



I Z A

COMPACT

DIE ZUKUNFT DER ARBEIT DENKEN

Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik - Evaluation unverzichtbar

In Deutschland wird zur Zeit heftig über die allgemein als notwendig erachtete Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik gestritten. Ein Jahr nach der Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften für die methodischen Fortschritte bei der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik hat die Diskussion über die angemessenen Konsequenzen hierzulande jedoch gerade erst begonnen.

Laut Bundesregierung hat die beabsichtigte Reform der Arbeitsförderung zum Ziel, in Zukunft sowohl „Arbeitslosigkeit zu verhindern“ als auch „Arbeitslose so schnell wie möglich wieder in das Erwerbsleben zu integrieren“. Hierzu sollen die Arbeitsvermittlungsprozesse effektiver ausgestaltet, die berufliche Qualifizierung verstärkt und neu ausgerichtet sowie das Prinzip „Fördern und Fordern“ stärker in der Arbeitsförderung verankert werden. Beinahe zeitgleich mit der Vorlage eines Gesetzentwurfes zur Reform der Arbeitsförderung durch die Bundesregierung („Job-AQTIV-Gesetz“) erschien im Juli 2001 eine IZA-Studie zur Wirksamkeit bestehender Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Auftraggeber der Untersuchung war das Bundesministerium der Finanzen. Inzwischen liegt diese Studie als Buch vor (C. M. Schmidt/K. F. Zimmermann/M. Fertig/J. Kluge: *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik - Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*, Berlin/Heidelberg 2001, ISBN 3-540-42159-9). Der nachfolgende Beitrag basiert auf den Resultaten der IZA-Studie.

Viel Geld für Programme – wenig Wissen über den Erfolg

Gegenwärtig werden für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland beträchtliche Ressourcen verwendet. So wurden im Jahre 1998 mehr als 30 Mrd. DM, und in den Jahren 1999 und 2000 jeweils rund 36 Mrd. DM aufgebracht. Nimmt man die Mittel, die zwar keine Ermessensleistungen darstellen, aber gemeinhin als Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik verbucht werden, noch hinzu, so beläuft sich die Gesamtsumme zur Zeit sogar auf über 40 Mrd. DM. Es besteht somit Grund genug, nach der Effektivität und Effizienz der mit diesen doch erheblichen Mitteln ausgestatteten arbeitsmarktpolitischen Programme zu fragen.

Bemerkenswerterweise kann von ausreichendem Wissen über die Wirksamkeit und die (Ko-

sten-)Effizienz der einzelnen Maßnahmen nicht die Rede sein. Vielmehr werden der Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik und die Untersuchung der Wirkung dieses Instrumentariums seitens der Arbeitsverwaltung zumeist als vollkommen voneinander isolierte Vorhaben angesehen, so daß eine aussagefähige Evaluation unmöglich ist. Mit Hilfe gänzlich ungeeigneter Methoden, wie den sogenannten „Entlastungsrechnungen“, wird statt dessen der unzutreffende Eindruck vermittelt, durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente würde ein substantieller Beitrag zu einer dauerhaften Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer geleistet. Doch es genügt nicht, lediglich den „Erfolg“ einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme danach zu bewerten, wieviele Personen das jeweilige Projekt durchlaufen und wieviele von ihnen danach (vorübergehend) Anschluß an den ersten Arbeitsmarkt gefunden haben. Damit wird nur ein fundamentales Mißverständnis des zugrundeliegenden Evaluationsproblems offenbart: Die Konstruktion einer angemessenen Vergleichssituation ist unbedingte Voraussetzung einer jeglichen seriösen Bewertung des Maßnahmenerfolges.

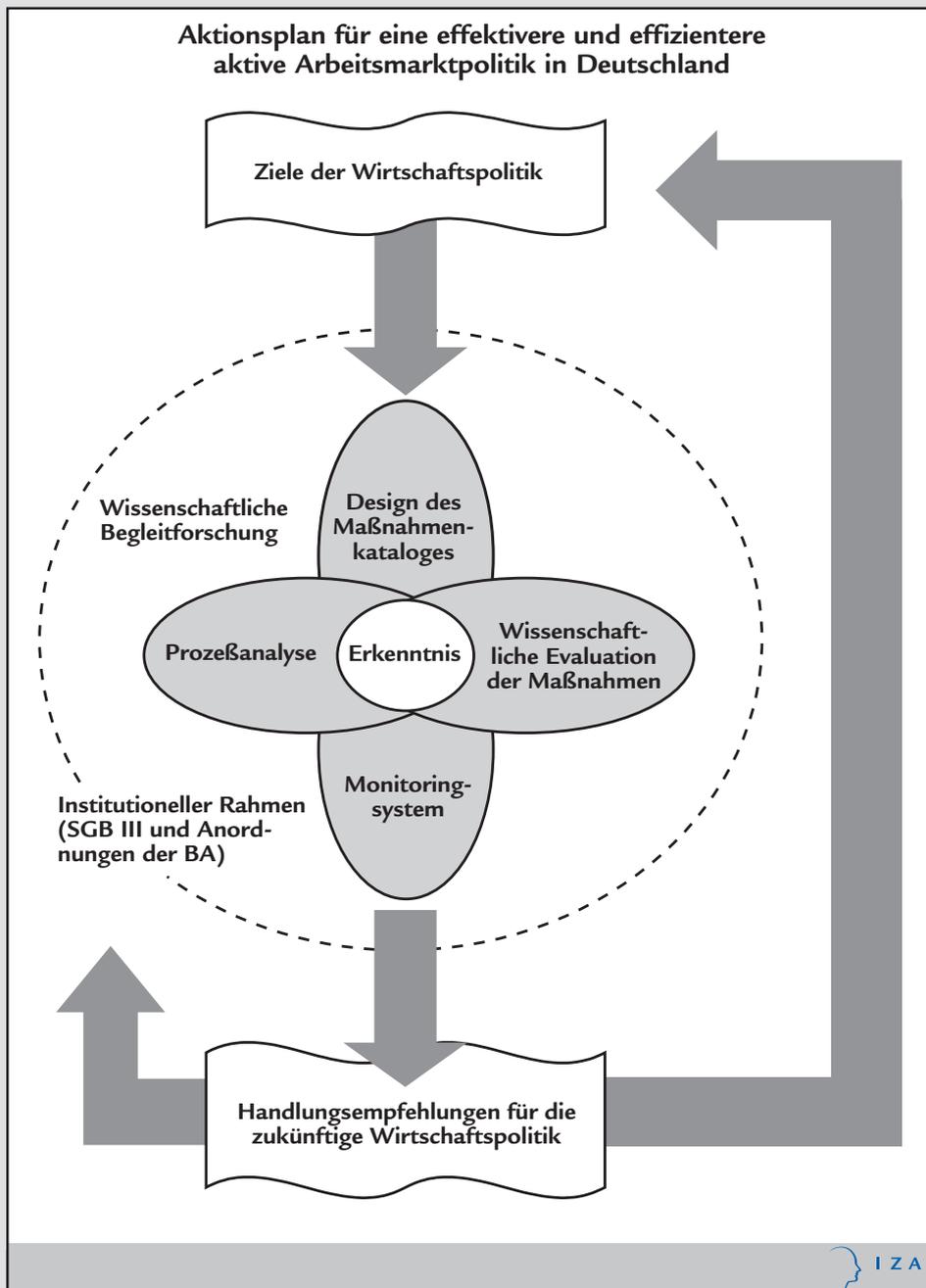
Die Ausrichtung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente zielt mehrheitlich auf einzelne Vermittlungsprobleme ab, wobei zumeist vernachlässigt wird, daß die Ursachen der Arbeitslosigkeit vieler Menschen nicht einfach monokausal, etwa durch das Fehlen von adäquaten Qualifikationen, erklärbar sind. Vielmehr offenbart ein genauerer Blick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit, daß das Problem der Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer durch ein komplexes Zusammenspiel mehrerer unterschiedlicher Hemmnisse bedingt wird. Folglich läßt sich eine erfolgreiche Wiedereingliederung nicht einfach dadurch werkstelligen, daß beispielsweise möglichst vielen arbeitslosen Arbeitnehmern der Zugang zu außerbetrieblichen Qualifikationsprogrammen ermöglicht wird. Die derzeitige aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland muß insgesamt als eine unzulängliche Kombination eindimensionaler, betriebsfremder Instrumente beschrieben werden, über deren Wirksamkeit zu wenig Information verfügbar ist.

Die Analyse der institutionellen Ausgestaltung der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in

Deutschland macht deutlich, daß die administrative Komplexität einiger Maßnahmen, insbesondere von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, ein kaum zu überbietendes Ausmaß erreicht hat. Gleichzeitig offenbart die Zielgruppenfokussierung einiger Maßnahmen deutliche Mängel. Die internationalen Erfahrungen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik sprechen jedoch vor allem in dieser Hinsicht eine deutliche Sprache. Erfolgversprechende Maßnahmen, die eine Aussicht auf



Kosteneffizienz haben sollen, setzen einen transparenten, von allen Beteiligten nachvollziehbaren, zeitlich begrenzten und auf eine klar definierte Zielgruppe ausgerichteten Einsatz staatlicher Mittel voraus. Die Notwendigkeit zu umfangreichen Ermessensentscheidungen und Verwaltungsleistungen seitens der Administratoren der Maßnahmen, wie sie etwa durch Normen zu Regelfällen, Ausnahmen, besonderen Ausnahmen und Sonderregelungen für Ostdeutschland im Bereich von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen notwendig werden, steht in deutlichem Gegensatz zu diesen Forderungen und bindet darüber hinaus substantielle Mittel in den Arbeitsämtern vor Ort. Die anstehende Reform der Arbeitsförderung muß deshalb



dafür sorgen, daß diese kontraproduktive Vorgehensweise schnellstmöglich durch einen integrierten Ansatz abgelöst wird.

Das Kontrafaktische analysieren

Das entscheidende Problem im Zusammenhang mit der Beurteilung der Effektivität von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik jeglicher Art besteht verkürzt ausgedrückt darin, herauszufinden, ob die durch die Maßnahme betroffenen Arbeitnehmer im Durchschnitt aufgrund der Maßnahme Arbeitsmarktergebnisse erzielt haben, die sie ansonsten nicht erreicht hätten. Konkret: Wie hat sich die individuelle Beschäftigungssituation der Teilnehmer entwickelt, und hätte sich dieses Resultat auch ohne die Maßnahme eingestellt? Dies ist die sogenannte kontrafaktische Situation. Erst wenn sich bei einem Vergleich der tatsächlichen Beschäftigungssituation der Teilnehmer mit einer angemessenen kontrafaktischen Vergleichssi-

tuation eine signifikante Verbesserung erkennen läßt, kann diese Verbesserung ursächlich der durchgeführten Maßnahme zugeschrieben und die Maßnahme als wirksam bezeichnet werden.

Doch auch dann ist lediglich eine erste Voraussetzung für das Vorliegen eines erfolgreichen Programms erfüllt. Ein Programm, das nur sehr bescheidene Änderungen der Situation hervorrufen kann, darf nicht sehr kostenintensiv sein, wenn es ein ernsthafter Kandidat für eine dauerhaft implementierte Maßnahme sein soll. Um herauszufinden, inwieweit sich die Durchführung des Programms tatsächlich lohnt, ist daher ein weiterer Vergleich erforderlich, der diesen ermittelten Effekt mit den entstehenden – direkten wie indirekten – Kosten konfrontiert. Im allgemeinen erfordern die hohen Kosten arbeitsmarktpolitischer Eingriffe auch Wirkungen beträchtlichen Ausmaßes, soll ihr Einsatz gesellschaftlich gerechtfertigt sein.

Welche Beobachtungseinheiten und Zielgrößen in einer solchen Analyse relevant sind, wird maßgeblich durch die Art der Maßnahme und der Daten bestimmt, die für die Analyse zur Verfügung stehen. Der Prozeß wissenschaftlicher Evaluation kann nicht losgelöst vom Design und der Implementierung der Maßnahmen gesehen werden, sondern muß mit diesen Hand in Hand gehen. Die internationalen, vor allem nordamerikanischen, Erfahrungen mit der Evaluation staatlicher Eingriffe legen eindeutig den Schluß nahe, daß eine von Beginn an von allen Beteiligten gemeinsam geplante und partnerschaftlich umgesetzte experimentelle Evaluation solcher Maßnahmen einer allein im Nachhinein durchzuführenden nicht-experimentellen Begutachtung durch die Wissenschaft in allen Belangen überlegen ist.

Internationale Erfahrungen

Die IZA-Studie zeigt auf, welche internationalen Erfahrungen zur Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik vorliegen und welche Rückschlüsse daraus für die deutsche Situation zu ziehen sind. Empirische Evidenz hinsichtlich der Effektivität und Effizienz solcher Maßnahmen existiert in reichhaltiger Form vor allem für die USA, mit Abstrichen auch für Kanada. Weit weniger reichhaltig ist diese für viele europäische Staaten, und auch für Deutschland liegen nur vereinzelt Studien vor.

Dies wäre dann kein ernsthaftes Problem, wenn eine Übertragung der Erkenntnisse etwa aus den USA auf den deutschen Arbeitsmarkt leicht möglich wäre. Doch eine solche Übertragung ist mit erheblichen Problemen verbunden, denn sowohl die institutionellen Rahmenbedingungen als auch die primären Ziele aktiver Arbeitsmarktpolitik sind in beiden Volkswirtschaften sehr unterschiedlich. Besonders deutlich zeigen sich diese Unterschiede darin, daß das vorrangige Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland eine möglichst dauerhafte Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt ist, und weniger die Bekämpfung schlecht bezahlter Beschäftigungsverhältnisse, die Arbeitnehmern kein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten können.

Der Grund für diese unterschiedlichen Zielsetzungen wiederum dürfte vor allem in der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme beider Länder zu finden sein. Die vorhandenen Unterschiede zwischen beiden Volkswirtschaften schließen zwar nicht aus, daß man aus der nordamerikanischen Evidenz etwas für die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland lernen kann, eine einfache Übertragung der Erkenntnisse über die Wirksamkeit oder Effizienz einzelner Maßnahmen ist jedoch nicht möglich.

Aus methodischer Sicht besteht vor allem die Frage, wie die Wirksamkeit einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ermittelt werden kann. Zunächst einmal muß festgestellt werden, daß eine tragfähige, strengen wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Evaluation nicht mit

Hilfe arbeitsamtsinterner buchhalterischer Ansätze, wie zum Beispiel der Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter, erreicht werden kann. Die Evaluation jeder arbeitsmarktpolitischen Maßnahme bedarf eines speziellen Konzeptes, universelle Checklisten sind ungeeignet. Schon deshalb ist es erforderlich, durch die Bereitstellung von für die Forschung frei zugänglichen Daten das Potential für Erkenntnisgewinne erst zu eröffnen. Ferner ist bei der Bewertung einer Maßnahme zu beachten, inwiefern die eingesetzten Mittel in einer besten alternativen Verwendung zur Zielerreichung beigetragen hätten - ein Prüfansatz, der in der Praxis selten Beachtung findet.

Die IZA-Studie identifiziert drei zentrale Botschaften der internationalen methodischen Debatte: (i) Jede seriöse Evaluationsstudie muß eine glaubwürdige kontrafaktische Situation konstruieren, die die Frage beantwortet, was passiert wäre, hätte es die arbeitsmarktpolitische Maßnahme nicht gegeben. Die Feststellung von Ergebnissen lediglich für Maßnahmeteilnehmer allein sind wertlos, auch wenn dies der üblichen Praxis zumindest in Deutschland entspricht. (ii) Jede empirische Bewertung erfordert für die Einzelsituation spezifische Annahmen, die offengelegt werden müssen. Zusammen mit einer Freigabe der Daten für die unabhängige Forschung ermöglicht dies eine zumindest potentielle Kontrolle und sichert so die nötigen Qualitätsstandards. (iii) Im allgemeinen sind experimentelle Studien am besten geeignet, die kontrafaktische Analyse durchzuführen. Die Konstruktion nicht-experimenteller Kontrollgruppen ist möglich, aber die gewonnenen Ergebnisse sind typischerweise durch eine hohe Variabilität gekennzeichnet. Auch hier sind die getroffenen Annahmen für die Analyse genau darzulegen. Trotz der methodischen Fortschritte im nicht-experimentellen Ansatz wird eine überzeugende Evaluationsforschung auch in absehbarer Zukunft nicht ohne Experimente auskommen.

Aktionsplan für Arbeitsmarktpolitik

In der Studie des IZA wird ein Aktionsplan für eine neue deutsche Arbeitsmarktpolitik entwickelt, in dem eine enge Zusammenarbeit von Politik, Arbeitsverwaltung und Wissenschaft als notwendig angesehen wird (siehe grafische Darstellung ▶ Seite 2). Diese Vision eines partnerschaftlichen Aktionsplans beschreibt in konzeptioneller und methodischer Hinsicht Neuland, insbesondere im Hinblick auf die vorgeschlagene Einbindung wissenschaftlicher Erkenntnisse in Planung, Durchführung und Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ein solcher Weg ist innovativ und unbequem zugleich, erscheint jedoch als der einzig denkbare zu einer nachweisbar erfolgreichen aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Welche Maßnahmen sind erfolgversprechend?

Nach Art des Eingriffs kann die deutsche aktive Arbeitsmarktpolitik in die Gruppen (a) Maßnahmen zur Verbesserung des Humankapitals, (b) monetäre und nicht-monetäre Anreizsche-

mata, (c) Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen und (d) sonstige Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik eingeteilt werden (siehe synoptische Darstellung ▶ unten).

Als Ziel dieser Eingriffe kann die Arbeitsmarktintegration mit den Komponenten Beschäftigung und Entlohnung gesehen werden. Erfahrungen zu allen Bereichen liegen systematisch nur für die nordamerikanischen Länder vor, die bei der Analyse deshalb eine besondere Rolle spielen. Aber auch die europäischen Befunde sind in vielerlei Hinsicht mit diesen Ergebnissen konsistent. Dennoch muß erneut vor einer einfachen Übertragung der amerikanischen Resultate in den europäischen bzw. deutschen Kontext gewarnt werden. Während der amerikanische Arbeitsmarkt vom Wettbewerbsmodell geprägt ist und folglich die Entlohnungseffekte im Vordergrund stehen, ist der europäische, insbesondere der deutsche Arbeitsmarkt durch Lohnrigiditäten und kollektive Lohnverhandlungen geprägt. Folglich sind hier die Beschäftigungseffekte von entscheidender Bedeutung.

Nach dem internationalen Forschungsstand erweisen sich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) eindeutig als problematisch. Sie sind konzeptionell schwer zu begründen, sie sind in der Umsetzung überwiegend admini-

strativ komplex, bergen die Gefahr von Verdrängungseffekten und sind weitgehend ungeeignet zur Arbeitsmarktintegration. Die Tatsache, daß dieses Instrumentarium im deutschen und europäischen Kontext so häufig und so dauerhaft eingesetzt wird, liegt möglicherweise an der fehlenden Evaluation oder daran, daß tatsächlich andere (politökonomische) Ziele verfolgt werden. Es ist äußerst zweifelhaft, ob von Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen auch nur in geringster Weise eine Stabilisierung von Langzeitarbeitslosen im Sinne einer vorsichtigen Heranführung dieser Personengruppe an die Aufnahme einer geregelten Beschäftigung erwartet werden kann. Angesichts der hohen Kosten von Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen ist der im günstigsten Fall bescheidene Effekt jedoch mit Sicherheit zu gering, um eine Kosteneffizienz dieser Maßnahmen zu gewährleisten.

Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen haben Wirkungspotential. Jedes staatliche Programm wirkt aber im allgemeinen sehr verschieden auf diverse Bevölkerungsgruppen. So stellte sich im amerikanischen Kontext heraus, daß für benachteiligte erwachsene Frauen sehr gute, für Jugendliche beiden Geschlechts aber keine Wirkungen erzielt werden konnten. Auch waren für die Weiterbildung

Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik

Maßnahme	Definition der Zugangsvoraussetzungen	Begrenzung der Anspruchsdauer	Zielgruppenfokussierung	Administrative Komplexität
Förderung der Aus- und Weiterbildung	Komplex durch Ausnahmeregelungen und viele unbestimmte Rechtsbegriffe	Ungenügend wegen sog. ergänzender Förderung und weiterer Ausnahmeregelungen	Niedrig	Relativ hoch
Trainingsmaßnahmen	Verbesserungsfähig	Klar und ohne Ausnahmen	Verbesserungsfähig	Relativ niedrig
Eingliederungszuschuß	Komplex wegen unbestimmter Rechtsbegriffe	Ungenügend wegen unbestimmter Ausnahmeregelungen	Verbesserungsfähig	Relativ hoch
Einstellungszuschuß bei Neugründungen	Komplex wegen Anforderungen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Klar und ohne Ausnahmen	Verbesserungsfähig	Relativ niedrig
Eingliederungsvertrag	Klar und einfach	Klar und ohne Ausnahmen	Verbesserungsfähig	Niedrig
Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	Klar und einfach	Klar und ohne Ausnahmen	Verbesserungsfähig durch Zulassung von längeren Vorbereitungskursen	Niedrig
Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen	Praktisch nicht vorhanden	Ungenügend wegen zahlreicher Ausnahme- und Sonderregelungen	Praktisch nicht vorhanden	Extrem hoch

Eine ausführlichere Analyse der einzelnen Maßnahmen hinsichtlich der angesprochenen Kriterien findet sich in Kapitel II der IZA-Studie.



von Schulabbrechern keine Erfolge zu verzeichnen. Dagegen erbrachten einige Modelle Erfolge bei der Vermeidung von Abbrüchen der Ausbildung. Auch im europäischen und deutschen Kontext liegen keine eindeutigen Ergebnisse vor, obwohl für einige Maßnahmen ein beschäftigungsfördernder Effekt festgestellt werden konnte.

Als insgesamt wirksamster Ansatzpunkt haben sich international Lohnsubventionen und andere Anreizmechanismen erwiesen. Die internationale und mit Abstrichen auch die europäische Evidenz zu Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik legt trotz eingeschränkter Übertragbarkeit ihrer Erkenntnisse auf den deutschen Arbeitsmarkt den Schluß nahe, daß vor allem direkte Lohnsubventionen an den Arbeitgeber kombiniert mit zielgerichteten berufsbegleitenden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen a priori als erfolversprechend und kosteneffizient angesehen werden können. Im deutschen Kontext, in dem eine geringe Arbeitsangebotselastizität und hohe Arbeitslosigkeit vorherrschen, gilt es um so mehr, den Ansatzpunkt bei der Förderung der Arbeitsaufnahme über die Subvention der unternehmerischen Lohnkosten zu suchen. In dieser Hinsicht scheint es nahezu fatal, daß der Ansatz der Lohnsubvention bisher in Deutschland wenig Interesse findet. Die zur Zeit laufenden Evaluierungsbemühungen zu Modellversuchen, die in verschiedenen Bundesländern zur Wirksamkeit diverser Ansätze der Subvention des Niedriglohnssektors durchgeführt werden, zielen bereits durch ihre Konstruktion implizit darauf ab, dieses Instrument zu diskreditieren.

Wenn man auf die Anwendbarkeit der bisherigen, im internationalen Kontext erarbeiteten Befunde auf Deutschland vertraut, so muß als zentrale Politikempfehlung gelten, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugunsten von Beschäftigungssubventionen abzubauen und letztere mit geeigneten Ausbildungsmaßnahmen zu flankieren. Es erscheint darüber hinaus zweckmäßig, die Gültigkeitsdauer des bisherigen Systems der Arbeitslosenunterstützung zu verkürzen und danach die frei werdenden Mittel nur in Verbindung mit einer Arbeitsaufnahme als Subvention an die Unternehmen freizugeben bzw. ein festes, niedrigeres Unterstützungsniveau in Anwendung zu bringen.

Reformvorschläge greifen zu kurz

Trotz einiger vielversprechender Ansätze reichen die Reformvorschläge der Bundesregierung in dieser Hinsicht nicht weit genug. Einige der geplanten Veränderungen sind aus Sicht einer effizienzorientierten Arbeitsmarktpolitik wenig erfolversprechend, ja sogar kontraproduktiv, wenn die von der Bundesregierung proklamierten Ziele tatsächlich erreicht werden sollen.

1. Punktuelle Ausweitung statt Abbau von ABM geplant

In den bisherigen Vorschlägen werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) weitestge-

hend aus der Diskussion ausgeklammert. Dieses Instrument stellt zusammen mit den Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) den Löwenanteil der Ausgaben in Ostdeutschland dar, wobei diese beiden Maßnahmen den geringsten Wiedereingliederungserfolg versprechen. Anstelle einer systematischen Einschränkung des exzessiven Gebrauchs von ABM und SAM ist sogar eine Erweiterung von ABM auf die Gruppe der Berufsrückkehrerinnen geplant. Eine solche Reform ist kontraproduktiv. Durch ABM steigen nicht die Chancen einer erfolgreichen Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt, sie sinken eher.

2. ABM und SAM sind unbrauchbare Instrumente

Die Strukturanpassungsmaßnahmen, die eigentlich 2002 auslaufen sollten, wurden bedauerlicherweise bereits bis 2006 verlängert, und es besteht offenkundig die Möglichkeit, daß durch die Reform der Arbeitsförderung ein weiteres Instrument vergleichbarer Art hinzukommt, nämlich die „beschäftigungsschaffende Infrastrukturförderung“. Der Reformentwurf ist hinsichtlich dieses neuen Instruments wenig konkret. Allerdings steht zu befürchten, daß hierdurch eine weitere Möglichkeit öffentlicher Beschäftigungsprogramme geschaffen wird, die die daran teilnehmenden Arbeitslosen noch weiter vom ersten Arbeitsmarkt entfernen könnte.

3. Konzentration auf Lohnzuschüsse empfehlenswert

Es sollte sehr viel stärker als bisher von den Instrumenten der temporären Subventionierung regulärer Beschäftigung, d.h. vor allem von direkten, zielgruppenfokussierten Lohnzuschüssen (sog. Eingliederungszuschüsse), Gebrauch gemacht werden. Im Sinne einer Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik, die sich von den Kriterien Einfachheit, Nachvollziehbarkeit und zeitlicher Begrenzung der Maßnahmen leiten läßt, wäre hierzu zunächst eine Vereinheitlichung der Regelungen zu den Eingliederungszuschüssen notwendig.

4. Ausbau von Entgeltersatzleistungen beenden

Die geplanten präventiven Maßnahmen, mit deren Hilfe Arbeitslosigkeit verhindert werden soll, sehen nicht zuletzt einen Ausbau der Entgeltersatzleistungen vor. Mit Hilfe solcher Maßnahmen kann jedoch nicht ernsthaft erwartet werden, Arbeitslosigkeit zu verhindern. Vielmehr dürfte dies lediglich zu einer zeitlichen Verlagerung von Arbeitslosigkeit führen, da hierdurch allein die Symptome des Problems, nicht aber deren eigentliche Ursachen bekämpft werden. Erfolversprechende Präventionsmaßnahmen müssen bei den Bestimmungsfaktoren von Arbeitsmarkterfolg, also der Qualifikation der Arbeitnehmer aber auch ihrer geographischen Mobilität, ansetzen. Eine stärkere Förderung berufsqualifizierender Maßnahmen für Jugendliche, vor allem solche ohne Schulabschluß, sowie Anreize zu einer stetigen beruflichen Weiterqualifizierung und zu einer größeren geographi-

schen Mobilität arbeitsloser Arbeitnehmer haben hierbei sicherlich mehr Aussicht auf Erfolg.

5. Aufwendige Eingliederungsvereinbarungen

Der Abschluß einer verbindlichen „Eingliederungsvereinbarung“ zwischen Arbeitslosem und Arbeitsamt ist zweifelsohne dann begrüßenswert, wenn ihre inhaltliche Ausgestaltung neben Sanktionen bei Nichtbeachtung der Vereinbarung durch den Arbeitslosen auch eine intensive Betreuung durch den Arbeitsamtsberater vorsieht. Die internationale Erfahrung mit solchen Programmen, etwa in den Niederlanden („counseling and monitoring“) und in Großbritannien („New Deal“), zeigt jedoch, daß derartige Maßnahmen nur dann Aussicht auf Erfolg haben können, wenn sie mit einem hohen zeitlichen Aufwand betrieben werden, d.h. wenn eine umfassende Begleitung und Betreuung des Arbeitslosen durch einen Berater des Arbeitsamtes stattfindet. Man sollte keinesfalls erwarten, daß eine einmalige „Vertragsunterzeichnung“ allein einen positiven Einfluß auf die Wiedereingliederungschancen ausüben kann.

6. Job Rotation evaluieren

Die Einführung der „Job-Rotation“ nach dänischem Vorbild als neues Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik ist prinzipiell begrüßenswert. Ihre Erfolgsaussichten können angesichts der betrieblichen Praxis allerdings keineswegs als gesichert betrachtet werden. Dennoch sollte dieses Instrument über einen längeren Zeitraum hinweg erprobt werden. Eine wissenschaftliche Evaluation der Wirkung dieses Instruments durch die unabhängige Wissenschaft ist dabei dringend notwendig.

Fazit

Der vom IZA vorgeschlagene Aktionsplan für eine effektivere und effizientere Arbeitsmarktpolitik in Deutschland setzt eine kooperative Ausgestaltung der beabsichtigten Maßnahmen voraus und verlangt nach einer ebenso kooperativen Umsetzung und Evaluation. Mit anderen Worten: Die in Deutschland übliche Trennung von Konzeption und Durchführung der Maßnahmen durch die Politik und ihrer anschließenden Bewertung durch die Wissenschaft (auf lückenhafter Datengrundlage) sollte beendet werden. Notwendig ist ein ständig fortlaufender vernetzter Prozeß, in dem Politik und Wissenschaft gleichermaßen darauf aus sind, frühzeitig Informationen auszutauschen und Evaluationskenntnisse in die Arbeitsmarktpolitik einzuspeisen. Dies setzt eine gesicherte Verfügbarkeit von entsprechenden Daten für die wissenschaftliche Analyse ebenso voraus wie die Bereitschaft, die Evaluationsresultate zur Kenntnis zu nehmen und – ohne falsche Tabus – in konkrete Politikänderungen umzusetzen. Erste vorsichtige Schritte in Richtung einer intensivierten Kooperation werden gegenwärtig eingeleitet. Der Arbeitsmarktpolitik kann das nur guttun.

Greift die deutsche Rentenreform zu kurz? Internationale Rentenexperten waren zu Gast bei Berliner IZA-Konferenz

Namhafte internationale Rentenexperten trafen sich auf Einladung des IZA vom 19.–21. Mai in Berlin, um die Herausforderungen an die gegenwärtig praktizierten Altersversorgungssysteme zu diskutieren. Dabei wurden die jüngsten Rentenreformbeschlüsse in Deutschland als wichtiger, aber insgesamt zu vorsichtiger Reformschritt bewertet. Als problematisch wurde unter anderem die zu geringe Entlastung der Rentenkassen erachtet, die schon in einigen Jahren erneute Reformen notwendig machen werde, um einen starken Anstieg der Beitragssätze zu vermeiden. Insgesamt überwog im Verlauf der Expertentagung jedoch die Erwartung, daß Deutschland sich mit dem Reformvorhaben in eine grundsätzlich positive Richtung bewege.

Die wissenschaftliche Debatte im Verlauf der Konferenz deckte ein breites Spektrum an Themen ab. Ein besonderes Augenmerk galt der Frühverrentung als dem wichtigsten Drehpunkt zwischen Arbeitsmarkt und Rente. Dem – inzwischen leicht abgeschwächten – Trend zum immer früheren freiwilligen Eintritt in den Ruhestand müsse durch die Rentenpolitik weitsichtig entgegengewirkt werden, statt ihn zusätzlich zu fördern. Die versicherungsmathematisch erforderlichen Rentenabschläge seien aus politischen Gründen nicht immer durchgesetzt worden. Allerdings sei hierbei auch der Effekt von Rentenabschlägen auf das allgemeine Wirtschaftssystem zu berücksichtigen.

Richard Hinz vom amerikanischen Arbeitsministerium verwies auf die praktischen Erfahrungen der USA beim langfristigen Einsatz von sogenannten „401(k)“-Plänen, die bei den jüngsten deutschen Reformen in Deutschland Pate gestanden haben. *Richard Ippolito* von der amerikanischen George Mason University zeigte, daß Altersversorgungsmodelle ähnlich dem jetzt von Deutschland eingeschlagenen Weg genauso geeignet zur Motivation und Bindung von Arbeitnehmern an die Unternehmen sein können wie die betriebliche Altersversorgung alter Prägung. *Franco Modigliani*, Nobelpreisträger am Massachusetts Institute of Technology, legte ein Konzept vor, demzufolge das amerikanische Rentensystem, das ähnlich wie die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland auf dem Umlagesystem beruht, in einem Zeitraum von 70 Jahren vollständig auf eine Kapitaldeckung umgestellt werden könnte. *Friedrich Breyer* von der Universität Konstanz lehnte radikale Veränderungen hingegen als nicht praktikabel ab. Auch der ehemalige Chefökonom der Weltbank, *Joseph Stiglitz* sowie *Ken Apfel*, der Social Security Commissioner der Clinton-Regierung, blieben skeptisch.

IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* betonte abschließend: „Die für Deutschland jetzt beschlossene Kombination von Umlageverfahren und kapitalgedeckter Rente ist grundsätzlich der richtige Ansatz zur Lösung unserer Rentenfinanzierungsprobleme. Allerdings ist der Nachbesserungsbedarf schon heute vor-

programmiert. Sinnvoll wäre in jedem Fall eine obligatorische private Absicherung gewesen. Daß hierzu der Mut gefehlt hat, ist bedauerlich, und könnte uns in einigen Jahren wiederum in Schwierigkeiten bringen.“

Das IZA bietet alle relevanten Fachbeiträge der Expertentagung auf seiner Homepage www.iza.org an.



ESSLE 2001 – Das IZA/CEPR European Summer Symposium fand zum dritten Mal statt

Das dritte IZA/CEPR European Summer Symposium in Labor Economics (ESSLE) fand vom 24.-28. April im Deutsche Post World Net Management Training Center in Buch am Ammersee statt. Während der Seminarwoche präsentierten und diskutierten renommierte Arbeitsmarktökonominnen aus aller Welt ihre jüngsten Forschungsergebnisse.

IZA-Programmdirektor *Torben M. Andersen* (Universität Aarhus, CEPR und IZA) eröffnete die Konferenz mit einer Analyse der Auswirkungen internationaler Integration auf die Beschäftigungselastizität und den Arbeitsmarkt.

Pierre Cahuc (EUREQua, CNRS, Universität Paris I, Crest-INSEE und IZA) untersuchte anhand eines allgemeinen Beschreibungsformalismus für flexible und starre Arbeitsmärkte, wie sich die Einbeziehung von Erfahrungswerten („Experience Rating“) auf die (Ko-)Finanzierung von Arbeitslosenprogrammen in Europa auswirken kann. *Regina Riphahn* (Universität Mainz, CEPR und IZA) verglich das Verhalten von Neubeschäftigten einer großen italienischen Bank während und nach der Probezeit, um die Auswirkung des Kündigungsschutzes auf die Fehlzeiten zu analysieren. Ihren Simulationen zufolge könnten Fehlzeiten

– zumindest bei männlichen Beschäftigten – durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes deutlich verringert werden.

Wolfgang Schwerdt (CREST, Universität Paris I und IZA) verwendete für seinen Vortrag zwei Datensätze aus einer französischen INSEE-Untersuchung und dem deutschen IAB-Betriebspanel, um die Produktivität von Auszubildenden in französischen und deutschen Unternehmen zu evaluieren. Insbesondere für deutsche Firmen konnte er einen strukturell bedingten Produktivitätsunterschied bei den Auszubildenden feststellen. Ebenfalls im Kon-

text deutscher Unternehmen untersuchte IZA-Programmdirektor *Thomas Bauer* (IZA und CEPR) anhand von Unternehmens- und Arbeitnehmerdaten („Matched Employer-Employee Datasets“), wie sich der organisatorische Wandel – etwa durch die Einführung selbständig geleiteter Arbeitsgruppen oder den Abbau von Hierarchien – auf Lohnungleichheiten innerhalb von Unternehmen und im nationalen Vergleich auswirkt.

Jean-Marc Robin (INRA-LEA, CREST-INSEE und CEPR) erstellte unter Verwendung eines französischen Matched Employer-Employee Datasets ein Gleichgewichtsmodell zur Arbeitssuche aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus. Die Unternehmen unterschieden sich in ihrer (sichtbaren) Grenzproduktivität und waren in der Lage, auf Abwerbeversuche konkurrierender Unternehmen mit Gegenangeboten zu reagieren.

Rudolf Winter-Ebmer (Universität Linz, WIFO Wien, CEPR und IZA) evaluierte ein österreichisches Trainingsprogramm für Arbeitskräfte, das als Reaktion auf die Massenentlassungen im Zuge der Privatisierung nationaler Stahlunternehmen ins Leben gerufen worden war. Der Erfolg dieses Projekts liefert wertvolle Erkenntnisse für die Entwicklung künftiger Programme. *Shoshana Neuman* (Bar-Ilan-Universität, Ramat Gan, CEPR und IZA) untersuchte anhand von Daten aus über 2.000 israelischen Unternehmen, inwieweit makroökonomische Faktoren für Verzögerungen bei der Vertragserneuerung verantwortlich sind. In rund 86 Prozent der Fälle wurde der Arbeitsvertrag erst nach dem eigentlichen Vertragsende verlängert, wobei die durchschnittliche Verzögerung bei etwa einem Drittel der Vertragsdauer lag.

Daniela Del Boca (Universität Turin und IZA) referierte über den Einfluß von Beschäftigungsveränderungen bei Frauen und Männern auf die Verteilung des Familieneinkommens. Anhand von Daten der italienischen Zentralbank zu Haushaltseinkommen und Vermögen zeigte sie, wie sich dieser Zusammenhang im Laufe der Zeit und in verschiedenen Regionen verändert hat. Mit *James R. Walker* (University of Wisconsin, Madison und IZA) verlagerte sich der Schwerpunkt auf Nordamerika. Um herauszufinden, in welchem Maße Personen bereit sind, zur Verbesserung ihrer Einkommensaussichten den Wohnort zu wechseln, entwickelte er ein strukturdynamisches Modell zur Darstellung individueller Migrationsentscheidungen. Empirische Ergebnisse aus dem NLSY (National Longitudinal Survey of Youth) zeigen einen signifikanten Effekt von Einkommensunterschieden auf die Migration von geringqualifizierten, alleinerziehenden Müttern mit Sozialhilfeanspruch. *Don DeVoretz* (Simon Fraser University, Burnaby und IZA) beschäftigte sich mit dem Phänomen des sogenannten „Brain Drain“, der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte, in Kanada. Hierzu kehrte er die herkömmliche Logik um und unter-



James R. Walker
(Kuznets-Preis 2001, ▶ S. 8)

suchte, unter welchen Bedingungen hochqualifizierte Kanadier in ihrem Land bleiben würden, selbst wenn ein Umzug in die USA bedeutende Einkommensvorteile mit sich brächte.

IZA-Programmdirektor *Rainer Winkelmann* (IZA und CEPR) stellte ein neues Zählmodell vor, mit dem sich die Auswirkungen der deutschen Gesundheitsreform von 1997 auf die individuellen Arztbesuche weitaus besser als mit den bislang existierenden Modellen analysieren lassen. Das Thema Gesundheit war auch ein zentraler Aspekt des Vortrages von *Maarten Lindeboom* (Freie Universität Amsterdam und IZA), der mittels niederländischer Längsschnitt-Daten die Wechselbeziehung zwischen Gesundheit und Arbeitsentscheidung von älteren Arbeitnehmern analysierte. Dazu entwickelte er ein integriertes Modell für Arbeit, Gesundheit und Mechanismen der Gesundheitsberichterstattung.

Im Stil der traditionellen ökonomischen Feldforschung und Datenerfassung verwendete *Lorenz Götte* (Universität Zürich) eine Feldstudie über Fahrradkuriere in Zürich, um die Auswirkung finanzieller Anreize auf die Arbeitsmotivation zu untersuchen. Zwar führten stärkere Anreize tatsächlich zu längeren Arbeitszeiten, gleichzeitig sank jedoch die Arbeitsleistung pro Stunde. *Christopher J. Flinn* (New York University und IZA) stellte die Gleichgewichtseffekte von Änderungen des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt anhand eines Modells mit stetiger Zeit und Arbeitssuche in einem statischen Umfeld dar. Es zeigte sich, daß die Anhebung der Mindestlöhne insbesondere den jüngeren Arbeitsmarktteilnehmern zugute kam.

John P. Haisken-DeNew (DIW und IZA) untersuchte verschiedene Matching-Techniken, mit denen sich darstellen läßt, wie unterschiedlich sich die Verwendung von PCs in den ein-

zelnen Branchen und Berufsfeldern der deutschen Wirtschaft von 1984 bis 1997 entwickelte. *Sascha O. Becker* (Europäisches Hochschulinstitut und IZA) wertete Unterschiede bei den Schulabschlußquoten in den alten Bundesländern aus, um mit Hilfe einer Instrumentenvariablen-Schätzung die Bildungsrendite zu ermitteln. *Eswar Prasad* (IWF) präsentierte eine Studie, in der er die Reservationslöhne deutscher Arbeitsloser mit makroökonomischen Faktoren (z. B. aggregierte und lokale Arbeitslosenquoten oder Großzügigkeit der Unterstützungszahlungen) sowie personenspezifischen Faktoren (wie Arbeitslosigkeitsdauer) in Zusammenhang brachte.

ESSLE-Mitorganisator *Juan José Dolado* (Universität Carlos III, Madrid, CEPR und IZA) gewährte einen tieferen Einblick in die aktuellen Trends bei der Entwicklung und Zusammensetzung der Frauenerwerbstätigkeit auf den Arbeitsmärkten Europas und der USA, insbesondere im Hinblick auf berufliche Segregation. *Avner Ahituv* (Hebräische Universität Jerusalem) benutzte ein einfaches Wachstumsmodell mit verschiedenen Sektoren, die jeweils spezifische Technologien und Humankapital erfordern, um die unterschiedlichen Auswirkungen des technologischen Wandels auf ältere und jüngere Arbeitnehmer zu beleuchten.

Patrick Puhani (Universität St. Gallen, CEPR, ZEW und IZA) überprüfte die Hypothese, daß die steigenden Arbeitslosenraten bei den Geringqualifizierten in Europa mit der Lohnentwicklung dieser Gruppe zusammenhängen. Er stellte eine Methode vor, die im Gegensatz zu früheren Studien weniger restriktive Identifikationsannahmen macht. *Laszlo Goerke* (Universität Konstanz und IZA) zeigte, daß in einer Welt „real existierender“ Steuerhinterziehung durch Unternehmen und Arbeitnehmer eine rechtliche Neuverteilung der Steuerlast – entgegen einem weithin anerkannten Grundsatz – sehr wohl Auswirkungen auf die wirtschaftliche Steuerlast hat, wenn die Strafe für Steuerhinterziehung sich nach der Höhe des nicht versteuerten Einkommens richtet oder wenn die Hinterziehungsmöglichkeiten begrenzt sind.

Damit fand eine sehr erfolgreiche Konferenz ihren Abschluß, die auch im kommenden Jahr ihre Fortsetzung finden wird. Auf der IZA-Homepage können die diesjährigen ESSLE-Referate abgerufen werden.

Zuwanderung von Hochqualifizierten erleichtern? IZA-Studie zur Nachfrage nach ausländischen Fachkräften

Im März 2000 beauftragte das Bundesministerium für Bildung und Forschung das IZA mit der Durchführung einer Studie zum Thema „Internationale Mobilität hochqualifizierter Arbeitskräfte“. Hierzu wurde im Herbst 2000 der IZA International Employer Survey 2000 erhoben, eine Befragung von 850 Unternehmen in vier europäischen Ländern zu Strategien und Erfahrungen bei der Rekrutierung internationaler Fachkräfte. 340 der befragten Unternehmen befanden sich in Deutschland, und je 170 in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden. Die Ergebnisse der Befragung liegen nun als IZA-Studie vor und sind auf der IZA-Homepage abrufbar (R. Winkelmann/A. Kunze/R. Locher/M. Ward. *Die Nachfrage nach internationalen hochqualifizierten Beschäftigten*, IZA Research Report No. 4).

In Deutschland beschäftigen etwa 39 Prozent der befragten Unternehmen ausländische Hochqualifizierte. Unter diesen Unternehmen beträgt der durchschnittliche Anteil der ausländischen Hochqualifizierten unter allen Hochqualifizierten 9 Prozent. Die IT- und Forschungssektoren weisen mit Abstand die höchsten Anteile von Firmen mit ausländischen Hochqualifizierten auf. Als Grund für die Rekrutierung von ausländischen Hochqualifizierten wird von deutschen Unterneh-

men die internationale Kompetenz (Kenntnis ausländischer Märkte, Fremdsprachenkenntnisse) am häufigsten genannt.

Unterscheiden sich Firmen, die ausländische Hochqualifizierte beschäftigen, von den Unternehmen, die dies nicht tun? Tatsächlich ist das der Fall. So ergibt sich ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Beschäftigung von ausländischen Hochqualifizierten und dem Anteil des Auslandsgeschäfts, der Bedeutung von Fremdsprachen und internationaler Erfahrung sowie verschiedenen Merkmalen, die die Technologieintensität eines Unternehmens beschreiben (Anteil der Hochqualifizierten, Forschung, Telework).

Unter den Herkunftsländern der ausländischen Beschäftigten in deutschen Unternehmen dominieren die EU-Länder. Allerdings zeigt sich auch, daß Osteuropa eine bedeutende Herkunftsregion ist. 41 Prozent aller Unternehmen mit ausländischen Hochqualifizierten beschäftigen Hochqualifizierte aus Osteuropa. Für 18 Prozent aller Unternehmen ist Osteuropa die wichtigste Herkunftsregion. Damit liegt Osteuropa in der Bedeutung deutlich vor anderen Nicht-EU-Regionen wie Nordamerika und Asien, woher bei 8 bzw. 5 Prozent der deutschen Unternehmen

der Großteil ausländischer Hochqualifizierter stammt. Der Anteil der Unternehmen, die überwiegend oder ausschließlich ausländische Hochqualifizierte aus Nicht-EU-Ländern beschäftigen, ist in Deutschland unter den vier in der Studie betrachteten Ländern mit Abstand am höchsten.

Die Ergebnisse der Studie machen deutlich, daß die Nachfrage von Unternehmen nach internationalen Fachkräften durch komplexe Motivationen bestimmt wird und sich einem einfachen Erklärungsmuster entzieht. Wenngleich der spezifischen internationalen Kompetenz eine besondere Rolle zukommt, so ist doch auch der Fachkräftemangel als Grund klar erkennbar. Die Mehrheit der befragten Unternehmen rekrutiert jedoch gar nicht international. Letztendlich werden bei diesen Unternehmen die Kosten einer international orientierten Personalpolitik als zu hoch angesehen.

Knapp zwei Drittel aller Unternehmen geben Schwierigkeiten beim Beschaffen der Arbeitserlaubnis für Nicht-EU-Ausländer als Grund für die Nichtrekrutierung von ausländischen Hochqualifizierten an. In diesem Zusammenhang ergeben sich deutliche Handlungsmöglichkeiten für die Politik.



Klaus F. Zimmermann beendet Tätigkeit als CEPR-Programmdirektor

Aufgrund seiner zahlreichen Verpflichtungen als IZA-Direktor und Präsident des DIW Berlin sowie als Hochschullehrer an der Universität Bonn und der Freien Universität Berlin hat sich Klaus F. Zimmermann nach zehnjähriger Tätigkeit als Co-Direktor des CEPR für „Human Resources“ (1991-1998) und „Labour Economics“ (1998-2001) dazu entschlossen, diese Aufgabe in andere Hände zu legen. Im Rahmen der Jahrestagung der European Economic Association in Lausanne bedankte sich Richard Portes, Präsident des CEPR, im August 2001 persönlich bei Zimmermann für dessen Rekordamtszeit als Programmdirektor. „Klaus F. Zimmermann hat den Aufbau des CEPR Labour Economics Networks maßgeblich vorangetrieben und die vielfältigen Aktivitäten des CEPR über einen langen Zeitraum wesentlich mitgeprägt. Das CEPR ist ihm hierfür zu großem Dank verpflichtet und freut sich auf die weitere Zusammenarbeit mit einem der bedeutendsten deutschen Ökonomen“, so Portes. Sowohl der CEPR-Präsident als auch Zimmermann bekräftigten ihr Bestreben, die intensive und erfolgreiche Kooperation von CEPR und IZA auch in Zukunft weiterzuführen.



Klaus F. Zimmermann

Richard Portes

Gerard A. Pfann neuer Forschungsdirektor des IZA

Das IZA stellt die Weichen für eine weitere Intensivierung seiner Arbeitsmarktforschung. Für die Koordination aller diesbezüglichen Aktivitäten des IZA wurde die Position eines Forschungsdirektors eingerichtet und hochkarätig besetzt. Mit *Gerard A. Pfann* konnte das IZA einen international renommierten Ökonomen und ausgewiesenen Arbeitsmarktexperten für diese Aufgabe gewinnen. Als Gründer und Leiter des Business Investment Research Center an der Universität Maastricht hat sich Gerard Pfann sowohl in der Grundlagenforschung als auch im Wissenschaftsmanagement breite Anerkennung erworben. In seiner neuen Funktion als IZA-Forschungsdirektor wird Pfann wichti-

ge Impulse für die Arbeit der sechs zentralen Forschungsbereiche des Instituts geben und deren Federführung übernehmen. Darüber hinaus wird der neue IZA-Forschungsdirektor auf eine noch engere Anbindung der IZA Research Fellows an die Forschungsprojekte des IZA hinwirken. Das Forschungsprofil des IZA wird auf diese Weise zusätzlich geschärft. „Das IZA zählt zu den wichtigsten und einflussreichsten Forschungszentren in der Arbeitsmarktökonomie und stellt mit seinem hochrangigen Wissenschaftler- und Fellowteam ausgezeichnete Bedingungen für Spitzenleistungen in der Arbeitsmarktforschung bereit“, begründete Pfann seine Entscheidung für das IZA.



Gerard A. Pfann



Hilmar Schneider neuer Direktor Arbeitsmarktpolitik

Mit *Hilmar Schneider* übernimmt ein ausgewiesener Experte für politiknahe Arbeitsmarktforschung die neugeschaffene Position des IZA-Direktors Arbeitsmarktpolitik. Schneider ist bereits seit Juli 2001 für das IZA tätig und wird fortan alle unmittelbar auf eine qualitativ hochwertige Politikberatung und die Vermittlung von Forschungsergebnissen abzielenden Vorhaben des IZA verantwortlich leiten.

Die wirtschaftspolitische Diskussion um die Wahl geeigneter arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist angesichts der persistent hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen Teilen Europas von dauerhafter Aktualität. In der Praxis lassen sich die mit den jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten verbundenen Zielsetzungen jedoch nicht immer in zufriedenstellender Weise verwirklichen. Teilwei-

se treten auch kontraproduktive Effekte zutage. „Für die praktische Politik besteht ein beträchtlicher Beratungsbedarf im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Das IZA trägt dem mit einer Intensivierung seiner diesbezüglichen Arbeiten Rechnung“, erläuterte Hilmar Schneider den Zuschnitt des IZA-Themenschwerpunkts Arbeitsmarktpolitik.



KURZBERICHTE

+++ IZA-Direktor Klaus F. Zimmermann zum Honorarprofessor der Freien Universität Berlin ernannt +++

IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* ist am 17. Juli zum Honorarprofessor der Freien Universität Berlin ernannt worden. Zimmermann, der auch das renommierte Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) leitet, übernimmt damit neben seinem Lehrstuhl für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Bonn eine zweite Lehraufgabe in Berlin. In der Ernennung dokumentiert sich die enge Beziehung, die der IZA-Direktor und DIW-Präsident zur universitären Forschung und Lehre an den Wissenschaftsstandorten Bonn und Berlin pflegt.

+++ Kuznets-Preis des Journal of Population Economics an James R. Walker +++

Das vom Institut zur Zukunft der Arbeit herausgegebene Journal of Population Economics hat den zu Ehren des Pioniers der Bevölkerungsökonomie, Simon Kuznets (1901-1985), gestifteten Kuznets-Preis für hervorragende wissenschaftliche Veröffentlichungen an *James R. Walker* (University of Wisconsin, Madison) verliehen. Er erhält den mit 5.000 DM dotierten Preis für seine Forschungsarbeit über die Zusammenhänge von Familienpolitik und Geburtenhäufigkeit, die im Journal of Population Economics 8 (1995) veröffentlicht wurde. Anlässlich der feierlichen Preisverleihung in Bonn referierte James R. Walker zu aktuellen familienpolitischen Fragestellungen unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Ost-

deutschland. In seiner Laudatio wies IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* auf die große Bedeutung der Forschungen James R. Walkers im Hinblick auf den demographischen Veränderungsprozess hin.

+++ Klaus F. Zimmermann wird Mitglied der „Leopoldina“ in Halle +++

Die „Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina“ in Halle hat IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* zum Mitglied der Sektion „Ökonomik und empirische Sozialwissenschaft“ berufen. Die Leopoldina ist die älteste Akademie in Deutschland und wählt hervorragende Gelehrte aus aller Welt zu ihren Mitgliedern. Die ehrenvolle Berufung des IZA-Direktors unterstreicht die internationale Reputation, die sich Zimmermann als Wissenschaftler auf den Gebieten Arbeitsökonomie, Ökonometrie, Industrieökonomie und Makroökonomie sowie als engagierter Wissenschaftsmanager erworben hat.

+++ IZA-Wissenschaftler Rob Euwals erhält Austin Robinson Memorial Prize +++

IZA-Mitarbeiter *Rob Euwals* hat den Sir Austin Robinson Memorial Prize 2000 erhalten. Mit diesem Preis zeichnet die Royal Economic Society (RES) in London die Arbeit eines jungen Wirtschaftswissenschaftlers aus. Rob Euwals wurde der Preis für sein IZA Discussion Paper: „Female Labor Supply, Flexibility of Working Hours, and Job Mobility in the Netherlands“ (No. 83, siehe auch IZA Compact September 2000) zuerkannt, das er auf der jährlichen Kon-

ferenz der Royal Economic Society im vergangenen Jahr vorstellte. Der Preis ist mit £1,000 dotiert. Außerdem wird der Beitrag im Economic Journal veröffentlicht.

+++ IZA Research Affiliates gewinnen EEA Young Economist Award 2001 +++

„Wer bekommt die Belohnung...?“, fragte IZA Research Affiliate *Wendelin Schnedler* im Titel seiner Arbeit über leistungsbezogene Entlohnung und Aufgabenbeschreibung („Who gets the Reward? An Empirical Exploration of Bonus Pay and Task Characteristics“, IZA Discussion Paper No. 235) Seine persönliche „Belohnung“ erhielt er im September 2001 in Form des Young Economist Awards, der Schnedler auf dem 16. Jahreskongress der European Economic Association (EEA) in Lausanne verliehen wurde. Aus rund 400 Beiträgen von jungen Ökonomen wählte die EEA sieben hervorragende Arbeiten für den Preis aus. Neben Wendelin Schnedler, der an der Bonn Graduate School of Economics studiert und seine Forschungen am IZA betreibt, waren zwei weitere IZA Affiliates unter den Gewinnern: *Alois Stutzer* und *Rafael Lalive* (beide Universität Zürich) wurden für ihre Arbeit über „The Role of Social Work Norms in Job Searching and Subjective Well-Being“ (IZA Discussion Paper No. 300), geehrt. Dies spiegelt nicht nur den hohen Standard der IZA-Forschung wider, sondern beweist auch, daß es dem IZA gelungen ist, einige der talentiertesten jungen Ökonomen Europas in die Forschung des Instituts einzubinden.

NEUE IZA DISCUSSION PAPERS

Eine vollständige Liste aller IZA Discussion Papers ist unter www.iza.org abrufbar.
Die meisten Discussion Papers stehen als PDF-Dateien zur Verfügung.

335 R. Fahr, U. Sunde

Disaggregate Matching Functions

334 P. A. Puhani

Wage Rigidities in Western Germany?

Microeconomic Evidence from the 1990s

333 W. Arulampalam, N. A. Naylor, J. P. Smith

A Hazard Model of the Probability of Medical School Dropout in the United Kingdom

332 M. Rosholm

An Analysis of the Processes of Labour Market Exclusion and (Re-)Inclusion

331 R. Winkelmann

Why Do Firms Recruit Internationally? Results from the IZA International Employer Survey 2000

330 D. N. Margolis, K. G. Salvanes

Do Firms Really Share Rents with Their Workers?

329 X. Gong, A. van Soest

Wage Differentials and Mobility in the Urban Labor Market: A Panel Data Analysis for Mexico

328 F. Breyer

Why Funding is not a Solution to the "Social Security Crisis"

327 H. Gersbach, A. Schmutzler

A Product Market Theory of Training and Turnover in Firms

326 J. S. Earle, Á. Telegdy

Privatization and Productivity in Romanian Industry: Evidence from a Comprehensive Enterprise Panel

325 R. A. Hart, J. R. Malley, U. Woitek

Real Wages and the Cycle: The View from the Frequency Domain

324 M. Pflüger

Trade, Technology and Labour Markets: Empirical Controversies in the Light of the Jones Model

323 A. Frederiksen, E. K. Graversen, N. Smith

Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation

322 O. Hübler, U. Jirjahn

Works Councils and Collective Bargaining in Germany: The Impact on Productivity and Wages

321 P. Telhado Pereira, P. Silva Martins

Is there a Return – Risk Link in Education?

320 R. Fahr, U. Sunde

Strategic Hiring Behavior in Empirical Matching Functions

319 R. Euwals, R. Winkelmann

Why do Firms Train? Empirical Evidence on the First Labour Market Outcomes of Graduated Apprentices

318 M. Pannenberg, G. G. Wagner

Overtime Work, Overtime Compensation and the Distribution of Economic Well-Being: Evidence for West-Germany and Great Britain

317 R. Winkelmann

Health Care Reform and the Number of Doctor Visits - An Econometric Analysis

316 M. Frondel, C. M. Schmidt

Rejecting Capital-Skill Complementarity at all Costs

315 W. H. J. Hassink, R. Schettkat

On Price-Setting for Identical Products in Markets without Formal Trade Barriers

314 B. M.S. van Praag, A. Ferrer-i-Carbonell

Age-Differentiated QALY Losses

313 A. Ferrer-i-Carbonell, B. M.S. van Praag

The Subjective Costs of Health Losses due to Chronic Diseases: An Alternative Model for Monetary Appraisal

312 C. Furnée, M. Kemler, G. A. Pfann

The Value of Pain Relief

311 G. Brunello

Unemployment, Education and Earnings Growth

310 U. Sunde

Human Capital Accumulation, Education and Earnings Inequality

309 G. Brunello

On the Complementarity between Education and Training in Europe

308 G. A. Pfann, D. S. Hamermesh

Two-Sided Learning, Labor Turnover and Worker Displacement

307 G. A. Pfann

Downsizing

306 H. Bonin, G. Abío, E. Berenguer, J. Gil, C. Patxot

Is the Deficit under Control?

A Generational Accounting Perspective on Fiscal Policy and Labour Market Trends in Spain

305 H. Bonin

Fiskalische Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz

304 P. Cahuc, E. Wasmer

Labor Market Efficiency, Wages and Employment when Search Frictions Interact with Intrafirm Bargaining

303 B. F. Blumberg, G. A. Pfann

Social Capital and the Uncertainty Reduction of Self-Employment

302 G. S. Epstein, A. Weiss

A Theory of Immigration Amnesties

301 J. R. Frick, G. G. Wagner

Economic and Social Perspectives of Immigrant Children in Germany

300 A. Stutzer, R. Lalive

The Role of Social Work Norms in Job Searching and Subjective Well-Being

299 G. Brunello, C. Lucifora, R. Winter-Ebmer

The Wage Expectations of European College Students

298 P. Telhado Pereira, P. Silva Martins

Returns to Education and Wage Equations



GÄSTEPROGRAMM DES IZA

Von April 2000 bis September 2001 konnte das IZA die nachfolgenden Ökonomen als Gäste begrüßen und mit ihnen aktuelle Fragen der Arbeitsmarktforschung erörtern:

Avner Ahituv

(The Hebrew University of Jerusalem)

Wiji Arulampalam

(Warwick University)

Christian Belzil

(Concordia University, Montreal)

Stefan Bender

(IAB Nuremberg)

Antonio Ciccone

(University of Pompeu Fabra, Barcelona)

Bart Cockx

(Catholic University of Leuven)

Wayne A. Cornelius

(University of California, San Diego)

Don DeVoretz

(Simon Fraser University, Burnaby)

Bas Donkers

(Erasmus University, Rotterdam)

Christian Dustmann

(University College, London)

Gil Epstein

(Bar-Ilan University, Ramat-Gan)

Gustav Feichtinger

(University of Technology, Vienna)

Robert Frank

(Cornell University, Ithaca)

Scott M. Fuess

(University of Nebraska, Lincoln)

Ira N. Gang

(Rutgers University, New Brunswick)

John P. Haisken-DeNew

(DIW Berlin)

Dan Hamermesh

(University of Texas, Austin)

Joergen Hansen

(Concordia University, Montreal)

Bart Hobijn

(Federal Reserve Bank of NY)

David Jaeger

(College of William and Mary, Williamsburg)

David Jaeger

(Hunter College/CUNY Grad School, NY)

Zhang Junsen

(Chinese University of Hong Kong)

Sherrie Kossoudji

(University of Michigan, Ann Arbor)

Hartmut Lehmann

(Heriot-Watt University, Edinburgh)

Lars Ljungqvist

(Stockholm School of Economics)

Magnus Lofstrom

(University of California, Irvine)

Tim Mennel

(University of Bonn)

Linda Richardson

(Australian National University, Canberra)

Michael Sattinger

(State University of New York, Albany)

Chew Soon Beng

(Nanyang Technological University, Singapore)

Li Shi

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing)

Marion Terrill

(Australian National University, Canberra)

Mark Trede

(University of Cologne)

Stephen J. Trejo

(University of Texas, Austin)

Petra Todd

(University of Pennsylvania, Philadelphia)

Arthur van Soest

(Tilburg University)

Gerhard Wagenhals

(University of Hohenheim, Stuttgart)

James R. Walker

(University of Wisconsin, Madison)

Myeong-Su Yun

(University of Western Ontario, London)

M E I N U N G

Die globale Krise und der Arbeitsmarkt



Die Terroranschläge auf die Vereinigten Staaten haben die Welt erschüttert. Mit der militärischen Antwort der USA und ihrer Verbündeten hat sich die Auseinandersetzung verschärft, ohne daß ihr Ende bereits feststünde. Ebenso wenig sind die langfristigen Auswirkungen der Ereignisse auf den Fortgang der Globalisierung, auf Wirtschaft, Politik und Gesellschaft bereits absehbar. Ökonomische Analysen müssen freilich hinter der Sorge um die Zukunft unserer liberalen Gesellschaft verblassen. Die Gefahr einer Abkühlung des gesellschaftlichen Klimas der Offenheit in Deutschland und anderswo ist nicht von der Hand zu weisen. Es wäre fatal, wenn die Geschichte hier nicht nur den Atem anhielte, sondern kehrtmache zu überlebten Denkschemata, geschlossenen Toren und dumpfer Angst vor dem Fremden. Die Gegner der offenen Gesellschaft hätten dann ihr Ziel erreicht.

Die amerikanische Konjunktur stand bereits vor dem 11. September an der Schwelle zu einer Rezession. Da sich auch die europäischen Ökonomien und Japan – erstmals seit der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren des vorherigen Jahrhunderts – gemeinsam mit den USA in einem kräftigen Konjunkturab-

schwung befinden, ist die wirtschaftliche Gesamtlage überaus fragil. Massenentlassungen in einzelnen amerikanischen Branchen lassen auch für den europäischen Arbeitsmarkt einiges befürchten.

Gefährdet sind insbesondere Fluglinien, die Transport-, Freizeit- und Tourismusbranchen, Versicherungen und Banken, profitieren werden dagegen Sicherheitsfirmen und die Rüstungsindustrie. Unter Druck geraten auch die traditionellen Eckpfeiler der Globalisierung – Handel, Kapitalströme und Wanderungen. Besonders bedroht, weil noch sensibler in seinen Angriffsflächen, bleibt allerdings das weltweite Informations- und Kommunikationssystem, dessen Bedeutung für den Fortgang der Globalisierung noch zentraler ist. Würde es empfindlich getroffen, stünde die weltweite Prosperität bald in Frage.

Als Reaktion auf diese Herausforderungen erleben die Vereinigten Staaten derzeit eine Phase der Revitalisierung des Keynesianismus, mit der die makroökonomischen Rahmenbedingungen verbessert werden sollen. Die massiven Zinssenkungen der letzten Zeit verdecken jedoch den Blick auf die Tatsache, daß die amerikanische Geldpolitik im vergangenen Jahr selbst die ökonomische Krise einleitete und eine expansive Konjunktursteuerung, wie sie jetzt gefordert ist, traditionell schwieriger ist als eine Dämpfung der Konjunktur. Allerdings ist die Stabilisierung der Börsen gelungen und damit eine Hilfestellung für den gefährdeten amerikanischen Konsum erreicht. Die Fiskalpolitik ist massiv dazugeschritten, zunächst mit Steuersenkungen und zuletzt mit umfangreichen Ausgabenprogrammen.

Die damit verbundene Diskussion ist richtig und wichtig. Ein „gezähmter“ Keynesianismus ist gerade heute wieder angemessen. Ohne die richtigen, kurzfristigen makroökonomischen Begleitoperationen entstehen schmerzliche, dauerhafte Arbeitsmarktwirkungen. Wir wissen es: Eine Konjunkturkrise setzt überproportional gering qualifiziertes Personal frei. Humankapital wird dequalifiziert, der betroffene Arbeitnehmer demotiviert. Der Kapitalstock wird der niedrigeren Nachfrage angepaßt, be-

stenfalls wird arbeitssparend nachgerüstet. So entsteht Dauerarbeitslosigkeit, die Beschäftigungskrise verfestigt sich.

Noch ist es aber gerade in Deutschland verfrüht, die Entschuldungsstrategie über Bord zu werfen. Der Maastrichter Vertrag hat viel Glaubwürdigkeit etabliert und läßt doch konjunkturpolitische Flexibilität zu. Deshalb müssen jetzt die geplanten Ausgaben fortgesetzt werden und die automatischen Stabilisatoren wirken können, auch wenn dadurch zunächst die Neuverschuldung wieder steigt. Sollte die Rezession wider Erwarten auch Deutschland nachhaltig treffen, so sind ein Vorziehen der einkommenswirksamen Steuerreform und die Stärkung der Investitionskraft der Gemeinden im Infrastrukturbereich erste probate Mittel der Gegensteuerung. Die europäische Geldpolitik muß ebenfalls ihren Beitrag leisten.

Die eigentlichen Gefahren des Terrorismus liegen in der Ausbremsung der Globalisierung. Dazu gehören die Begrenzung der internationalen Zusammenarbeit, die dauerhafte Einschränkung der globalen Konsum- und Investitionsaktivitäten sowie die Rückkehr zu einer Politik der „Festung Europa“ mit ihrer Abwehr von Zuwanderung. Trotz der nötigen sicherheitspolitischen Vorkehrungen muss deshalb die Politik einer Öffnung für ökonomisch motivierte Zuwanderung konsequent weiter betrieben werden. Das weitgehend verabschiedungsfähig vorliegende deutsche Zuwanderungsgesetz, das erstmalig einen solchen ökonomischen Kanal öffnet, muß noch rechtzeitig vor der nächsten Bundestagswahl umgesetzt werden. Dies hätte auch eine beachtliche europäische Signalwirkung – gerade jetzt!

Von allen Seiten ist Mut und Konsequenz gefordert, damit angesichts des Terrors und der Antwort der Staatengemeinschaft auf diese Bedrohung nicht die Offenheit, von der wir wirtschaftlich profitieren, auf der Strecke bleibt. Die wirtschaftliche Entwicklung in allen Teilen der Welt ist letztlich auch die beste Antwort auf den Terrorismus.

K. F. Zimmermann



IZA

Forschungsinstitut
zur Zukunft
der Arbeit

IMPRESSUM

Herausgeber: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
Redaktion: Holger Hinte
IZA, Postfach 7240, D-53072 Bonn
Tel. (02 28) 38 94 222, Fax (02 28) 38 94 180
e-mail: compact@iza.org
Grafiken/Fotos: IZA
Layout/Druck: Verlag Erik Dynowski, Köln