



IZA COMPACT

Die Zukunft der Arbeit denken

www.iza.org

Dezember 2005 / Januar 2006

Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft Namhafte Ökonomen legen Modernisierungsvorschläge vor

Ende 2005 schwankt Deutschland zwischen Reformaufbruch und Reformmüdigkeit. Die begonnenen Modernisierungen von Wirtschaft und Sozialstaat beginnen nur langsam zu greifen. Die Vorbehalte gegen eine konsequente Fortsetzung des eingeschlagenen Weges sind ebenso groß wie die Herausforderungen, vor denen Politik und Gesellschaft in den nächsten Jahren stehen. Föderalismus, Arbeitsmarkt, Haushaltssanierung und Besteuerung, Gesundheit, Rente und Generationengerechtigkeit, Bildung und Forschung sowie Familienpolitik sind einige der zentralen Aufgabenstellungen.

Renommierte Autoren zeigen Perspektiven auf

Mit Blick auf die großen Herausforderungen, denen sich die neue Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD gegenüberstellt, hat IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* ein hochkarätiges Autorenteam versammelt, das zu diesen und weiteren Reformthemen unbequem, aber konstruktiv Stellung bezieht. Als ausgewiesene Experten auf ihrem jeweiligen Fachgebiet haben die beteiligten Ökonomen insgesamt zwanzig, mitunter bewusst provokant formulierte Beiträge zu den elementaren Zukunftsaufgaben unseres Landes beigesteuert. So ist ein sehr facettenreicher Band entstanden, der unmissverständlich Stellung bezieht zu den wichtigsten ökonomischen und gesellschaftlichen Fragen unserer Zeit.

Zu den Autoren zählen *Bert Rürup* (Vorsitzender, Sachverständigenrat), *Wolfgang Wiegard* (Sachverständigenrat), *Thomas Straubhaar* (Präsident, HWWI Hamburg), *Michael Hüther* (Direktor, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln), *Rüdiger Pohl* (Universität Halle-Wittenberg), *Friedrich Breyer* (Universität Konstanz), *Claudia Kemfert* (DIW Berlin), *Charles B. Blankart*

(Humboldt-Universität Berlin), *Hilmar Schneider* (IZA), *Gebhard Kirchgässner* (Universität St. Gallen), *Gert G. Wagner* (Forschungsprofessor, DIW Berlin), *Bernd Raffelhüschen* (Universität Freiburg), *David B. Audretsch* (Max-Planck-Institut für Ökonomik, Jena), *Georg Meran* (Vizepräsident, DIW Berlin), *Friedrich Schneider* (Universität Linz), *Hans-Georg Petersen* (Universität Heidelberg), *Alfred Steinherr* (Abteilungsleiter Konjunktur, DIW Berlin) und *Christian von Hirschhausen* (DIW Berlin).



Klaus F. Zimmermann (Hrsg.)
Deutschland – was nun?
Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft
München 2006
379 Seiten
ISBN: 3 423 50900 7

>> In dieser Ausgabe

NEUES BUCH ZUM ÖKONOMISCHEN REFORMPROZESS IN DEUTSCHLAND

Auf Initiative von IZA-Direktor Klaus F. Zimmermann haben zahlreiche bekannte Ökonomen an einem Reformkompendium mitgewirkt, das zu den wichtigsten Reformaufgaben Stellung bezieht und der Politik Handlungsvorschläge unterbreitet.
[Seite 1](#)

ARBEITSMARKTREFORMEN IN EUROPA

Ein aktuelles IZA Discussion Paper beschreibt die jüngsten Reformen in ausgewählten europäischen Wohlfahrtsstaaten (Dänemark, Schweden, Großbritannien, Schweiz, Niederlande, Spanien und Deutschland) im Hinblick auf Arbeitsmarktregulierung, Arbeitslosenunterstützung und aktive Arbeitsmarktpolitik.
[Seite 4](#)

IZA TOWER TALK

Als Gast des 11. IZA Tower Talk im Bonner Post-Tower referierte der Präsident der Deutschen Bundesbank, Axel Weber, zu Chancen und Risiken der Globalisierung.
[Seite 7](#)

IZA ANNUAL MIGRATION MEETING CALL FOR PAPERS

Forschungsarbeiten zur Präsentation im Rahmen des 3. IZA Annual Migration Meeting können bis zum 15. Februar 2006 eingereicht werden.
[Seite 7](#)

IZA YOUNG LABOR ECONOMIST AWARD

Zur Förderung herausragender Forschungsleistungen junger Arbeitsökonominnen vergibt das IZA ab 2006 den Young Labor Economist Award.
[Seite 7](#)

Wissenschaftlich fundiert und dennoch klar und allgemeinverständlich formuliert, zeigen die Autoren auf, wie Deutschland in die Schiefelage geriet und was getan werden muss, damit das Land wieder in die Erfolgsspur kommt. Unter dem Titel „Deutschland - was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft“ ist das Buch soeben erschienen. In der Zusammenschau aller Beiträge wird die Dimension der für die nächsten Jahre anstehenden Aufgaben im Pflichtenheft der Politik deutlich, die jede Strategie des Abwartens ad absurdum führen würde. Der Band möchte die Reformkräfte vielmehr dazu ermuntern, den eingeschlagenen Weg entschlossen fortzusetzen und dabei auf nachhaltige Modernisierungsmaßnahmen zu setzen.

Starke politische Führung erforderlich

Das Ergebnis der Bundestagswahl vom 18. September 2005 ermöglicht im Grundsatz eine konsequente Reformpolitik mit sozialer Symmetrie. Eine Große Koalition kann mehr Reformgeschwindigkeit auf die Gleise bringen, als dies zuvor möglich war. Auf allen Beteiligten lastet aber gerade deshalb ein erheblicher Erwartungs- und Erfolgsdruck, dem sich im Interesse des Landes niemand entziehen darf. Die notwendige gesellschaftliche Aufbruchstimmung kann jedoch nur erzeugt werden, wenn die Politik Entschlossenheit, Führungsstärke und den Mut zu unbequemen Schritten auch dort zeigt, wo dies ihre Klientel schmerzen

wird. Andererseits muss glaubhaft gemacht werden, dass die Reformpolitik die Voraussetzungen dafür schafft, langfristig Prosperität und die Vermeidung von wirtschaftlicher Ausgrenzung sicherzustellen. Die Politik befindet sich angesichts dessen nur allzu offenkundig im Spagat zwischen der Erkenntnis, mutiges Handeln nicht länger aufschieben zu dürfen, und der Versuchung, dabei die eigenen Wähler nicht „über Gebühr“ zu belasten und einmal mehr auf Zeit zu spielen.

Das neue Buch „Deutschland - was nun?“ appelliert nachdrücklich an die politischen Entscheidungsträger, die langfristig zwingenden Erfordernisse im Auge zu behalten

AUTOREN UND THEMEN:



Klaus F. Zimmermann
Deutschland 2015:
Die Zukunft gestalten!



Bernd Raffelhüschen
Generationengerechtigkeit:
Das Beispiel Pflegesicherung



Gebhard Kirchgässner
Föderalismus:
Mehr Wettbewerb,
weniger Kooperation



Michael Hüther
Bevölkerungsorientierte Familienpolitik:
Wachstumspolitische Vorsorge



Hilmar Schneider
Arbeitsmarkt:
Rezepte gegen die unheilige Allianz
von Politik und Tarifkartellen gefragt



Thomas Straubhaar
Zuwanderungspolitik:
Fortsetzung muss folgen!



Bert Rürup
Rentenreform:
Weiterentwicklung statt
Systemwechsel



Klaus F. Zimmermann
Bildung:
Humankapital statt Konsumgut



Friedrich Breyer
Gesundheitsreform:
Solidarität und
Eigenverantwortung stärken



Gert G. Wagner
Hochschulentwicklung:
Regulierter Wettbewerb ist sinnvoll

und nicht nur buchstäblich kurzfristige Sanierungsschnitte vorzunehmen.

Mit der Veröffentlichung dieses Buches verbinden die beteiligten Ökonomen die gemeinsame Hoffnung, dass ein entschiedener Reformaufbruch in Deutschland gelingen möge. Dabei gilt es die verzögerte Wirkung der meisten auf Nachhaltigkeit angelegten Modernisierungsmaßnahmen nicht zu unterschätzen. Eine deutliche Linderung der prekären Lage auf dem Arbeitsmarkt kann selbst im günstigsten Fall konsequenter Reformen niemand auf kurze Frist versprechen. Der unausweichliche Umbau unseres Sozialstaates mit dem Ziel verbesserter Anreizwirkungen und von mehr Generationengerechtigkeit

wird den Bürgern erhebliche Opfer zumuten, die nicht zeitgleich, sondern bestenfalls zeitversetzt durch steuerliche Entlastungen gemildert werden können. Ein massiver Subventionsabbau zwingt nicht nur zur Überprüfung der Marktfähigkeit ganzer Industriezweige, sondern auch zur Rückbesinnung der Interessengruppen auf das volkswirtschaftliche Wohl des Landes. Die notwendigen Schritte zur Reform unseres Bildungswesens sind eine elementar wichtige Investition in die Zukunft, aber kein Wundermittel zur sofortigen Beseitigung erkannter Bildungsdefizite, die unsere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit belasten. Gleiches gilt für die Familienpolitik oder den Klimaschutz. Vieles wird vom Befreiungsschlag einer Erneuerung

unserer föderalen Struktur abhängen, die aber ihrerseits realistischerweise nicht in kurzer Zeit umgesetzt werden kann.

Umso wichtiger ist die starke politische Führung durch die Akteure der neuen Großen Koalition. Deren historischer Vorläufer der Jahre 1966 bis 1969 ist keineswegs als Auslöser einer Zeit des Stillstands in die Geschichte eingegangen, sondern hat gerade auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik beachtliche Erfolge erzielt. Die zweite Große Koalition muss an sich selbst hohe Ansprüche stellen und ist zum Erfolg gezwungen. Das vorliegende Buch zeigt Wege auf, wie es zu schaffen ist.



Hans-Georg Petersen

Steuerpolitik:

Rettung vor Chaos und Überbelastung tut Not!



Georg Meran

Industriepolitik:

Die 2. Halbzeit im Lissabon-Prozess nutzen



Wolfgang Wiegard

Unternehmenssteuern:

Die duale Einkommensteuer als Reformoption



Friedrich Schneider

Schattenwirtschaft:

Eine Frage richtiger oder falscher Anreize



David B. Audretsch

Innovationen:

Aufbruch zur Entrepreneurship-Politik



Claudia Kemfert

Klimaschutz:

Alternativen zu herkömmlichen Technologien voranbringen



Rüdiger Pohl

Reformbaustelle Ost:

Ein gesamtdeutscher Ansatz für den Aufbau Ost!



Alfred Steinherr

Makroökonomie, Geld und Finanzen:

Flankierung einer effektiven Reformpolitik



Christian von Hirschhausen

Infrastrukturpolitik:

Mehr Wachstum durch Wettbewerb, Regulierung und Privatbeteiligung



Charles B. Blankart

Europäische Union:

Verfassung durch Reformen

Arbeitsmarktreformen in Europa

Strategien und Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Kündigungsschutz, Arbeitslosenunterstützung und aktive Arbeitsmarktpolitik sind janusköpfige Institutionen des Arbeitsmarktes. Zum einen stellen sie Sicherungsmechanismen gegen Risiken des Arbeitsmarktes dar, indem sie ein gewisses Maß an Einkommens- und Beschäftigungssicherheit garantieren. Zum anderen beeinflussen sie aber auch die Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten an sich verändernde ökonomische Gegebenheiten, indem sie auf die Anpassungsstrategien der Akteure auf dem Arbeitsmarkt einwirken. Aufgrund dieser Wechselwirkungen sollten - gerade in den europäischen Wohlfahrtsstaaten - notwendige Reformen zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten stets mehr als einen dieser Politikbereiche im Blick haben.

Ein aktuelles IZA Discussion Paper von *Werner Eichhorst* (IZA) und *Regina Konle-Seidl* (IAB) beschreibt die jüngsten Reformen in ausgewählten europäischen Wohlfahrtsstaaten (Dänemark, Schweden, Großbritannien, Schweiz, Niederlande, Spanien und Deutschland) im Hinblick auf Arbeitsmarktregulierung, Arbeitslosenunterstützung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Autoren analysieren, ob und in welchem Maße nationale Reformstrategien in Richtung einer Liberalisierung der Arbeitsmarktregulierung, einer stärkeren Aktivierung von Leistungsbeziehern und einer integrationsorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ umgesetzt wurden, um die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu verbessern und Transferabhängigkeiten zu vermindern. Darüber hinaus geht die Arbeit der Frage nach, ob sich konsistente Reformen dieser drei Sicherungsinstrumente eher in politischen Systemen verwirklichen lassen, die von einer starken Regierung und/oder einer effektiven sozialpartnerschaftlichen Konzertierung geprägt sind, da derartige Voraussetzungen die Durchsetzung von komplementären Reformen erleichtern (W. Eichhorst / R. Konle-Seidl, *The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform*, IZA Discussion Paper No. 1718).

Die Anpassungsfähigkeit nationaler Arbeitsmärkte

Die Fähigkeit wirtschaftlicher Akteure zur Anpassung an strukturelle und

konjunkturelle Veränderungen ist ein entscheidender Faktor zur Erklärung der Unterschiede in der Leistungsfähigkeit nationaler Arbeitsmärkte. Je höher die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes, desto geringer das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit. Sie hängt insbesondere von den institutionellen Rahmenbedingungen ab. Arbeitsmarktregulierung (Kündigungsschutz und Regulierung von befristeter und Zeitarbeit), passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosenunterstützung) sowie aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entfalten in diesem Rahmen vor allem zwei Wirkungen: Sie sind erstens zentrale Elemente in Wohlfahrtsstaaten zur Absicherung von Arbeitsmarktrisiken und beeinflussen zweitens Struktur und Dynamik der Arbeitsmärkte.

Hinsichtlich der Ausgestaltung und Kombination von Arbeitsmarktregulierungen mit aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik ergeben sich zwischen den europäischen Staaten und im Zeitverlauf merkbare Unterschiede. Bei angemessener Vereinfachung lässt sich feststellen, dass „liberale“ Wohlfahrtsstaaten wie etwa Großbritannien neben einem geringen Kündigungsschutz auch ein geringes Maß an Arbeitslosenunterstützung und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufweisen. Die Schweiz lässt sich hingegen als „hybrides System“ klassifizieren, da dort bei ebenfalls geringem Kündigungsschutz die Arbeitslosenunterstützung sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik wesentlich großzügiger ausgestaltet sind. Selbiges gilt auch für Dänemark, das häufig zusammen mit Schweden als Wohlfahrtsstaat skandinavischer Prägung klassifiziert wird, da beide Länder erhebliche Mittel für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik aufwenden. Dabei bestehen jedoch deutliche Unterschiede in der Intensität der Kündigungsschutzregelungen. In den „konservativen“ Wohlfahrtsstaaten in Kontinentaleuropa, wie etwa in Deutschland und den Niederlanden, existieren strenge Kündigungsschutzregelungen, wobei gleichzeitig auch beachtliche Ressourcen in aktive und passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen fließen. Hingegen zeichnen sich „mediterrane“ Wohlfahrtsstaaten wie etwa Spanien durch einen strikten Kündigungsschutz aus, der mit geringer Arbeitslosenunterstützung und einer nur rudimentären aktiven Arbeitsmarktpolitik einhergeht.

Die Effekte von Arbeitsmarktpolitik und -regulierung

Hinsichtlich der Wirkungen verschiedener Sicherungssysteme auf den Arbeitsmarkt sind sowohl positive als auch negative Effekte feststellbar:

Strenge [Kündigungsschutzregelungen](#) können Beschäftigung und Einkommen stabilisieren, die Bindung von Arbeitnehmern an ihr Unternehmen verstärken und Anreize zur Investition in unternehmensspezifisches Humankapital bei Unternehmern und Beschäftigten entfalten. Andererseits hemmt eine restriktive Regulierung die Mobilität auf den Arbeitsmärkten und reduziert so deren Anpassungsfähigkeit insbesondere im Hinblick auf den Strukturwandel. Sind Menschen erst einmal arbeitslos geworden, so kann sich die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern und das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit verfestigen. Eine Lockerung der Beschränkungen für befristete Arbeitsverhältnisse und Zeitarbeit erhöht zwar die Flexibilität des Arbeitsmarktes in einem Teilsegment, kann dort zu mehr Beschäftigungswachstum führen und Einstiegsmöglichkeiten für Arbeitslose im ersten Arbeitsmarkt eröffnen. Übergänge in den Kern des Arbeitsmarktes bleiben jedoch schwierig.

Ein großzügiges Sicherungssystem in Bezug auf die [Arbeitslosenunterstützung](#) kann die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöhen, da der Druck auf die Arbeitsuchenden, eine neue Stelle zu finden, umso geringer ist, je länger und großzügiger die Unterstützungsleistungen ausgestaltet sind. Gleichzeitig stellt die Arbeitslosenversicherung eine „Arbeitssuchsubvention“ zur Verfügung, mit deren Hilfe es qualifizierten Arbeitsuchenden möglich ist, auf Beschäftigungsangebote zu warten, die ihrem persönlichen Profil besser entsprechen als Angebote, die sie aus rein finanzieller Not heraus sofort annehmen müssten. Die Arbeitslosenversicherung kann dadurch zu stabileren und produktiveren Beschäftigungsverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt beitragen.

Für den Ausgleich der negativen Beschäftigungseffekte einer großzügigen Arbeitslosenunterstützung kann eine [aktivierende Arbeitsmarktpolitik](#) sorgen, welche den Leistungsbezug an effektive Arbeitssuche knüpft und von der Annahme von Stellenangeboten und aktiven Maßnahmen abhängig macht. Damit wer-

den Arbeitslosen stärkere Anreize zur Beschäftigungsaufnahme gesetzt und/oder deren Attraktivität für zukünftige Arbeitgeber durch Qualifikationsmaßnahmen erhöht. Jedoch kann die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen zu Ineffizienzen in Form von verringerter Arbeitssuche während der Maßnahmenteilnahme aufgrund von „Einsperreffekten“ („Lock In-Effekte“) führen. Auch auf makroökonomischer Ebene kann der Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik unerwünschte Nebenwirkungen wie Verdrängungseffekte zeitigen.

Das in den jeweiligen nationalen Systemen divergierende Zusammenspiel von Kündigungsschutzregelungen und aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik bedingt eine unterschiedliche Dynamik der Arbeitsmärkte. Dennoch ist eine großzügigere Arbeitslosenversicherung mit einem leistungsfähigen Arbeitsmarkt vereinbar, solange der Unterstützungsanspruch von der individuellen Arbeitssuche und der Annahme von Arbeitsangeboten oder Weiterbildungsmaßnahmen abhängt. Zur Verringerung der Persistenz der Arbeitslosigkeit sollten Reformen auf die Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte durch Lockerung arbeitsrechtlicher Regulierungen abzielen. Dies erhöht wiederum mittelbar die Effektivität aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Die konkrete Ausgestaltung von Reformen kann aber mit Blick auf die jeweiligen Ausgangsbedingungen variieren.

Wechselwirkungen von Arbeitsmarktreformen

Da die Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten vom institutionellen Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche abhängt, müssen Reformen zur Schaffung eines für hohes Beschäftigungswachstum und niedrige Arbeitslosigkeit förderlichen institutionellen Rahmens mehrere Politikfelder umfassen. Dabei existieren zwei Arten positiver Komplementaritäten von Reformen: Positive ökonomische Wechselwirkungen können die Effektivität von Reformen erhöhen, da koordinierte Veränderungen angrenzender Politikfelder stärkere Effekte auf die Arbeitsmarktdynamik ausüben als isolierte Reformen. Daneben können politische Komplementaritäten Reformen erleichtern, weil aufeinander abgestimmte Veränderungen über unterschiedliche Bereiche hinweg („Reformpakete“) auf politischer Ebene leichter durchsetzbar sind, da sie Widerstände von Betroffenen, die kurzfristig Einbußen befürchten, mit in Betracht ziehen und für Kompensation sorgen können.

Der Verlauf und die Wirkung von Arbeitsmarktreformen hängen entscheidend von der Fähigkeit der nationalen politischen Systeme ab, übergreifende Reformbündel zu realisieren. Regierungen gelten dabei als „schwächer“, wenn institutionelle Hindernisse wie zweite Parlamentskammern in föderalen Systemen, Tarifautonomie oder Selbstverwaltung in den Sozialsystemen die Handlungsfähigkeit der Regierung beschränken. Wird zusätzlich die Handlungskompetenz in zentralen Bereichen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik mit den Sozialpartnern geteilt, kann eine Regierung positive Komplementaritäten nur durch Abstimmung der Reformen mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften mobilisieren. Dies kann funktionieren, wenn die Regierung einen „Schatten der Hierarchie“ werfen kann, d.h. wenn sie die Fähigkeit besitzt, eine Reformagenda zu entwerfen und die Sozialpartner zu Verhandlungen zu bewegen. In einem solchen Kontext spielt die Möglichkeit der Regierung, einseitige Entscheidungen oder Interventionen androhen zu können, eine wichtige Rolle, um ein Bündel komplementärer Reformen mit Zugeständnissen und Kompensationen durchsetzen zu können.

Unterschiedliche Reformpfade in europäischen Wohlfahrtsstaaten

Im Vergleich europäischer Wohlfahrtsstaaten lassen sich unterschiedliche Reformpfade identifizieren ([↪Übersichten S.6](#)). Einerseits gibt es Wohlfahrtsstaaten mit einem von jeher niedrigen Niveau der Arbeitsmarktregulierung, die sich auf die Einführung von Maßnahmen zur Aktivierung von Arbeitslosen konzentrierten. Dazu zählen Großbritannien, wo dies nach dem Regierungswechsel zur Labour Party 1997 geschah, und die Schweiz, die ab Mitte der neunziger Jahre Arbeitsmarktprogramme nach Maßgabe von Empfehlungen der OECD umsetzte. Dänemark hingegen führte sein ausgeprägtes System aktivierender Arbeitsmarktpolitik in mehreren Stufen bereits seit Anfang der neunziger Jahre ein. Während aber in Großbritannien Sicherungsleistungen deutlich gekürzt wurden, blieben sie in der Schweiz und Dänemark im Wesentlichen erhalten. Alle Länder, die dieser Gruppe angehören, haben eins gemein: Eine liberale Arbeitsmarktregulierung mit starken Aktivierungsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik. Im Gegensatz zum „liberalen“ Großbritannien bieten die „hybriden“ Länder Schweiz und Dänemark aber weiterhin großzügige Unterstützungsleistungen, wenn Arbeitslose den an sie gestellten Anforderungen nachkommen.

Mit Blick auf die Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes erweist sich dieses System als durchaus positiv, was das Erreichen niedriger (Langzeit-)Arbeitslosigkeit angeht. Wie die Beispiele Schweiz und Dänemark zeigen, kann ein Regime mit einem geringen Kündigungsschutz, aber hohem Sicherungsniveau in der Arbeitslosenversicherung in Kombination mit effektiven Aktivierungsmechanismen, einen anpassungsfähigen Arbeitsmarkt hervorbringen.

Die Staaten in Kontinental- und Südeuropa (Niederlande, Deutschland und Spanien), aber auch Schweden boten ursprünglich ein sehr hohes Maß an Kündigungsschutzregelungen. Anfängliche Reformen im Bereich befristeter Arbeitsverhältnisse steigerten zwar die Flexibilität des Arbeitsmarktes und schafften zusätzliche flexible Jobs, jedoch blieben unbefristete Beschäftigungsverhältnisse zunächst unangetastet. Als Reaktion auf den starken Zuwachs solcher Arbeitsverhältnisse und die daraus resultierende Dualisierung des Arbeitsmarktes wurde bei anschließenden Reformen die Sicherheit flexibler Jobs bei gleichzeitiger moderater Abschwächung des Kündigungsschutzes für reguläre Arbeitsverhältnisse erhöht.

Im Hinblick auf die Arbeitsmarktpolitik beschritten diese Länder ähnliche Wege. Der Wechsel von einer kostspieligen, eher passiven Arbeitsmarktpolitik hin zu einer stärkeren Aktivierung wurde zuerst in den Niederlanden, später in Deutschland und - mit Abstrichen - auch in Schweden vollzogen. Neben diesen Aktivierungsmaßnahmen mit strengerer Überwachung der Suchanstrengungen, restriktiveren Zumutbarkeitskriterien und strikteren Sanktionen fand aber keine merkliche Senkung der Unterstützungsleistungen statt. Auch wenn der Kündigungsschutz in den letzten zehn Jahren teilweise gelockert wurde, so ist die Arbeitsmarktflexibilität in diesen Ländern weiterhin nicht ausreichend, was nicht zuletzt die Schaffung neuer Arbeitsplätze für „aktivierte“ Arbeitssuchende behindert.

In Bezug auf die politischen Komplementaritäten zwischen Reformen der Arbeitsmarktregulierung und der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik zeigt sich, dass gerade Länder mit starken Sozialpartnern von der Fähigkeit profitierten, Reformbedarf frühzeitig zu identifizieren und sich auf breiter angelegte Lösungen zu verständigen. Rückblickend waren eben jene Länder bei der Schaffung eines anpassungsfähigeren Arbeitsmarktes erfolgreicher, die in der Lage

waren die positiven politischen Wechselwirkungen von Reformen zu nutzen: In der Phase grundlegender Reformen in den Niederlanden und Dänemark gab es eine starke politische Führung, die die Gesellschaft zu notwendigen Reform-

schritten bewegen und dabei auch die Kooperation der Sozialpartner erreichen konnte. Das bedeutet aber keinesfalls, dass alle Reformen im Konsens und ohne Widerstände und Verzögerungen durchgeführt werden konnten.

Reformstrategien in hoch regulierten Arbeitsmärkten

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese „erfolgreichen“ Modelle auf Vorbedingungen beruhen, die nicht einfach auf andere Länder übertragbar sind. Ein System mit geringem Kündigungsschutz in Verbindung mit hoher Arbeitslosenunterstützung ist einfacher zu erreichen, wenn strikte Kündigungsschutzregelungen nie eingeführt wurden - wie beispielsweise in Dänemark oder der Schweiz. Dagegen ist die Akzeptanz eines Systems mit geringer Arbeitsmarktregulierung in Verbindung mit strengen Aktivierungsstrategien und etwaigen Leistungskürzungen in den Wohlfahrtsstaaten Kontinental- und Südeuropas gering. In diesen Ländern müssen positive politische Wechselwirkungen in besonderem Maße nutzbar gemacht werden, da Akteure auf dem Arbeitsmarkt, die vom Status Quo profitieren, sich solchen Reformen regelmäßig widersetzen können. Aus diesem Grund müssen Entscheidungsträger politisch durchsetzbare Reformpakete schnüren.

Die Anpassungsfähigkeit von Arbeitsmärkten wird sowohl von gelockelter Regulierung beim Kündigungsschutz und flexiblen Beschäftigungsformen als auch von der Einführung aktivierender Elemente der Arbeitsmarktpolitik begünstigt, wobei ein hohes Niveau an Arbeitslosenunterstützung keineswegs unvereinbar mit der Senkung der Arbeitslosigkeit ist. Die Herausforderungen, die die jeweiligen Länder zu meistern haben, sind jedoch sehr unterschiedlich, da sie von einem unterschiedlichen Ausgangsniveau gestartet sind und bis heute abweichende Reformwege beschritten haben, obgleich alle Länder gleichermaßen versuchten, die Regulierung des Arbeitsmarktes zu liberalisieren und Aktivierungsmaßnahmen in die Arbeitsmarktpolitik zu integrieren. Während Großbritannien, Dänemark und die Schweiz mit unterschiedlichem Vorgehen vergleichsweise anpassungsfähige Arbeitsmärkte erreichten, stehen die kontinental- und südeuropäischen Länder noch immer vor erheblichen Reformanstrengungen. Aufgrund der dort herrschenden Diskrepanzen zwischen dem Ausmaß notwendiger Reformen und dem politischen Widerstand gegen größere Einschnitte sollten weitere Schritte der Liberalisierung im Arbeitsrecht mit einem weiterhin großzügigen Leistungsniveau in der Arbeitslosenversicherung kombiniert werden, um so für die Akzeptanz dieser Reformen sorgen zu können. Der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kommt in einem solchen System zentrale Bedeutung zu.

Reformen von Arbeitsmarktregulierung, aktiver Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenunterstützung

	Dänemark	Schweden	Großbritannien	Schweiz	Niederlande	Spanien	Deutschland
Arbeitsmarktregulierung (Aggregierter Indikator der OECD)							
Befristete Arbeitsverhältnisse							
Ende 1980er Jahre	2,3	2,7	0,0	1,3	1,5	2,0	3,5
Ende 1990er Jahre	2,3	1,8	0,0	1,3	0,8	2,5	1,8
2003	2,3	1,8	0,3	1,3	0,8	3,0	1,8
Zeitarbeit							
Ende 1980er Jahre	4,0	5,5	0,5	1,0	3,3	5,5	4,0
Ende 1990er Jahre	0,5	1,5	0,5	1,0	1,6	4,0	2,8
2003	0,5	1,5	0,5	1,0	1,6	4,0	1,8
Kündigungsschutz							
Ende 1980er Jahre	1,5	2,9	0,9	1,2	3,1	3,9	2,6
Ende 1990er Jahre	1,5	2,9	0,9	1,2	3,1	2,6	2,7
2003	1,5	2,9	1,1	1,2	3,1	2,6	2,7
Intensität der Arbeitsmarktregulierung							
Ende 1980er Jahre	2,3	3,5	0,6	1,1	2,7	3,8	3,2
Ende 1990er Jahre	1,4	2,2	0,6	1,1	2,1	2,9	2,5
2003	1,4	2,2	0,6	1,1	2,1	3,1	2,2
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP							
1993	1,97	2,98	0,57	0,39	1,24	0,53	1,62
1998	1,89	2,01	0,34	0,70	1,76	0,72	1,27
2003	1,74	1,29	0,53	0,77	1,83	0,72	1,14
Veränderung in PP	-0,23	-1,69	-0,04	0,38	0,59	0,19	-0,48
Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP							
1993	5,49	2,77	1,60	1,64	2,87	3,59	2,59
1998	3,74	1,91	0,63	1,07	3,14	1,64	2,29
2003	2,68	1,22	0,37	1,02	1,86	1,48	2,31
Veränderung in PP	-2,81	-1,55	-1,23	-0,63	-1,01	-2,11	-0,28
Höhe der Arbeitslosenunterstützung (Brutto-Lohnersatzquote für verschiedene Einkommen)							
1993	51	28	19	30	53	32	28
1997	62	27	18	34	52	31	26
2001	51	24	17	38	53	31	28
Netto-Lohnersatzquote der Arbeitslosenunterstützung für einen durchschnittlichen Industriearbeiter (ledig) im 1. Monat der Arbeitslosigkeit							
1997	62	72	50	73	75	76	60
1999	63	71	46	81	82	74	60
2002	59	81	45	72	71	70	61
Netto-Lohnersatzquote der Arbeitslosenunterstützung für einen durchschnittlichen Industriearbeiter (ledig) im 60. Monat der Arbeitslosigkeit							
1997	48	58	50	61	60	25	54
1999	60	54	46	54	60	23	54
2002	50	51	45	51	58	27	61

Quelle: IZA Discussion Paper No. 1718 (OECD Employment Outlook, OECD Benefit Systems and Work Incentives, OECD Benefits and Wages)

© IZA - 2005

Auswirkungen von Arbeitsmarktreformen

Staat	Arbeitsmarktpolitik			Kündigungsschutzregelungen	Arbeitsmarkteffekte		
	Aktiv	Passiv	Aktivierungsmaßnahmen		Arbeitslosigkeit	Beschäftigung	Langzeitarbeitslosigkeit
Dänemark	▶	▶	▲▲	▶	▼	▶	▼
Schweden	▲→▼	▶	▲	FA ▼	▼	▼	▲
Großbritannien	▲	▼	▲▲	▶▲	▼	▶	▼
Schweiz	▲	▲	▲▲	▶	▶	▶	▲
Niederlande	▲	▶	▲▲	FA ▼ → FA ▲ + NA ▼	▼	▲	▼
Spanien	▲	▼	▲	FA ▼ → FA ▲ + NA ▼	▼	▲	▼
Deutschland	▲→▼	▶	▲(▲)	FA ▼	▲	▶	▲

▲▲ Starke Zunahme ▲ Zunahme FA Flexible Arbeitsverhältnisse (Zeitarbeit, flexible Beschäftigung)
 ▶ Konstant ▼ Abnahme NA Normalarbeitsverhältnisse
 → Veränderte Arbeitsmarktpolitik

Quelle: IZA Discussion Paper No. 1718 (Zusammenstellung der Autoren)

© IZA - 2005

Griff in den „Pillenkasten“ – Bundesbankpräsident fordert mehr Reformdynamik

Als Gast des IZA Tower Talk referierte am 24. November Bundesbankpräsident *Axel Weber* über Chancen und Risiken der Globalisierung und die vor diesem Hintergrund unausweichlichen Reformnotwendigkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Der Ökonom warnte davor, die Globalisierung als „Sündenbock für hausgemachte Probleme“ zu missbrauchen und machte deutlich, dass Deutschland zu den Gewinnern der weltweit zunehmenden Wirtschaftsverflechtung zähle. Die eigentlichen Verlierer dieser Entwicklung seien die Staaten Afrikas, an denen die Globalisierung bislang völlig vorbei gegangen sei. Hier sei ein umfassender Barriereabbau im Handel mit diesen Ländern vordringlich.

In Deutschland wirke die Globalisierung dagegen wie eine „Vitaminskur“, auf die das Land umso weniger verzichten könne, als Sozialstaat und Arbeitsmarkt nach wie vor schwer krank seien. „Ein ganzer Pillenkasten“, so *Axel Weber*, sei nötig, um hier Abhilfe zu schaffen. Die meisten Reformrezepte lägen zwar griffbereit in

der Schublade, doch politisch geschehe noch zu wenig, um sie mit dem erforderlichen Nachdruck in die Tat umzusetzen. Um den strukturellen Defiziten zu begegnen, müsste eine Abkoppelung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge von den Arbeitskosten erfolgen, das Flächentarifvertragsrecht noch konsequenter flexibilisiert, der Kündigungsschutz weiter gelockert und Subventionen auf aufstrebende Wirtschaftszweige wie den Dienstleistungssektor (bei gleichzeitig radikalem Subventionsabbau in zukunftslosen Segmenten) konzentriert werden. Deutschland bleibe nicht mehr viel Zeit, um diese Reformen durchzuführen, denn nach dem Jahr 2010 würde sich der Problemdruck demographiebedingt noch erheblich verschärfen.

Sowohl *Axel Weber* als auch *Hilmar Schneider*, IZA-Direktor für Arbeitsmarktpolitik, bezweifelten allerdings, ob die neue Bundesregierung die Kraft aufbringen werde, gegen die zu erwartenden Widerstände zu wirksamen Problemlösungen zu kommen. Einerseits

böte die große Koalition zwar durchaus gute Chancen, das „Handlungsdefizit“ zu überwinden, andererseits könne sich aber schnell erweisen, dass die divergierenden politischen Vorstellungen der beteiligten Parteien einer umfassenden Reformstrategie im Weg stehen.



IZA
Tower Talk

Axel Weber ist seit 2004 Präsident der Deutschen Bundesbank. Zuvor lehrte er an den Universitäten Bonn, Frankfurt/Main und Köln und war von 2002 bis 2004 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Drittes IZA Annual Migration Meeting (AM²) und IZA Topic Week

Call for Papers: 15. Februar 2006

Das dritte Annual Migration Meeting des auf dieses Themengebiet fokussierten IZA-Forschungsbereichs unter der Leitung von IZA-Programmdirektor *Barry R. Chiswick* (University of Illinois, Chicago) und IZA Senior Research Associate *Amelie Constant* wird am 20. / 21. Mai 2006 in Bonn stattfinden. Im Verlauf dieser Jahrestagung werden zentrale Fragen der Migrationsökonomie durch die Präsentation neuer Forschungsergebnisse vertreten sein. Bestandteil der Veran-

staltung ist auch die dritte Julian Simon Keynote Lecture in Erinnerung an diesen großen Pionier der Migrationsforschung. Im Jahr 2006 findet die Tagung erstmals im Rahmen einer „IZA Topic Week“ zu Migrationsfragen statt, die vom 13. bis 21. Mai ein attraktives Programm zur Migrationsforschung anbietet. Alle Teilnehmer der Jahrestagung werden eingeladen, auch am Gesamtprogramm der Topic Week mitzuwirken. Einzelheiten hierzu werden in Kürze bekannt gegeben.

Bis zum 15. Februar 2006 können aktuelle Arbeiten oder deren Kurzfassung zur Präsentation anlässlich des IZA Annual Migration Meeting 2006 eingereicht werden. Bewerbungen junger Wissenschaftler sind ausdrücklich willkommen. Die Entscheidung über die Annahme der Forschungsarbeiten fällt bis zum 1. März.

http://www.iza.org/conference_files/amm2006/call_for_papers

Neue IZA-Initiative: Young Labor Economist Award

Bereits seit dem Jahr 2002 verleiht das IZA den jährlichen IZA Prize in Labor Economics, der sich als eine der bedeutendsten internationalen Auszeichnungen auf dem Gebiet der Wirtschaftswissenschaften etabliert hat. Künftig wird das IZA über diesen Preis hinaus den „IZA Young Labor Economist Award“ ausloben, mit dem herausragende, bereits publizierte Forschungsarbeiten von Nachwuchswissenschaftlern zur Arbeitsökonomie gewürdigt werden sollen. Alle Autoren der prämierten Arbeit müssen zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung jünger als 40 Jahre gewe-

sen sein. Das Preisgeld von 5000 Euro wird zwischen den Autoren aufgeteilt.

An der Auswahl der Preisträger werden zunächst die Research Fellows des IZA mitwirken. Sie werden vom IZA dazu aufgerufen, preiswürdige Arbeiten zu nominieren, deren Begutachtung und Vorauswahl im Anschluss den IZA-Programmdirektoren obliegt. Die von ihnen erarbeitete Vorschlagsliste von je drei Forschungsarbeiten wird die Grundlage für die Entscheidung über den oder die Preisträger bilden.

Der erste IZA Young Labor Economist Award für eine im Jahr 2004 veröffentlichte Arbeit wird im Rahmen des IZA/SOLE Transatlantic Meeting of Labor Economists im Mai 2006 verliehen.

„Die Einführung dieses Preises spiegelt das starke Bestreben des IZA wider, junge und aufstrebende Wissenschaftler zu fördern und sie zu Höchstleistungen in der Arbeitsökonomie zu stimulieren“, so IZA-Forschungsdirektor *Armin Falk* anlässlich der Bekanntgabe dieser neuen IZA-Initiative.

>> **Meinung**

Innovationen schaffen Beschäftigung

Die hartnäckige Arbeitslosigkeit ist das zentrale wirtschaftliche und gesellschaftliche Problem Deutschlands. Sie verursacht unsere Wachstumsschwäche mit und hängt an unseren sozialen Sicherungssystemen wie ein Mühlstein. Ausgelöst vom weltweiten Strukturwandel, sind es vor allem Geringqualifizierte, die durch den Rost des Arbeitsmarktes fallen. Deshalb ist es so wichtig, dass gerade Jugendliche mit schwachen Schulleistungen durch eine Lehrstelle die Eintrittskarte in die Arbeitswelt erhalten. Allerdings hat die Bildungsfähigkeit ihre Grenzen, und die globalisier-

te Welt wird den internationalen Wettbewerb um die besten Qualifikationen weiter verschärfen. Also dauerhaft schlechte Karten für wesentliche Teile der Gesellschaft und ihre Spaltung in Besitzer und Verlierer von Arbeitsplätzen?

Die Bewährungschance Deutschlands liegt in der forcierten Innovationsfähigkeit der Wirtschaft. Von unserer Fähigkeit, auch unter sich wandelnden Produktions- und Marktbedingungen nachhaltig Innovationen in Form von neuen Produkten, Dienstleistungen und Organisationsprozessen hervorzubringen, hängt viel ab: Innovationen führen zu Wachstum und Wachstum schafft Arbeitsplätze - auf allen Qualifikationsstufen. Leistungsträger profitieren in einer innovativen Wirtschaft direkt, die Schwachen indirekt, indem sie als Zuträger für die höher Qualifizierten in den Sog der wirtschaftlichen Prosperität geraten.

Traditionell mangelt es in Deutschland nicht an Erfindungen, die die natürliche Voraussetzung für Innovationen sind. Das deutsche Problem liegt vielmehr in der Entwicklung der Marktfähigkeit von Neuerungen. Sie müssen als Produktinnovationen geschickt an den Bedürfnissen der Konsumenten anknüpfen oder als Prozessinnovationen rasch zu kostengünstigen Veränderungen der Produktionsstrukturen führen. Das wird hierzulande oft nur als technokratisches Problem gesehen. Dabei sind Neugier und Risikobereitschaft ebenso wichtige Faktoren der Innovationsfähigkeit wie technische Komponenten. Ist unsere Bereitschaft, Neuerungen in Produktion und Konsum begierig aufzugreifen, wirklich ausreichend entwickelt?

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat im Auftrag der Deutsche Telekom Stiftung und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) kürzlich einen neuen Innovationsindikator entwickelt, der Deutschland im Wettbewerb der Industrienationen nur einen Mittelplatz zuweist. Das in diesem Indikator abgebildete Innovationssystem erfasst als wichtigste Faktoren Bildung, Forschung und Entwicklung, Finanzierung und Innovationen, Vernetzung der Innovationsakteure, Umsetzungsfähigkeiten, Regulierung und Wettbewerb und eine innovationsfreundliche Nachfrage. Es zeigt sich, dass mit den USA und den skandinavischen Ländern Staaten mit sehr unterschiedlichen Gesellschaftsmodellen wesentlich innovationsfähiger sind als Deutschland. Deutlich wird aber auch, dass die deutschen Unternehmen ihre Aufgaben sehr wohl erfüllen; ihre Erfolge basieren im Wesentlichen auf einer starken Vernetzung von Kunden, Zulieferern und der Forschung sowie einer immer noch guten Infrastruktur von Verkehr, Energie und der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Die Schwächen des deutschen Innovationssystems liegen zunächst in einem unzureichenden Bildungswesen, für das zu wenig ausgegeben wird, dessen Qualität verbesserungsfähig ist und in dem zu wenig Wettbewerb herrscht. Den Deutschen mangelt es aber im Vergleich der Nationen auch an Risikobereitschaft und Unternehmertum, an der Risikofinanzierung kleiner Unternehmen und am Interesse an Wissenschaft und Technik. Auch werden Frauen im deutschen Innovationsprozess viel stärker ausgegrenzt als in anderen Ländern.

Arbeitsökonomische Fragen sind deshalb die wichtigsten Herausforderungen bei der Weiterentwicklung der deutschen Innovationsfähigkeit. Bildung und Ausbildung zu stärken bleibt der Kern der Aufgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Aber hier geht es nicht nur um die Vermittlung von zukunftsfähigem Fachwissen, das den Anschluss an die technischen Entwicklungen sichert. Vielmehr benötigen wir eine Kultur der Veränderung und der Risikobereitschaft. Wir brauchen Menschen, die für Neues offen sind und auch ein zeitweises Scheitern verkraften. Auch dies muss das Bildungssystem leisten. Denn der wichtigste Faktor in der Wissensgesellschaft ist der Mensch. Er ist die ultimative Ressource zur Bewältigung unserer gesellschaftlichen Herausforderungen.




Klaus F. Zimmermann



Institut zur Zukunft der Arbeit



Herausgeber: **Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann**
 Redaktion: **Holger Hinte, Mark Fallak**
 Adresse: IZA, Postfach 7240, 53072 Bonn
 Tel.: **+49 (0) 228 - 38 94 222**
 Fax: **+49 (0) 228 - 38 94 180**
 E-Mail: **compact@iza.org**
 Internet: **www.iza.org**
 Grafiken/Fotos: IZA
 Druck: Verlag Andrea Dynowski, Köln
 Layout: IZA