

# Gut gerüstet?

---

Deutschlands Arbeitsmarkt im OECD-Vergleich

## MONIKA QUEISSER

Geboren 1963 in Palo Alto (USA),  
Leiterin der Abteilung Sozialpolitik,  
Direktion für Beschäftigung,  
Arbeit und Soziales, Organisation  
für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung (Organisation  
for Economic Co-operation and  
Development, OECD).

Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie sind in Deutschland bisher milder verlaufen als in vielen anderen OECD-Ländern. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit um 1,4 Prozentpunkte in der ersten Hälfte des Jahres 2021 war im internationalen Vergleich moderat – zu verdanken war dies insbesondere der staatlich geförderten Kurzarbeit, die in Deutschland intensiv genutzt wurde.

In der zweiten Hälfte dieses Jahres wird die Beschäftigungsquote wieder das Vorkrisenniveau erreicht haben. Dagegen wird die OECD-weite Beschäftigungsquote laut OECD-Prognosen erst im dritten Quartal 2023 wieder das Vorkrisenniveau erreichen.

Kurzarbeit wurde in vielen OECD-Ländern als Hauptinstrument zur Abfederung des Beschäftigungseffekts der COVID-19-Krise genutzt. Das deutsche Modell der Kurzarbeit hat eine Vorreiterrolle gespielt, dessen Beispiel viele andere Länder gefolgt sind.

Der Einsatz von Kurzarbeit erreichte im April 2020 im OECD-Durchschnitt mit rund 20 Prozent der Beschäftigung ein Allzeithoch. Auf dem Höhepunkt der Krise wurden dadurch etwa sechzig Millionen Arbeitsplätze gestützt – mehr als zehnmals so viele wie während der globalen Finanzkrise. In Deutschland waren während der ersten Pandemiewelle im April/Mai 2020 15,5 Prozent der abhängig Beschäftigten in Kurzarbeit. Ein Jahr später, im Februar/März 2021, war diese Zahl auf 8,4 Prozent der Beschäftigten gesunken. Im Juni 2021 waren nach vorläufigen Angaben der Bundesanstalt für Arbeit 4,7 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in konjunktureller Kurzarbeit.

Das deutsche Kurzarbeitssystem ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Unterstützung zur Erhaltung von Arbeitsplätzen mit Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Qualifikationen der Arbeitnehmer verbunden werden kann. Kurzarbeitende dürfen vorübergehend in einem anderen Unternehmen arbeiten, sich weiterbilden und werden von der öffentlichen Arbeitsvermittlung unterstützt, wenn sie den Arbeitsplatz wechseln wollen. Dies ist im Hinblick auf die längerfristigen strukturellen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt besonders wichtig, vor allem im Bereich Automatisierung und Digitalisierung, die neue Qualifikationen erfordern.

## **FLEXIBLES ARBEITEN IM HOME OFFICE**

Nachholbedarf hat Deutschland im Bereich des flexiblen Arbeitens, insbesondere beim Arbeiten im Homeoffice. In Deutschland wurde die Telearbeit sowohl vor als auch während der Coronakrise deutlich weniger genutzt als in anderen vergleichbaren OECD-Ländern. 2019, vor der Krise, arbeiteten lediglich 10 Prozent der Beschäftigten in Deutschland zumindest gelegentlich von zu Hause aus – verglichen mit 18 Prozent in Frankreich und über 20 Prozent im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten. Während der Krise wurde mit 31 Prozent dreimal so viel Arbeit in deutschen Homeoffices verrichtet, was aber immer noch unter dem Niveau in Frankreich (33 Prozent), im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten blieb, wo dies für jeweils rund die Hälfte der Beschäftigten galt.

Ob Arbeitnehmer von zu Hause aus arbeiten können, hängt stark von ihrem Bildungsniveau ab; in Deutschland mehr als anderswo. Bei Hochschulabsolventen in Deutschland ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie während des ersten Lockdowns von zu Hause aus gearbeitet haben, doppelt so hoch wie bei

Abiturienten ohne Hochschulabschluss und fast fünfmal so hoch wie bei Arbeitnehmern ohne Schulabschluss.

Die branchenspezifisch sehr unterschiedlichen Auswirkungen der Krise und das je nach Arbeitsplatz unterschiedliche Ansteckungsrisiko führten indessen dazu, dass manche die Krise in Form von Entlassungen und verringerten Arbeitszeiten deutlich stärker zu spüren bekamen als andere: Personen in – oftmals befristeten – Niedriglohnbeschäftigungen mit niedrigem Bildungsniveau und junge Menschen traf die Krise in OECD-Ländern besonders hart. Die Arbeitsstunden von Geringverdienenden sanken überproportional, vor allem deshalb, weil diese häufig entlassen wurden. Andere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dagegen konnten sich durch Arbeitszeitverkürzung und Homeoffice besser an die Krise anpassen und mussten weniger Einbußen hinnehmen.

## **PANDEMIE TRAF FRAUEN HÄRTER**

Während die oberen Einkommensschichten in OECD-Ländern zu Lockdownzeiten mit 50 Prozent höherer Wahrscheinlichkeit von zu Hause aus arbeiten konnten als Geringverdienende, mussten Letztere doppelt so oft ihre Arbeit ganz aufgeben. Um den Lebensstandard von Beschäftigten mit geringen Arbeitseinkommen besser zu schützen, könnte Deutschland die Einführung eines Mindestleistungsniveaus in Betracht ziehen, das an den nationalen Mindestlohn gekoppelt sein könnte. Dies würde vor allem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Sektoren mit geringer Tarifbindung helfen, die oftmals keine Aufstockungsleistungen erhalten.

Frauen traf es zumindest zu Beginn der Pandemie härter als Männer: Viele von ihnen arbeiten in den am stärksten betroffenen Branchen, ein überproportional hoher Anteil zudem in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Der Beschäftigungsrückgang bei Minijob-Beschäftigten war deutlich höher als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; zwischen Dezember 2019 und Dezember 2020 sank diese Beschäftigung laut Minijob-Zentrale um rund 13 Prozent; die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dagegen um weniger als ein Prozent. Da Frauen häufiger im Minijob arbeiten als Männer, waren sie davon stärker betroffen. Frauen erhielten zudem häufig deutlich weniger Kurzarbeitergeld als Männer, weil sie überproportional in Branchen arbeiten, in denen diese Leistung weniger oft von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern aufgestockt wurde.

Gleichzeitig sind die Arbeitskräfte im Gesundheitswesen weit überwiegend weiblich; sie litten unter großem Druck, körperlichen sowie psychischen Belastungen und hatten zudem ein höheres Risiko, sich mit Corona zu infizieren. Selbstständige, befristete Beschäftigte und Teilzeitkräfte waren und sind noch zum Teil besonders von Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten

betroffen. Und in fast allen OECD-Ländern kommt pandemiebedingt auf junge Schul- und Studienabgängerinnen und -abgänger eine schwierige Arbeitsplatzsuche zu, die sich langfristig auf ihr Weiterkommen am Arbeitsmarkt und ihre Gehaltsentwicklung auswirken könnte.

Im OECD-Vergleich hat Deutschland mit 18 Prozent einen relativ großen Anteil von Arbeitsplätzen mit hohem Automatisierungsrisiko. Diese Arbeitsplätze könnten in Zukunft wegfallen, weil eine Maschine die Tätigkeiten der Arbeitnehmer übernimmt. Weitere 36 Prozent der Arbeitsplätze in Deutschland werden sich in den nächsten fünfzehn Jahren wahrscheinlich stark verändern. Gleichzeitig werden viele neue Jobs mit neuen Anforderungsprofilen entstehen, auf die derzeitige und künftige Beschäftigte vorbereitet werden müssen.

## WEITERBILDUNG VEREINFACHEN

Weiterbildung in allen Formen – von Aufbaustudiengängen über Lehrgänge bis hin zum Lernen von anderen Mitarbeitenden – ist unabdingbar, um Menschen auf diese Veränderungen vorzubereiten. Wie die OECD-Studie *Weiterbildung in Deutschland* zeigt, werden in Deutschlands insgesamt leistungsstarkem Bildungssystem ausgerechnet diejenigen oft nur schwer von Weiterbildungsangeboten erreicht, die besonders davon profitieren würden. Dazu gehören Erwachsene in Berufen mit besonders hohem Veränderungs- oder Automatisierungsrisiko, mit geringen Grundkompetenzen, Geringverdienende und Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen. Sie nehmen seltener an Weiterbildungen teil als Menschen mit höheren Qualifikationen – was die sozio-ökonomische Kluft zwischen den Bildungsgruppen weiter vergrößert. Dieser Trend ist in allen OECD-Ländern zu beobachten. Aber im Vergleich zu anderen leistungsstarken Mitgliedsländern ist diese Kluft in Deutschland besonders groß.

Um diese Ungleichheiten zu verringern und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser auf die künftigen Veränderungen im Arbeitsmarkt vorzubereiten, empfiehlt die OECD, die komplexen Strukturen der deutschen Weiterbildungslandschaft zu vereinfachen. Ein nationales Weiterbildungsgesetz, das Zuständigkeiten, Organisation, Anerkennung und Finanzierung regelt, würde weiterhelfen. Für Weiterbildungsangebote sollten Mindestqualitätsstandards eingeführt werden. Der Anspruch auf Bildungszeiten und Bildungsurlaub sollte regionen- und branchenübergreifend vereinheitlicht und die finanziellen Fördermöglichkeiten für Weiterbildung nutzerfreundlicher gestaltet werden. Zudem sind neue Konzepte und Kampagnen notwendig, die gezielt Menschen mit geringen Grundkompetenzen ansprechen, zumal sie nur selten aktiv nach Weiterbildungsmöglichkeiten suchen. Die Weiterbildungsangebote sollten praxisnah und problemorientiert angelegt sein und

idealerweise im Arbeitskontext stattfinden. Internationale Erfahrungen zeigen, dass so auch schwer erreichbare Personen häufiger an Weiterbildung teilnehmen.

## **LÜCKEN IM SYSTEM SOZIALER SICHERUNG**

Die COVID-19-Pandemie verschärft eine Reihe struktureller Herausforderungen für die Sozialschutzsysteme, die schon lange vor der Krise bestanden und jetzt dringend angegangen werden sollten. Selbst in Ländern mit gut ausgebauten und weitreichenden Systemen sozialer Sicherung standen viele Erwerbstätige ohne normalen Arbeitsvertrag (zum Beispiel ist im OECD-Durchschnitt jeder siebte Arbeitnehmer selbstständig) durch die Pandemie plötzlich vor dem Nichts, ohne Anrechte auf Einkommensersatzleistungen. Oftmals blieb nur der Antrag auf Sozialhilfe, das heißt in Deutschland auf Hartz IV. Auch für diejenigen, die bereits vor Beginn der Krise arbeitslos waren, hat die Pandemie die Notlage verschärft und die Chancen verringert, einen Weg aus der Langzeitarbeitslosigkeit zu finden.

Mittelfristig sollten die Länder strukturelle Lücken in der sozialen Sicherung schließen. Ein Ziel sollte sein, ausreichende Entgeltersatzleistungen für alle Arbeitskräfte zu gewährleisten, auch für Selbstständige, Teilzeitkräfte und sonstige atypisch Beschäftigte. In Deutschland gibt es bereits Modelle, die international Beachtung finden, wie zum Beispiel die gesetzliche Künstler-sozialversicherung, die durch die Beteiligung der Verwerter künstlerischer Leistungen an der Finanzierung eine Innovation darstellt; auch die Eingliederung Selbstständiger in die gesetzliche Rentenversicherung ist in Deutschland auf dem Wege – dennoch ist Deutschland diesbezüglich eher ein Nachzügler; die meisten OECD-Länder sind in der Alterssicherung für Selbstständige weiter.

Allerdings ist die Ausweitung sozialer Sicherungssysteme auf alle Erwerbstätigen kein einfaches Unterfangen. Bei der Prüfung für den Zugang zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit für Selbstständige etwa ist es schwierig, Nachfrageschwankungen von freiwilligem Nichtstun zu unterscheiden. Selbstständige haben keine Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, die eine Entlassung bestätigen, und die Bemühungen von Selbstständigen um Aufträge sind schwieriger zu überprüfen als die Suche nach einer abhängigen Beschäftigung. Beim Krankengeld ist es für die Behörden nicht einfach, festzustellen, ob die Arbeit tatsächlich aufgegeben wird oder nicht. Außerdem schwanken die Einkünfte von Selbstständigen oft stark, was die Berechnung von Beitragszahlungen und Ansprüchen erschwert. Auch die Frage, wie hoch die Beitragssätze sein sollen, ist schwer zu beantworten. Einerseits sollten keine zu großen Unterschiede zu Angestellten bestehen, andererseits sind viele

Selbstständige jedoch schlicht nicht in der Lage, sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerbeiträge abzuführen.

Im Hinblick auf den zu erwartenden Wandel am Arbeitsmarkt, mit flexibleren Beschäftigungsverhältnissen, häufigeren Wechseln zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit sowie zunehmender Plattformarbeit – also Dienstleistungen, die über webbasierte Plattformen vermittelt oder erbracht werden –, sollten diese Herausforderungen zügig angegangen werden. Soziale Sicherungssysteme sind über viele Jahre gewachsen und haben ein großes Beharrungsvermögen. Reformen sind schwierig, aber notwendig – und sie dürfen nicht länger vertagt werden.

### **Literatur**

OECD: Employment Outlook. A once-in-a-lifetime opportunity to build a better world of work, Paris 2021, [www.oecd.org/employment-outlook/](http://www.oecd.org/employment-outlook/) [letzter Zugriff: 11.09.2021].

OECD: Continuing Education and Training in Germany. Getting Skills Right, Paris 2021, [www.oecd-ilibrary.org/employment/continuing-education-and-training-in-germany\\_1f552468-en?\\_ga=2.17271097.1264116718.1631265479-544503281.1600855874](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/continuing-education-and-training-in-germany_1f552468-en?_ga=2.17271097.1264116718.1631265479-544503281.1600855874) [letzter Zugriff: 11.09.2021].

OECD: Women at the core of the fight against COVID-19 crisis. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), Paris 2020, [www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-covid-19-crisis-553a8269/](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-covid-19-crisis-553a8269/) [letzter Zugriff: 11.09.2021].

OECD: OECD Economic Surveys. Germany 2020, Paris 2020, [www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-germany\\_19990251](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-germany_19990251) [letzter Zugriff: 11.09.2021].

OECD: The Future of Social Protection. What Works for Non-standard Workers?, Paris 2018, [www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-future-of-social-protection\\_9789264306943-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-future-of-social-protection_9789264306943-en) [letzter Zugriff: 11.09.2021].