zurück. Im selben Zeitraum sind die in den OECD-Ländern für aktive Maßnahmen aufgewendeten durchschnittlichen BIP-Anteile kurzzeitig gestiegen, für

passive Maßnahmen hingegen zurückgegangen. Der durchschnittliche Anteil der Arbeitsmarktausgaben für aktive Programme hat sich demnach von 35,0% im Jahr 1986 auf 37,3% im Jahr 1998 nur geringfügig erhöht. Diese Steigerung war indessen nicht in allen Ländern festzustellen.

Die Ergebnisse deuten in vielen Ländern auf gewisse Anzeichen für eine behutsame Verlagerung zu „aktiven“ Programmen hin. Zugleich zeigen die Erfahrungen, wie wichtig es wäre, aktive Arbeitsmarktprogramme sorgfältiger auszuarbeiten und rigorosen kurz- und langfristigen Evaluierungen sehr viel größere Bedeutung beizumessen. Einige relativ unaufwendige Maßnahmen (vor allem Hilfe und aktive Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche) haben sich für eine Vielzahl von Arbeitslosen als besonders kostenoptimal erwiesen. Die Bedeutung einer sorgfältigen zielgruppengerechten Ausrichtung wurde ebenfalls hervorgehoben. Ein anderer allgemein akzeptierter Schwerpunkt sind die weitere Verzahnung von aktiven und passiven Arbeitsmarktprogrammen sowie Verbesserungen bei der Bereitstellung „passiver“ Arbeitslosengeld- und Sozialleistungen zur Förderung einer aktiven Arbeitsmarkteteiligung. Demnach dürfte die Unterscheidung zwischen „aktiven“ und „passiven“ Programmen in Zukunft an Bedeutung verlieren.

Kapitel 2

WENN GELD KNAPP IST: ARMUTSDYNAMIK IN DEN OECD-LÄNDERN

Zusammenfassung

Obleich die OECD-Länder in den vergangenen Jahrzehnten ein dynamisches Wirtschaftswachstum verzeichneten, verfügen signifikante Bevölkerungsanteile doch lediglich über ein Haushaltseinkommen, das ihnen nach den Maßstäben ihres Wohnsitzlandes keinen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Personen, die unter solchen Bedingungen leben, gelten im Allgemeinen als arm, auch wenn sie in der Lage sind, ihre materiellen Grundbedürfnisse zu befriedigen. Obleich die exakten Kriterien der Armutsmessung je nach Land variieren, ist es das gemeinsame Ziel aller Länder, die Häufigkeit und Verfestigung von Armutslagen zu mindern. Die Verschiedenartigkeit der Armutserfahrungen der einzelnen Personen und Länder erschwert jedoch die Verwirklichung dieses Ziels. Viele Analysen der Armut konzentrieren sich auf deren Ausmaß zu einem gegebenen bzw. zu einer Reihe von Zeitpunkten. Dieser Ansatz liefert zwar nützliche Informationen über den Umfang der Armut sowie ihre unterschiedliche Ausprägung im Zeitverlauf und im Ländervergleich, gibt jedoch wenig Aufschluss über individuelle Armutserfahrungen und somit auch über die optimale Methode der Armutsbekämpfung. Einige Betroffene geraten lediglich ein einziges Mal kurzfristig in eine Armutslage, während andere in einer Armutsfalle gefangen sind. Die jeweiligen Anteile vorübergehender bzw. kontinuierlicher Armutslagen sind in den einzelnen Ländern stark unterschiedlich, und dies trifft auch oft auf die Beziehungen zwischen Armutsverfestigung sowie persönlichen, familiären und sozialen Merkmalen zu. Für die Ausarbeitung wirksamer Armutsminderungsmaßnahmen ist ein genaues Verständnis der einzelnen Entwicklungsmuster und Korrelationen erforderlich.

Das vorliegende Kapitel ist insofern als Hilfestellung für die Entwicklung von Armutsminderungsmaßnahmen auf nationaler Ebene gedacht, als darin die Entwicklungsmuster und Determinanten des Auftretens von Armut, des Eintritts, der Überwindung oder Verfestigung von Armutslagen – zusammengefasst unter dem Begriff „Armutsdynamik“ – untersucht werden. Über die Armutsdynamik in einer Reihe von OECD-Ländern wurden bereits in der Vergangenheit Untersuchungen durchgeführt, von denen sich die vorliegende Arbeit jedoch insofern unterscheidet, als auch Daten für eine größere Zahl von EU-Ländern nach der EU-weiten Erhebung des europäischen Haushaltspanels mit einbezogen wurden. Die empirischen Analysen richten sich jeweils nach dem Zeitraum, über den die Entstehung von Armutslagen, deren Überwindung oder Verfestigung anhand verschiedener Datenquellen verfolgt werden können. Die kurzfristige Armutsdynamik wird für zwölf EU-Mitgliedsländer sowie für Kanada und die Vereinigten Staaten mittels eines Dreijahres-Panels untersucht. Die längerfristige Armutsdynamik über einen Zeitraum von sechs bis acht Jahren wird ebenfalls analysiert, allerdings nur für einen eingeschränkten Länderkreis (vier), für den die erforderlichen längeren Zeitreihen verfügbar waren. Die kurz- und langfristigen Paneldaten werden für tabellarische Übersichten und ökonometrische Analysen verwendet, die die Entwicklungsmuster der Armutsdynamik und deren Bezug zu familiären und persönlichen Schlüsselmerkmalen beschreiben. Zu diesen Charakteristiken zählen spezielle Merkmale des wirtschaftlichen und sozialen Umfelds, wie Bindung an den Arbeitsmarkt, vorhandene Arbeitsverdienste und andere Einkommensquellen, Familienstruktur, Bildung, Alter sowie die Struktur der staatlichen Abgaben- und Transfersysteme.

Zu den wichtigsten Ergebnissen dieser Analysen zählt das scheinbare Paradoxon, wonach Armut ein in gewisser Weise fließender Zustand ist, zugleich aber auch zu einer dauerhaften Falle werden kann. Im Allgemeinen sind Armutskrisen von kurzer Dauer, und viele kurze Armutphasen bedeuten für Personen mit längerfristig

angemessenem Einkommen wohl lediglich temporäre Einbußen. Indessen betrifft das typische „Armutsjahr“ Personen, die immer wieder Jahre in Armut zubringen und deren Einkommen im längerfristigen Durchschnitt unter der Armutsschwelle liegt, auch wenn sie gelegentlich Jahreseinkommen über der Armutsgrenze erzielen. In allen Ländern steht die Verfestigung von Armutslagen in enger Verbindung mit Erwerbslosenhaushalten oder Haushalten von Alleinerziehenden. Da diese Haushalte jedoch nur einen relativ kleinen Bevölkerungsanteil darstellen, betrifft ein großer Teil der Armutphasen gleichwohl Erwerbstätigenhaushalte bzw. Haushalte mit herkömmlichen Familienstrukturen. Die Entstehung bzw. Überwindung von Armutssituationen geht häufiger mit einer Veränderung des Beschäftigungsstatus als mit einer Veränderung der Familienstrukturen einher, obgleich zwischen beiden Faktoren enge Zusammenhänge bestehen. In den EU-Mitgliedsländern, weniger jedoch in den USA, bestehen auch enge Korrelationen zwischen den staatlichen Abgaben und Transferleistungen sowie der Entstehung bzw. der Überwindung oder Verfestigung von Armutslagen. Verglichen mit den EU-Mitgliedsländern scheinen Armutszu- und -abgänge in den Vereinigten Staaten und in Kanada stärker durch Veränderungen in der Familienstruktur bedingt zu sein, und in den Vereinigten Staaten entfällt ein vergleichsweise großer Anteil der Armutphasen insgesamt auf Haushalte mit starker Bindung an den Arbeitsmarkt.

Der engen Korrelation zwischen dem Beschäftigungsstatus und der Entstehung bzw. Überwindung oder Verfestigung von Armutslagen entspricht auch die allgemeine Stoßrichtung der beschäftigungsorientierten Sozialpolitik.

Allerdings zeigt die hohe Armutshäufigkeit in Erwerbstätigenhaushalten, dass außerdem speziell auf Arbeitsvermittlung ausgerichteten Maßnahmen auch Schritte zur Verbesserung der Verweildauer in einem Arbeitsverhältnis und zur Förderung der Aufstiegsmöglichkeiten für Angehörige von Haushalten erforderlich sind, die dabei sind, aus der Armut herauszufinden. Auch die empirischen Analysen bestätigen die Ergebnisse früherer Studien, wonach ein stärker ausgebauter Wohlfahrtsstaat die Armut in einem gegebenen Jahr mindert, erbringen jedoch zusätzlich den Nachweis, dass entsprechende Formen staatlicher Transferleistungen tendenziell auch die Armutsdauer verringern. Erfolgen diese Transferzahlungen in Form von beschäftigungsabhängigen Lohnergänzungsleistungen (so genannte „in-work benefits“), so können sie darüber hinaus verstärkt als Anreiz zur Beschäftigungsausweitung wirken.

Einleitung

Die Bewältigung der Probleme Armut und soziale Ausgrenzung hat in den OECD-Ländern hohe Priorität. Zu den komplexen Problemstellungen, mit denen sich die politischen Entscheidungsträger in diesem Zusammenhang auseinandersetzen müssen, gehört u.a. die Tatsache, dass die Erfahrungen der Betroffenen und ihrer Familien äußerst vielschichtig sind. Die Armutsanalyse konzentriert sich zumeist auf die Armutspopulation zu einem oder einigen gegebenen Zeitpunkten. Dies mag zwar nützlich sein, um die generelle Armutsentwicklung im Zeitverlauf zu verfolgen, doch verbergen sich hinter diesen Zahlen große Unterschiede bezüglich der wirtschaftlichen Vorgeschichte und Perspektiven der Betroffenen, der Wege, die in Armutslagen hinein- und wieder herausgeführt haben, sowie die sich daraus ergebende unterschiedliche Dauer der jeweiligen Armutphasen. Für manche ist Armut ein vorübergehender Zustand. Andere wiederum befinden

sich in einer Armutsfalle, was über längere Zeit einen niedrigen Lebensstandard und ein höheres soziales Ausgrenzungsrisiko bedeutet.

Staatliche Maßnahmen, die ein minimales Konsumniveau und die Wiedereingliederung in das allgemeine Wirtschaftsleben sicherstellen, wären für alle Betroffenen unabhängig davon erstrebenswert, ob sie sich in einer vorübergehenden oder bleibenden sozialen Notlage befinden. Wirksame Armutsbekämpfungsmaßnahmen setzen jedoch eine klare Kenntnis der individuellen Armutserfahrungen voraus. Dazu gehören eine genaue Bestimmung von Armutslagen im Hinblick auf deren typische Dauer, Informationen über die wirtschaftlichen Bedürfnisse und Aussichten armutgefährdeter Personen, aber auch das Antizipieren ihrer mutmaßlichen Reaktionen auf Hilfeleistungen. Unter diesem Gesichtspunkt wird im vorliegenden Kapitel die „Dynamik“ der Armut analysiert, namentlich die Dauer von Armutphasen, deren Häufigkeit sowie die Wege, auf denen Armutslagen entstehen und überwunden werden. Diese

Analyse soll umfassendere Vergleiche von Häufigkeit, Dauer und Tiefe der Einkommensarmut in den verschiedenen OECD-Ländern ermöglichen. Unterschiedliche Armutserfahrungen in den demographischen Gruppen ein und desselben Landes werden ebenfalls analysiert. Schließlich werden die Determinanten dieser Entwicklungsmuster untersucht, insbesondere in dem Maß, in dem sie eine bessere Bewertung alternativer Politikstrategien zur Armutsbekämpfung ermöglichen.

Die empirische Analyse erfolgt entsprechend den Zeiträumen, für die dauerhafte und vorübergehende Armutslagen nachweisbar sind. In Abschnitt I werden mit einer Definition der zu behandelnden Schlüsselfragen und einer Beschreibung der Definitionen und Datenquellen, die zur Messung der Einkommensarmut und deren Dynamik herangezogen wurden, die Grundlagen für die nachfolgende empirische Analyse gelegt. In Abschnitt II wird die Armutsdynamik über einen Dreijahreszeitraum analysiert – die längste Periode, für die Zeitreihendaten für eine nennenswerte Zahl von OECD-Ländern vorliegen. Trotz des kurzen Untersuchungszeitraums eröffnet eine dynamische Betrachtungsweise der Armut wesentliche neue Einblicke. Die längerfristige Armutsdynamik wird in Abschnitt III analysiert, allerdings nur für die kleine Zahl von Ländern, für die die erforderlichen längeren Zeitreihen zur Verfügung standen. Diese Analyse bringt weitere Aufschlüsse bezüglich des Ausmaßes und der Ursachen lang anhaltender Armutslagen sowie der Faktoren, die eine dauerhafte Überwindung der Armut erleichtern – oder erschweren.

Wichtigste Ergebnisse

Als wichtigste Ergebnisse des Kapitels sind zu nennen:

- Die Analyse der Armutsdynamik zeigt eine insgesamt paradoxe Situation: Armut ist ein in gewisser Hinsicht fließendes Phänomen und doch zugleich durch eine langfristige Verfestigung in Form von Armutsfällen gekennzeichnet. Im Allgemeinen sind Armutskrisen von kurzer Dauer, und viele kurze Armutphasen bedeuten für Personen mit längerfristig angemessenem Einkommen lediglich temporäre Einbußen. Indessen betrifft das typische „Armutsjahr“ Personen, die mehrfach Jahre in Armut zubringen und deren langfristige Einkommen weniger als die Hälfte des nationalen Medianwerts betragen. Das wiederholte Auftreten von Armutphasen trägt zur Erklärung dieses

scheinbar paradoxen Phänomens bei: Ein Großteil der Betroffenen, die in einem gegebenen Jahr ihre Armut

überwinden, gerät meist innerhalb kurzer Zeit erneut in eine Armutslage. Während verhältnismäßig wenige Personen über einen längeren Zeitraum hinweg permanent arm sind, beziehen die meisten Personen, die in einem bestimmten Jahr eine Armutphase durchlaufen, über mehrere Jahre hinweg einen Einkommensdurchschnitt, mit dem sie die zur Bemessung der Armutsschwelle herangezogene Einkommensgrenze nicht zu überwinden imstande sind. Bei Berücksichtigung dieser Verlaufsmuster steigt der Anteil der gemessenen Dauerarmut merklich an.

- Beide Facetten der Armut finden sich in allen analysierten Ländern, weisen aber eine unterschiedliche relative Bedeutung auf. Im Allgemeinen zeigt sich in Ländern mit höheren Armutsraten – nach konventioneller Messung (d.h. anhand der Jahreseinkommen) – typischerweise auch eine stärkere Kontinuität von Armutslagen. Das bedeutet, dass bei einer längerfristigen Betrachtung der Armut die internationalen Armut Unterschiede nicht schwächer, sondern stärker akzentuiert werden. In den Dreijahres-Panelerhebungen hatten 44% der Einkommensarmen (am Jahreseinkommen gemessen) in Dänemark (dem Land mit der niedrigsten Armutsrate) auch im Dreijahresdurchschnitt Einkommen unterhalb der Armutsgrenze, verglichen mit 89% in den Vereinigten Staaten (dem Land mit der höchsten Armutsrate). In längerfristigen Paneluntersuchungen sind die Verfestigung von Armutslagen und die Konzentration der Armut innerhalb der Bevölkerung in den Vereinigten Staaten am größten. Kanada, das Vereinigte Königreich und Deutschland weisen eine geringere Verfestigung und Konzentration von Armutslagen auf als die Vereinigten Staaten, obgleich sowohl die Verfestigung als auch die Konzentration in Deutschland ziemlich hoch sind, wenn die Armutsmessung auf der Basis der Einkommen vor der Berücksichtigung von Abgaben und staatlichen Transferleistungen erfolgt.
- Die grundlegenden Merkmale in Bezug auf die Häufigkeit und Verfestigung von Armutslagen zeigen sich auch bei Verwendung alternativer Armutsskalen, die auf anderen Parametern für Familiengröße und Armutsschwellen beruhen. Bei Annahme einer höheren Armutsschwelle steigt auch die Häufigkeit und Verfestigung von Armutslagen merklich an.

lagen, Vergleiche zwischen den einzelnen Ländern werden jedoch durch die Verwendung alternativer *relativer* Armutsskalen kaum beeinflusst. Die Einführung einer *absoluten* Armutsschwelle würde die Ländervergleiche erheblich zum Vorteil von Ländern mit hohem Durchschnittseinkommen verändern, doch ist fraglich, ob ein solcher Ansatz mit den in diesem Kapitel analysierten Datensets sinnvoll angewendet werden kann.

- Das Profil von überdurchschnittlich stark armutsgefährdeten Haushalten weist in allen Ländern qualitative Ähnlichkeiten auf, d.h. das Risiko ist besonders groß für Haushalte mit einer jungen alleinerziehenden Frau als Haushaltsvorstand oder einem Haushaltsvorstand ohne Sekundarschulabschluss sowie für Haushalte, in denen kein erwachsenes Mitglied einer Erwerbstätigkeit nachgeht. In den meisten der untersuchten Länder sind außerdem Kinder stärker von Armut bedroht als Erwachsene. Die Armutskonzentration in den besonders anfälligen Gruppen steigt im Allgemeinen mit der Verfestigung von Armutslagen. Da die besonders stark armutsgefährdeten Gruppen häufig nur einen kleinen Anteil an der Gesamtbevölkerung ausmachen, kann auf Haushaltstypen mit geringerem Risiko (z.B. Haushalte mit einem männlichen Haushaltsvorstand bzw. einer oder mehreren erwerbstätigen Personen) gleichwohl die Mehrheit aller von Armut betroffenen Personen entfallen.
- In vielen der Haushalte, die Mitglieder im erwerbsfähigen Alter aufweisen und in einem bestimmten Jahr als arm eingestuft werden, ist keines der erwachsenen Mitglieder erwerbstätig. Die Überlappungen zwischen Beschäftigung und Armut nehmen jedoch erheblich zu, wenn nicht ständige Beschäftigungsverhältnisse über einen Mehrjahreszeitraum untersucht werden. Dies würde bedeuten, dass schlecht entlohnte und unsichere Arbeitsplätze für die Erfahrungen vieler armer Haushalte eher charakteristisch sind als eine dauerhafte Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt.
- Der Eintritt und die Überwindung von Armutslagen erfolgen häufig zeitgleich mit arbeitsplatzbezogenen Veränderungen, etwa Veränderungen in der Zahl der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder oder der jährlichen Arbeitsmonate. Veränderungen in der Familienstruktur sind weniger häufig mit Armutszu- und -abgängen verbunden. Der Eintritt einer Armutslage infolge eines Rückgangs der Zahl

der Erwerbspersonen ist allerdings häufig durch den Abgang eines erwerbstätigen Haushaltsmitglieds und weniger durch den Arbeitsplatzverlust eines im Haushalt verbleibenden Mitglieds bedingt (der Abgang eines Erwerbstätigen entfällt in einem Drittel der Fälle auf EU-Mitgliedsländer und in nahezu zwei Dritteln der Fälle auf die Vereinigten Staaten). In den EU-Mitgliedsländern, jedoch nicht in den Vereinigten Staaten, spielen Veränderungen der staatlichen Transferleistungen eine wichtige Rolle für das Eintreten oder die Überwindung von Armutslagen.

- Regressionsanalysen, die die Merkmale von Haushalten und Einzelpersonen berücksichtigen, bestätigen die Bedeutung beschäftigungsbezogener und demographischer Faktoren für Eintritt, Überwindung und Verfestigung von Armutslagen. Aus Regressionen auf der Basis langfristiger Panelerhebungen ergibt sich, dass die infolge messbarer Merkmale am stärksten armutsgefährdeten Personen über die Hälfte einer bestimmten Sechs- bis Achtjahresperiode in Armutslagen verbringen. Trotz der Bedeutung der spezifischen Merkmale von Haushalten und Einzelpersonen für die Bestimmung des relativen Armutrisikos innerhalb eines Landes zeigen die Regressionsanalysen für kurzfristige Panelerhebungen erhebliche Abweichungen bei der Armutsdynamik der einzelnen Länder, die durch Berücksichtigung der international unterschiedlichen Verteilung dieser armutrelevanten Merkmale kaum beeinflusst werden.
- Einfache länderübergreifende Korrelationsanalysen zeigen, dass ein besser ausgebauter Wohlfahrtsstaat, aber auch ein höherer Anteil an Sozialausgaben zu Gunsten einkommensschwacher Haushalte, neben der hinlänglich erwiesenen Wirksamkeit dieser Programme bei der Reduzierung der sektorübergreifenden Armut auch dazu beiträgt, die Verfestigung von Armutslagen zu vermindern. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass ein höherer Anteil von gering entlohnerten Arbeitsverhältnissen an der Gesamtbeschäftigung die Verfestigung von Armutslagen verstärken, eine höhere gewerkschaftliche Dichte sie hingegen reduzieren dürfte. Internationale Diskrepanzen bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten scheinen bei der Erklärung der Unterschiede in der Verfestigung von Armutslagen kaum eine Rolle zu spielen.
- Von den vier Ländern, für die einschlägige Daten

verfügbar sind, ist die armutsmindernde Wirkung des Steuer- und Transfersystems am stärksten in Deutschland, gefolgt von Kanada, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Diese Armutsminderung tritt in allen Ländern bei der Bevölkerung im Rentenalter am deutlichsten hervor. In den Vereinigten Staaten haben staatliche Abgaben und Transferleistungen faktisch keinen Einfluss auf die Armutsquoten von Personen in Haushalten, die Mitglieder im erwerbsfähigen Alter aufweisen, wenn die Evaluierungen auf der Basis der in diesem Kapitel verwendeten Armutsdefinition, d.h. eines Einkommens unterhalb des nationalen Medianwerts, erfolgen. Der armutsmindernde Effekt dieser steuerlichen Maßnahmen wäre jedoch höher, wenn den Evaluierungen ein niedrigerer Armutsstandard, etwa die offizielle Armutsgrenze in den USA, zu Grunde gelegt würde.

Schlussfolgerungen

Aus der in diesem Kapitel vorgenommenen Analyse der Armutsdynamik ergibt sich insgesamt ein paradoxes Phänomen, das bedeutende Folgen für die Politikgestaltung hat: Armut ist fließend und kann doch zugleich durch eine langfristige Verfestigung in Form von Armutsfallen gekennzeichnet sein. Im Allgemeinen sind Armutskrisen von kurzer Dauer, und viele kurze Armutsphasen bedeuten für Personen mit längerfristig angemessenem Einkommen wohl lediglich temporäre Einbußen. Indessen betrifft das typische „Armutsjahr“ Personen, die wiederholt Jahre in Armut zubringen – häufig infolge von wiederholten kürzeren Armutsphasen – und deren längerfristige Einkommen weniger als die Hälfte des nationalen Medianwertes betragen. Wenn sich auch nur relativ wenige Personen über einen längeren Zeitraum hinweg kontinuierlich in Armut befinden, ist ein Großteil der in einem beliebigen Jahr untersuchten Armen doch von ständiger Einkommensarmut betroffen. Obgleich in allen analysierten Ländern beide Facetten der Armut auftreten, weisen Länder mit höheren Armutsraten nach konventioneller Messung (d.h. anhand der Jahreseinkommen) typischerweise auch eine stärkere Kontinuität von Armutslagen auf. Armutsbekämpfungsprogramme müssen diese grundsätzliche Heterogenität innerhalb der Armutspopulation und zugleich die unterschiedlichen nationalen Ausgangspunkte berücksichtigen.

Zwischen Familienstrukturen, beruflichem Status und anderen persönlichen Merkmalen sowie der Gefahr, in eine vorübergehende oder dauerhafte Armutslage zu geraten, bestehen eindeutige Zusammenhänge. Diese

Korrelationen können als Ausgangspunkt für die Konzipierung von Maßnahmen dienen, wobei jedoch unbedingt zwischen *temporären Veränderungen* und *Dauerzuständen* im Beschäftigungs- und demographischen Status zu unterscheiden ist, die mit vorübergehenden bzw. kontinuierlichen Armutslagen einhergehen. So geht etwa der Verlust bzw. die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vielfach mit dem Eintritt bzw. der Überwindung einer Armutslage einher, während bei Haushalten mit weiblichem Haushaltsvorstand und niedrigem Bildungsniveau die Gefahr einer Verfestigung der Armutslage größer ist. Zusätzliche Komplikationen ergeben sich dadurch, dass sich die Armut – vor allem die Verfestigung von Armutslagen – in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark auf die besonders gefährdeten Gruppen konzentriert, was sowohl durch die unterschiedlich starken Korrelationen zwischen diesen Merkmalen und den Armutsrisiken als auch durch die verschieden großen Anteile dieser Gruppen an der Gesamtbevölkerung bedingt ist. Daraus ergibt sich die wesentliche Feststellung, dass Haushaltstypen mit überdurchschnittlich hohen Armutsraten dennoch nur einen geringen Anteil der Bevölkerungszielgruppe für Armutsbekämpfungsprogramme bilden können. So etwa stellen Angehörige von Haushalten mit einem weiblichen Haushaltsvorstand und Einelternhaushalte trotz ihres erhöhten Risikos durchweg eine Minderheit der Armutspopulation dar. Bei einer gezielten Ausrichtung von Armutsbekämpfungsmaßnahmen ist es demnach wesentlich, das Augenmerk nicht ausschließlich auf „stark gefährdete“ Gruppen zu richten. Haushalte mit einem männlichen Haushaltsvorstand sowie Haushalte mit einem oder mehreren Erwerbstätigen zählen zwar nicht zu den besonders gefährdeten Gruppen, machen jedoch die Mehrheit der permanent einkommensarmen Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten, Kanada und den Vereinigten Staaten aus.

Die empirischen Analysen zeigen, dass Veränderungen des Beschäftigungsstatus vielfach mit dem Eintritt bzw. der Überwindung von Armutslagen einhergehen und dass die Armen im erwerbsfähigen Alter, einschließlich der permanent Einkommensarmen, ein sehr viel höheres Niveau der Erwerbstätigkeit aufweisen, wenn auch Phasen der unständigen Beschäftigung über einen Mehrjahreszeitraum hinweg berücksichtigt werden. Damit wird die generelle Ausrichtung der Sozialpolitik auf die Beschäftigung bestätigt, zugleich jedoch der Schluss nahe gelegt, dass sich die Maßnahmen nicht darauf beschränken sollten, erwachsenen von Armut betroffenen Personen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen. Ein Großteil der Armen ist nicht permanent vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen,

sondern ist in gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen tätig oder wechselt zwischen kurzen Beschäftigungs- und Nichtbeschäftigungsphasen hin und her. Eine beschäftigungsorientierte Sozialpolitik sollte demnach auch bestrebt sein, Erwerbstätigenhaushalten ein angemessenes Einkommen zu sichern, die Arbeitsplatzverweildauer von Personen, die ihre Armutslage überwinden, zu erhöhen und Erwerbstätigen in Niedriglohnbeschäftigungen zu besseren Aufstiegsmöglichkeiten zu verhelfen. Im Hinblick auf die ausreichende Höhe von Erwerbseinkommen bestätigt die empirische Analyse nicht nur die Ergebnisse früherer Studien, wonach ein stärker ausgebauter Wohlfahrtsstaat sowie die Bereitstellung eines höheren Anteils der Sozialausgaben für Haushalte der unteren Einkommensgruppe die Armut in einem gegebenen Jahr mindern, sondern untermauert dieses Ergebnis noch zusätzlich durch die Beobachtung, dass derartige staatliche

Transferleistungen meist auch einer Verfestigung der Armut entgegenwirken. Erfolgen diese Transferleistungen in Form von beschäftigungsabhängigen Lohnergänzungsleistungen (so genannte „*in-work benefits*“), so können sie auch zusätzliche Anreize zur Beschäftigungsausweitung vermitteln. Über die Möglichkeiten, die Verweildauer am Arbeitsplatz zu verlängern und Niedriglohnfallen zu vermeiden, ist sehr viel weniger bekannt (Freedman, 2000). Maßnahmen, die direkt auf Einkommensschwache in Niedriglohn- oder unsicheren Arbeitsverhältnissen ausgerichtet sind und z.B. den Zugang zu Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten erleichtern, verdienen weitere Überlegungen, aber auch indirekte Maßnahmen, die auf die Förderung einer starken Nachfrage nach Arbeitskräften und die Erhöhung der Lohnniveaus abzielen, dürften zu einer Gesamtstrategie der Armutsbekämpfung wesentlich beitragen.

Kapitel 3

MERKMALE UND QUALITÄT DER ARBEITSPLÄTZE IM DIENSTLEISTUNGSSEKTOR

Zusammenfassung

Der Beschäftigungsanteil des Dienstleistungssektors hat in faktisch allen OECD-Ländern in den neunziger Jahren weiter zugenommen und macht mittlerweile in mehreren Ländern nahezu drei Viertel aller Arbeitsplätze aus. Zugleich hat sich die Art der neu geschaffenen Stellen in mehrfacher Hinsicht beträchtlich gewandelt. So hat sich in vielen Ländern der Trend zu Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen verstärkt, und in manchen Ländern ist die Arbeitsplatzstabilität gesunken. In manchen Ländern ist auch die Einkommensungleichheit langfristig größer geworden. Diese Entwicklungen haben eine lebhafte Debatte über die Qualität der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor ausgelöst. Aus diesem Grund wird im vorliegenden Kapitel die Beziehung zwischen den Veränderungen der Beschäftigung in den einzelnen Sektoren und den Veränderungen von Merkmalen und Qualität der neu geschaffenen Arbeitsplätze untersucht.

Hinsichtlich der Häufigkeit von Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen, der durchschnittlichen Arbeitsplatzverweildauer und der Häufigkeit von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bestehen große sektorspezifische Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren. Aber auch zwischen den verschiedenen Ländern und im zeitlichen Verlauf bestehen hier große Unterschiede. Da diese Disparitäten nur zu einem relativ geringen Teil durch unterschiedliche Beschäftigungsstrukturen bedingt sind, dürften wohl andere Faktoren maßgebend sein. Dazu zählen die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, etwa der Grad der gesetzlichen Beschäftigungsschutzbestimmungen,

der Geltungsbereich von Tarifverträgen, gesetzliche Mindestlohnbestimmungen etc., aber auch die Verteilung der Arbeitskräfte Merkmale nach Alter, Geschlechtszugehörigkeit und Ausbildungsniveau innerhalb der einzelnen Länder.

Vergleiche der Arbeitsplatzqualität auf der Basis einer Messung der Arbeitsbedingungen, der Arbeitsplatzzufriedenheit und der Entlohnung ergeben keine systematischen Unterschiede zwischen dem Produzierenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor, weder finden sich gute Arbeitsplätze primär im erstgenannten noch schlechte

Arbeitsplätze ausschließlich im letztgenannten Bereich. Bei einer Messung der Arbeitsplatzqualität schneiden Arbeitsplätze im Hotel- und Gaststättengewerbe im Hinblick auf viele Bewertungskriterien vorwiegend schlecht ab. Auf der anderen Seite werden Arbeitsplätze im Produzierenden Gewerbe eher mit schlechten Arbeitsbedingungen und geringerer Arbeitsplatzzufriedenheit assoziiert, als dies in vielen Dienstleistungsbranchen der Fall ist.

Eine Analyse von Beschäftigungsniveau und -wachstum anhand der Verdiensthöhe liefert mehrere wesentliche Ergebnisse. Erstens ist die – gegenüber den meisten anderen OECD-Ländern – höhere Gesamtbeschäftigungsquote der Vereinigten Staaten nicht allein auf einen „Überschuss“ niedrig bezahlter Stellen im Dienstleistungssektor zurückzuführen, vielmehr gibt es dort zumeist auch mehr hochbezahlte Stellen in diesem Gewerbe. Zweitens ging in den USA das starke Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor in den neunziger Jahren zwar auch mit Stellenzuwachsen im Niedriglohnbereich einher, doch waren weit größere Zuwächse bei Stellen in relativ hoch entlohnten Berufssparten und Industriezweigen zu verzeichnen. Drittens hat sich in Europa das Beschäftigungswachstum auf allen Verdienstebenen langsamer vollzogen, wobei allerdings zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede festzustellen sind. Ebenso wie in den Vereinigten Staaten hat sich die Beschäftigung auch in den meisten europäischen Ländern am raschesten im Hochlohnbereich ausgeweitet.

Der richtige Maßnahmenmix zur Lösung der mit der Arbeitsplatzqualität zusammenhängenden Probleme hängt von der Ausgangslage des jeweiligen Landes ab. Länder mit relativ vielen Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich und schlechten Arbeitsbedingungen können Einkommenszulagen für Geringverdiener gewähren und versuchen, die unterschiedlichen Rechtsansprüche von Arbeitnehmern in „Standard“- und „Nichtstandard“-Beschäftigungsverhältnissen abzubauen. Letztlich sind Maßnahmen erforderlich, die den Einzelnen wie die Unternehmen zu höheren Investitionen in den Erwerb beruflicher Qualifikationen anregen. Für Länder schließlich, die bessere Beschäftigungsergebnisse erzielen wollen, wäre es kaum zweckmäßig, lediglich die Schaffung schlecht entlohnter Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor zu fördern. Sie sollten stattdessen ein breites Maßnahmenspektrum zur generellen Ausweitung der Beschäftigung umsetzen.

Einleitung

Wie im Kapitel über den Dienstleistungssektor im letztjährigen Bericht dokumentiert (OECD, 2000), hat der Beschäftigungsanteil des Dienstleistungssektors in faktisch allen OECD-Ländern in den neunziger Jahren weiter zugenommen, so dass er in mehreren Ländern mittlerweile nahezu drei Viertel aller Arbeitsplätze ausmacht. Zugleich hat sich die Art der neu geschaffenen Stellen in mehrfacher Hinsicht beträchtlich gewandelt, wodurch eine lebhafte Debatte über die Qualität der Stellen im Dienstleistungssektor ausgelöst wurde. In vielen Ländern hat der Anteil von Teilzeit- und befristeten Beschäftigungsverhältnissen im Laufe der Jahre zugenommen (OECD, 1996, 1999), und in manchen ist die Arbeitsplatzstabilität gesunken (OECD, 1997). In einigen Ländern, vor allem in den Vereinigten

Staaten, hat sich auch das Einkommensgefälle langfristig vergrößert (OECD, 1996).

Das im Vorjahrsbericht enthaltene Kapitel über die Dienstleistungswirtschaft enthält auch eine sektorspezifische Analyse der unterschiedlichen alters-, geschlechts- und bildungsspezifischen Merkmale der Beschäftigten. Im vorliegenden Kapitel geht es vorwiegend um die charakteristischen Merkmale der Arbeitsplätze selbst, und es wird untersucht, inwieweit diese durch die Verlagerung der Beschäftigung vom Produzierenden Gewerbe zum Dienstleistungssektor beeinflusst werden. Natürlich besteht zwischen den Merkmalen der Stellen und denen der Arbeitskräfte ein enger Zusammenhang. So wird denn auch die Einschätzung der Arbeitsqualität höchstwahrscheinlich stark dadurch beeinflusst, inwieweit das Arbeitnehmerprofil dem jeweiligen Arbeitsplatz entspricht, d.h. in welchem

Umfang die arbeitsplatzspezifischen Qualifikationsanforderungen, Arbeitsbedingungen, Entlohnung und Arbeitszeit mit den Qualifikationen, Präferenzen und Erwartungen der Beschäftigten in Einklang stehen. Ein und derselbe Arbeitsplatz kann demnach von einem Arbeitnehmer als „gut“ und von einem anderen als „schlecht“ beurteilt werden. Auf Grund dieses Zusammenhangs zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitsplatzmerkmalen müssen die Indikatoren der Arbeitsplatzqualität sorgfältig evaluiert werden, bevor ein Arbeitsplatz als „schlecht“ oder „gut“ eingestuft werden kann. So kann eine Teilzeitbeschäftigung auf einer freiwilligen oder unfreiwilligen Entscheidung beruhen, weshalb sie an sich weder als gute noch als schlechte Form der Beschäftigung bezeichnet werden kann.

Unter Berücksichtigung der genannten Schwierigkeiten bei der Messung der Arbeitsplatzqualität sollen im vorliegenden Kapitel nicht einfach nur schlechte Arbeitsplätze und die Sektoren identifiziert werden, in denen sie vorhanden sind. Vielmehr soll ganz allgemein die Korrelation zwischen den Veränderungen in der Beschäftigungsverteilung nach Sektoren und den Veränderungen in Bezug auf die Art der neu geschaffenen Arbeitsplätze untersucht werden. In diesem Zusammenhang wird versucht, mehrere Fragen zu beantworten: Gibt es systematische Unterschiede zwischen den verschiedenen Merkmalen, die den Arbeitsplätzen in den einzelnen Sektoren zugeschrieben werden? Inwiefern hat das Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor dazu beigetragen, die unterschiedlichen Charakteristiken und Qualitäten der einzelnen Arbeitsplätze im Zeitverlauf und zwischen den einzelnen Ländern weiter zu verstärken? Besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen Arbeitsplatzqualität und Beschäftigungsergebnissen?

Als Ausgangspunkt wird im ersten Abschnitt die aktuelle Arbeitsplatzstruktur im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor anhand einer Reihe objektiver Arbeitsplatzmerkmale untersucht, wozu die Häufigkeit von Teilzeit- und befristeten Beschäftigungsverhältnissen, die durchschnittliche Arbeitsplatzverweildauer und die Teilnahme an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen gehören. Anschließend wird analysiert, inwieweit die zwischen den Ländern und im Zeitverlauf bestehenden Unterschiede in Bezug auf diese Arbeitsplatzmerkmale durch Abweichungen in der Beschäftigungsverteilung nach Sektoren erklärt werden können. Wie in dem betreffenden Abschnitt erörtert wird, kann die Verwendung dieser Arbeitsplatzmerkmale als Näherungsgröße für die Messung der Arbeitsplatzqualität eine Reihe von Problemen

aufwerfen. Aus diesem Grund wird in Abschnitt II eine direktere Messung der Arbeitsplatzqualität vorgenommen, die auf der persönlichen Einschätzung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsplatzzufriedenheit aus Arbeitnehmersicht beruht. Anhand dieser Messgrößen wird die Arbeitsplatzqualität zwischen den einzelnen Sektoren innerhalb eines gegebenen Landes verglichen. Eine komplementäre und vielleicht umfassendere Methode zur Messung der Arbeitsplatzqualität besteht darin, lediglich die Entlohnung für einen bestimmten Arbeitsplatz zu untersuchen. In Abschnitt III wird zunächst das Verdienstgefälle nach Sektoren analysiert. Daran schließt sich ein Ländervergleich der Beschäftigungsniveaus und der Beschäftigungszuwächse je nach Verdiensthöhe an (niedriges, mittleres oder hohes Niveau). Im letzten Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und einige Politikkonsequenzen erörtert.

Wichtigste Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse dieses Kapitels lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Im Dienstleistungssektor sind Teilzeitbeschäftigungen sehr viel häufiger als im Produzierenden Gewerbe, befristete Beschäftigungsverhältnisse sind jedoch in beiden Bereichen ungefähr gleich häufig zu finden. Die durchschnittliche Arbeitsplatzverweildauer ist im Dienstleistungssektor sehr unterschiedlich, insgesamt jedoch etwas geringer als im Produzierenden Gewerbe. Hingegen ist im Dienstleistungssektor, vor allem in den Bereichen der unternehmensnahen und sozialen Dienstleistungen, häufiger eine fortlaufende berufliche Weiterbildung zu beobachten.
- Die großen Disparitäten zwischen den Ländern und im Zeitverlauf hinsichtlich der Häufigkeit von Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen sowie der durchschnittlichen Arbeitsplatzverweildauer dürften nur zu einem geringen Teil durch die unterschiedlichen Beschäftigungsstrukturen bedingt sein. Andere Faktoren, wie die institutionellen Rahmenbedingungen und Merkmale der Erwerbspersonen, scheinen hier eine maßgebendere Rolle zu spielen.
- Vergleiche der Arbeitsplatzqualität, die auf Indikatoren für die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsplatzzufriedenheit und die Entlohnung

basieren, ergeben keine systematischen Unterschiede zwischen Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungssektor. Beide Sektoren weisen gute wie schlechte Arbeitsplätze auf, und die Rangfolge der Sektoren auf allgemeiner sektoraler wie auf stärker aufgeschlüsselter Ebene variiert je nachdem, welcher Indikator zur Messung der Arbeitsplatzqualität verwendet wird. Innerhalb des Dienstleistungssektors wird jedoch die Qualität bestimmter Arbeitsplätze im Bereich persönliche Dienstleistungen durchgehend schlechter beurteilt als die der Arbeitsplätze im Produzierenden Gewerbe oder in den anderen Bereichen des Dienstleistungssektors. Andererseits weisen auch Stellen in der Landwirtschaft und im Baugewerbe häufig schlechtere Arbeitsbedingungen auf.

- Wenn die Vereinigten Staaten im Vergleich zu den meisten anderen OECD-Ländern eine höhere Gesamtbeschäftigungsquote aufweisen, so ist dies nicht nur darauf zurückzuführen, dass ein höherer Prozentsatz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in niedrig entlohten Stellen des Dienstleistungssektors beschäftigt ist. Die USA weisen auch einen höheren Beschäftigungsanteil in überdurchschnittlich gut bezahlten Dienstleistungsstellen auf.
- In den meisten Ländern, einschließlich der Vereinigten Staaten, betraf das Beschäftigungswachstum in den neunziger Jahren vorwiegend nicht so sehr niedrig entlohnte als vielmehr gut bezahlte Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor. Obgleich auch in einigen europäischen Ländern starke Stellenzuwächse verzeichnet wurden, lag das Beschäftigungswachstum in Europa insgesamt auf allen Lohnstufen unter dem der Vereinigten Staaten.
- Die sich hieraus für die staatliche Politik ergebenden Konsequenzen hängen von der Ausgangssituation des jeweiligen Landes ab. Länder, in denen qualitativ minderwertige Arbeitsplätze besonders häufig sind, werden sich letztlich auf Maßnahmen zur Verbesserung der schulischen und beruflichen Ausbildung konzentrieren müssen. In anderen Ländern, in denen die Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse im Vordergrund steht, besteht die Lösung nicht einfach in der Schaffung einer größeren Zahl niedrig entlohnter Dienstleistungsstellen, sondern ganz allgemein in der Beseitigung von Hindernissen für die

Arbeitsplatzschaffung.

Schlussfolgerungen

Im Hinblick auf einige Arbeitsplatzmerkmale, etwa die Häufigkeit von Teilzeitarbeit, die durchschnittliche Arbeitsplatzverweildauer und die Teilnahme an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, gibt es zwischen den Sektoren systematische Unterschiede. Allerdings ist nicht klar, ob diese Unterschiede darauf zurückgeführt werden können, dass zwischen den Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor und denen im Produzierenden Gewerbe grundsätzliche Disparitäten bestehen. Auch innerhalb des Dienstleistungssektors weisen die Arbeitsplatzmerkmale beträchtliche Abweichungen auf. Es

bestehen zudem auf gesamtwirtschaftlicher Ebene erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und im Zeitverlauf, und nur ein kleiner Teil dieser Abweichungen dürfte durch Unterschiede zwischen den Ländern oder Verschiebungen in der Beschäftigungsverteilung der einzelnen Sektoren innerhalb eines gegebenen Landes bedingt sein.

Auch direktere Messgrößen der Arbeitsplatzqualität ergeben keine systematischen Unterschiede zwischen Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungssektor. Gute Arbeitsplätze sind nicht primär im erstgenannten und schlechtere nicht vorwiegend im letztgenannten Bereich zu finden. Die Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor umfassen das gesamte Spektrum der Arbeitsplatzqualität, was Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatzzufriedenheit und Entlohnung betrifft. Die Arbeitsplätze im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in einigen anderen Sparten der persönlichen Dienstleistungen schneiden bei einer Reihe von Messgrößen der Arbeitsplatzqualität schlecht, Arbeitsplätze in den Bereichen Finanzdienstleistungen und öffentliche Verwaltung hingegen meist ziemlich gut ab. Andererseits weisen häufig auch Stellen in der Landwirtschaft oder im Baugewerbe schlechtere Arbeitsbedingungen auf. Dieser hohe Grad an Heterogenität zwischen den einzelnen Sektoren spiegelt jedoch auch die Bandbreite der Arbeitsplatzqualität innerhalb der einzelnen Sektoren wider. In jeder einzelnen Branche gibt es sowohl Stellen mit schlechten als auch mit guten Arbeitsbedingungen bzw. mit niedriger oder hoher Entlohnung. Letztlich hängt die Entlohnung eines Arbeitsplatzes eher von der Berufsgruppe als von der Sektorzugehörigkeit ab. Führungskräfte und Akademiker haben in nahezu allen Sektoren durchschnittlich gut entlohnte Arbeitsplätze, während unqualifizierte oder gering qualifizierte

Arbeitskräfte meist auf Arbeitsplätzen mit niedrigen Durchschnittslöhnen beschäftigt sind.

Auch zwischen Arbeitsplatzqualität und Beschäftigungsergebnissen scheint keine einfache Korrelation zu bestehen. Die Vereinigten Staaten weisen zwar einen höheren Prozentsatz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in gering entlohnten Stellen auf als die meisten anderen OECD-Länder, aber auch der Prozentsatz der Beschäftigten mit gut bezahlten Arbeitsplätzen ist in den USA höher. Überdies war das kontinuierliche Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor, das in den neunziger Jahren in allen Ländern zu beobachten war, nicht durch eine Zunahme der gering entlohnten Tätigkeiten bedingt. In den meisten Ländern, einschließlich der Vereinigten Staaten, wurde bei gut bezahlten Arbeitsplätzen ein rascheres Beschäftigungswachstum verzeichnet als bei niedrig oder durchschnittlich entlohnten.

Der geeignete Maßnahmenmix zur Lösung der die Arbeitsplatzqualität betreffenden Probleme hängt von der Ausgangslage des jeweiligen Landes ab. Ländern, die einen relativ hohen Anteil an Stellen im Niedriglohnbereich und schlechte Arbeitsbedingungen aufweisen, steht eine Reihe von Optionen zur Verfügung. Niedriglöhne können mit Einkommenszulagen aufge bessert werden. Die Rechtsansprüche von Arbeitnehmern in Teilzeit- oder zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen bzw. von Arbeitnehmern in Kleinunternehmen können im Verhältnis zu den Rechtsansprüchen von Vollzeit- und unbefristet beschäftigten Arbeitskräften oder

Arbeitskräften in Großunternehmen neu geregelt werden. Bei diesen Maßnahmen sollte allerdings das Risiko berücksichtigt werden, dass die Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte und wenig erfahrene Arbeitskräfte dadurch eingeschränkt zu werden drohen. Letztlich sind Maßnahmen erforderlich, die den Einzelnen bzw. die Unternehmen zu höheren Investitionen in den Erwerb beruflicher Qualifikationen veranlassen. Für Länder schließlich, die bessere Beschäftigungsergebnisse erzielen wollen, wäre es kaum zweckmäßig, lediglich die Schaffung schlecht entlohnter Stellen im Dienstleistungssektor zu fördern. Sie sollten stattdessen ganz allgemein eine breite Palette beschäftigungsfördernder Maßnahmen umsetzen. In diesem Zusammenhang sollte das Augenmerk u.U. auf die Hindernisse gerichtet werden, die der Beschäftigung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte im Wege stehen, wie etwa hohe Arbeitskosten infolge hoher gesetzlicher Mindestlöhne und/oder hoher Sozialabgaben. Vonnöten sind aber auch eine Verbesserung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten, die Förderung des Unternehmertums generell und die Aufrechterhaltung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Jedenfalls kann weder in dem einen noch in dem anderen Fall die Verantwortung für die jeweilige Situation der Tatsache zugeschrieben werden, dass es zu wenige oder zu viele qualitativ minderwertige Stellen im Dienstleistungsgewerbe gibt. Qualität und Quantität der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor hängen von den institutionellen Rahmenbedingungen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ab, die die Beschäftigung in allen Sektoren beeinflussen.

Kapitel 4

VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF: ELTERN DEN EINSTIEG INS ERWERBSLEBEN ERLEICHTERN

Zusammenfassung

Ergänzend zu anderen Arbeiten der OECD über eine familienfreundliche Sozialpolitik, Vorschulerziehung und Kinderbetreuung wird in diesem Kapitel die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie aus dem Blickwinkel des Arbeitsmarkts erörtert. Für die Politik steht dabei die Förderung einer stärkeren Teilnahme von Frauen mit Kindern am Erwerbsleben im Vordergrund. Dies ist wichtig, damit die beruflichen Fähigkeiten der Mütter nicht verkümmern, eine ausreichende finanzielle Versorgung der Familien und alleinstehenden Mütter gesichert ist und weitere Fortschritte auf dem Weg zu größerer Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern erzielt werden. Hinzu kommt, dass auf dem Arbeitsmarkt angesichts des sich in den meisten OECD-Ländern abzeichnenden Rückgangs der Bevölkerung im Erwerbsalter der Bedarf an den beruflichen Kompetenzen von Frauen mit Kindern zunehmen wird. Das vorliegende Kapitel verweist daher auch auf den möglichen Zusammenhang zwischen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf der einen und der Geburtenhäufigkeit auf der anderen Seite – ist doch im Falle einer Fortsetzung des Geburtenrückgangs in den meisten OECD-Ländern zu beobachtenden Geburtenrückgangs mit einer Verschärfung des Arbeitskräftemangels zu rechnen.

Im ersten Teil der Analyse werden die Veränderungen in den Beschäftigungsstrukturen von Arbeitskräften mit Kindern untersucht. Dabei zeigt sich, dass die Erwerbsquoten der Mütter in den letzten Jahren stark gestiegen sind und sich denen der Väter annähern. Allerdings betraf dieser Anstieg vor allem Frauen mit höherem Bildungsniveau, während sich bei den Erwerbsquoten von weniger gut ausgebildeten Müttern kaum etwas getan hat. Der Abschnitt über das bestehende Interesse an Teilzeitarbeit macht deutlich, dass diese Form der Erwerbstätigkeit in vielen Ländern bei Frauen mit Kindern sehr beliebt ist, obwohl damit im Allgemeinen ein vergleichsweise niedrigeres Verdienstniveau und ein geringerer Qualifikationserwerb verbunden sind. Die am jeweiligen Arbeitsverdienst von Männern und Frauen gemessenen Anreize für Frauen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben in den letzten Jahren etwas zugenommen. Gleichwohl besteht noch immer ein beträchtliches Lohngefälle zwischen den Geschlechtern. Viele Autoren sehen hier einen Zusammenhang mit den fortbestehenden Ungleichgewichten bei der innerfamiliären Verteilung der unbezahlten Hausarbeits- und Kindererziehungsaufgaben, die im vorliegenden Kapitel anhand neuer Daten aus Erhebungen über die Struktur der Zeiteinteilung dokumentiert werden.

Im Mittelpunkt der Politikanalyse im zweiten Teil des Kapitels stehen zwei Bereiche: zum einen das Abgaben- und Leistungssystem, zum anderen das, was gemeinhin unter dem Begriff Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zusammengefasst wird (Strukturen für die Kinderbetreuung, Mutterschafts- und Erziehungsurlaub). Ein zusätzlicher Abschnitt befasst sich mit familienfreundlichen firmeninternen Regelungen auf freiwilliger Basis – einem Thema, das auf internationaler Ebene bislang relativ wenig Aufmerksamkeit gefunden hat. Der Gesamtansatz des Kapitels zielt auf die Ausarbeitung von Gesamtindikatoren für die einzelnen Politikbereiche ab. Diese Indikatoren werden abschließend gegenübergestellt und mit den Erwerbsquoten verschiedener OECD-Länder verglichen. Aus dem internationalen Vergleich lassen sich eine Reihe von Erkenntnissen ableiten, die für die Politik von Bedeutung sind. In Ländern mit einem relativ gut ausgebauten System staatlicher Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind die Erwerbsquoten der Frauen zwischen 30 und 39 Jahren – dem Alter also, in dem die Erwerbstätigkeit am häufigsten durch Kindererziehung bzw. -betreuung beeinträchtigt wird – im Allgemeinen höher. Bei diesen Maßnahmen kann es sich sowohl um Regelungen für den Mutterschaftsurlaub wie um formale Angebote für die Betreuung von Kleinkindern handeln.

Einleitung

Im vorliegenden Kapitel wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus einem bewusst eingeengten Blickwinkel untersucht, nämlich unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen auf die Zahl der Eltern – und vor allem der Mütter –, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Selbstverständlich gibt es noch eine Reihe anderer Aspekte, unter denen dieses Problem betrachtet werden kann. Weitere einschlägige Untersuchungen werden daher im Rahmen der OECD-Arbeitsprogramme über familienfreundliche Sozialpolitiken sowie über Vorschulerziehung und Kinderbetreuung durchgeführt (vgl. www.oecd.org/els/social/ffsp bzw. www.oecd.org/els/education/ecec).

Die Erwerbsquoten von Frauen mit Kindern zu erhöhen, ist aus mehreren Gründen wichtig. Erstens werden die beruflichen Fähigkeiten der Frauen in Anbetracht der Herausforderung, die mit dem längerfristig zu erwartenden Rückgang der Erwerbsbevölkerung auf uns zukommt, immer stärker auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden. Zweitens können höhere Erwerbsquoten von Müttern zur Sicherung des Lebensunterhalts der Familien, und insbesondere der Einelternhaushalte (denen zumeist Frauen vorstehen), beitragen. Drittens drohen die beruflichen Fähigkeiten der Mütter zu verkümmern, wenn diese den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren. Abgesehen davon muss der Anteil der erwerbstätigen Mütter schon allein deshalb steigen, weil dem Streben der Frauen nach Unabhängigkeit und Selbstverwirklichung, wie sie im Beruf möglich sind, Rechnung getragen und Fortschritte auf dem Weg zu mehr Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern erzielt werden müssen.

Voraussetzung für die Erhöhung der Erwerbsquoten der Mütter ist wiederum eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der gewünschte Beschäftigungszuwachs bei Frauen mit Kindern kann nur dann erzielt werden, wenn genügend finanzielle Anreize bestehen und eine geeignete Kinderbetreuung gewährleistet ist. Viele Eltern möchten sich in der ersten Zeit nach der Geburt selbst um ihre Kinder kümmern. Diesem Wunsch muss mit Modalitäten entsprochen werden, die das Familienleben stärken, eine gerechte Arbeitsteilung zwischen den Familienmitgliedern im Haushalt und bei der Kinderbetreuung fördern und die Eltern dennoch dazu ermutigen und befähigen, den Weg zurück in eine produktive und befriedigende berufliche Karriere zu finden, wenn sie den Zeitpunkt dafür gekommen sehen. Die Herausforderung besteht hier vor allem darin, Möglichkeiten für eine flexiblere

Laufbahngestaltung zu schaffen, mit denen Humankapital aufgebaut und die Frauen zugleich zu einer längeren und intensiveren Beteiligung am Arbeitsleben ermutigt werden.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch im Blick auf die längerfristigen Trends bei Bevölkerungsentwicklung und Arbeitskräfteangebot von Bedeutung. Der in den meisten OECD-Ländern zu erwartende Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird noch stärker ausfallen und schwerer aufzuhalten sein, wenn die Geburtenraten auf ihren derzeitigen niedrigen Niveaus verharren. Die anhand der üblichen Trendindikatoren gemessenen Fruchtbarkeitsziffern liegen in allen OECD-Ländern unter dem für die Bestandserneuerung der Bevölkerung erforderlichen Niveau. In einigen Ländern betragen sie sogar nur knapp die Hälfte. Mit Ausnahme eines sehr kleinen Kreises von Ländern ist allgemein der Trend festzustellen, dass sukzessive Kohorten von ins Erwerbsalter eintretenden Frauen zwar höhere Erwerbsquoten aufweisen, dafür aber weniger Kinder haben. Die Gründe hierfür sind zwar noch nicht hinreichend analysiert, es dürfte jedoch naheliegen, dass eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu einem Anstieg sowohl der Erwerbsquoten als auch der Geburtenraten beitragen würde.

Zahlreiche staatliche Maßnahmen haben Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In diesem Kapitel werden davon jedoch nur zwei näher untersucht: *a)* das Abgaben- und Leistungssystem bzw. dessen Effekte bei durchschnittlichen Einkommensniveaus; *b)* die so genannten Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Strukturen für die Kinderbetreuung, Erziehungsurlaub für die Eltern). Bei der Beurteilung dieser beiden Maßnahmenbereiche stehen deren Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot an Frauen und Männern mit Kindern im Vordergrund.

Der Beitrag der Unternehmen im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird häufig außer Acht gelassen. Ihm kommt jedoch eine äußerst wichtige Rolle zu, denn schließlich werden die Einzelheiten der entsprechenden Regelungen auf Firmenebene festgelegt. Es sind besonders schwere Fälle bekannt, in denen Unternehmen Mitarbeiter mit Kindern diskriminieren oder ihnen sogar die gesetzlich zustehenden Rechte verweigern. Lange Arbeitszeiten, die in vielen Firmen zu einem festen Bestandteil der Unternehmenskultur geworden sind, hindern erwerbstätige Eltern – und vor allem Väter – daran, an der Erziehung ihrer Kinder teilzuhaben, und stehen der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern entgegen. Andererseits haben viele

Firmen auch so genannte familienfreundliche Regelungen eingeführt, die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehen und Mitarbeitern mit Familie dabei helfen sollen, ihre verschiedenen Lebensbereiche in Einklang zu bringen. Dieses Kapitel befasst sich mit den vorliegenden Informationen über den Umfang solcher Praktiken und untersucht die Frage, in welchem Maß firmeninterne Regelungen auf freiwilliger Basis eine Ergänzung zu den in den nationalen Gesetzgebungen vorgesehenen Regelungen darstellen können.

Eine umfassende Beurteilung selbst dieses begrenzten Spektrums an Maßnahmen einschließlich ihrer Wechselwirkungen sowohl untereinander als auch mit anderen Politiken ist beim derzeitigen Daten- und Kenntnisstand noch nicht möglich. Die hier angewandte Methode zielt darauf ab, eine Reihe von Gesamtindikatoren für die verschiedenen oben erwähnten Maßnahmen zu entwickeln und sie mit den tatsächlichen Beschäftigungsniveaus der Arbeitskräfte mit Kindern zu vergleichen. Damit in Einklang steht die Einteilung der Daten nach Ländergruppen entsprechend den großen Wirtschaftsräumen der OECD: Nordamerika, Asien, Europa und Ozeanien (Australien und Neuseeland). Für die europäischen OECD-Länder wird eine weitere Unterteilung in Anlehnung an die Arbeiten von Fouquet et al. (1999) vorgenommen, der für seine Klassifizierung die Form des Sozialversicherungssystems, die Bedeutung der Familie als gesellschaftlicher Institution sowie die Merkmale der Erwerbstätigkeit der Frauen zu Grunde gelegt hat. Auf diese Weise wird zwischen den skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden, den südeuropäischen Ländern Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, den mitteleuropäischen Ländern Österreich, Deutschland und den Niederlanden sowie dem Vereinigten Königreich und Irland unterschieden. Die Tabellen enthalten zudem Daten über die Tschechische Republik, Polen, Ungarn und die Slowakische Republik sowie für die drei übrigen EU-Länder Belgien, Frankreich und Luxemburg.

Im ersten Teil des Kapitels werden Daten über die derzeitige Situation in Bezug auf die Erwerbstätigkeit von Eltern in den verschiedenen OECD-Ländern vorgelegt, wobei auch auf die von den Familien geäußerten Wünsche nach alternativen Beschäftigungsmodellen sowie auf den Wandel bei der Aufteilung der innerhalb der Familie anfallenden unbezahlten Arbeit eingegangen wird. In den beiden folgenden Abschnitten werden die Effekte der Abgaben- und Leistungssysteme einerseits und der Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf andererseits

erörtert. Danach wird der Beitrag der Unternehmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie untersucht. An den Vergleich der Politikindikatoren mit den jeweiligen Ergebnissen auf Länderebene in Abschnitt V schließen sich dann die Schlussfolgerungen an. Kasten 4.1 befasst sich mit den oben angesprochenen Zusammenhängen zwischen Erwerbsquoten und Geburtenraten.

Wichtigste Ergebnisse

Die in diesem Kapitel durchgeführte Analyse liefert folgende empirische Ergebnisse:

- Die Erwerbsquoten der Frauen insgesamt sowie der Mütter von kleinen Kindern haben in fast allen Ländern im Laufe der vergangenen zehn Jahre zugenommen. Sie sind nach wie vor in den skandinavischen Ländern am höchsten, während sie in einigen südeuropäischen Ländern, in Korea, Mexiko und der Türkei vergleichsweise niedrig sind.
- Außer in den Vereinigten Staaten und in Luxemburg fielen die steigenden Erwerbsquoten der Frauen zeitlich mit einem Rückgang der vollendeten Fertilitätsraten zusammen. In Ländern, in denen die Erwerbsquoten der weiblichen Bevölkerung besonders stark zunahm, war auch die Tendenz zum Rückgang dieser Fertilitätsraten ausgeprägter.
- Der Anteil kleiner Haushalte – Alleinstehende unter 60 Jahren, kinderlose Paare und Einelternhaushalte – hat während der letzten fünfzehn Jahre in den meisten OECD-Ländern in der Regel zugenommen. Der Anteil der Haushalte mit zwei oder mehr Kindern ging zurück. In einigen Ländern ist dies auf einen deutlichen Anstieg des Prozentsatzes der gewollt kinderlosen Frauen zurückzuführen.
- Die Erwerbsquoten von Müttern mit mindestens einem Kind unter sechs Jahren sind zwar noch immer geringer als die der Väter, nehmen jedoch rasch zu: Die Lücke schließt sich mit einer Durchschnittsrate von 1 Prozentpunkt pro Jahr. Die Erwerbsquoten von gut ausgebildeten Frauen mit Kindern sind in fast allen Ländern wesentlich höher als die der weniger qualifizierten Mütter, und dieses Gefälle scheint sich überall zu vergrößern.
- In der Europäischen Union arbeitet rund die Hälfte aller erwerbstätigen Mütter mit mindestens einem Kind unter sechs Jahren auf Teilzeitbasis. Nicht alle, aber die meisten nicht berufstätigen Mütter

würden innerhalb der nächsten Jahre gerne ins Erwerbsleben eintreten, viele von ihnen würden sich allerdings für eine Teilzeitbeschäftigung (mit einer relativ hohen Stundenzahl) entscheiden. Die Zahl der Gesamtarbeitsstunden ist bei Familien mit Kindern unter sechs Jahren, die von sich selbst sagen, dass es ihnen „eher gut“ geht, höher als bei solchen, die „gerade so über die Runden kommen“. Beide Einkommensklassen würden es jedoch vorziehen, ihre Arbeitszeit zu verkürzen, und zwar in etwa auf das gleiche Niveau.

- Die Kindererziehung und die übrige unbezahlte Arbeit im Haushalt ist zwischen Frau und Mann noch immer nicht gleich verteilt, selbst wenn die Mütter auf Vollzeitbasis berufstätig sind. Es gibt allerdings Anzeichen dafür, dass sich die Väter zunehmend an der Kindererziehung und anderen im Haushalt anfallenden Arbeiten beteiligen. Dieser Anstieg dürfte jedoch in einigen Ländern durch die Zunahme der Zahl der Einelternhaushalte, denen meistens Frauen vorstehen, wieder aufgewogen werden.
- In den Steuersystemen der meisten OECD-Länder hat sich die getrennte Veranlagung der Ehegatteneinkommen durchgesetzt, u.a., damit sich die Negativanreize für eine Erwerbstätigkeit beider Partner verringern. Allerdings wurden die Effekte dieser Neuausrichtung z.T. durch Steuererleichterungen und Beihilfen für Familien wieder zunichte gemacht.
- Die Ausweitung des formalen Betreuungsangebots in fast allen Ländern hat dazu geführt, dass im OECD-Durchschnitt etwas mehr als ein Viertel der Kinder unter drei Jahren in entsprechenden Einrichtungen untergebracht ist, wobei es zwischen den einzelnen Ländern allerdings große Unterschiede gibt. Die Betreuungsdichte für Kinder im Vorschulalter (ab drei Jahren) liegt bei durchschnittlich drei Vierteln, wobei die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern in diesem Fall wesentlich geringer sind.
- In fast allen Ländern wurde der Anspruch auf Mutterschafts- und Erziehungsurlaub ausgeweitet, wobei die Höchstdauer der Beurlaubung jetzt in mindestens achtzehn Ländern mehr als ein Jahr beträgt. Es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den Ländern, was die Dauer des Leistungsbezugs und die Höhe der Lohnfortzahlung anbelangt. In den letzten zehn Jahren wurde in einigen Ländern zusätzlich ein Vaterschaftsurlaub

bzw. ein Erziehungsurlaub für Väter eingeführt. Von einigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen – z.B. im Falle von Regelungen im öffentlichen Sektor, die einen vollen Lohnausgleich vorsehen –, werden diese Möglichkeiten von den Vätern jedoch bislang nur selten genutzt.

- Viele Firmen haben eigene familienfreundliche Regelungen eingeführt, die die gesetzlichen Vorkehrungen ergänzen. Das Spektrum der angebotenen Regelungen ist jedoch in den seltensten Fällen sehr groß. Am geringsten ist die Wahrscheinlichkeit solcher arbeitgeberseitigen Regelungen in Ländern, in denen die gesetzlichen Standards bereits sehr hoch sind. Der Umkehrschluss trifft jedoch nicht zu. Freiwillige Regelungen auf Firmenebene sorgen nicht für einen Ausgleich, wenn die gesetzlichen Standards niedrig sind. In allen Ländern steigt die Häufigkeit eines familienfreundlichen Arbeitsumfelds mit der Größe der Unternehmen und dem Qualifikationsgrad der Arbeitnehmer; im öffentlichen Sektor ist sie generell größer.
- Im Ländervergleich besteht eine positive Korrelation zwischen den Indikatoren für Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum einen und den Erwerbsquoten der Frauen zum anderen.

Schlussfolgerungen

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stand die Untersuchung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf die Zahl der Eltern – und vor allem der Mütter –, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, wobei auch der anzunehmende Zusammenhang mit den Geburtenraten angesprochen wurde. Es wurde methodisch so vorgegangen, dass die Erwerbsquoten von Frauen und Müttern mit den Indikatoren für staatliche Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsanreizen für Eltern und für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie verglichen wurden. Diese enge Betrachtungsweise hatte zur Folge, dass einige wichtige Bereiche außer Acht gelassen wurden, namentlich die Frage der Einkommenssicherung der Familien, die im Rahmen des OECD-Programms über familienfreundliche Sozialpolitiken behandelt wird, sowie die Entwicklung des Kindes, die Thema des Programms über Vorschulerziehung und Kinderbetreuung ist

(vgl. www.oecd.org/els/social/ffsp bzw. www.oecd.org/els/education/ecec).

Aus dem internationalen Vergleich lassen sich eine Reihe von Erkenntnissen ableiten, die für die Politik von Bedeutung sind. Erstens sind die Erwerbsquoten der Frauen zwischen 30 und 39 Jahren, deren Erwerbstätigkeit in der Regel am stärksten durch Kindererziehung und -betreuung beeinträchtigt wird, in Ländern mit relativ gut ausgebauten Systemen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf am höchsten. In dieser Hinsicht scheinen sowohl formale Angebote für die Betreuung von kleinen Kindern als auch Regelungen für den Mutterschaftsurlaub eine wichtige Rolle zu spielen. Nicht klar ist natürlich, in welche Richtung hier die Kausalbeziehung verläuft. Es wäre schließlich auch denkbar, dass die Frauen in Ländern, wo sie im Erwerbsleben stärker vertreten sind, mehr Druck ausüben und so ein höheres Leistungsniveau durchsetzen können. Gleichwohl ist kaum anzunehmen, dass die Kausalbeziehung ausschließlich in diese Richtung verläuft. Im historischen Vergleich zeigt sich, dass viele der Länder, die eine hohe Frauenerwerbsquote aufweisen – namentlich die nordischen Länder –, auch zu den ersten gehörten, die im Rahmen einer aktiven Politik zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf eingeführt haben (Gauthier, 1996). In Ländern, in denen derartige Vorkehrungen derzeit relativ selten und die Erwerbsquoten der Frauen niedrig sind, könnte diese Feststellung Forderungen nach einem Ausbau der entsprechenden Regelungen mehr Gewicht verleihen.

Die zweite Erkenntnis betrifft das Verhältnis zwischen Erwerbsquoten und Geburtenraten im historischen Vergleich und heute. Im zeitlichen Verlauf scheint zwischen Berufstätigkeit und Kindererziehung eine inverse Korrelation zu bestehen. In fast allen OECD-Ländern stiegen die Erwerbsquoten sukzessiver Kohorten in das erwerbs- und gebärfähige Alter eintretender Frauen, während ihre Geburtenraten zurückgingen. Bei den jüngsten Kohorten war zudem festzustellen, dass ein stärkerer Beschäftigungszuwachs mit einem größeren Rückgang der Fruchtbarkeitsziffern einherging. Gleichwohl zeigt sich an den aktuellen Erfahrungswerten einer Reihe von OECD-Ländern, namentlich der Vereinigten Staaten und der nordischen Länder, dass hohe Frauenerwerbsquoten und vergleichsweise hohe Geburtenraten nicht zwangsläufig unvereinbar sind: Paradoxerweise ist in den OECD-Ländern derzeit eine positive Korrelation zwischen den Frauenerwerbsquoten und der Geburtenhäufigkeit festzustellen.

Die dritte Erkenntnis betrifft den entscheidenden Beitrag, den Unternehmen im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten könnten. Zahlreiche Studien haben in diesem Zusammenhang die Bedeutung geeigneter Regelungen für eine Flexibilisierung der Arbeitsorganisation herausgestellt, sei es in Form von kurzfristigen Beurlaubungen aus familiären Gründen, flexiblen Arbeitszeiten oder Teilzeitarbeit auf freiwilliger Basis. Die in diesem Kapitel dargelegten Ergebnisse machen deutlich, dass sich die Unternehmen in Ländern mit den weitgehendsten staatlichen Regelungen fast gänzlich auf die gesetzlichen Vorschriften verlassen und kaum darüber hinausgehende Angebote bereitstellen. Andererseits gibt es in Ländern, in denen die staatlichen Vorkehrungen traditionell nicht besonders stark ausgebaut sind, nur geringe Anzeichen dafür, dass die Unternehmen diese Lücke schließen. Forschungsarbeiten haben ergeben, dass die Unternehmen unter bestimmten Umständen Nutzen daraus ziehen können, wenn sie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (bzw. von Beruf und Freizeit) mehr Beachtung schenken, insbesondere was den Stressabbau, die Steigerung der Arbeitsmoral, die Bindung weiblicher Angestellter und den Einsatz der Mitarbeiter für das Unternehmen anbelangt. Die Erhebungen zeigen jedoch auch, dass sich viele Unternehmen dieser potentiellen Vorteile nicht bewusst sind. Der Staat dürfte mithin über die Möglichkeit verfügen, unterstützend einzugreifen, indem er Forschungsaufträge fördert, die sich mit der Frage befassen, welche Maßnahmen den größten Nutzen versprechen, und indem er technische Beratungsleistungen zu erfolgreichen Methoden der Einführung familienfreundlicher Regelungen anbietet.

Die Analyse hat auch eine Reihe von Punkten hervorgehoben, die zahlreichen Ländern gemeinsam sind. Eine der entscheidenden Erkenntnisse im Hinblick auf die politische Frage, die im Mittelpunkt dieses Kapitels stand, ist die Polarisierungstendenz bei der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern. Für Mütter mit mittlerem bis hohem Bildungsniveau schließt sich die Beschäftigungslücke im Vergleich zu den Vätern mit einer Rate von durchschnittlich 1 Prozentpunkt pro Jahr. Bei den Erwerbsquoten von weniger gut ausgebildeten Müttern ist in vielen Ländern jedoch noch ein großer Rückstand zu beobachten. Einer der Gründe hierfür könnte in den vergleichsweise geringen finanziellen Vorteilen zu sehen sein, die der Arbeitsmarkt ihnen zu bieten hat. Und wenn sie auch im Rahmen der staatlichen Systeme für Kinderbetreuung und Familienurlaub gleichberechtigt sind, räumen ihnen doch die Firmen seltener das Recht auf familienfreundliche Regelungen ein (z.B. Karrierepausen, zusätzlicher

Familienurlaub oder flexible Arbeitszeiten), weshalb es für sie u.U. schwieriger ist, Familien- und Berufsleben miteinander zu vereinbaren. Für viele weniger gut ausgebildete Mütter besteht die Gefahr, dass sie den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren und somit nicht mehr in der Lage sind, zu einem späteren Zeitpunkt den Einstieg bzw. Wiedereinstieg ins Berufsleben zu schaffen. Sie laufen damit das Risiko, nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen zu können, wenn die Familie eines Tages auseinanderbrechen sollte, und zudem in soziale Isolation zu geraten. Es besteht daher politischer Handlungsbedarf, um eine kontinuierliche Bindung an den Arbeitsmarkt zu sichern, möglicherweise durch Teilzeitarbeit, und um geeignete Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

In zahlreichen OECD-Ländern ziehen es viele Mütter mit kleinen Kindern vor, auf Teilzeitbasis zu arbeiten, und auch bei – einem zwar wesentlich kleineren, aber doch offenbar wachsenden Kreis von – Vätern findet dieses Beschäftigungsmodell inzwischen Anklang. Teilzeitarbeit beinhaltet im Allgemeinen geringere Einkommens- und Karriereaussichten als Vollzeitarbeit; zudem ist ein Übergang von der Teil- in die Vollzeitarbeit in den meisten Ländern selten. Schweden stellt, was diesen letzten Punkt anbelangt, allerdings eine Ausnahme dar. Dort ermöglicht ein besonderes Programm den Müttern, vorübergehend auf Teilzeitbasis zu arbeiten, solange die Kinder klein sind. In einer Reihe anderer Länder, z.B. in Deutschland und den Niederlanden, wurden in den letzten Jahren ebenfalls Programme eingerichtet, dank deren Mütter vorübergehend von der Voll- in die Teilzeitarbeit überwechseln können. Diese Maßnahmen sollten einer genauen Evaluierung unterzogen werden, damit festgestellt werden kann, ob diese zusätzliche Flexibilisierung letztlich zu einem Anstieg des Anteils der auf Vollzeitbasis beschäftigten Frauen führt.

In diesem Kapitel wurden weitere Belege dafür geliefert, dass die Arbeitsbelastung im Haushalt und bei der Kinderbetreuung zwischen den Geschlechtern noch immer ungleich verteilt ist, und dies in sämtlichen OECD-Ländern. Den Frauen kommt in diesen Bereichen

nach wie vor eine wesentlich größere Rolle zu als den Männern, was zweifelsohne einer der Gründe für die fortbestehenden Ungleichgewichte in den Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen ist. Zwar ist bei

Familien mit Vater und Mutter eine gewisse Entwicklung hin zu einem ausgewogeneren Verhältnis festzustellen, doch werden diese Fortschritte durch die wachsende Zahl der Einelternhaushalte, denen meist Frauen vorstehen, mehr oder minder aufgewogen. Anstrengungen zur Einführung eines Vaterschafts- bzw. Elternurlaubs, bei dem ein Teil der Urlaubszeit nur vom Vater in Anspruch genommen werden kann, hatten bislang einen gewissen Erfolg. Jetzt muss genau untersucht werden, welche Arten von Maßnahmen auf diesem Gebiet am wirkungsvollsten sind. Um weitere Fortschritte

erzielen zu können, wird es u.U. erforderlich sein, auf die Einstellung der Unternehmen einzuwirken, die von vielen Vätern als Grund dafür angeführt wird, dass sie ihrer Familie nicht mehr Zeit widmen können.

Insgesamt legen die oben beschriebenen Ergebnisse den Schluss nahe, dass sich Anstrengungen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf durchaus positiv auf die Erwerbsquoten der weiblichen Bevölkerung auswirken können. Es gilt daher vor allem, eine weitergehende Flexibilisierung der Arbeitsorganisation zu ermöglichen, die so gestaltet sein sollte, dass sie Anreize für eine längere und intensivere Erwerbsbeteiligung der Frauen schafft. Dies könnte zugleich ein Weg sein, mehr Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern auf dem Arbeitsmarkt zu erzielen. In Anbetracht der Tatsache, dass Frauen nach wie vor mehr Zeit in Kindererziehung und Haushalt investieren – und dies gerade in einem Alter, das für ihre weitere Karriere zumeist entscheidend ist –, muss unbedingt auf eine Flexibilisierung der Laufbahngestaltung hingearbeitet, die enge Verbindung zwischen Alter und Karriereentwicklung gelockert und das Spektrum der Arbeitsformen ausgeweitet werden, und zwar für Männer ebenso wie für Frauen.

Kapitel 5

BESCHÄFTIGUNG VON AUSLÄNDISCHEN ARBEITSKRÄFTEN: AUSSICHTEN UND AKTUELLE PROBLEME IN OECD-LÄNDERN

Zusammenfassung

In der Mehrzahl der OECD-Länder hat die Zahl der Ausländer bzw. Zuwanderer sowie deren Anteil an der Gesamtbevölkerung in den letzten zehn Jahren zugenommen, was sowohl auf exogene wie endogene Ursachen zurückzuführen ist. Hinsichtlich Umfang und Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerungsgruppen bestehen allerdings nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gastländern. Derzeit wird zwar, vor allem in den europäischen OECD-Ländern, nur wenigen neuen ausländischen Arbeitnehmern ein Daueraufenthaltsrecht erteilt, doch dafür scheint die Beschäftigung von Ausländern auf befristeter Basis an Verbreitung zu gewinnen. Zudem haben die meisten OECD-Mitgliedsländer Maßnahmen umgesetzt, mit denen die Aufnahme qualifizierter und hoch qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte erleichtert werden soll.

Die Erwerbsquoten der ausländischen Bevölkerung sind in der Regel niedriger als die der einheimischen. Auch sind die ausländischen Arbeitnehmer häufig auf bestimmte Sektoren konzentriert. Andererseits nimmt der Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte zu, vor allem im tertiären Bereich. Die größeren Arbeitslosigkeitsrisiken der ausländischen Arbeitnehmer und ihre geringeren Beschäftigungschancen machen deutlich, dass ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt, insbesondere in Europa, mit Schwierigkeiten verbunden ist. Zurückzuführen sind diese Probleme u.a. auf die Notwendigkeit einer gewissen Anpassungszeit – vor allem für neu angekommene Flüchtlinge –, auf Missverhältnisse zwischen Kompetenzen und Berufserfahrung der Zuwanderer und den Anforderungen des Arbeitsmarkts, auf eine unzureichende Kenntnis der Sprache des Gastlands sowie häufig auch auf diskriminierende Einstellungspraktiken.

Auf Grund des in den letzten zehn Jahren in den meisten OECD-Ländern beobachteten Wirtschaftsaufschwungs wurde die Einwanderungsdebatte, deren Schwerpunkt nach wie vor auf der Begrenzung der Zuwandererströme liegt, auch auf den Beitrag ausgedehnt, den die Einwanderung zur Behebung sektoraler Arbeitsmarktengpässe und zum Ausgleich der Effekte der demographischen Alterung leisten kann. Im Mittelpunkt des vorliegenden Kapitels stehen die Auswirkungen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer auf Gleichgewicht und Dynamik des Arbeitsmarkts. An erster Stelle werden dabei die Grenzen einer Migrationspolitik aufgezeigt, deren Hauptziel die Deckung eines kurzfristigen Arbeitsmarktbedarfs ist. Anschließend wird analysiert, in welcher Weise die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer auf Konjunkturschwankungen reagiert. Die ausländischen Arbeitnehmer sind zwar in einigen Mitgliedsländern bei Rezessionen stärker gefährdet, können jedoch nicht für Arbeitsmarktungleichgewichte verantwortlich gemacht werden. Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer kann in konjunkturellen Aufschwungsphasen einen aktiven Beitrag leisten. In Anbetracht der relativ geringen Zahl dieser Arbeitskräfte reicht dies allerdings allein als Alternative für notwendige Arbeitsmarktanpassungen nicht aus.

Im letzten Abschnitt wird der Beitrag der Zuwanderung zum langfristigen Wachstum untersucht. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei dem Angebot an qualifizierten Arbeitskräften sowie den in jüngster Zeit in vielen OECD-Ländern umgesetzten Maßnahmen, die die Aufnahme ausländischer Fachkräfte, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, erleichtern sollen. Dem verstärkten Einsatz ausländischer Arbeitnehmer sind jedoch Grenzen gesetzt, zumal die Aufnahme einer großen Zahl qualifizierter Zuwanderer wegen des *Brain-drain*-Effekts negative Auswirkungen auf die Entwicklung der aufstrebenden Volkswirtschaften haben könnte.

Einleitung

Eine Ausweitung der Zuwanderung wird häufig abgelehnt, weil die Befürchtung besteht, dass ein starker Zustrom ausländischer Arbeitskräfte die Arbeitslosigkeit erhöhen, die Löhne drücken und einen Rückgang der Beschäftigung gering qualifizierter einheimischer Arbeitskräfte nach sich ziehen könnte.

Die Auswirkungen der Einwanderung auf Gleichgewicht und Dynamik des Arbeitsmarkts sind in Wirklichkeit wesentlich komplexer. Um sie analysieren zu können, müssen sowohl die Charakteristika der Zuwanderer als auch die im Gastland herrschenden wirtschaftlichen Bedingungen in Betracht gezogen werden. Die Rolle, die die ausländischen Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt spielen, ist je nach Konjunkturphase unterschiedlich. Welche Beziehungen zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarkt bestehen, hängt darüber hinaus vom Zeithorizont der Analyse ab. Auf längere Sicht kann die Einwanderung die Effekte der demographischen Alterung ausgleichen helfen und zu einer Erhöhung des Humankapitals führen. Auf kurze Sicht kann sie dazu beitragen, zyklische Schwankungen aufzufangen und Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen. Die im Rahmen dieses Kapitels durchgeführte Analyse beschränkt sich weitgehend auf diese kurzfristigen Effekte.

Im vorliegenden Kapitel werden nacheinander folgende Punkte behandelt: Der erste Abschnitt enthält eine kurze Analyse des Beitrags der Einwanderung zum Bevölkerungswachstum und eine Beschreibung der Hauptmerkmale der zugewanderten bzw. ausländischen Arbeitskräfte. Abschnitt II befasst sich mit der Rolle, die die Zuwanderung zur Verringerung kurzfristiger Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt spielen kann, und stellt anschließend die Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Zusammenhang mit Arbeitsmarktanpassungen in konjunkturellen Auf- und Abschwungphasen in den Vordergrund. In Abschnitt III wird vor dem Hintergrund jüngster Entwicklungen in OECD-Ländern kurz auf die Rolle eingegangen, die die Einwanderung einerseits als Gegengewicht zur demographischen Alterung und andererseits zur Verringerung der Engpässe an qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften in Wachstumsphasen spielen könnte.

Wichtigste Ergebnisse

Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus diesem Kapitel sind:

- In der Mehrzahl der OECD-Länder hat die Zahl der Ausländer bzw. Zuwanderer sowie deren Anteil an der Gesamt- und der Erwerbsbevölkerung während der letzten zehn Jahre zugenommen. Hinsichtlich ihres prozentualen Anteils an der Bevölkerung bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern.
- Derzeit ist die Zahl der neuen ausländischen Arbeitskräfte, denen ein Daueraufenthaltsrecht erteilt wird, zwar gering (vor allem in den europäischen OECD-Ländern), doch dafür scheint die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer auf befristeter Basis an Bedeutung zu gewinnen. Durch die befristete Einstellung ausländischer Arbeitskräfte erhöht sich die Flexibilität des Arbeitsmarkts. Sie kann auch bewirken, dass die Arbeitgeber – insbesondere in saisonabhängigen Branchen – vom Einsatz illegaler Arbeitskräfte absehen.
- Die ausländische Erwerbsbevölkerung ist stark auf bestimmte Sektoren konzentriert. Andererseits nimmt der Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte, vor allem im Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen und private Haushalte, zu. In den neuen Einwanderungsländern sind ausländische Arbeitskräfte häufiger als einheimische in manuellen Berufen anzutreffen. Ein solches Gefälle ist auch nach wie vor in vielen älteren Einwanderungsländern zu beobachten. In einigen Mitgliedsländern sind die ausländischen Arbeitskräfte tendenziell stärker von Arbeitslosigkeit bedroht als die einheimischen.
- Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer erfüllt eine Pufferfunktion bei Arbeitsmarktanpassungen in Zeiten konjunktureller Schwankungen. Zu Problemen kommt es jedoch bei der Umsetzung von Zuwanderungskonzepten, die in erster Linie auf die Deckung eines kurzfristigen Arbeitskräftebedarfs abzielen. Die Zuwanderung kann nicht für die auf dem Arbeitsmarkt beobachteten Ungleichgewichte verantwortlich gemacht werden.
- Der Beitrag der Zuwanderung zum langfristigen Wachstum beschränkt sich nicht auf deren quantitative Auswirkungen auf die Zunahme der Erwerbsbevölkerung, sondern schlägt sich durch Humankapitalbildung auch in qualitativer Hinsicht nieder. Im derzeitigen Wachstumsumfeld der OECD-Mitgliedsländer macht sich der Arbeitskräftemangel vor allem im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien bemerkbar. In einigen Mitgliedsländern bestehen

allerdings auch Probleme bei der Anwerbung gering qualifizierter Arbeitskräfte. Die meisten OECD-Länder haben Gesetzesänderungen

vorgenommen, um die Aufnahme von qualifizierten und hoch qualifizierten ausländischen Arbeitskräften zu erleichtern.

Literaturverzeichnis

FREEDMAN, S. (2000),
National Evaluations of Welfare-to-Work Strategies: Four-Year Impacts of Ten Programs on Employment Stability and Earnings Growth, Manpower Development Research Corporation, New York.

FOUQUET, A., GAUVIN, A. und LETABLIER, M-T. (1999),
“Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l’Union européenne”, in Conseil d’Analyse Économique, *Égalité entre femmes et hommes : aspects économiques, compléments au rapport de B. Majnoni d’Intignano*, La documentation française, Paris

GAUTHIER, A.H. (1996),
The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries, Oxford University Press.

OECD (1996),
Employment Outlook, Paris.

OECD (1997),
Employment Outlook, Paris.

OECD (1999),
Beschäftigungsausblick, Paris.

OECD (2000),
Beschäftigungsausblick, Paris.

Die vorliegende *Übersicht* enthält die Übersetzung von Auszügen aus:
OECD Employment Outlook: June 2001
Perspectives de l'emploi de l'OCDE: juin 2001
© 2001, OECD.

Die Publikationen sind gegen Entgelt beim OECD Paris entre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich, und unter www.oecd.org erhältlich.

Übersichten **sind unentgeltlich beim OECD Online Bookshop erhältlich (www.oecd.org).**

Die *Übersichten* werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen, Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.
email : rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002
Die Wiedergabe dieser **Übersicht** ist unter Angabe der

*Urheberrechte der OECD sowie
des Titels der Originalausgabe
gestattet.*