



I Z A

COMPACT

DIE ZUKUNFT DER ARBEIT DENKEN

Erfolgreicher Start des Institutes zur Zukunft der Arbeit

Internationales Symposium zum Auftakt – Kritik an fehlender Flexibilität der Arbeitsmärkte in Europa – Führende deutsche Ökonomen legen Erklärung zur zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik vor

Mit einer hochkarätig besetzten, von Bundespräsident *Prof. Dr. Roman Herzog* eingeleiteten internationalen Konferenz zur Beschäftigungspolitik hat sich das Bonner Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) der Öffentlichkeit im Oktober 1998 vorgestellt. Das IZA wurde im vergangenen Jahr auf Initiative der Deutsche Post AG und ihres Vorstandsvorsitzenden, *Dr. Klaus Zumwinkel*, gegründet. Die Deutsche Post konzentriert mit der finanziellen Ausstattung des IZA ihre Sponsoring-Aktivitäten ganz auf die Förderung der Arbeitsökonomie. Als unabhängiges Forschungszentrum und Mittler zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik widmet sich das IZA unter Leitung seines wissenschaftlichen Direktors, *Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann*, einer der drängendsten Fragestellungen unserer Zeit.

Die Forschungstätigkeit des IZA ist gleichermaßen national und international

ausgerichtet. Feste Mitarbeiter, externe Wissenschaftler und ein dichtes Netzwerk von Research Fellows betreiben Forschungsprojekte auf allen Gebieten der Arbeitsökonomie. Die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in praktikable wirtschaftspolitische Konzepte bildet einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit des IZA. Das Institut bindet sich in internationale Forschungsnetze ein, hier ist insbesondere die Kooperation mit dem Centre for Economic Policy Research (CEPR) in London hervorzuheben. Der Arbeitsmarktforschung will das IZA auf diese Weise neue Impulse geben.

Im Rahmen der vom IZA veranstalteten Konferenz forderte Bundespräsident *Roman Herzog* zu mehr arbeitsmarktpolitischer Kreativität insbesondere im Hinblick auf Teilzeitarbeitsformen auf.

Vor rund einhundert prominenten Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und

Politik referierten im Anschluß die beiden Nobelpreisträger Professor *Gary Becker* (Chicago) und Professor *Reinhard Selten* (Bonn) zum transatlantischen Vergleich der Arbeitsmarktsituation sowie IZA-Direktor Professor *Klaus F. Zimmermann* zur Lage des deutschen Arbeitsmarktes. Die schwedischen Erfahrungen analysierte Professor *Assar Lindbeck*. Den arbeitsmarktpolitischen Kurs der USA stellte der führende US-Arbeitsökonom und Herausgeber des *American Economic Review*, Professor *Orley Ashenfelter*, dar. *Lodewijk de Waal*, Vorsitzender des niederländischen Gewerkschaftsbundes FNV, berichtete als Mitgestalter des „Polder-Modells“ über die Arbeitsmarktpolitik der Niederlande, während mit *Ruth Richardson* die ehemalige Finanzministerin Neuseelands das dortige Erfolgskonzept vorstellte.

Wiederholt wurde im Verlauf der Tagung deutlich, daß das Kernproblem Deutschlands wie auch anderer europäischer Län-



Bundespräsident Prof. Dr. Roman Herzog bei der Eröffnung des IZA-Symposiums



Im Gespräch: Bundespräsident Prof. Dr. Roman Herzog, Dr. Klaus Zumwinkel (Vorstandsvorsitzender der Deutsche Post AG) und IZA-Direktor Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann



I Z A

Forschungsinstitut
zur Zukunft
der Arbeit

NEUE ANSCHRIFT:

IZA · FORSCHUNGSINSTITUT ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT GMBH
POSTFACH 7240, D-53072 BONN, SCHAUMBURG-LIPPE-STRASSE 9,
D-53113 BONN, GERMANY

der in der Absorption von Beschäftigten im unproduktiven öffentlichen Sektor und – vor allem – in der mangelnden Flexibilität der Arbeitsmärkte liegt.

Gary Becker kritisierte diese europäische Rückständigkeit und prophezeite einen mühsamen Weg hin zu ähnlichen beschäftigungspolitischen Erfolgen wie denen der USA. Europa und insbesondere Deutschland müsse die bislang nur halbherzig begonnenen Reformen radikal fortsetzen, um nicht den Anschluß an den Veränderungsprozeß der Weltwirtschaft zu verlieren. Das werde allenfalls über einen Zeitraum mehrerer Jahre möglich sein.



Gary Becker

Orley Ashenfelter relativierte die Bedeutung einer Deregulierung der Arbeitsmärkte für die Lösung des europäischen



Orley Ashenfelter

Beschäftigungsproblems. Zum amerikanischen Beschäftigungserfolg habe entscheidend ein sehr geringes Lohnwachstum beigetragen, in dem sich nicht zuletzt eine gesunkene Bedeutung der Gewerkschaften in der amerikanischen Gesellschaft ausdrücke.

Klaus F. Zimmermann zeigte anhand von standardisierten Arbeitslosenquoten, daß sich das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den USA, Neuseeland, den Niederlanden und Westdeutschland in den vergangenen Jahren nicht sehr stark unterschied, die einzelnen Länder allerdings unterschiedliche Trends aufwiesen. So sei für Deutschland ein negativer Trend feststellbar, der sich bei Berücksichtigung der Situation in Ostdeutschland noch gravierend verschlechtere, während in anderen Ländern eine günstigere Entwicklung zu beobachten sei. Der Zusammenhang mit den dort eingeleiteten Arbeitsmarktreformen sei offensichtlich. Die deutsche Beschäftigungsentwicklung sei zwar stark strukturell bedingt, ein Drittel der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit wäre aber durch eine bessere Auslastung der Produktionskapazitäten abbaubar.



Klaus F. Zimmermann

Assar Lindbeck zog eine kritische Bilanz der schwedischen Beschäftigungspolitik, die an überlebten wohlfahrtsstaatlichen Vorstellungen festgehalten habe und zu wenig Reformbereitschaft zeige. Insbesondere die für Schweden typische aktive Arbeitsmarktpolitik habe sich zu Beginn der neunziger Jahre als nicht hilfreich erwiesen.

Lodewijk de Waal betonte die Bedeutung des Konsenses zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Bewältigung der Beschäftigungskrise in den Niederlanden. Die wesentlichen Elemente der niederländischen Reform hätten in moderaten Lohnsteigerungen, einer Reduzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie einem Umbau des Sozialsystems bestanden.



Assar Lindbeck



Lodewijk de Waal

Ruth Richardson richtete an Deutschland und die EU-Staaten den Appell, ihren beschäftigungspolitischen Weg am erfolgreichen neuseeländischen Modell einer konsequenten Liberalisierung des Arbeitsmarktes zu orientieren. Mit Hilfe der Dezentralisierung von Lohnverhandlungen, der Abschaffung gewerkschaftlicher Zwangsgliedschaften, weitestgehender Vertragsfreiheit zwischen Arbeitgebern und -nehmern sowie flexibleren Arbeitszeitregelungen habe Neuseeland ein beträchtliches Beschäftigungswachstum erreicht und die Arbeitslosigkeit in wenigen Jahren halbiert.



Ruth Richardson

Schwerpunkte des gegenwärtigen Forschungsprogramms des IZA:

1. Mobilität und Flexibilität der Arbeit

Die derzeitige Beschäftigungskrise wird vielfach auf Defizite bei der Mobilität und Flexibilität der Arbeitsmärkte in Deutschland und Europa zurückgeführt. Welche Effekte gehen von der regionalen, beruflichen und betriebsinternen Mobilität von Arbeitnehmern aus? Welche beeinflussenden bzw. beeinflussbaren Faktoren wirken auf sie ein? Beeinträchtigt Zuwanderung den nationalen Arbeitsmarkt, oder hat sie einen günstigen Einfluß, und welche politisch-ökonomischen Gestaltungsmöglichkeiten sind denkbar? Inwieweit haben institutionelle Regelungen – etwa Tarfsysteme, Arbeitsschutz- und Beschäftigungsschutzverordnungen – negative Auswirkungen auf die Flexibilität der Unternehmen, oder stärken sie ihre Produktivität? Welche beschäftigungswirksamen Effekte könnten von einer Reform dieser Regelungen ausgehen?

2. Europäisierung der Arbeitsmärkte

Die europäischen Arbeitsmärkte verflechten sich zusehends miteinander. International tätige Unternehmen verlangen nach regional flexiblen Mitarbeitern und adäquaten Produktionsbedingungen. Qualifikationsprofile stehen deshalb auf dem Prüfstand – sowohl für die innerhalb Europas miteinander konkurrierenden Arbeitnehmer als auch für die Standorte selbst. Welche Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, um Hindernisse dieser unausweichlichen Entwicklung auszuräumen, zugleich aber deren Sozialverträglichkeit zu gewährleisten? Welchen Einfluß hat die Wirtschaftspolitik anderer EU-Staaten auf den deutschen Arbeitsmarkt? Wie sollte ein europäisches Tarfsystem organisiert werden, und welche arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen sind von europaweit einheitlichen Tarifverhandlungen zu erwarten?

3. Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt

Die wohlfahrtsstaatlichen Systeme stehen national wie international vor einem Umbruch. Während einzelne Staaten durch drastische Einschnitte in das soziale Netz günstige Arbeitsmarkteffekte zu erzielen hoffen und teils positive, teils ambivalente Zwischenbilanzen ziehen können, sind andere Länder bestrebt, ihren Wohlfahrtsstaat nur behutsam zu modernisieren und setzen stärker auf die Flexibilisierung der Arbeit selbst. Welche tatsächlichen Interdependenzen bestehen zwischen dem Wohlfahrtsystem und dem Arbeitsmarkt? Welche Lohnformen und Anreizsysteme können gefunden werden, um das Arbeitslosigkeitsproblem von Niedriglohngruppen zu lösen? Welche Probleme oder Chancen ergeben sich daraus für das Sozialsystem?

4. Arbeitsmärkte in Transformationsländern

Vor allem im Gefolge der politischen Veränderungen in Osteuropa standen und stehen viele Volkswirtschaften vor der Notwendigkeit radikaler Reformen und Experimente insbesondere am Arbeitsmarkt. Mit Hilfe komparativer Analysen werden Probleme und Chancen beleuchtet, die sich im Vergleich zu den systemimmanenten Reformbemühungen etablierter westlicher Volkswirtschaften ergeben. Was kann aus diesen radikalen Reformprozessen für die Umgestaltung des deutschen und anderer Arbeitsmärkte gelernt werden?

5. Zukunftsfragen der Arbeit

Die Entwicklung der Erwerbsarbeit ist aufgrund der Vielzahl sie beeinflussender Größen – von der Globalisierung bis hin zum demographischen Wandel – ungewisser denn je. Wird knapper werdende Arbeit so fair wie möglich verteilt werden müssen? Oder kann es gelingen, den Faktor Arbeit in Zukunft sogar zu stärken? Welche Arbeitsformen werden mit welchen sozialen Auswirkungen vorherrschend sein? Und was bedeutet dies für die Qualifikationsanforderungen, denen sich die Menschen stellen müssen? Zu untersuchen ist auch, inwieweit die Politik in diesem Zusammenhang überhaupt noch als gestalterische Kraft eine Rolle spielen können, oder ob sich die Arbeitswelt zusehends von ihr autonomieren wird.

Die Zusammenschau der ausländischen Beschäftigungspolitiken verdeutlichte die ausgesprochen unterschiedlichen, stets auch kulturell geprägten Reformansätze einzelner Staaten, die denn auch keinen eindeutigen, nachzuahmenden „Königsweg“ für Deutschland vorzeichnen. Keines der Modelle ist ohne die zugehörige nationale ökonomische und soziale Konstellation vorstellbar, keines läßt sich deshalb ohne weiteres auf eine andere Volkswirtschaft und andere gesellschaftliche Rahmenbedingungen übertragen.

Vieles spricht dafür, daß sich die deutschen Reformen eher am holländischen

Konsensmodell denn am Konfliktmodell der USA oder der Radikal-Deregulierung nach dem Vorbild Neuseelands orientieren werden. Das Ende 1998 neu initiierte „Bündnis für Arbeit“ aus Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften jedenfalls scheint in diese Richtung zu deuten. Über die Erfolgsaussichten eines solchen Kurses ist damit freilich wenig gesagt. Vom Ausland kann und muß Deutschland vor allem lernen, daß umfassende Reformen, hinter denen ein schlüssiges beschäftigungspolitisches Gesamtkonzept stehen muß, den Mut zu neuen, auch unbequemen Wegen voraussetzen. Hier wird ein institutionalisierter „Runder Tisch“ nur ein Element sein können.

Fünf führende deutsche Ökonomen nutzten deshalb das Forum des IZA-Symposiums, um eine „Petersberger Erklärung“ mit Anstößen für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik vorzustellen. Die Deklaration plädiert für ein radikales Umdenken in der Beschäftigungspolitik. Die deutsche Bundesregierung wird darin aufgefordert, in der Arbeitsförderung und Weitererhebung, bei der Deregulierung und Steuererhebung sowie hinsichtlich Zuwanderungspolitik und wohlfahrtsstaatlicher Reformen einen anderen Kurs einzuschlagen, um Leistungsanreize zu schaffen und Beschäftigungspotentiale freizusetzen.

Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik

Arbeitslosigkeit ist eine der zentralen Fragen unserer Zeit. Technischer Fortschritt und Globalisierung schaffen einerseits neue Beschäftigungschancen, andererseits bedrohen sie Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich und erzwingen Anpassungsprozesse bei qualifizierten Arbeitnehmern. Auch für Deutschland steht die Frage nach der beruflichen Qualifikation und der Qualifizierbarkeit der Arbeitnehmer im Mittelpunkt. Arbeitslosigkeit ist derzeit immer noch weitgehend eine Folge geringer Ausbildung. Es wäre jedoch illusionär, von einer unbegrenzten Ausbildungsfähigkeit der Menschen auszugehen. Dies bedeutet, daß gerade ein Land mit einem allgemein hohen Lohnniveau über die Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich gründlich nachdenken muß.

Der deutsche Arbeitsmarkt krankt an zu wenig Flexibilität und zu vielen hemmenden Strukturen, an zu wenig Mobilität und zu viel Mutlosigkeit. Viel wird davon abhängen, ob es gelingt, vor allem die politischen Rahmenbedingungen in einer Weise neu zu gestalten, die Motivation, Kreativität und Leistungswillen freisetzt, ohne den notwendigen sozialen Ausgleich zu gefährden.

Gesamtwirtschaftliche Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigungsvolumens wie eine Senkung der Zinsen, können kurzfristig entlastend wirken, sie beseitigen aber nicht die strukturellen Ursachen. Soweit kurzfristige Erfolge die Kraft zur Reform erlahmen lassen, sind sie dauerhaft schädlich.

Wir sehen den Schlüssel zur Lösung der Arbeitslosigkeitsproblematik in der Entwicklung dynamischer Märkte für beschäftigungsintensive Güter und Dienstleistungen, insbesondere im Niedriglohnbereich. Die umfassende Deregulierung von Produktmärkten und die Beseitigung von Informationshemmnissen und Rechtsunsicherheiten, die derzeit schon durch den bloßen Umfang bestehender Vorschriften entstehen (z.B. im Steuerrecht, Arbeitsrecht, Baurecht, in der Gewerbeordnung und im Umweltrecht), sind dabei langfristig mindestens ebenso wichtig wie die Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Bei einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik sollten deshalb die folgenden Aspekte eine wesentliche Rolle spielen:

1. Arbeit fördern statt Arbeitslosigkeit finanzieren

Die bisherige Struktur unseres Sozialsystems schützt nicht vor Arbeitslosigkeit, sondern verwaltet sie. Unabhängig von der Frage individueller Mißbrauchsanreize, die angesichts hoher nicht-monetärer Kosten von Arbeitslosigkeit nicht überschätzt werden sollten, ist festzustellen, daß sich die Bemühungen zu wenig auf die direkte Förderung von Arbeit konzentrieren. Statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, muß deshalb die Aufnahme einer Tätigkeit systematisch unterstützt werden. Grundsätzlich sollte nur eine staatliche Unterstützung erhalten, wer auch eine Tätigkeit aufnimmt. Ein auch international stark beachteter Vorschlag ist die Vergabe von „Gutscheinen“ an Arbeitslose, die Unternehmen im Falle ihrer Anstellung beim Staat als Lohnzuschuß für einen begrenzten Zeitraum einlösen können. Die hierin liegenden positiven Anreizmechanismen sollten nicht unterschätzt werden.

2. Arbeitslosigkeit durch Weiterbildung rascher beenden

Deutschlands Stärke liegt in seinen hochqualifizierten Arbeitskräften. Dies bedeutet einerseits, daß es keine Alternative zur gegenwärtigen Hochlohnstrategie gibt, soll eine Abwanderung von Leistungsträgern vermieden werden. Es bedeutet andererseits die unabdingbare Notwendigkeit ständiger Qualifikation. In besonderer Weise gilt das für Zeiten der Arbeitslosigkeit. Sie müssen weitaus stärker als bisher als Chancen zur Weiterbildung begriffen werden, sowohl von den Arbeitslosen selbst, als auch von den sie betreuenden Behörden. Die Politik der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) hat sich, wie empirische Studien zeigen, insgesamt nicht bewährt. Erfolgreiches Training statt erfolgloser ABM muß die Devise sein. Dabei sollte sich die Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. der Wert des vergebenen „Gutscheins“ am Umfang der erfolgten Weiterbildung orientieren, um Vorleistungen zu belohnen.

3. Bürgerarbeit marktfähig machen

Die Arbeitsmarktproblematik hat eine Diskussion um die mögliche Neugewichtung von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Bürgerarbeit entfacht, die teilweise zynische Elemente aufweist. Die Vorstellung, Bürgerarbeit zu fördern, um die Schaffenskraft von Arbeitnehmern in einen solchen „dritten Sektor“ umzuleiten oder Zeiten von Arbeitslosigkeit sinnbringend zu füllen, läuft Gefahr, in einer Sackgasse zu enden und die Beschäftigungskrise eher noch zu verstärken. Bürgerarbeit muß im Gegenteil marktfähig gemacht werden. Gerade im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor, etwa bei der Freien Wohlfahrtspflege - und hier insbesondere im Gesundheitswesen und bei der Alten- und Kinderbetreuung - sind erhebliche Regulierungen und Monopolisierungen zu beobachten, die aufgebrochen werden müssen, um positive Beschäftigungseffekte auszulösen. Die Kaufkraft auf Märkten für soziale Dienste kann durch „Gutscheine“ nicht nur sichergestellt, sondern verteilungspolitisch befriedigender als bisher ausgestaltet werden.

4. Ökonomie und Zuwanderung in Einklang bringen

Die Zukunft Deutschlands liegt in der Bewährung auf offenen Märkten. Dies gilt auch für den Arbeitsmarkt, der gerade in einem zusammenwachsenden Europa nicht von äußeren Einflüssen isoliert werden kann. Es wäre fahrlässig, den deutschen Arbeitsmarkt von Zuwanderung abzuschotten. Ebenso fahrlässig wäre es, aus falsch verstandenen humanitären Erwägungen heraus eine unkontrollierte Öffnung zu betreiben. Ökonomische Kriterien spielen bei der Gestaltung der Zuwanderung derzeit praktisch keine Rolle. (Für den Bereich der Flüchtlingsaufnahme sind sie naturgemäß ohne Bedeutung.) Sie müssen aber in den Vordergrund rücken, wenn ein günstigerer volkswirtschaftlicher und damit auch gesellschaftspolitischer Effekt erzielt werden soll. Der Schlüssel hierzu liegt in einer Auswahl von Zuwanderern im Rahmen geregelter Zugangsmechanismen, die mit den rechtlichen Einreisebestimmungen kompatibel ist. Eine Politik der kontrollierten Öffnung bestimmter Arbeitsmarktsegmente dort, wo Bedarfe auf der Hand liegen, kann der Volkswirtschaft nur nutzen. Umgekehrt ist eine Begrenzung der Zuwanderung angezeigt, sofern ökonomische Bedarfslagen nicht gegeben sind. Zugleich muß allen Zuwanderern und deren Kindern, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, ein verlässliches Angebot zur Integration in Wirtschaft und Gesellschaft gemacht werden.

5. Abkehr von der direkten Besteuerung

Die positiven Effekte einer allgemeinen Senkung der Steuer- und Abgabenlast sind unbestritten, sofern man zu der dazu erforderlichen Ausgabenkürzung bereit ist. Eine umfassende Reform und radikale Vereinfachung des Steuerrechts ist überfällig. Zumindest mittelfristig muß sie eine radikalere strukturelle Kehrtwendung bedingen, als sie in den meisten bislang diskutierten Konzepten vorgeschlagen wird. Der Faktor Kapital ist international zu mobil, um besteuert zu werden, der Faktor Arbeit bedarf einer spürbaren Entlastung. Deshalb drängt sich eine Abkehr vom Prinzip der Besteuerung der Produktionsfaktoren auf. Anstelle der direkten Einkommensbesteuerung sollte die staatliche Einnahmenerzielung primär über indirekte Steuern, insbesondere über die Mehrwertsteuer oder andere Verbrauchssteuern, erfolgen. Die vorherrschende progressive Einkommensbesteuerung löst die Verteilungsproblematik ohnehin nicht. Differenzierte Verbrauchssteuersätze und direkte Transfers können der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit besser entgegenkommen. Eine solche Reform der Besteuerung fördert bei qualifizierten Arbeitnehmern Humankapitalbildung und Leistungsbereitschaft sowie im Niedriglohnbereich die Rückkehr aus der Schattenwirtschaft. Sie entspricht auch einer wahrscheinlich größeren Fiskalillusion bei der indirekten Besteuerung. Um Arbeit durch Sozialversicherungsbeiträge nicht indirekt zu besteuern, sollte die Versicherungspflicht an Personen und nicht mehr an bestimmten Beschäftigungsverhältnissen festgemacht werden.

6. Wohlfahrtsstaat und Risikobereitschaft bedingen sich

Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist gravierenden Finanzierungsproblemen ausgesetzt, aber er ist nicht per se die Ursache von Arbeitslosigkeit. Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates ist in der international mobileren Gesellschaft schwieriger geworden. Die wachsenden individuellen Gestaltungsmöglichkeiten des Einzelnen in einem immer komplexer werdenden Geflecht von Sicherungssystemen machen es schwieriger, Anspruchssysteme so zu gestalten, daß sie genau und zielorientiert wirken. Eine Reform des Wohlfahrtsstaates muß auf Vereinfachung, höhere Transparenz, höhere Zielgenauigkeit der Umverteilung und auf eine Verringerung systembedingter negativer Verhaltensanreize abzielen. Der Sozialstaat sollte den Strukturwandel nicht hemmen. Eine drastische Beschränkung sozialstaatlicher Leistungen würde aber neue Probleme aufwerfen, insbesondere für die Kultur der sozialen Solidarität. Die Marktwirtschaft verlangt nach Risikobereitschaft – wer wagt, gewinnt. Ein funktionierendes wohlfahrtsstaatliches System ist auch die Absicherung für diese Risikobereitschaft. Es kommt deshalb darauf an, durch kluge Reformen innerhalb des Wohlfahrtsstaates nicht nur passiv wirkende, sondern vor allem aktive Anreize zur Übernahme von Risiken zu verstärken.

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.

Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Kai Konrad

Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Friedrich Schneider

Johannes-Kepler-Universität Linz

Prof. Dr. Jürgen von Hagen

Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)
Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Die Petersberger Erklärung wurde u. a. publiziert in: Wirtschaftsdienst 78 (1998), S. 652-653.

FORSCHUNG AKTUELL

IZA-DISCUSSION PAPERS

Gastarbeiter und Arbeitsplatzsicherheit

Unter Verwendung eines Firmendatensatzes für die Bundesrepublik Deutschland analysiert eine von *Thomas Bauer* (IZA), *Klaus F. Zimmermann* (IZA), *Andreas Million* und *Ralph Rotte* (beide Universität München) verfaßte Studie die Einflußfaktoren für Arbeitsplatzunfälle. Die Analyse konzentriert sich dabei insbesondere auf den Einfluß der Arbeitsorganisation und der

Interaktion zwischen Gastarbeitern und deutschen Arbeitnehmern auf die Arbeitsplatzsicherheit. Die empirischen Ergebnisse zeigen, daß keine signifikanten Unterschiede zwischen Gastarbeitern und einheimischen Arbeitern hinsichtlich technologischer Ursachen von Arbeitsplatzunfällen existieren. Die Beschäftigung von Gastarbeitern zeigt jedoch einen signifikant positiven Einfluß auf die Arbeitsplatzsicherheit deutscher Arbeiter. Gemäß den Schätzergebnissen führt eine Erhöhung der Gastarbeiterbeschäftigung

in einem Betrieb um 1 Prozent zu einer Verringerung von leichten Arbeitsunfällen (Arbeitsausfall weniger als 3 Tage) deutscher Arbeiter um 1,7 Prozent und zu einer Verringerung schwerer Arbeitsunfälle (Arbeitsausfall mehr als 3 Tage) um 1,3 Prozent.
(IZA DISCUSSION PAPER NO. 16)

Arbeitslosigkeit und Kriminalität

Eine von IZA-Fellow *Rainer Winkelmann* (Universität Canterbury, Neuseeland) und *Kerry Papps* (Universität Wellington,

Neuseeland) vorgelegte Untersuchung widmet sich der Analyse kausaler Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und einer Reihe von Kriminalitätsformen in Neuseeland. Daten aus 16 Regionen des Landes aus den Jahren 1984 bis 1996 werden analysiert. Veränderungen in der Gesamtkriminalitätsrate können der Studie zufolge durch Arbeitslosigkeit nicht erklärt werden, jedoch sind deutliche Auswirkungen auf einzelne Kriminalitätsformen nachzuweisen. (IZA DISCUSSION PAPER NO. 25)

Bedeutung der Schwarzarbeit

Das Ausmaß der weltweiten Schwarzarbeit in den Jahren 1970 bis 1995 wird in einer umfangreichen Studie von IZA-Fellow *Friedrich Schneider* (Universität Linz, Österreich) und *Dominik Enste* (Universität Köln) untersucht. Mit Hilfe unterschiedlicher Methoden werden Schätzungen

über die Größe der Schattenwirtschaft in 67 Entwicklungs-, Übergangs- und OECD-Ländern ermittelt. Das durchschnittliche Ausmaß der Schwarzarbeit (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) betrug zwischen 1989 und 1993 in den untersuchten Entwicklungsländern 39,2 %, in den Übergangsländern 23,2 % und in den OECD Ländern 14,2%. Eine immer größer werdende Last von Steuern und Sozialabgaben sowie eine zunehmende staatliche Regulierung sind treibende Kräfte für die Schattenwirtschaft. Der Untersuchung zufolge hat eine wachsende Schattenwirtschaft einen negativen Einfluß auf die offizielle Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Gleichzeitig kann festgestellt werden, daß Korruption einen stimulierenden Einfluß auf die Größe der Schattenwirtschaft hat. (IZA DISCUSSION PAPER NO. 26)

Von der Schule in den Beruf

Wie lange suchen Schulabsolventen nach dem ersten Job, und wie lange behalten sie ihn bei? Am Beispiel Norwegens geht dieser Frage eine Studie von IZA-Fellow *Oivind Nilsen* und *Espen Bratberg* (beide Universität Bergen, Norwegen) nach. Die Analyse von Daten junger Norweger, die ihre Ausbildung in den Jahren 1989 bis 1991 abgeschlossen haben, läßt Aussagen zur Dauer der Jobsuche, zum akzeptierten Einkommen und zur Dauer der Beschäftigung zu. Der empirische Beweis legt nahe, daß Schulabsolventen mit höherem Bildungsniveau schneller Arbeit finden und ihre erste Arbeitsstelle länger beibehalten. Frauen weisen im Durchschnitt eine kürzere Suchzeit und niedrigere Löhne auf. Sie bleiben auch länger als Männer in ihrem ersten Job. (IZA DISCUSSION PAPER NO. 27)

FORSCHUNGSPROJEKTE

Integration von Aussiedlern in Arbeitsmarkt und Gesellschaft

Die Volkswagen-Stiftung finanziert ein gemeinsames von IZA und Osteuropa-Institut München durchgeführtes Forschungsprojekt zum Strukturwandel in der Aussiedlerzuwanderung nach Deutschland. 1,5 Millionen Aussiedler reisten zwischen 1990 und 1994 ins Bundesgebiet ein. Die mit der ökonomischen und sozialen Integration dieser Zuwanderungswelle verbundenen Probleme werden mit einem starken Fokus auf die Arbeitsmarkteffekte analysiert. Die Ergebnisse dieser Analyse erlauben die Evaluierung der deutschen Integrationspolitik sowie ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen.

Immigration und Arbeitsmarkt in Deutschland und Israel

Auch Israel ist seit einiger Zeit einer starken Zuwanderung aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ausgesetzt. Rund 600.000 Menschen jüdischer Abstammung sind zwischen 1990 und 1994 nach Israel eingewandert. Die German Israeli Foundation for Scientific Research and Development (GIF) finanziert ein Forschungsprojekt, das Übereinstimmungen und Unterschiede in den Wanderungsströmen nach Israel und Deutschland sowie die Bedeutung von im Ausland erworbenen Qualifikationen auf

den Arbeitsmarkterfolg im Aufnahmeland analysiert. Ziel des Projektes ist es, mit den abgeleiteten Resultaten die Basis für eine zielgerichtete Zuwanderungspolitik beider Länder zu schaffen.

Ökonomie der Fehlzeiten

Der Krankenstand und seine Bestimmungsgünde nehmen einen prominenten Platz in der öffentlichen Diskussion um den Zusammenhang von Lohnnebenkosten und Arbeitsnachfrage ein. Vor allem der Umstand, daß der Krankenstand infolge der Rezession 1993 in Deutschland stark zurückging, wird häufig als Indiz für eine mißbräuchliche Ausnutzung der Entgeltfortzahlung gesehen. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert ein Forschungsprojekt, mit dem die Determinanten von Fehlzeiten unter besonderer Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen analysiert werden. Geprüft wird durch das IZA unter anderem, inwieweit das Auftreten von Fehlzeiten durch ökonomische Mechanismen beeinflusst werden kann.

Arbeitsnachfrage, Ausbildung und die Dynamik sozialer Ausgrenzung

Relative Armut und soziale Ausgrenzung stellen heute ein bedeutsames Diskussionssthema in Europa dar. Durch das

TSER-Programm der Europäischen Union wird ein Projekt finanziert, das Forschungseinrichtungen in neun europäischen Ländern und Israel verbindet. Neben dem IZA sind beteiligt: Centre for Economic Policy Research (CEPR, London), Economic and Social Research Institute (ESRI, Dublin), Universität Lund/Schweden, Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI, Madrid), University of Essex/England, European University Institute (EUI, Florenz), Centre de Recherche en Économie et Statistique (CREST, Paris), Bar-Ilan University/Israel, Universidade Nova de Lisboa/Portugal, Universität Aarhus/Dänemark. Untersucht wird die Dynamik sozialer Integration oder Ausgrenzung in Westeuropa und Israel vor dem Hintergrund einer sich durch technischen Wandel und zunehmender Marktintegration verändernden Arbeitsnachfrage. Analysiert werden technologische und ökonomische Faktoren sozialer Ausgrenzung mit dem Ziel, Politikempfehlungen zur besseren Integration benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen zu erarbeiten. Ein besonderes Interesse des IZA liegt in der Rolle von Institutionen – etwa des deutschen dualen Systems der Berufsausbildung – bei der Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit und der Bereitstellung notwendiger Qualifikationen für den Arbeitsmarkt.

KURZBERICHTE

+++ European Summer School in Labor Economics +++

Nach dem großen Erfolg der ersten IZA Summer School 1998 findet vom 10. bis 16. Mai 1999 im bayrischen Buch am Ammersee die diesjährige IZA-European Summer School in Labor Economics statt. Erneut wird eine größere Zahl von

Doktoranden und etablierten Wissenschaftlern neue Fragen der Arbeitsökonomie diskutieren; der Nachwuchs erhält Gelegenheit, in entspannter Atmosphäre über eigene Forschungsarbeiten zu berichten und sich von Experten über aktuelle Themen informieren zu lassen. IZA-Fellow *Dennis Snower* (Birkbeck College,

London) wird über „The Macroeconomics of Employment“ referieren, *Costas Meghir* (University College, London) über „Labor Supply and Consumption Over the Lifecycle“. Einzelheiten zum Programm sowie ein ausführlicher Bericht über die Summer School 1998 sind unter www.iza.org abrufbar.

+++ Bonn Graduate School of Economics +++

Bewerbungsschluß: 15. Mai 1999 +++

Wirtschaftswissenschaftliche Graduiertenprogramme haben an der Universität Bonn eine lange Tradition. An diese Tradition knüpft nun – unter Beteiligung des IZA – ein neues „Highlight“ an: Mit finanzieller Unterstützung der Deutsche Post AG wurde im vergangenen Jahr die Bonn Graduate School of Economics gegründet, die besonders qualifizierte Hochschulabsolventen aufnimmt und den Spitzennachwuchs auf Aufgaben in Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung vorbereitet. Jährlich können 15 bis 20 Studierende ein dreijähriges Intensivprogramm beginnen, das auch einen Auslandsaufenthalt umfaßt und durch Stipendien zusätzlich gefördert werden kann. Das IZA bietet im Rahmen dieses Programmes Lehrangebote in den Bereichen Arbeitsökonomie und Ökonometrie an. Der nächste Eintrittstermin zur Graduate School ist der 1. Oktober 1999. Im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens können Bewerbungen bis zum 15. Mai 1999 eingereicht werden. Nähere Informationen sind nachzulesen auf der Internet-Homepage des IZA (www.iza.org) oder direkt unter: www.bgse.uni-bonn.de.

+++ Call for Papers:

Ökonomie der Kinderbetreuung +++ Einsendeschluß: 30. Juni 1999 +++

Das IZA veranstaltet vom 15.-16. November 1999 in Bonn einen Workshop zur „Ökonomie der Kinderbetreuung“, dessen Ziel darin besteht, wichtige Forschungsergebnisse zusammenzutragen und Politikempfehlungen zu erarbeiten. Insbesondere zu folgenden Aspekten der Kinderbetreuung werden Forschungspapiere erbeten:

- marktorientierte versus non profit-Strukturen der Kinderbetreuung
- internationaler Vergleich der Kinderbetreuungsangebote und ihrer ökonomischen Effekte
- Wechselverhältnis von Beschäftigung und Kinderbetreuung(sangeboten)
- Politikempfehlungen aus ökonomischer Sicht.

Letzter Termin für die Einsendung wissenschaftlicher Papiere an das IZA (Dr. Melanie Ward, e-mail: ward@iza.org) ist der 30. Juni 1999. Annahmetscheidungen werden im Anschluß bekanntgegeben. Einzelheiten über den IZA-Workshop sind ab Anfang Mai unter www.iza.org verfügbar.

+++ IZA-Forschungsseminar +++

Wöchentlich findet in Bonn ein Forschungsseminar des IZA statt. Referenten aus dem In- und Ausland tragen aktuelle Forschungsergebnisse zur Arbeitsökonomie vor. Das Programm deckt ein breitgefächertes Themenspektrum ab und zielt

vor allem auf Teilnehmer aus dem universitären Umfeld. Interessierte Teilnehmer sind willkommen und können sich auf der IZA-Homepage unter www.iza.org über das Seminarprogramm informieren. Darüber hinaus wird seit April eine gemeinsame wöchentliche Seminarreihe mit der volkswirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn und dem Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) angeboten. Im weiteren Verlauf des Jahres wird diesen Seminaren eine Vortragsreihe mit prominenten Referenten insbesondere aus Politik und Wirtschaft zur Seite treten.

+++ John G. Diefenbaker Award an Direktor des IZA +++

Als erster Ökonom hat IZA-Direktor Klaus F. Zimmermann den John G. Diefenbaker Award des Canada Council for the Arts erhalten. Damit werden seine international beachteten Forschungsarbeiten zur Arbeitsökonomie gewürdigt. In seinen Forschungen widmet sich Zimmermann insbesondere den Ursachen der Arbeitslosigkeit, Fragen von Lohnbildung, Flexibilität und Mobilität, den Zusammenhängen von Zuwanderung und Arbeitsmarkt, Aspekten von Alterung und Familie sowie dem Einfluß des technischen Fortschrittes auf die Beschäftigung. Der John G. Diefenbaker Award wird vom Canada Council for the Arts in Zusammenarbeit mit der deutschen Alexander-von-Humboldt-Stiftung verliehen und beinhaltet die Möglichkeit zu einem längeren Forschungsaufenthalt in Kanada.

+++ Aktuelle Debatte: Erfolgsbedingungen empirischer Wirtschaftsforschung +++

Die Verfügbarkeit von Mikrodaten ist für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung und ihre Umsetzung in wirtschafts- und sozialpolitische Beratung von zentraler Bedeutung. Zugangsmöglichkeiten und Bestand sind in Deutschland jedoch unzureichend. Das von den Ökonomen Richard Hauser (Universität Frankfurt/Main), Gert G. Wagner (DIW Berlin und Europa-Universität Frankfurt/Oder) und Klaus F. Zimmermann (IZA und Universität Bonn) im vergangenen Jahr vorgelegte Memorandum „Erfolgsbedingungen empirischer Wirtschaftsforschung und empirisch gestützter wirtschafts- und sozialpolitischer Beratung“ (publiziert u. a. in: Allgemeines Statistisches Archiv 82 (1998), S. 369-379) ist unverändert aktuell. Die Experten sehen durch die unzureichende Datenlage die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Forschung, aber auch die Qualität der darauf aufbauenden wirtschaftspolitischen Beratung gefährdet und fordern einen vereinfachten Zugriff auf bisher kaum oder gar nicht zugängliche Datenbestände. Der Wortlaut des Memorandums kann unter www.iza.org abgerufen werden.



+++ Neue Mitarbeiter des IZA +++

Im Januar 1999 hat das IZA-Forschungsteam Verstärkung durch Melanie Ward, Ph. D. erhalten. Sie hat an der Universität Aberdeen (Schottland) über „Gender differences in Academe“ promoviert und war dort zuletzt als Research Assistant tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte als wissenschaftliche Mitarbeiterin des IZA konzentrieren sich vor allem auf Fragen der Arbeitsmarktsituation von Frauen, betriebliche Karrieremöglichkeiten, Entlohnungsformen und -strukturen sowie Arbeitszufriedenheit.

+++ Internationales Gastwissenschaftler-Programm des IZA +++

Prominenter Besuch im IZA: Von der University of Texas (Austin, USA) gastierte Edward Everett Hale Centennial Professor Daniel S. Hamermesh im IZA. Er referierte über „Changing Distribution of Job Satisfaction“ und bereitete ein Projekt über „Instantaneous Aspects of Time Use“ vor, das er als Research Fellow des Instituts durchführen wird. Über „Schwarzarbeit in Deutschland und Österreich“ referierte Friedrich Schneider (Universität Linz, Österreich), der als Research Fellow des IZA weitere Forschungen zu diesem Thema betreiben wird. Als Gastwissenschaftler konnte das IZA darüber hinaus unter anderem begrüßen: Gerard A. Pfann (Universität Maastricht, Niederlande), Lutz Bellmann (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg), Alan Barrett (Economic and Social Research Institute, Dublin, Irland).

+++ Letzte Meldung: IZA-Direktor soll auch Präsident des DIW werden +++

Klaus F. Zimmermann ist im April zum Präsidenten des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin nominiert worden. Er soll dieses zusätzliche Amt zu Beginn des nächsten Jahres antreten, seine Aufgaben als IZA-Direktor aber weiterhin in vollem Umfang wahrnehmen. Ein ausführlicher Bericht in der nächsten Ausgabe von IZA COMPACT.

M E I N U N G

Zuwanderung und Arbeitsmarkt



Es scheint ganz klar zu sein: Zuwanderer nehmen Deutschen die Arbeitsplätze weg. Auf sie sollte besser verzichtet werden, jedenfalls solange, bis im nächsten Jahrtausend Renten zu retten und Rentner zu pflegen sind. Zunächst klingt es ja auch plausibel: Bei der hohen herrschenden Arbeitslosigkeit verdrängt der erfolgreiche Einwanderer den Einheimischen vom Arbeitsplatz. Wird der Zuwanderer hingegen arbeitslos, oder ist er nicht arbeitsfähig, so fällt er den Sozialkassen zu Last. Da liegt es nahe, den gegenwärtigen Problemen am Arbeitsmarkt und bei der Sozialversicherung mit einer Politik der geschlossenen Grenzen, wenigstens aber des geschlossenen Arbeitsmarktes, entgegenzutreten.

Hinter diesen Überlegungen verbirgt sich nicht nur ein grobes Mißverständnis über das Funktionieren der Welt und ihrer Arbeitsmärkte. Sie sind auch Ausdruck eines Versagens der Politik, die die Probleme erst schafft, die sie dann lösen will. Wer Zuwanderung ungesteuert läßt, braucht sich über aufkommende Schwierigkeiten nicht zu wundern.

Arbeitslosigkeit ist ein weltweites Phänomen und hat nichts mit dem Umfang an Zuwanderung zu tun, höchstens mit ihrer Struktur. Erfolgreiche Volkswirtschaften

wie die der Vereinigten Staaten sind klassische Einwanderungsländer. Natürlich wird es immer Berufsgruppen geben, in Deutschland derzeit das Baugewerbe, die direkte Arbeitsmarktkonkurrenz fürchten müssen. Gleichzeitig gibt es hierzulande Sparten, in denen händeringend Arbeitskräfte gesucht werden, etwa Erntearbeiter, Frisöre, Kellner, Putzfrauen, Ingenieure, Professoren oder EDV-Spezialisten. Und es gibt Bereiche, in denen deutsche Arbeitsplätze gefährdet sind, weil es keine ausländischen Arbeitskräfte gibt.

Doch nicht der Mangel allein begründet einen Zuwanderungsbedarf. Gerade weil Zuwanderer anders sind als Einheimische, können sie für den Arbeitsmarkt um so profitabler sein. Ihre besonderen Qualifikationen können nämlich auch einheimische Arbeitskräfte gefragter machen, wenn beide Gruppen fruchtbar zusammenarbeiten. Ein einsetzender Wettbewerb mit gleichartigen einheimischen Arbeitskräften mag unbequem sein, sichert aber die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

Im Zeitalter von Internationalisierung und Globalisierung können sich exportorientierte Volkswirtschaften einer offenen Ausländerpolitik nicht verweigern. Sie befähigt zur kulturellen Kommunikation, zur Weiterentwicklung der eigenen Traditionen und zu einem Angebot neuer Produkte und Dienstleistungen, sie stärkt den Tourismus, die Universitäten und die internationalen Großunternehmen. Die Leistungsfähigkeit des Standortes Deutschland wird auch am Willen zur Offenheit entschieden.

Dies alles hat seinen Preis. Mit Veränderungen entstehen unweigerlich Probleme. Zur Integration gehört deshalb auch, auf unseren gewachsenen Werten zu bestehen. Wichtig ist, die Balance zwischen kultureller Identität und ökonomischem Gewinn zu wahren. Hier liegt die Aufgabe einer nationalen Zuwanderungspolitik, die sich nicht scheuen darf, eigene Interessen zu formulieren. Das gewünschte gesellschaftliche Gleichgewicht und die ökonomischen Vorteile lassen sich nur

erreichen, wenn es auch in Deutschland endlich zu einer gesteuerten Zuwanderung kommt.

Wir haben es selbst in der Hand, den insgesamt positiven ökonomischen Effekt, der von der Zuwanderung nach Deutschland bisher ausgegangen ist, durch Quoten und Auswahlkriterien für Immigranten zu sichern. Eine weiterhin ökonomisch unstrukturierte Zuwanderung hingegen dürfte in Teilarbeitsmärkten zusehends Probleme verursachen. Dort, wo der Arbeitsmarkt einen zusätzlichen Arbeitskräftebedarf anzeigt, kann dem im Rahmen eines Zuwanderungsgesetzes flexibel Rechnung getragen werden. Dort, wo ein Bedarf nicht oder nicht mehr existiert, können dieselben Steuerungsinstrumente greifen. So wie bisher darf es jedenfalls nicht weitergehen.

Es müssen auch neue Akzente in der Integrationspolitik gesetzt werden. Dabei ist der Nachweis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache elementar. Von den Sprachkenntnissen hängt nun einmal die erfolgreiche Integration ab: in die Gesellschaft wie in den Arbeitsmarkt. Es ist hohe Zeit, unsere Zuwanderungs- und Integrationspolitik in diesem Sinne kritisch zu überprüfen, denn derzeit widerspricht sie zu oft sozialen und ökonomischen Interessen.

Deshalb ist es zu begrüßen, daß die bevorstehende Novellierung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts nicht nur die Einbürgerung deutlich erleichtern und erstmals Elemente des Geburtsortprinzips einführen, sondern auch dem Gesichtspunkt des Spracherwerbs stärkere Bedeutung zumessen wird. Wir sollten freilich darüber nicht in Vergessenheit geraten lassen, daß eine nationale und europäische Migrationsgesetzgebung überfällig ist, die ökonomischen und Integrationsaspekten gleichermaßen Rechnung trägt. Steuerung der Einwanderung und konsequente Integration gehören zusammen.

K. F. Zimmermann

IMPRESSUM: