



IZA

COMPACT

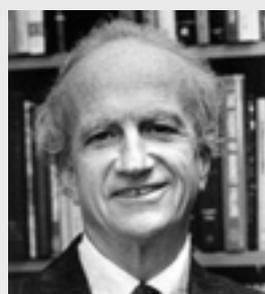
DIE ZUKUNFT DER ARBEIT DENKEN

IZA Prize in Labor Economics

Neue Initiative des IZA zur Stimulierung der Arbeitsmarktforschung



George A. Akerlof



Gary S. Becker



James J. Heckman



Gerard A. Pfann



Klaus F. Zimmermann

Die große Bedeutung arbeitsökonomischer Fragestellungen für die Bewältigung der Anpassungsprozesse auf den internationalen Arbeitsmärkten hat das Institut zur Zukunft der Arbeit dazu veranlasst, den „IZA Prize in Labor Economics“ auszuloben. Dieser Preis wird jährlich in Anerkennung besonderer wissenschaftlicher Leistungen auf dem Gebiet der Arbeitsökonomie verliehen und soll einen Anreiz zu weiteren Forschungsarbeiten liefern. Gewürdigt werden können sowohl herausragende Arbeiten in der Grundlagenforschung als auch wichtige Beiträge zur Reform der Arbeitsmarktpolitik. Dank der großzügigen Unterstützung der Deutsche Post-Stiftung konnte der Preis mit 50.000 Euro dotiert werden.

Erstmals wird der IZA Prize in Labor Economics am 25. November 2002 von IZA-Präsident *Klaus Zumwinkel* (Vorstandsvorsitzender Deutsche Post World Net) im Rahmen einer Festveranstaltung in Berlin überreicht. Zur Preisverleihung werden zahlreiche wichtige Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Medien erwartet. Der Preisträger erhält Gelegenheit zur Vorstellung seiner Arbeit und wird im Anschluss zu einem Forschungsaufenthalt das IZA besuchen.

Ein exklusives Nominierungsrecht für den IZA Prize in Labor Economics haben die IZA Research Fellows. Aus diesem Kreis einflussreicher Ökonomen können bis zum 31. Mai 2002 Nominierungsvorschläge eingereicht werden. Hierfür steht auf der IZA-Homepage ein Online-Nominierungsformular zur Verfügung. Die Entscheidung über den Preisträger obliegt dem IZA Prize Committee, dem mit *George A. Akerlof* (University of California, Berkeley), *Gary S. Becker* (University of Chicago) und *James J. Heckman* (University of Chicago) drei Träger des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften angehören. Die Moderation des Auswahlverfahrens übernehmen IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* und IZA-Forschungsdirektor *Gerard A. Pfann*.

Das IZA unterstreicht mit der Auslobung des IZA Prize in Labor Economics die zentrale Rolle der Arbeitsmarktforschung für eine aussichtsreiche „Zukunft der Arbeit“. Die IZA-Homepage informiert ausführlich über diese neue Initiative des IZA, die Nominierungsmodalitäten und den Zeitplan für die erstmalige Preisverleihung in diesem Jahr.



Inhalt

IZA Prize in Labor Economics	1	Kurzberichte	7
Beschäftigung im Niedriglohnbereich	2	Neue IZA-Mitarbeiter	8
Arbeitslosigkeit und Steuerreform	4	Discussion Papers/Gastwissenschaftler	9
Kinderbetreuung und Arbeitsmarkt	5	Meinung	10

Neue IZA-Studie: Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich

Arbeitssuchende, die am Markt nur einen relativ geringen Lohn erzielen können, sehen sich zunehmenden Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt ausgesetzt. Vor allem gering Qualifizierte und Ältere weisen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit auf. In Deutschland gelingt die Bewältigung dieses Problems bislang besonders schlecht. Häufig wird deshalb in der Förderung eines Niedriglohnbereichs die Chance gesehen, Arbeit und Erwerbseinkommen für die Problemgruppen bereit zu stellen.

Im Hinblick auf technischen Wandel und internationalen Wettbewerb sind die Arbeitskosten gering qualifizierter Arbeit aufgrund flexibler Tariflöhne zu hoch. Dies führt nicht nur zu einer Schwäche der Nachfrage nach einfach substituierbarer Arbeit, sondern verhindert auch die Entwicklung und den Ausbau von Dienstleistungsbereichen, die geringer qualifizierten Beschäftigten Arbeit und Einkommen vermitteln. Die Tarifvertragsparteien reagieren auf diese Herausforderung nicht flexibel genug. Eine Unterstützung der Nachfrageseite durch staatliche Hilfen kann dazu beitragen, Zeit für Anpassungsreaktionen zu gewinnen, so dass sich nach einer Übergangszeit ein Niedriglohnbereich etabliert, der auf Dauer rentabel ist und keiner Stützung mehr bedarf.

Als wichtiges Hemmnis für die Beschäftigungsfähigkeit von gering Qualifizierten und Älteren kann ebenso das System der sozialen Sicherung angesehen werden. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist für Personen relativ unattraktiv, deren am Markt erzielbare Löhne nicht hinreichend weit über ihrem Transferanspruch aus Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe liegen. Das verfügbare Einkommen steigt durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur unwesentlich an, da das Erwerbseinkommen fast vollständig auf die Transferansprüche angerechnet wird. Eine gezielte staatliche Förderung wird als ein Weg betrachtet, die bei Erwerbsaufnahme geltenden hohen Anrechnungsregeln des Transfersystems zu modifizieren und deutliche Einkommenssteigerungen zu bewirken. Darüber hinaus kann auf diese Weise der Anreiz zur Ausübung von Schwarzarbeit reduziert werden.

Varianten des Modellvorschlags

Das IZA hat in einem Gutachten für die nordrhein-westfälische Landesregierung einen Modellvorschlag untersucht, der im Sinne eines dualen Konzepts eine Stimulierung sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts vorsieht (H. Schneider/K. F. Zimmermann/H. Bonin/K. Brenke/J. Haisken-DeNew/W. Kempe, *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*, IZA Research Report No. 5). Insofern unterscheidet sich dieses Konzept von den derzeit in der Diskussion oder Erprobung befindlichen Kombilohnvorschlägen. Zum einen sollen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage durch eine die Lohnnebenkosten senkende Förderung der Beiträge zur Sozialversicherung erhöht werden. Zum anderen ist

eine spezielle Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in Form steuerlicher Begünstigungen vorgesehen. Auch wenn der Vorschlag in erster Linie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringverdiener gedacht ist, enthält er keine explizite Zielgruppenbindung. Somit ist prinzipiell jedes Arbeitsverhältnis in bestimmten unteren Einkommensbereichen förderfähig.

Konkret ist eine degressive Förderung der Sozialversicherungsbeiträge ab einem Bruttomonatsverdienst von 325 € vorgesehen, die entsprechend der Aufteilung in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge in einer Förderung beider Marktseiten besteht. Insgesamt werden vier Varianten unterschieden. Variante A sieht eine degressiv lineare Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge bis zu einem Einkommen von 920 € vor. In Variante B erfolgt von 325 € bis 510 € eine volle Entlastung von den Beiträgen, danach wird der Anteil der bezuschussten Sozialversicherungsbeiträge linear bis 920 € zurückgefahren. Variante C sieht die umfangreichste Förderung vor. Bis zu einer Einkommenshöhe von 510 € werden die Beiträge ebenfalls voll übernommen. Danach erfolgt jedoch eine langsamere Rückführung der Transfers bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.280 €. Variante D beinhaltet eine Abweichung vom Prinzip der paritätischen Aufteilung der Sozialversicherungsbeiträge in einen Arbeitnehmer- und einen Arbeitgeberanteil. Die Arbeitgeberförderung entfällt ganz. Überdies werden die Arbeitgeber mit einem Anteil von 22% Pauschalbeiträgen über die Geringfügigkeitsgrenze hinaus bis 920 € zur Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge herangezogen. Dafür reduziert der Staat seinen maximalen Förderanteil auf der Arbeitnehmerseite von etwa 20,45% des Bruttoeinkommens auf 18,9%. Die Förderung sinkt linear degressiv bis zu einer Einkommensgrenze von 920 €.

Der Anreizeffekt der Vorschläge hängt allerdings nicht nur von der Höhe der Förderung, sondern auch von der Anrechnungspraxis ab. Grundsätzlich müssten die Förderbeträge auf der Arbeitnehmerseite auf die Transferansprüche angerechnet werden. Dies hätte je-

doch zur Folge, dass sich das verfügbare Einkommen trotz Förderung kaum erhöht und somit auch die erhofften Anreizwirkungen ausbleiben drohen.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Förderung der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen ist prinzipiell ein hohes Nachfragepotenzial zu vermuten, da eine große Differenz zwischen der offiziellen Statistik und Haushaltsbefragungen zu beobachten ist. Dies deutet auf einen erheblichen Umfang von Schwarzarbeit in diesem Bereich hin.

Potenzial einer angebotsseitigen Förderung der Sozialversicherungsbeiträge

Die Schätzungen der Angebotsreaktionen auf die Modellvorschläge beruhen auf einem empirisch geschätzten Arbeitsangebotsmodell, das die Einkommenswirkungen der Vorschläge mit Hilfe eines Steuer- und Transfermoduls im Haushaltskontext berücksichtigt.

Obwohl die Verbesserung des Lohnneinkommens gegenüber sozialstaatlichen Transferansprüchen die individuelle Erwerbsbereitschaft von niedrig produktiven Erwerbslosen grundsätzlich erhöht, bewegt eine Förderung der Sozialversicherungsbeiträge nur relativ wenige Personen zu einer Rückkehr auf den Arbeitsmarkt. Im Fall der Nichtanrechnung der Förderung auf andere Sozialtransfers beträgt der Partizipationseffekt netto rund 37.300 Personen in Variante A, rund 50.600 in Variante B und erreicht den maximalen Wert in Variante C mit 104.000 Personen (siehe Tabelle ▼). Bei Paarhaushalten kommt es sogar zu Substitutionseffekten: nicht geförderte Personen (meist Männer) geben ihre Beschäftigung auf, während der Partner, der nun eine Förderung erhält (meist Frauen), eine Erwerbsarbeit aufnimmt. Frauen mit Kindern (insbesondere alleinerziehende Mütter) reagieren überdurchschnittlich positiv auf die Arbeitsanreize. Durch den Förderungsbereich steigt das Arbeitsangebot überwiegend bei Personen mit Stundenlöhnen unter 10 €, dort ist auch der Effekt bei den Männern in Paarhaushalten positiv. In Ostdeutschland ist die Reaktion etwas stärker als in Westdeutschland.

Angebots- und Nachfrageeffekt in Personen

Modellvariante	Arbeitsnachfrage		Arbeitsangebot			
	325 - 1.280 €	Gesamt	Version	Frauen	Männer	Gesamt
Variante A	64.300	87.300	ohne Anrechnung	42.100	-4.800	37.300
			mit Anrechnung	22.200	8.700	30.900
Variante B	90.500	122.900	ohne Anrechnung	57.200	-6.600	50.600
			mit Anrechnung	29.300	11.700	41.000
Variante C	239.200	135.100	ohne Anrechnung	111.500	-7.500	104.000
			mit Anrechnung	59.600	21.200	80.800
Variante D	-17.300	-23.500	mit Anrechnung	23.100	8.700	31.800

Quelle: Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie (IZA Research Report No. 5)

Wird der Einkommensvorteil der Förderung auf Steuerzahlung und Transferansprüche angerechnet, sinkt ihr geldwerter Vorteil. Gleichzeitig verschwindet aber auch der Substitutionseffekt. Der resultierende Partizipationseffekt ist somit nur wenig geringer als ohne Anrechnung: für Variante A beträgt er 30.900 Personen, bei B 41.000, bei C 80.800 sowie in Variante D 31.800 Personen.

Neben dem Partizipationseffekt geht von den Vorschlägen ein starker Teilzeitanreiz auf bisher Vollzeitbeschäftigte aus. Dieser ist so stark, dass insgesamt ein Rückgang des geleisteten Arbeitsvolumens eintritt. Das verursacht vor allem Ausfälle bei den Lohnsteuereinnahmen und den Sozialversicherungsbeiträgen.

Aufgrund des ermittelten geringen zusätzlichen Arbeitsangebots hat die Förderung aller Personen im Niedriglohnbereich hohe fiskalische Belastungen zur Folge. Den größten Teil der finanziellen Mittel erhalten Personen, die bereits Erwerbseinkommen in diesem Bereich erhalten bzw. dem Teilzeitanreiz folgend ihr Arbeitsangebot reduzieren. Dies kann zwar als eine generelle Entlastung der Geringverdiener von Steuer- und Versicherungslasten gerechtfertigt werden, verursacht jedoch sehr hohe Pro Kopf-Kosten bezogen auf die zusätzlich beschäftigten Personen. Es wurden deshalb Modifizierungen des Ausgangsmodells untersucht, die die unerwünschten Nebeneffekte verringern oder weniger kostenintensiv gestalten. Dabei offenbart sich ein Trade-off zwischen der Zielgenauigkeit der Förderung und dem potenziellen Beschäftigungseffekt.

Die zu erwartenden Gesamtkosten bewegen sich in den genannten Varianten zwischen 0,5 Mrd. € in Variante D (welche allerdings die Arbeitgeber mit zur Finanzierung heranzieht und deshalb auf der Nachfrageseite kontraktive Effekte auslöst) und 4,1 Mrd. € in Variante C ohne Anrechnung. Die Kosten enthalten neben der direkten Förderung auch die Auswirkungen auf Sozialversicherungs- und Steuerzahlungen sowie andere Sozialtransfers. Als Kriterium fiskalischer Effizienz wird der Aufwand ausgewiesen, der rechnerisch pro zusätzlicher Person auf dem Arbeitsmarkt zu leisten ist. Dieser Wert beträgt rund 40.000-45.000 € pro Jahr in den Fördervarianten ohne Anrechnung und sinkt auf 20.000-22.000 € pro Jahr bei Anrechnung.

Potenzial einer nachfrageseitigen Förderung der Sozialversicherungsbeiträge

Geht man vereinfachend davon aus, dass unterschiedliche Einkommenskategorien unterschiedliche Qualifikationstypen repräsentieren, dann stellt eine Förderung von Sozialversicherungsbeiträgen in bestimmten Einkommenskategorien eine Veränderung der Faktorpreise gegenüber anderen Qualifikationstypen bzw. Lohnkostenkategorien dar. Die politikinduzierten Faktorpreisänderungen und die empirisch ermittelten Nachfrageelastizitäten dienen der Berechnung des Arbeitsvolumens in jeder Kategorie. Diese kann in eine Nachfrage nach Personen umgesetzt werden.

Die verschiedenen Modellvarianten verzeichnen – bis auf Variante D, die keine Nachfrageförderung enthält – jeweils eine Steigerung der Nachfrage, deren Größenordnung den Effekt

der angebotsseitigen Förderung etwas übertrifft. Während in den direkt geförderten Einkommensbereichen teilweise deutlich mehr Personen nachgefragt werden, sinkt die Nachfrage in Bereichen, deren Faktorpreise in Relation zu den geförderten Bereichen steigen. Am deutlichsten tritt dieser Effekt bei Variante C zu Tage. Dort werden etwa 240.000 Personen zusätzlich nachgefragt, durch Substitution bleibt netto jedoch nur eine Nachfrage nach gut 135.000 Personen übrig. Die Varianten A und B generieren etwas geringere Nachfragezuwächse.

Die direkten nachfrageseitigen Kosten der Einführung der diversen Varianten lassen sich aus dem Umfang der Förderung in den einzelnen betroffenen Arbeitstypen ermitteln. In Analogie zum Umfang der Lohnkostensenkung steigen mit den Modellvarianten die Aufwendungen des Staates. So kostet Variante A absolut gerechnet 0,8 Mrd. € und Variante B rund 1,1 Mrd. €, wohingegen in Variante C mit 3,3 Mrd. € zu rechnen ist. Werden die Kosten der Varianten in Relation zur neu geschaffenen Nachfrage nach Personen gesetzt, bleiben die Varianten A und B mit 9.100 bzw. 9.300 € pro zusätzlich nachgefragter Arbeitskraft noch am kostengünstigsten. Aufgrund stärkerer Substitutionseffekte zwischen den geförderten und nicht geförderten Lohnkostenbereichen betragen die Zuschüsse in Variante C schon 24.500 € im Jahr.

Förderung beider Marktseiten ohne Zielgruppenbegrenzung nicht zu empfehlen

Die Bewertung der Effekte und der anfallenden Kosten der Förderung beider Marktseiten hängt von vielen Faktoren ab. Es bleibt ungewiss, ob zusätzliches Angebot und Nachfrage am Markt absorbiert werden. Im ungünstigsten Fall kommt es zu einem Mismatch, da Angebot und Nachfrage auf unterschiedlichen Teilmärkten entstehen. Im günstigsten Fall addieren sich die Effekte, da dem geschaffenen Angebot bereits latent eine Nachfrage gegenüberstand und das Angebot die beschränkende Marktseite war. Umgekehrt kann dies für die neu geschaffene Nachfrage auf einem anderen Teilarbeitsmarkt gelten.

Für den Fall, dass sich gefördertes Arbeitsangebot und geförderte Nachfrage treffen, lässt sich für Modellvariante C unterstellen, dass es zu einer zusätzlichen Beschäftigung von 100.000 Personen kommt. Dann betragen die jährlichen Gesamtkosten der Förderung auf beiden Marktseiten zusammengenommen 7,3 Mrd. €. Dies sind Kosten pro neuem geschaffenen Arbeitsplatz in Höhe von jährlich 73.000 €. Selbst wenn darin noch positive volkswirtschaftliche Kreislauffeffekte der zusätzlichen Beschäftigung einzurechnen sind, dürften die Gesamtkosten enorm hoch sein. Aus ökonomischer Sicht ist die Förderung von Löhnen und Lohnkosten in Form einer Zuschussung der Sozialversicherungsbeiträge ohne Zielgruppenbegrenzung deshalb nicht empfehlenswert.

Haushaltsnahe Dienstleistungen fördern

Privathaushalte stellen in Deutschland eine noch unterentwickelte Quelle für legale Beschäftigung dar. Die Abschätzung der derzeitigen Größenordnung der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse ist naturgemäß mit großen

Unsicherheiten behaftet. Während die amtliche Statistik die Zahl der Erwerbstätigen im unteren sechsstelligen Bereich sieht, deuten Befragungen von Haushalten eine wesentlich größere Zahl an. Das Sozio-oekonomische Panel von 2000 ermittelt hochgerechnet 3,3 Mio. Haushalte, die gelegentlich oder regelmäßig haushaltsnahe Dienstleistungen nachfragen.

Diese Datenbasis bildet den Ausgangspunkt für ein empirisch geschätztes Verhaltensmodell, das die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit von den mutmaßlichen Kosten abbildet. Die veränderte Haushaltsnachfrage nach privaten Dienstleistungen wird auf Grundlage einer Förderung der heutigen Marktlöhne um 10% bzw. 20% ermittelt. Unter der Annahme, dass jeder Haushalt im Durchschnitt Leistungen von 325 € pro Monat nachfragt, führt eine Kostenreduktion um 10% zu einer zusätzlichen Nachfrage von 351.703 Haushalten; bei 20% steigt sie auf 745.540 Haushalte (siehe Tabelle ▶ Seite 4). Eine höhere Förderung lässt den Effekt überproportional wachsen. Gleichzeitig steigt die Intensität der nachgefragten Dienstleistungen.

Der Ansatz erfordert allerdings zusätzliche politische und institutionelle Rahmenbedingungen. Konzeptionell wäre es sinnvoll, die Förderung über Dienstleistungsagenturen abzuwickeln. Sie könnten Teilfirmen der reformierten Bundesanstalt für Arbeit sein, öffentlich geförderte Agenturen oder private Leihfirmen. Die neue Institution übernimmt die Prüfung, Registrierung und Vermittlung der Haushaltshilfen. Durch die Registrierung wird der Markt erfasst und organisiert. Bedarfsschwankungen, Fluktuationen, Urlaub und Krankheitsvertretungen lassen sich leichter regeln. Ein wesentlicher Vorteil einer Dienstleistungsagentur besteht darin, dass sie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse durch Vermittlung von mehreren Jobs an einzelne Arbeitnehmer in Vollzeitbeschäftigungen umwandeln kann.

Der Förderbedarf und mögliche Entlastungen lassen sich unter bestimmten Annahmen quantifizieren. Modell (I) unterstellt, dass sämtliche Tätigkeiten im Umfang von 325 Euro-Jobs entstehen und alle Personen aus der Stillen Reserve stammen. Bei 10% Lohnkostenreduktion wird eine Förderung von 1,4 Mrd. € pro Jahr fällig (bei 20%: 3,1 Mrd. €). Rechnerisch entstehen so Ausgaben von 3.989 € (20%: 4.172 €) pro Jahr für jeden zusätzlich nachfragenden Haushalt. Hierin sind die Kosten für die Förderung der bereits im Status quo Leistungen nachfragenden Haushalte enthalten, die als Aufwendungen zur Legalisierung des Sektors betrachtet werden können.

In Modell (II) wird die zusätzliche Nachfrage durch die Agenturen in knapp 90.000 (10%-Förderung) bzw. 190.000 (20%) neue Vollzeitstellen zusammengefasst. Aufgrund dieser Bündelung entsteht bei den Agenturen die Pflicht zur Entrichtung von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung. Der Förderbedarf steigt deshalb auf 1,7 Mrd. € (20%: 3,7 Mrd. €) pro Jahr an. Die zu erwartenden Entlastungen durch die Arbeitsaufnahme sind jedoch mit Unsicherheit behaftet, da über die Personen, die eine Vollzeitstelle aufnehmen, keine Infor-

mationen vorliegen. Gelingt es der Agentur, hierfür bisher Arbeitslose zu gewinnen, kann es zu erheblichen Entlastungswirkungen kommen. Infolge wegfallender Arbeitslosenunterstützung und der Entrichtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ist eine Entlastung in Höhe von 1,4 Mrd. € (10%-Förderung) bzw. 3,0 Mrd. € (20%-Förderung) zu erwarten, die annähernd den Umfang der notwendigen Bezuschussung erreicht.

Hinsichtlich der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen fällt die Gesamtbewertung also günstiger aus als bei der Förderung der Sozialversicherungsbeiträge. Es können spürbare Beschäftigungseffekte erzielt werden. Die Maßnahme finanziert sich in dem Maße weitgehend selbst, in dem es der Agentur gelingt, aus zusätzlichen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen Vollzeitstellen zu schaffen, für die Arbeitslose eingestellt werden. Als Beitrag zur Erschließung und Legalisierung eines Sektors, der bislang stark von schattenwirtschaftlichen Aktivitäten geprägt ist, kann die vorgeschlagene Maßnahme deshalb als sinnvoll angesehen werden.

Kosten der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und mögliche Entlastungen durch Arbeitsaufnahme

	Fördermaßnahme	
	10%	20%
Modell (I)		
Neu angebotene Beschäftigungsverhältnisse	351.703	745.540
Förderung privater Haushalte, Mrd. € pro Jahr	1,4	3,1
Förderung pro neuem Beschäftigungsverhältnis, € pro Jahr	3.989	4.172
Modell (II)		
Vollzeitstellen	87.956	186.385
Förderung inkl. Arbeitsgeberbeiträge der Agentur, Mrd. € pro Jahr	1,7	3,7
Entlastungswirkung der Arbeitsaufnahme, Mrd. € pro Jahr		
- Arbeitslosenunterstützung	0,7	1,5
- Steuern	0,2	0,4
- Sozialversicherungsbeiträge	0,5	1,1

Quelle: Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie
(IZA Research Report No. 5)



Arbeitslosigkeit und Steuerreform

Die Unterbeschäftigung in vielen europäischen Staaten hat sich in den letzten Jahren nur langsam verringert. Vor diesem Hintergrund ist eine Vielzahl von Ideen entwickelt worden, wie die Arbeitslosigkeit reduziert werden kann. Hierzu zählen unter anderem eine Förderung von Niedriglohn-Arbeitsplätzen (siehe Beitrag Seite 2) und eine Reform des Steuer- und Abgabensystems. Eine neue Studie von IZA Research Fellow *Laszlo Goerke* (Universität Konstanz; Universität Regensburg) untersucht die theoretischen Grundlagen für derartige Politikmaßnahmen. Insbesondere wird analysiert, welche Arbeitsmarktwirkungen niedrigere Steuersätze und Veränderungen der Steuerstruktur haben (*Laszlo Goerke, Taxes and Unemployment: Collective Bargaining and Efficiency Wage Models, Boston/Dordrecht/London 2002*).

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Hypothese, dass zu hohe Arbeitskosten Ursache der Arbeitslosigkeit sind. Damit besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit durch eine Senkung von Steuern und Abgaben zu verringern. Für den Lohnbildungsprozess werden zwei Mechanismen unterstellt: Zum einen wird angenommen, dass die Löhne aus einem kollektiven Verhandlungsprozess resultieren. Damit liegt die „Verantwortung“ für den Mangel an Arbeitsplätzen auf Seiten der Arbeitnehmer. Zum anderen wird unterstellt, dass die Unternehmen ein Interesse an hohen Löhnen haben, um damit die Produktivität ihrer Mitarbeiter zu steigern. Dieser Effizienzlohnansatz impliziert, dass die Unternehmen die „Verantwortung“ für zu hohe Löhne tragen. Für beide Lohnbestimmungsmechanismen werden die Beschäftigungswirkungen von Einkommensteuern, Steuern bzw. Abgaben auf Lohnkosten und einer Umsatzsteuer untersucht. Es zeigt sich, dass sowohl für Arbeitnehmer als auch Unternehmen Anreize bestehen, auf niedrigere Steuersätze mit Lohnsteigerun-

gen zu reagieren, weil die negativen Konsequenzen höherer Löhne bei niedrigeren Steuern gemildert werden.

Entsprechend liegt ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit auf der Analyse von Steuerreformen, die die Struktur der Steuersystems verändern, aber das Niveau der Steuerbelastung nicht beeinflussen. Drei Arten von Reformen werden dabei diskutiert:

Erstens wird die Wirkung von Veränderungen der Steuerprogression analysiert. Dabei bestätigt sich für eine Vielzahl von Ansätzen das auf den ersten Blick überraschende Ergebnis, dass höhere Steuerprogression zu mehr Beschäftigung führt. Der Grund ist folgender: Steigt die Steuerprogression, resultiert aus einer Lohnerhöhung eines bestimmten Umfangs eine geringere Zunahme des Nettoeinkommens der Arbeitnehmer als vor der Steuerreform. Hingegen bleiben die Kosten der Lohnerhöhung unverändert. Somit zahlt sich eine Lohnerhöhung für Arbeitnehmer oder Unternehmen weniger aus als vor der Steuerreform, und eine höhere Steuerprogression führt zu geringeren Löhnen.

Zweitens wird eine Verlagerung der Steuer- bzw. Abgabenlast vom Faktor Arbeit auf den Güterkonsum erörtert. Eine solche Verlagerung verbreitert die Bemessungsgrundlage, da eine Umsatzsteuer auch auf den Konsum aus Nicht-Lohneinkommen erhoben wird. Folglich ist eine überproportionale Senkung von Sozialabgaben möglich. Außerdem erfasst eine Umsatzsteuer indirekt auch Lohnersatzleistungen. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und die Verringerung der realen Lohnersatzleistungen reduzieren die Arbeitskosten und verstärken den Anreiz zur Arbeitsaufnahme.

Drittens wird eine Verlagerung der Steuerlast von Unternehmen auf Arbeitnehmer untersucht. Üblicherweise wird argumentiert, dass die juristische Inzidenz von Abgaben und Steuern ohne Bedeutung für deren ökonomische Wirkung sei. Diese Irrelevanz gilt jedoch nicht unbedingt auf nichtgeräumten (Arbeits)Märkten. Die Untersuchung zeigt die Bedingungen auf, unter denen die Irrelevanzaussage nicht gilt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die Steuerprogression ändert oder die Lohnersatzleistungen in geeigneter Form in die Steuerreform einbezogen werden.

Insgesamt zeigt die Studie, dass Verringerungen der Abgaben- und Steuerlast zwar zu Haushaltsdefiziten führen, die erhofften Beschäftigungswirkungen aber durch Anpassungsreaktionen von Unternehmen und Arbeitnehmern verhindert werden können. Mit einfachen Steuersenkungsprogrammen lässt sich die Beschäftigungskrise demnach nicht lösen. Es gilt wichtige Voraussetzungen zu beachten, unter denen niedrigere Steuern oder Steuerreformen eine Verringerung der Arbeitslosigkeit bewirken. Zu diesen Voraussetzungen zählt vor allem, dass die Anreize für Lohnerhöhungen verringert werden, indem beispielsweise der Abstand zwischen Nettolohn und Lohnersatzleistungen wie der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe vergrößert wird. Doch selbst wenn diese Anforderungen gewährleistet sind, können Steuersenkungen bzw. Steuerreformen allein keine Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit ermöglichen, sondern nur Bestandteile eines umfassenden arbeitsmarktpolitischen Programms sein. Die Studie von IZA Research Fellow *Laszlo Goerke* verdeutlicht den Beitrag, den die Steuerpolitik hierbei leisten kann.

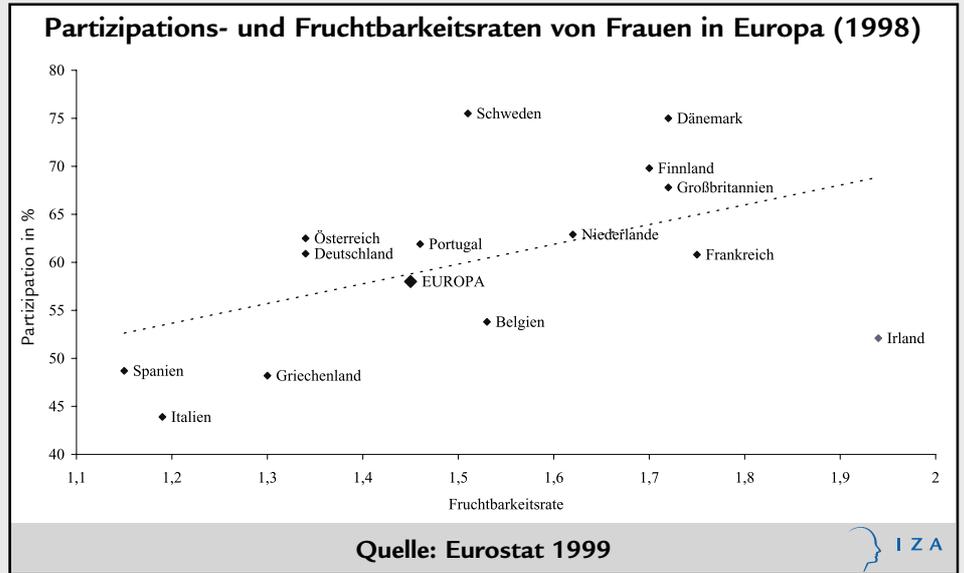
Kinderbetreuung und Teilzeitarbeit: Kriterien für Geburtenhäufigkeit und Arbeitsmarktpartizipation von Frauen?

In fast allen Industrieländern konnte in den letzten Jahrzehnten ein Zuwachs in der Beschäftigungsquote bei Frauen und ein gleichzeitiger Rückgang der Geburtenhäufigkeit beobachtet werden. In Italien hat dieser Trend auffallend dramatische Ausmaße angenommen; hier ging die Fruchtbarkeitsrate (Zahl der pro Jahr geborenen Kinder bezogen auf 1000 Frauen im gebärfähigen Alter) besonders stark zurück, während der Zuwachs in der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen nur recht bescheiden ausfiel. Die *Abbildung* zeigt, dass in Italien (ähnlich wie in Spanien und Griechenland) die Fruchtbarkeits- und Partizipationsraten wesentlich niedriger sind als in anderen europäischen Ländern außerhalb des Mittelmeerraums.

Ein kürzlich erschienenes IZA Discussion Paper führt Erklärungsansätze für diese „italienische“ Besonderheit an, wobei vor allem die Eigenschaften der institutionellen Rahmenbedingungen Italiens untersucht werden (*Daniela Del Boca: The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy, IZA Discussion Paper No. 427*). Dabei fallen insbesondere die hohe Inflexibilität und die weitreichenden Schwachstellen des Arbeitsmarktes sowie der spezifische Aufbau des staatlich finanzierten Systems zur Kinderbetreuung ins Auge.

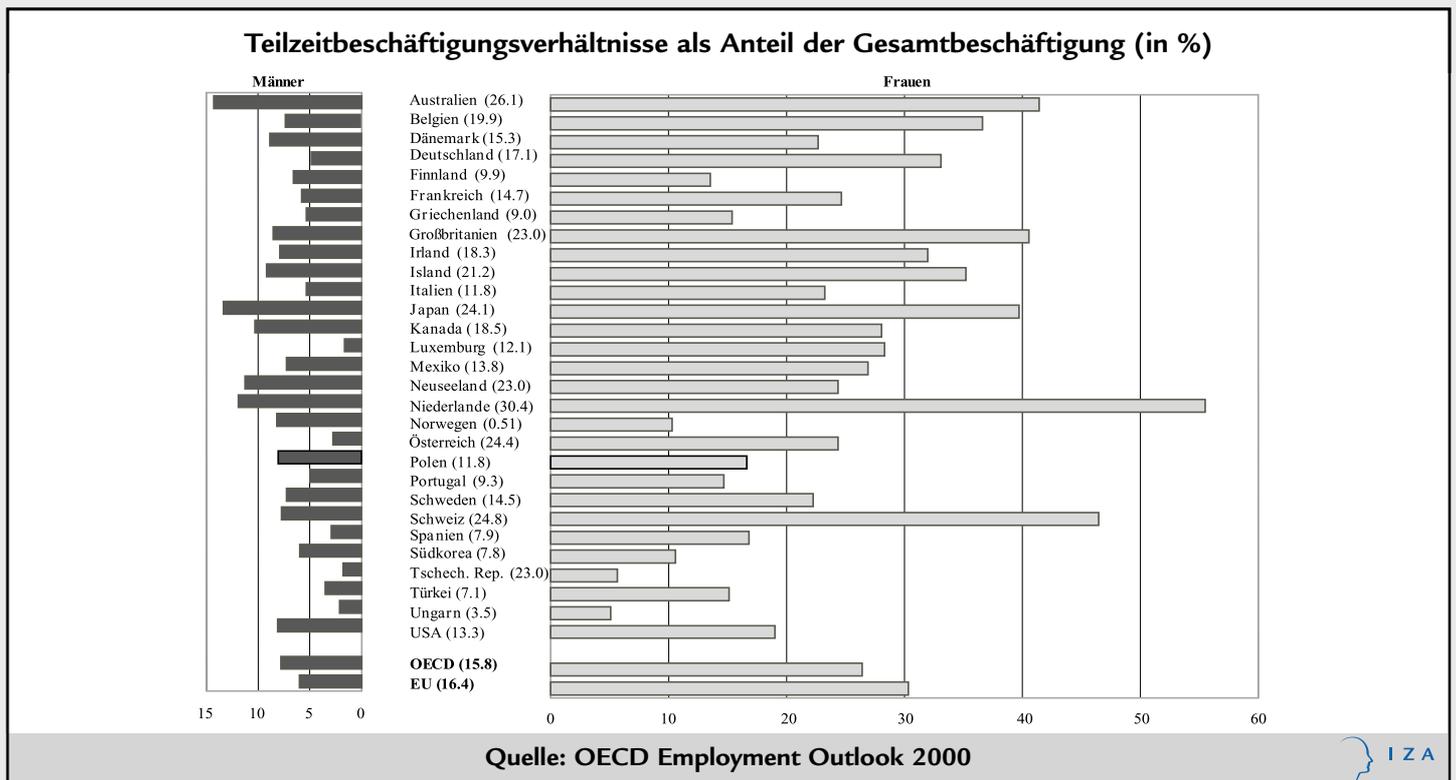
Hohe Kosten der Kindererziehung

Auf dem italienischen Arbeitsmarkt haben die in den siebziger und achtziger Jahren eingeführten Regelungen zur Arbeits- und Lohnpolitik dazu beigetragen, die Arbeitssicherheit für Vollzeitbeschäftigte deutlich zu verbessern. Was sich vorteilhaft für Vollzeitbeschäftigte



auswirkt, geht allerdings zu Lasten der Arbeitnehmer, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten wollen und/oder derjenigen, die eine Teilzeitbeschäftigung suchen. Ihre Aussicht auf eine Beschäftigung wird durch diese Arbeitsmarktpolitik verschlechtert. Teilzeitbeschäftigung gibt es in Italien sehr selten; infolgedessen sehen sich verheiratete Frauen und Mütter häufig dazu gezwungen, sich zwischen Erwerbslosigkeit und einer Vollzeitbeschäftigung zu entscheiden, wobei keine der beiden Alternativen notwendigerweise ihre bevorzugte Wahl darstellt. Dies ist eine entscheidende Ursache für die niedrige Erwerbsquote verheirateter Frauen und Mütter in Italien einerseits und eine niedrige Geburtenrate andererseits.

Hinzu kommt, dass in Italien auch nicht-erwerbstätige Frauen über relativ kleine Familien verfügen. Auch dies ist zumindest teilweise durch die Strukturen des italienischen Arbeitsmarktes bedingt. Da es sehr schwer ist, Einstiegspositionen zu finden, wohnen viele junge Erwachsene so lange zu Hause, bis sie ihr erstes „stabiles“ Beschäftigungsverhältnis eingehen. Der Arbeitsmarkt bürdet den Familien auf diese Weise indirekt hohe Kosten für das Aufziehen von Kindern auf, selbst wenn die Mutter nicht erwerbstätig ist. Infolgedessen wirkt die Struktur des italienischen Arbeitsmarktes sowohl auf direkte als auch auf indirekte Weise einer höheren Geburtenrate entgegen.



Darüber hinaus bietet auch das öffentliche System der Kinderbetreuung den verheirateten Frauen keine ausreichende Unterstützung, die direkten Kosten der Erwerbstätigkeit zu reduzieren. Trotz eines hohen Standards öffentlicher Kinderbetreuungsstätten ist in vielen Regionen Italiens die Anzahl der freien Plätze sehr eingeschränkt. Auch sind die angebotenen Betreuungszeiten nicht mit einer Vollzeitbeschäftigung vereinbar.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen betrachtet die Untersuchung von IZA Research Fellow *Daniela Del Boca* (University of Torino) neben den traditionellen Determinanten wie Preisen und Einkommen zusätzliche Einflussfaktoren, die die Entscheidung für Arbeitsmarktpartizipation und Kinderwunsch bestimmen. Unter Verwendung von Panel-Daten der Studie „Household Income and Wealth of the Bank of Italy Survey (1991-1995)“ konzentriert sich die Analyse auf die Effekte verschiedener Aspekte institutioneller Strukturen.

Institutionelle Inflexibilität

Trotz jüngster institutioneller Veränderungen bleibt der italienische Arbeitsmarkt weiterhin streng reguliert. Im wesentlichen sind diese Arbeitsmarktregulierungen für die hohen Arbeitslosenquoten bei Frauen und jungen Erwachsenen verantwortlich. Die Arbeitslosenquote von Frauen ist dabei doppelt so hoch wie diejenige der Männer (16.8% zu 9.5%), während die Langzeitarbeitslosenquoten 11.5% bzw. 6.5% betragen. Aufgrund dieser hohen Arbeitslosenquote ist es für Frauen schwierig, ihre Erwerbstätigkeit während der Schwangerschaftsmonate zu unterbrechen, denn oft zieht eine solche Unterbrechung auch Probleme bei der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit nach sich.

Ein wichtiger Aspekt des rigiden Arbeitsmarktes ist die eingeschränkte Flexibilität der vorhandenen Einstellungsverhältnisse. Die Entwicklung in Richtung flexiblerer Arbeitszeiten hat in Italien erst später als in anderen Ländern eingesetzt und vollzieht sich darüber hinaus auch langsamer. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse von Frauen an der Gesamtbeschäftigung liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt (siehe *Abbildung 4 Seite 5*). Im Vergleich zu anderen EU-Ländern wie den Niederlanden (Spitzenreiter in der EU), wo mehr als 55% aller Frauen teilzeitbeschäftigt sind, erscheint die Teilzeitbeschäftigungsquote für Frauen in Italien mit 23% überaus niedrig. Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich der Dienstleistungssektor, in dem Teilzeitarbeit traditionell weiter verbreitet ist, in Italien im Vergleich zu anderen Ländern nicht so schnell entwickelt hat.

Der Bereich der Kinderbetreuung ist eine weitere Quelle institutioneller Starrheit in Italien. Staatliche Kinderbetreuungsleistungen sind typischerweise recht preisgünstig im Vergleich zu den Alternativen des privaten Sektors, allerdings ist ihre Kapazität bezüglich der Anzahl der dort betreuten Kinder und der aufgewendeten Betreuungsstunden pro Kind sehr eingeschränkt. Das System ist hoch subventioniert, jedoch durch die extremen Beschränkungen in der Anzahl der wöchentlich

verfügbaren Stunden gekennzeichnet. Somit sind die Leistungen zwar mit Teilzeitarbeit, nicht aber mit Vollzeitbeschäftigung kompatibel. Im internationalen Vergleich sind dabei in Italien die Betreuungsplätze für Kinder, die jünger als sechs Jahre sind, besonders begrenzt. Doch auch das Erreichen des Schulalters erhöht nicht notwendigerweise die Attraktivität einer Vollzeitbeschäftigung, da der Schulunterricht in Italien (wie durchweg auch in Deutschland) in der Regel nachmittags endet und ab diesem Zeitpunkt eine Betreuung erforderlich wird.

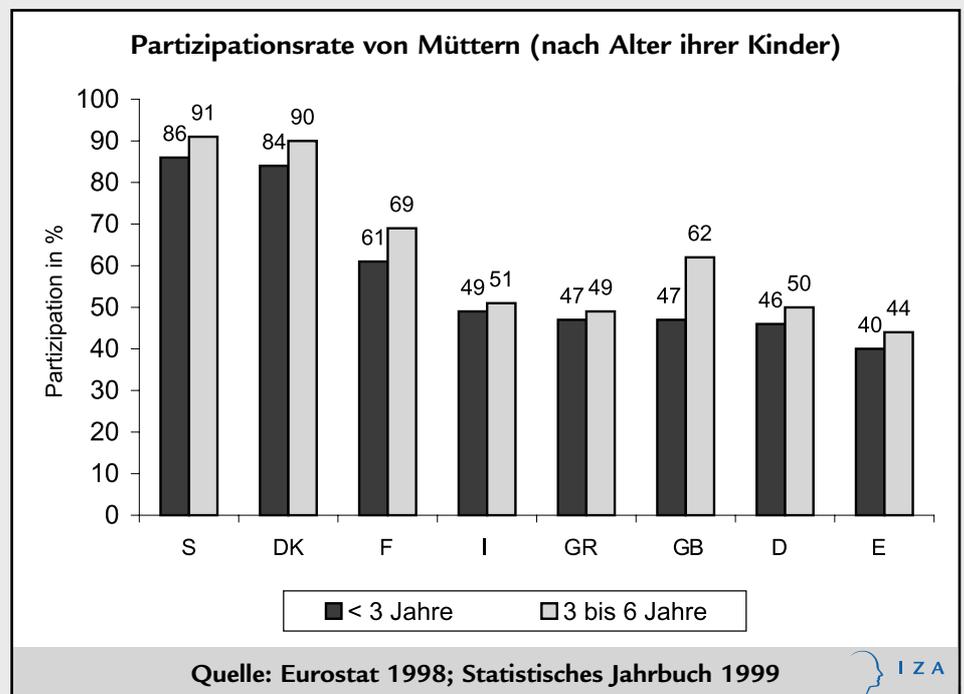
Diese Defizite bei der Kinderbetreuung wirken sich negativ auf die Partizipation von Müttern auf dem Arbeitsmarkt aus. Die *Abbildung* verdeutlicht, dass in Ländern mit einer umfangreichen Kinderbetreuung, insbesondere für kleine Kinder, Mütter wesentlich häufiger einer Beschäftigung nachgehen.

Die Studie verwendet ein einfaches Arbeitsangebots- und Fertilitätsmodell, das Faktoren wie Rationierung und Marktunzulänglichkeit

scheidung zur Erwerbstätigkeit wie auch diejenige für den Kinderwunsch wird positiv von der Verfügbarkeit öffentlicher Kinderbetreuungsstätten sowie vom Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen beeinflusst. Die empirischen Ergebnisse weisen auch auf den positiven Einfluss familiärer Unterstützung hin, sei es in Form finanzieller Hilfe oder durch Anwesenheit der (Groß-)Eltern. Durch diese Unterstützung wird die Wahrscheinlichkeit, sich für ein Kind zu entscheiden, ebenso erhöht wie die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Im übrigen deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich bei größerer Flexibilität in den Arbeitsverhältnissen wesentlich mehr Frauen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entscheiden würden.

Fazit

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, dass ein flexiblerer Arbeitsmarkt und eine bessere Infrastruktur in der Kinderbetreuung zu höherer Partizipation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt führen würde. Dieses Ergebnis trifft nicht nur auf Italien, sondern



ten berücksichtigt, um den Einfluss von „umgebungsbedingten“ Variablen auf das Haushaltsverhalten zu erfassen. In der Schätzung anhand dieses Modells werden mehrere Variablen eingesetzt, die die potenzielle und tatsächliche Unterstützung aus dem Kreis der eigenen Familie widerspiegeln. Weitere Variablen zeigen die institutionellen Eigenschaften des regionalen Kinderbetreuungssystems und des lokalen Arbeitsmarktes auf und beziehen somit die relevanten Beschränkungen ein, mit denen ein italienischer Haushalt bei Arbeitsmarkt- und Geburtenentscheidungen konfrontiert wird. Auch wenn einige Elastizitäten nicht groß sind, weisen die Ergebnisse darauf hin, dass sowohl die Arbeitsmarktpartizipation als auch die Geburtenhäufigkeit von ähnlichen Faktoren betroffen ist. Die Ent-

auch auf andere europäische Länder zu. Die meisten europäischen Volkswirtschaften bieten Frauen immer noch keine ausreichenden Partizipationsmöglichkeiten. Dieses Defizit muss beseitigt werden, um dem drohenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften auf den europäischen Arbeitsmärkten auch mit den Mitteln einer kreativen Familienpolitik entgegenzuwirken.

KURZBERICHTE

+++ IZA und SOLE organisieren „First Transatlantic Meeting of Labor Economists“ +++

Vom 6.-9. Juni 2002 findet das erste Transatlantic Meeting of Labor Economists statt. Dieses hochrangige Expertentreffen geht auf eine gemeinsame Initiative von IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann*, IZA-Forschungsdirektor *Gerard A. Pfann* und des amtierenden wie auch des letztjährigen Präsidenten der Society of Labor Economists (SOLE) zurück. Tagungsort ist das Konferenzzentrum der Deutschen Post World Net in Buch am Ammersee. Die Konferenz soll Arbeitsökonominnen aus aller Welt als jährliches Forum dienen, um aktuelle Probleme der modernen Arbeitsmärkte diskutieren zu können. Ziel ist es, das Wissen über grundlegende Arbeitsmarktparameter zu erweitern und Möglichkeiten zu schaffen, die Auswirkungen neuer Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik besser vorhersagen zu können. Weitere Informationen zu dieser neuen Initiative bietet die IZA-Homepage.

+++ IZA-Vorkonferenz des „International Research Consortium in the Economics of Time Use“ +++

Datensätze zur Zeitverwendung wurden von Wissenschaftlern, vor allem von Ökonomen, bislang nicht hinreichend genutzt. Im Rahmen einer IZA-Konferenz vom 19.-20. Mai 2002 wurde gegenüber Politik und Wissenschaft dargelegt, dass diese Datensätze zu wissenschaftlich interessanten und gesellschaftlich fruchtbaren Erkenntnissen beitragen können, sofern geeignete ökonomische Analysemethoden und ökonometrische Verfahren angewendet werden. Die Konferenz beschäftigte sich mit Vorabversionen von zehn wissenschaftlichen Studien, die anhand von Daten aus neun Ländern eine Reihe unterschiedlicher Aspekte analysieren. Dazu zählen etwa die Bestimmungsfaktoren von Routineverhalten, Zeitverwendung bei Arbeitslosigkeit, Zeitverwendung bei informeller Bildung, die Auswirkungen von Änderungen der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten, die Koordinierung wirtschaftlicher Aktivitäten, die Auswirkungen einer Berufstätigkeit der Mutter auf die Entwicklung ihrer Kinder, geschlechtsspezifische Lohnunterschiede, der Zusammenhang zwischen Zeitverwendung und dem privaten Sparverhalten sowie diverse Studien, die sich mit Verbesserungsmöglichkeiten für die Erhebung und Analyse von Zeitverwendungsdatensätzen beschäftigen. Das Programm dieser von IZA-Programmdirektor *Daniel S. Hamermesh* (University of Texas, Austin) initiierten Konferenz ist auf der IZA-Homepage zu finden.

+++ Evaluation familienfreundlicher Politik: IZA-CIM-Workshop zur Zukunft von Familie und Arbeit +++

Eine familienfreundlichere Politik ist in jüngster Zeit verstärkt in den Blickpunkt der politischen Debatte gerückt. Der gesetzliche Erziehungsurlaub etwa nimmt in vielen Staaten des europäischen Kontinents einen hohen Stellenwert ein. Allerdings zeigt sich im Ländervergleich, dass Unterschiede in der Ausgestaltung familienfreundlicher Politikmaßnahmen mit ebenso unterschiedlichen Arbeitsmarktergebnissen einhergehen. So werden beispielsweise in Skandinavien 6 bis 15 Monate Erziehungsurlaub und großzügige staatliche Lohnersatz-

zahlungen gewährt. Gleichzeitig ist dort die Erwerbsbeteiligung von Frauen besonders hoch. In Deutschland hingegen wird ein Erziehungsurlaub von bis zu drei Jahren gesetzlich garantiert, wobei jedoch vergleichsweise geringe Lohnersatzzahlungen gewährt werden. Entsprechend geringer fällt die Erwerbsbeteiligung junger Mütter aus. Ein von *Astrid Kunze* (IZA), *Mette Ejrnaes* (University of Copenhagen), *Nina Smith* (Aarhus School of Business; CIM; IZA) und *Mette Verner* (CIM) organisierter Workshop beschäftigte sich vom 10.-11. Mai 2002 mit diesen und weiteren familien- und arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen. Die Vortragmanuskripte des Workshops sind auf der IZA-Homepage verfügbar.

+++ Zweite IZA-WDI-Konferenz zum Thema „Arbeitsmärkte in Transformations- und Schwellenländern“ +++

Die zweite IZA-WDI-Konferenz zum Thema „Arbeitsmärkte in Transformations- und Schwellenländern“ fand unter der Leitung von IZA-Programmdirektor *Hartmut Lehmann* (Heriot-Watt University, Edinburgh) und *Katherine Terrell* (University of Michigan; WDI) vom 1. - 6. April 2002 in Costa Rica statt. Die Konferenz bestand aus zwei eigenständigen Workshops. Schwerpunkt des ersten Workshops war die Wechselwirkung zwischen Umstrukturierungsmaßnahmen und den Arbeitsmarkterfahrungen von Beschäftigten während der 1990er Jahre in Lateinamerika und Osteuropa. Obwohl sich die anfänglichen Bedingungen in beiden Regionen deutlich unterscheiden, lassen sich einige vergleichbare Merkmale in der Entwicklung der Arbeitsmärkte beobachten. In beiden Regionen haben die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die schrittweise Öffnung der Märkte für den Welthandel kurz- und mittelfristig oft negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkterfolg eines durchschnittlichen Beschäftigten, während gut ausgebildete Fachkräfte von der neuen Situation deutlich profitieren. Ältere und ungelernete Arbeitskräfte werden von einer wirtschaftlichen Umstrukturierung besonders hart getroffen. Zugleich gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Regionen. Beschäftigung im informellen Sektor ist in Lateinamerika stärker ausgeprägt und hat somit eine größere Ausgleichsfunktion bei der Arbeitsmarktanpassung als dies in Osteuropa der Fall ist. Die Arbeitsmarkterfahrungen von Frauen in Lateinamerika und Osteuropa könnten unterschiedlicher nicht sein.

Im zweiten Workshop wurden neue Forschungsergebnisse zu Arbeitsmarktströmen in den Transformationsländern Osteuropas präsentiert. Zu den Diskussionsthemen zählten dabei die produktivitätssteigernde Rolle von Arbeitsplatzverlusten (Schumpeters „kreative Zerstörung“), die Auswirkungen der Außenhandelspolitik auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Auswirkung von Humankapital auf Arbeitsplatzströme sowie die Rolle der Lohnbildung während der Umstrukturierung.

+++ IZA-Workshop: „European Integration and Labor Market Performance“ +++

Europäische Integration und Arbeitsmarkterfolg – Thema eines IZA-Workshops am 5.

und 6. April 2002 – standen während der letzten Jahre im Zentrum einer weitreichenden politischen und wissenschaftlichen Debatte. Die Workshop-Teilnehmer diskutierten die Auswirkungen von wirtschaftlicher Integration auf Löhne, Beschäftigung, Kapitalströme und Produktionsstruktur. Insbesondere wurde die Rolle von Arbeitsmarktinstitutionen und ihr Einfluss auf wirtschaftlichen Erfolg während des ökonomischen Integrationsprozesses erörtert. Weiterhin wurden Herausforderungen für die Finanzpolitik und Veränderungen im Tarifverhaltensverhalten von Gewerkschaften als Folge von wirtschaftlicher Integration analysiert. Schließlich wurden Forschungsergebnisse zu den Wechselbeziehungen zwischen internationalen Fusionen und der Liberalisierung des Handels sowie deren Auswirkungen auf gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer präsentiert. Der Workshop wurde von IZA-Programmdirektor *Torben M. Andersen* (University of Aarhus) organisiert.

+++ IZA-Workshop: Arbeitsplatzstabilität und -sicherheit auf europäischen Arbeitsmärkten +++

Im Rahmen eines von *Thomas Bauer* (IZA) und *David Jaeger* (College of William and Mary, Williamsburg; IZA) organisierten IZA-Workshops wurden vom 8.-9. März Kernfragen der Arbeitsplatzstabilität in Europa erörtert. Die Tagung konzentrierte sich auf unterschiedliche politökonomische Aspekte, wobei vor allem eine Antwort auf die Frage gesucht wurde, warum sich Arbeitsplatzschutzgesetze im Ländervergleich häufig erheblich unterscheiden, insbesondere zwischen den angelsächsischen Ländern und dem europäischen Kontinent. Eine mögliche Erklärung wurde darin gesehen, dass Arbeitsplatzschutzgesetze und geographische Mobilität konkurrierende Versicherungsmechanismen gegen den Verlust des Arbeitsplatzes darstellen. Während entsprechende Gesetze die Wahrscheinlichkeit des Arbeitsplatzverlustes reduzieren, erleichtert Arbeitsmarktmobilität die Suche nach einer neuen Stelle. Analog zu diesem Trade-off wurde die Rolle der Arbeitslosenunterstützung als Konkurrenzmechanismus zum Arbeitsplatzschutzgesetz diskutiert.

Darüber hinaus beschäftigte sich der Workshop mit empirischen Aspekten und versuchte, einen tieferen Einblick in Arbeitsplatzinstabilitäten über einen längeren Zeitraum zu gewinnen. So ließ sich etwa anhand von Zeitreihenstudien für Frankreich feststellen, dass Arbeitsplatzinstabilität mit institutionellen Veränderungen und der Einführung neuer Technologien im Zusammenhang steht. *David Neumark* (Michigan State University) stellte heraus, dass mangelnde Arbeitsplatzstabilität mitunter freiwillig in Kauf genommen werden und somit als positiv angesehen werden könne. Daher sei es notwendig, zwischen selbstbestimmten Kündigungen und Entlassungen zu differenzieren. Eben dies sei jedoch – anders als etwa in den USA – bei vielen europäischen Datensätzen nicht möglich.

NEUE IZA-MITARBEITER



Wolfram Kempe

Wolfram Kempe schloss sein Studium der Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin im August 1995 als Diplom-Volkswirt ab. Von 1995 bis 1997 war er als Assistent an den Lehrstühlen für Statistik der Universitäten Potsdam und Zürich tätig. Anschließend war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Arbeitsmarkt. Im Januar 2002 wechselte Wolfram Kempe zum IZA. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Arbeitsangebot und Lohnsubventionen.

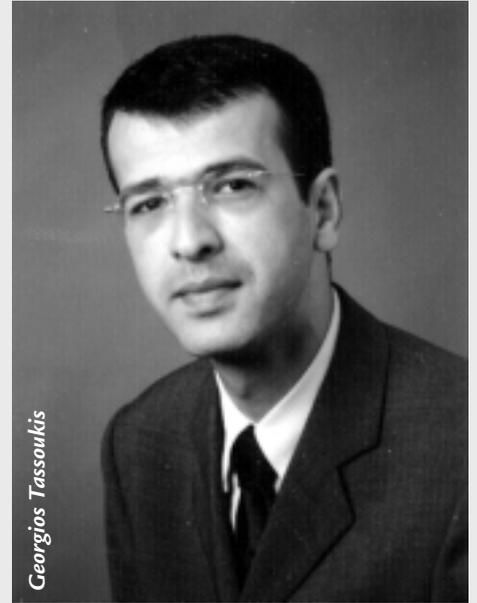
mitarbeiter und Projektleiter. 1994 übernahm er die Leitung des Competence Centers TQM (Total Quality Management). 1996 wurde er Abteilungsleiter bei der Thyssen Krupp Stahl AG und war verantwortlich für verschiedene Systeme im Absatzbereich. Im Oktober 2000 wechselte er als Leiter der Systemkoordination für Finanzen und Rechnungswesen zur Karstadt Quelle AG. Seit Januar 2002 ist Stephan Hennig Leiter des Bereichs IT am IZA.



Martin Schellhorn

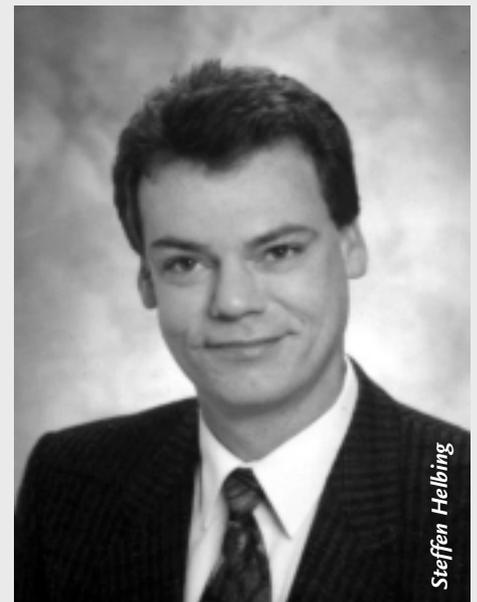
Martin Schellhorn ist seit März 2002 Wissenschaftlicher Mitarbeiter des IZA. Sein Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Konstanz beendete er 1994. Im August 2001 promovierte er an der Universität Bern mit einer Dissertation zum Thema „The Demand for Health Care: Swiss Evidence“. Im Rahmen eines Stipendiums des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung besuchte er 2001 die McMaster University in Hamilton, Kanada. Seine Forschungsinteressen umfassen die Zusammenhänge zwischen Gesundheit, Arbeit und Ruhestand sowie die ökonomische Modellierung von Zähldaten. Seine bisherigen Arbeiten sind unter anderem in Fachzeitschriften wie *Empirical Economics*, *Journal for Health Economics* und *Health Economics* publiziert worden.

Georgios Tassoukis studierte Soziologie, Wirtschafts- und Sozialgeschichte und Osteuropäische Geschichte in Bonn und Köln und beendete 1996 das Studium mit einem Magister in Soziologie. Seit 1996 war er an verschiedenen Marktforschungsinstituten in Nürnberg verantwortlich für die Analyseabteilungen. Außerdem leitete er als externer Dienstleister die Entwicklung und Umsetzung strategischer Kennzahlen und Segmentierungen für die Kundendatenbank der Deutschen Lufthansa AG. Seit Dezember 2001 ist Georgios Tassoukis zuständig für die Weiterentwicklung des IZA-Datenzentrums.



Georgios Tassoukis

Steffen Helbing hat die Webentwicklung am IZA übernommen. Er schloss sein Studium der Physik 1991 an der Universität Heidelberg mit dem Diplom ab und arbeitete im Anschluss mehrere Jahre am Institut für Plasmaphysik des Forschungszentrums Jülich. Im Jahr 2000 wechselte er als Senior Developer zu einer Düsseldorfer Werbeagentur. Seit April 2002 ist Steffen Helbing IZA-Mitarbeiter.



Steffen Helbing



Stephan Hennig

Stephan Hennig studierte nach einer Ausbildung zum Bankkaufmann Wirtschaftswissenschaften an der Universität Duisburg. Nach seinem Diplom im Jahr 1991 arbeitete er bei der Thyssen Stahl AG zunächst im Bereich Organisationsentwicklung und später im Bereich Informatik-Anwendungen als Projekt-

Neue IZA Alumni

Melanie Ward (Europäische Zentralbank, Frankfurt), Rainer Winkelmann (Universität Zürich), Xiadong Gong (Australian National University) und Rob Euwals (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) haben ihre Arbeit am IZA beendet, um neue Aufgaben im In- und Ausland zu übernehmen. Das IZA dankt ihnen für ihre hervorragenden Leistungen und freut sich darauf, mit ihnen als IZA Alumni weiterhin eng verbunden zu bleiben.

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.

- 442 Mikael Lindahl**
Estimating the Effect of Income on Health and Mortality Using Lottery Prizes as Exogenous of Variation in Income
- 441 Christopher W. Sibley, Patrick P. Walsh**
Earnings Inequality and Transition: A Regional Analysis of Poland
- 440 Guiseppe Bertola, Stefan Hochguertel, Winfried Koeniger**
Dealer Pricing of Consumer Credit
- 439 Giulio Fella, Paola Manzini, Marco Mariotti**
Does Divorce Law Matter?
- 438 Alexandru Voicu**
Employment Dynamics in the Romanian Labor Market: A Markov Chain Monte Carlo Approach
- 437 Michael Fertig**
Evaluating Immigration Policy Potentials and Limitations
- 436 Astrid Kunze**
The Evolution of the Early Career Gender Wage Gap
- 435 Gil Epstein, Melanie Ward**
Perceived Income, Promotion and Incentive Effects
- 434 Adriana Kugler**
From Severance Pay to Self-Insurance: Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia
- 433 Joshua Angrist, Adriana Kugler**
Protective or Counter-Productive? Labor Market Institutions and the Effect Immigration on EU Natives
- 432 Erdal Tekin**
Employment, Wages, and Alcohol Consumption in Russia: Evidence from Panel Data
- 431 Michael Fertig, Christoph M. Schmidt**
The Perception of Foreigners and Jews in Germany - A Structural Analysis of a Large Opinion Survey
- 430 Johannes Schwarze, Marco Härpfer**
Are People Inequality Averse, and Do They Prefer Redistribution by the State? Evidence From German Longitudinal Data on Life Satisfaction
- 429 Silke Anger, Johannes Schwarze**
Does Future PC Use Determine Our Wages Today? Evidence from German Panel Data
- 428 Daniela Del Boca**
Mothers, Fathers and Children after Divorce: The Role of Institutions
- 427 Daniela Del Boca**
The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy
- 426 Joop Hartog, Wim Vijverberg**
Do Wages Really Compensate for Risk Aversion and Skewness Affection?
- 425 Felix Büchel**
Successful Apprenticeship-to-Work Transitions: On the Long-Term Change in Significance of the German School-Leaving Certificate
- 424 Felix Büchel, Maarten van Ham**
Overeducation, Regional Labour Markets and Spatial Flexibility
- 423 Eberhard Feess, Gerd Muehlheusser**
Transfer Fee Regulations in European Football
- 422 John T. Addison, Lutz Bellmann, Claus Schnabel, Joachim Wagner**
The Long Awaited Reform of the German Works Constitution Act
- 421 Paola Manzini**
Divide et Impera: Negotiating with a Stakeholder
- 420 Åsa Rosén, Etienne Wasmer**
Higher Education Levels, Firms' Outside Options and the Wage Structure
- 419 Paul Frijters, John Haisken-DeNew, Michael A. Shields**
The Value of Reunification in Germany: An Analysis of Changes in Life Satisfaction
- 418 Markus Frölich, Patrick A. Puhani**
Immigration and Heterogeneous Labor in Western Germany
- 417 Joachim Wagner**
Taking a Second Chance: Entrepreneurial Restarters in Germany
- 416 Bruno Crépon, Francis Kramarz**
Employed 40 Hours or Not-Employed 39: Lessons from the 1982 Mandatory Reduction of the Workweek
- 415 Marianne Bertrand, Francis Kramarz**
Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry
- 414 Anders Frederiksen, Niels Westergård-Nielsen**
Where Did They Go?
- 413 Holger Bonin, Rob Euwals**
Participation Behavior of East German Women after German Unification
- 412 Martin Barbie, Marcus Hagedorn, Ashok Kaul**
Government Debt as Insurance against Macroeconomic Risk
- 411 Steven Stillman**
The Response of Consumption in Russian Households to Economic Shocks
- 410 Hartmut Lehmann, Jonathan Wadsworth**
Wage Arrears and the Distribution of Earnings in Russia
- 409 Patricia Apps, Ray Rees**
Fertility, Female Labor Supply and Public Policy
- 408 H. Naci Mocan, Erdal Tekin**
Nonprofit Sector and Part-Time Work: An Analysis of Employer-Employee Matched Data of Child Care Workers



IZA-GASTWISSENSCHAFTLER

Von Dezember 2001 bis April 2002 konnte das IZA die nachfolgenden Ökonomen als Gastwissenschaftler begrüßen und mit ihnen aktuelle Fragen der Arbeitsmarktforschung erörtern:

- Jaap Abbring**
(Free University of Amsterdam, Netherlands)
- Syed Ahsan**
(Concordia University, Montreal, Canada)
- Uschi Backes-Gellner**
(University of Cologne, Germany)
- Stefan Bender**
(IAB, Nürnberg, Germany)
- Eli Berman**
(Boston University, USA)
- Dilip Bhattacharyya**
(University of Leicester, UK)
- Lex Borghans**
(University of Maastricht, Netherlands)
- Thorsten Braun**
(University of Aarhus, Denmark)
- Karl Brenke, Herbert Brücker**
(DIW Berlin, Germany)
- Monika Bütler**
(University of Lausanne, Switzerland)
- Jeff Campbell**
(University of Chicago, USA)
- Paul Chen**
(Australian National University, Canberra)
- Thomas F. Crossley**
(York University, Canada)
- Don J. DeVoretz**
(Simon Fraser University, Burnaby, Canada)
- Galina Didukh**
(RIIM, Vancouver, Canada)
- Pieter A. Gautier**
(Tinbergen Institute, Netherlands)
- John Haisken-DeNew**
(DIW Berlin, Germany)
- David Jaeger**
(College of William and Mary, Williamsburg, USA)
- Alain Joustien**
(CREPP, University of Liege, Belgium)
- Hartmut Lehmann**
(Heriot-Watt University, Edinburgh, UK)
- Øivind Anti Nilsen**
(University of Bergen, Norway)
- Demetrios Papademetriou**
(Migration Policy Institute, Washington, USA)
- Mark Regets**
(National Science Foundation, Vancouver, Canada)
- Sarah Senesky**
(University of California, Irvine, USA)
- Margaret Stevens**
(Oxford University, UK)
- Bas ter Weel**
(University of Maastricht, Netherlands)
- Kenneth Troske**
(University of Missouri, USA)
- Kjell Vaage**
(University of Bergen, Norway)
- Jan C. van Ours**
(Tilburg University, Netherlands)
- Kang Qing Zhang**
(RIIM, Vancouver, Canada)

M E I N U N G

Nachfrageorientierte Anreize schaffen Chancen im Niedriglohnbereich



Weltweit haben sich die Arbeitsmarktchancen im Niedriglohnbereich verschlechtert. Während in Ländern mit einem flexiblen Arbeitsmarkt die Löhne unter Druck geraten sind, ist insbesondere in europäischen Wohlfahrtsstaaten die Arbeitslosigkeit in diesem Marktsegment deutlich angestiegen und hat sich zunehmend verfestigt. Reformen sind nötig, die sich nicht nur auf die Zerschlagung von verkrusteten Arbeitsmarktstrukturen ausrichten müssen, sondern die auch die Deregulierung und Vitalisierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte im Auge behalten, die neue Arbeitsplätze und Einkommenschancen in diesem Bereich schaffen. Anständige Löhne und sichere Arbeitsplätze brauchten dann keinen Widerspruch darzustellen. Zur Entwicklung der Märkte und zur Gewinnung von Zeit für weiterführende Lösungen werden in Deutschland Fördermaßnahmen seit längerem intensiv diskutiert.

In der Debatte um die adäquaten Instrumente gibt es zwei Ansatzpunkte. Der erste besagt, dass die gegenwärtige Gestaltung des Steuer- und Transfersystems im Niedrigeinkommensbereich erhebliche Hemmnisse für eine Ar-

beitsaufnahme aufbaut und somit Einkommenschancen verhindert. Durch eine Förderung der Arbeitnehmer soll die Arbeitsbereitschaft verbessert und das Steuer- und Transfersystem leistungsgerechter werden. Der zweite Ansatzpunkt geht davon aus, dass durch globalen Wettbewerb, durch Veränderungen in der Produktionstechnologie, durch Handel und Tarifpolitik gering qualifizierte Arbeit unnötig oder relativ zu teuer geworden ist und deshalb nicht mehr ausreichend nachgefragt wird. Die Unternehmen nehmen deshalb Rationalisierungen vor und bieten weniger Jobs im Niedriglohnbereich an.

Beide Erklärungsmuster widersprechen sich nicht grundsätzlich. So erscheint es plausibel, dass Veränderungen infolge der Globalisierung einen Anpassungsdruck auf die Relativlöhne ausgelöst haben, auf den in Folge der institutionellen Regelungen durch Sozialstaat und Tarifsysteme nicht flexibel genug reagiert wird. Sollen die Probleme besser von der Angebotsseite oder von der Nachfrageseite angegangen werden? Fehlen Jobs, weil Unternehmen keinen Bedarf haben, oder weil sie angesichts eines fehlenden Arbeitsangebots keine anbieten? Angesichts einer deutschen Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich von 2 Millionen und der Tatsache, dass jede arbeitsmarktpolitische Maßnahme nur begrenzte Effekte auslösen wird, sind die Beschäftigungseffekte einer gleichzeitig angebots- und nachfrageorientierten Förderung sowie ihre finanziellen Belastungen zu prüfen. Dies geschieht in Deutschland primär im Kontext von Überlegungen zur Förderung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich.

Wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, sind mit solchen Maßnahmen erhebliche Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Auf der Angebotsseite bieten mehr Personen ihre Arbeitskraft an, aber auch bereits Arbeitende drängen in den geförderten Niedriglohnbereich. Dabei wird das gesamte in Stunden gemessene Arbeitsvolumen sogar zurückgehen. Letztlich wird auf diese Weise zwar Teilzeitarbeit gefördert, doch geschieht dies auf Kosten des Arbeitsbestandes.

Der Förderbedarf einer solchen Politik ist sehr hoch, denn unterstützt werden nicht nur die neu beschäftigten Arbeitnehmer, sondern auch die Haushalte, die bereits bisher im Niedriglohnsektor arbeiten, sowie diejenigen, die durch Arbeitseinschränkung in diesen Bereich neu eintreten. Die letztgenannte Gruppe verursacht auch weitere Ausfälle an Steuerzahlungen und Beiträgen zu den Sozialversicherungen. Auf der Nachfrageseite löst die Förderung einen deutlichen Anstieg des Arbeitsvolumens in Stunden aus. Auch kommt es zu einem beträchtlichen Anstieg der Nachfrage nach zu beschäftigenden Personen im Niedriglohnbereich. Allerdings wird dies teilweise durch einen Rückgang der Nachfrage in den nicht geförderten Bereichen kompensiert. Besser bezahlte Kräfte sind aber schon bisher eher gesucht, so dass der Nachfrageausfall in diesem Bereich nicht zu sehr ins Gewicht fallen dürfte. Die finanziellen Belastungen auf der Nachfrageseite halten sich auch in Grenzen, so dass eine nachfrageorientierte Politik ein erfolgversprechender Weg sein dürfte.

Fehlt es vor allem an Jobs, so kann eine alleinige Förderung der Unternehmenseite einen nachhaltigen Effekt versprechen. Wenn dabei vor allem Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger Beschäftigung finden, sind auch die Kosten der Förderung erträglich. Eine solche Mobilisierung könnte auch durch eine stärkere Verpflichtung dieser Zielgruppen zur Arbeitsaufnahme erreicht werden. Erfolgreich könnten zeitlich begrenzte Förderungen für Ältere oder gering Qualifizierte sein. Werden Wiedereingliederungszuschüsse an Problemgruppen früh eingesetzt, so brauchte Dauerarbeitslosigkeit in vielen Fällen gar nicht erst zu entstehen.

K. F. Zimmermann



Forschungsinstitut
zur Zukunft
der Arbeit

IMPRESSUM

Herausgeber: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
Redaktion: Holger Hintze
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