



IZA

COMPACT

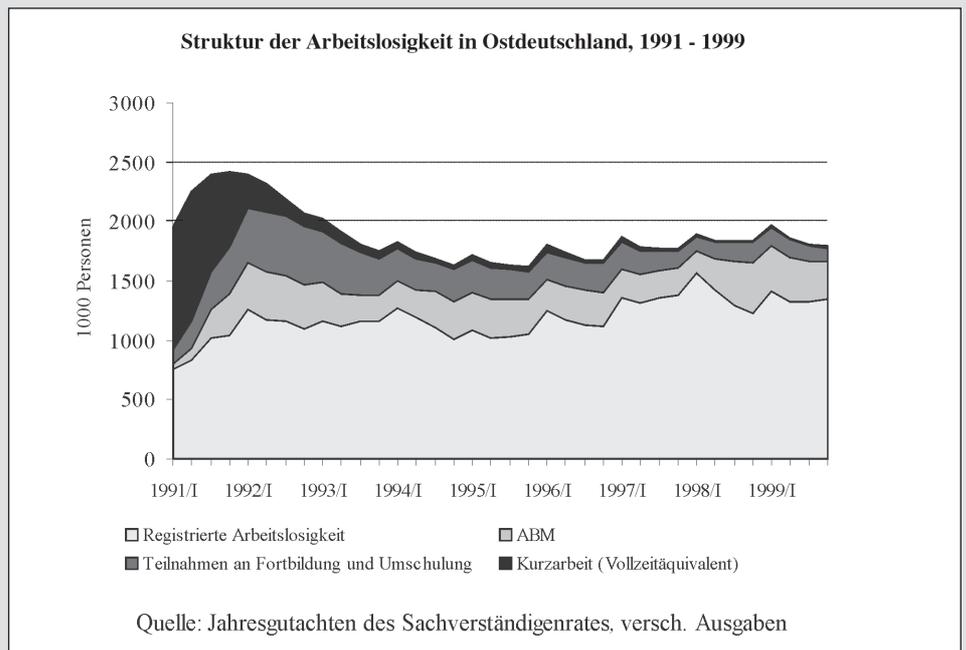
DIE ZUKUNFT DER ARBEIT DENKEN

Zehn Jahre Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern – Konsequenzen für den Arbeitsmarkt

Auch zehn Jahre nach der Wiedervereinigung kämpft Deutschland mit der Integration der früheren ostdeutschen Planwirtschaft in das System der sozialen Marktwirtschaft. Hoffnungen auf eine schnelle und reibungslose wirtschaftliche Transformation haben sich seit langem als zu optimistisch erwiesen. Eines der Aufmerksamkeit erregenden Kennzeichen der ostdeutschen Wirtschaft ist die nach wie vor sehr hohe Arbeitslosigkeit. In den letzten Jahren hat sich der wirtschaftliche Aufholprozeß in den neuen Ländern stark verlangsamt. Ein Beschäftigungsaufschwung ist daher in absehbarer Zeit wenig wahrscheinlich. Eine neue IZA-Studie untersucht die Ursachen für Entstehung und Fortdauer der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und diskutiert, ob es vielversprechende Politikentwürfe gibt, die für viele unzumutbar hohe Zahl von Arbeitslosen zu verringern.

Für eine ausführliche Darstellung siehe: Holger Bonin/Klaus F. Zimmermann, *The Post-Unification German Labor Market*, IZA Discussion Paper No. 185 (erscheint in: R. T. Riphahn/D. J. Snower/K. F. Zimmermann, *Employment Policy in Transition: The Lessons of German Integration for the Labour Market*, Heidelberg 2000).

Die Transformation der ostdeutschen Planwirtschaft hatte notwendigerweise negative Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau. Die künstliche Vollbeschäftigungspolitik der DDR hatte zu einer Überbeschäftigung in Staatsbetrieben und in der öffentlichen Verwaltung geführt. Die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit einem vereinbarten Umtauschverhältnis von 1:1 zwang die ostdeutsche Wirtschaft zu einem hohen realen Wechselkurs in den Wettbewerb mit dem Weltmarkt. Viele Ostdeutsche fanden sich über Nacht in wirtschaftlich nicht mehr dauerhaft lebensfähigen Beschäftigungsverhältnissen wieder. Unmittelbar nach der Währungsunion wurde ein vollständiger Zusammenbruch von Produktivität und Beschäftigung in Ostdeutschland nur durch massive Finanztransfers aus dem Westen verhindert. Erst mit dem Eintritt der ostdeutschen Wirtschaft in die Erholungsphase der Output-J-Kurve verlangsamte sich der Beschäftigungsrückgang. Allerdings stieg ab Mitte der 90er Jahre, als die gesamtdeutsche Wirtschaft eine Rezession erlebte, die Arbeitslosenrate im Osten wieder an. Der jüngste wirtschaftliche Aufschwung hat den ostdeutschen Arbeitsmarkt noch nicht entlastet. Die Korrektur



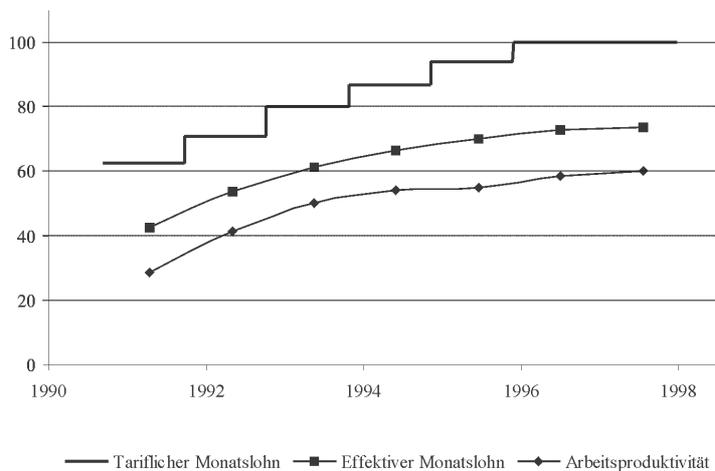
der im Vereinigungsprozeß entstandenen strukturellen Verwerfungen geht sogar mit einem weiteren Rückgang Beschäftigungsmöglichkeiten in Ostdeutschland einher. Ende 1999 lag die Quote der registrierten Arbeitslosigkeit bei 19 Prozent.

Arbeitslosigkeit bedeutete für viele Ostdeutsche eine traumatische Erfahrung. Zur Vermeidung sozialer Spannungen wurden umfangreiche Programme zur Schaffung von Beschäftigung aufgelegt. Solange ein schneller Beschäftigungsaufschwung nach der Vereinigung erwartet wurde, zielten die Maßnahmen vor allem darauf ab, den unvermeidlichen Arbeitsplatzabbau in den ehemaligen Staatsbetrieben zeitlich zu strecken. Oft verhandelte die Treuhänderanstalt um Arbeitsplatzgarantien privater Investoren, um wenigstens eine vorübergehende Arbeitsplatzstabilität zu sichern. In der ersten Hälfte des Jahres 1991 subventionierten staatliche Stellen bis zu 2 Millionen Arbeitskräfte in Kurzarbeit. Als die meisten dieser Kurzarbeiter wenig später arbeitslos wurden, verlagerte sich der Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Programme zur Fortbildung und Umschulung. Obwohl die Ostdeutschen ein relativ hohes Niveau an formaler Qualifikation mitbrachten,

wurde erwartet, daß Fortbildungs- und Umschulungsprogramme durch eine Vermittlung von für die Marktwirtschaft relevanten Techniken die Beschäftigungschancen deutlich verbessern könnten. Nachdem dieser spezielle Bildungsbedarf gedeckt war, näherte sich der Anteil der Ostdeutschen, die an Fortbildungs- und Umschulungsprogrammen teilnahmen, dem westdeutschen Niveau an. Öffentlich finanzierte Arbeitsbeschaffungsprogramme sind dagegen weiterhin eine populäre Maßnahme zur Verringerung der (registrierten) Arbeitslosigkeit. 1999 profitierten 18,9 Prozent der ostdeutschen Arbeitslosen von ABM. Im Westen waren es dagegen nur 2,7 Prozent.

Empirische Studien haben die Frage, in welchem Umfang aktive Arbeitsmarktpolitik die Aufnahme regulärer Beschäftigung in Ostdeutschland erfolgreich gefördert hat, nicht eindeutig beantwortet. Insgesamt scheinen Fortbildung und Umschulung die Beschäftigungschancen der Ostdeutschen eher positiv beeinflusst zu haben als ABM. Eine Erklärung für das schlechte Abschneiden von ABM ist, daß Teilnehmer an diesen Maßnahmen weniger intensiv nach einer regulären Beschäftigung suchen als Nichtteilnehmer. Hinzu kommt, daß ABM zu häufig nicht an die Nachfragebedingungen auf

Tariflöhne, Effektivlöhne und Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland
(Index Westdeutschland = 100)



Anmerkung: Produktivität gemessen als Bruttoprodukt je Beschäftigtem im produzierenden Gewerbe. Effektiver Monatslohn im produzierenden Gewerbe. Tariflicher Monatslohn in der Metall- und Elektroindustrie.

Quellen: Jahresgutachten des Sachverständigenrates, versch. Ausgaben; Deutsches Statistisches Jahrbuch, versch. Ausgaben, Boje/Schneider (1995).

dem Arbeitsmarkt angepaßt sind. Oft werden arbeitsintensive Tätigkeiten unterstützt, so daß eine ABM-Teilnahme vom Arbeitgeber als negatives Signal wahrgenommen werden kann. Der negative Einfluß von ABM auf die Beschäftigungschancen am ersten Arbeitsmarkt weckt ernsthafte Zweifel an ihrer Rolle als zentralem Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland. Dies heißt nicht, daß ABM nicht aus sozialen Gründen gerechtfertigt sein könnten. Tatsächlich werden aktive Arbeitsmarktprogramme in Ostdeutschland offensichtlich nicht selten als sozialpolitisches Instrument eingesetzt, um die Belastungen durch Langzeitarbeitslosigkeit abzufedern. Langzeitarbeitslose steigen oft schrittweise auf der Transfereinkommensleiter ab – von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zur Sozialhilfe. Dieser Prozeß wird in Ostdeutschland dadurch verlangsamt, daß Phasen der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen die Zeit der Arbeitslosigkeit unterbrechen. Die Unterbrechung der Arbeitslosigkeit schafft neue Ansprüche auf Unterstützung, so daß der Rückgang der Transfereinkommen bei Langzeitarbeitslosen zeitlich gestreckt wird.

Durch die weite Verbreitung von Kurzarbeit, Fortbildung und Umschulung sowie von ABM in den neuen Ländern beschreiben die offiziellen Arbeitslosenzahlen das tatsächliche Ausmaß des Arbeitslosigkeitsproblems nur unvollständig. Berücksichtigt man die durch Arbeitsmarktmaßnahmen verdeckte Arbeitslosigkeit, war 1999 die tatsächliche Arbeitslosigkeit um 40 Prozent höher als die registrierte Arbeitslosigkeit. Zusätzlich entlasteten Pendler, in den Westen abgewanderte Arbeitskräfte und Frührentner, die nicht mehr zur Erwerbsbevölkerung gehören, den ostdeutschen Arbeitsmarkt um 1,3 Millionen Menschen. Somit waren insge-

samt mehr als 35 Prozent der Ostdeutschen im erwerbsfähigen Alter in irgendeiner Form von Unterbeschäftigung betroffen.

Während sich die Arbeitslosenraten derzeit auf hohem Niveau stabilisieren, unterscheidet sich die Beschäftigungsstruktur in Ostdeutschland deutlich von der in den westdeutschen Ländern. Die wirtschaftlich rückständige DDR wies die Struktur einer fortgeschrittenen Industriegesellschaft auf: Der Beschäftigungsanteil in den Sektoren Landwirtschaft, Verwaltung und Produktion war daher größer, der in den Sektoren Handel, Transportwesen und Dienstleistungen kleiner als im Westen. Nach der Vereinigung gingen die Beschäftigungsanteile von Landwirtschaft und produzierendem Gewerbe drastisch zurück (letzterer unter das westdeutsche Niveau). Gleichzeitig holte der Dienstleistungssektor gegenüber dem Westen auf. Dennoch scheint die ostdeutsche Wirtschaft von einer Konvergenz zu westdeutschen Beschäftigungsstrukturen weit entfernt. Die öffentliche Verwaltung, die keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist, ist überbesetzt. Mit Blick auf zukünftige Beschäftigungsperspektiven gibt die Tatsache, daß die Beschäftigung im Handel, Transportwesen und im Dienstleistungssektor bisher nicht zum Westen aufschließen konnte, zu größeren Sorgen Anlaß. Es gibt kaum Belege dafür, daß die ostdeutschen Länder nach Abschluß des Transformation Westdeutschland als moderne Dienstleistungsgesellschaft hinter sich lassen werden.

Auch mit Blick auf die Stellung der Erwerbstätigen ist eine Konvergenz der Beschäftigungsstrukturen in naher Zukunft nicht zu erwarten. Zwei Trends erscheinen für die weitere Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland besonders relevant. Zum einen ist selbständige Beschäftigung nach wie vor seltener als im Westen. Offensichtlich eröff-

nete der Transformationsprozess keine ausreichenden Möglichkeiten für unternehmerische Initiative, die wiederum abhängige Beschäftigung fördern könnte. Zum anderen ist Teilzeitarbeit, deren Anteil an der Beschäftigung in Deutschland während des letzten Jahrzehnts kontinuierlich zugenommen hat, auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt nach wie vor relativ selten. 1998 stand drei Teilzeitbeschäftigten im Westen nur einer im Osten gegenüber. Dies zeigt, daß in den neuen Ländern ungenutzte Möglichkeiten für eine größere Flexibilisierung von Arbeitszeiten bestehen könnten.

Zur Erklärung der Krise auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt wird regelmäßig auf zu hohe Löhne als Hauptursache von Arbeitslosigkeit und ungenügenden Investitionen hingewiesen. Nach der Vereinigung drängten die Gewerkschaften auf eine schnelle Lohnangleichung. Angesichts der niedrigen Arbeitsproduktivität im Anschluß an den Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft folgte die Lohnsetzung gewiß nicht der neoklassischen Gleichgewichtstheorie. Trotzdem wird die Bedeutung der Lohnpolitik wohl überschätzt. Wegen einer deutlichen Lohndrift ist die Differenz zwischen Lohnkosten und Arbeitsproduktivität kleiner als es eine Betrachtung der Tariflohnentwicklung nahelegt. Die ostdeutschen Effektivlöhne haben sich dem westdeutschen Niveau auf verschiedenen Gründen langsamer angenähert als die Tariflöhne. Erstens ist eine Bezahlung über Tarif, wie sie im Westen verbreitet ist, im Osten selten. Zweitens erhalten ostdeutsche Beschäftigte häufig keine oder nur geringere Extrazahlungen wie Urlaubsgeld oder Weihnachtsgeld. Schließlich sind Tariflöhne auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt kein universeller Standard. Im Jahr 1998 nahmen 79 Prozent der Firmen im produzierenden Sektor nicht an Tarifverhandlungen teil. Viele von diesen zahlten Löhne unter Tarif. Hinzu kommt, daß in vielen Firmen, die formal an Tarifverhandlungen teilnehmen, interne Absprachen Lohnzahlungen unter Tarif erlauben. Die Reaktion der tatsächlichen Lohnentwicklung auf die Transformationskrise hat die Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau verhindert. 1997, als die Arbeitsproduktivität annähernd 60 Prozent des westlichen Niveaus erreicht hatte, betrugen die Effektivlöhne im Osten nur ca. 75% des Westniveaus. Die relative Lücke zwischen Effektivlöhnen und Arbeitsproduktivität verringerte sich zudem im Lauf des Transformationsprozesses.

Das Argument, eine unangemessene Lohnpolitik sei die wesentliche Ursache für das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, kann auch aus theoretischen Gründen kritisiert werden. Selbstverständlich sollten in einem Gleichgewicht die Löhne der Produktivität angepaßt sein. Das Gleichgewichtskonzept liefert jedoch keine brauchbare Beschreibung der Probleme der ostdeutschen Wirtschaft während der ökonomischen Transformation. Weil der Kapitalstock der früheren DDR in weiten Teilen obsolet war, hätten die ostdeutschen Güter in der Regel nicht zu einem Preis verkauft werden können, der einem sozial verträglichen Lohnniveau entsprach. Hohe Löhne

stellen jedoch kein Problem für einen neu aufzubauenden Kapitalstock dar. Moderne Technologie kann sich hohe Löhne leisten. Von diesem Standpunkt aus setzte der anfängliche schnelle Lohnanstieg im Osten Anreize für kreative Zerstörung. Eine Nied-

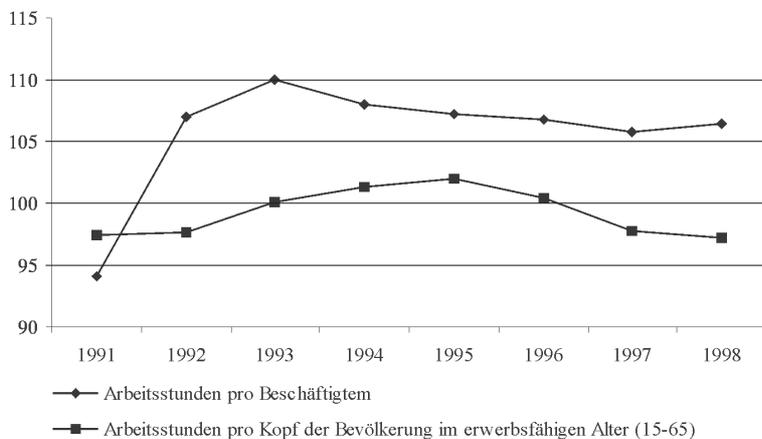
im erwerbsfähigen Alter – bei 56,4 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Dies waren nur rund 5 Prozentpunkte weniger als die Beschäftigtenquote in Westdeutschland. Aus diesem Blickwinkel heraus erscheint das ostdeutsche Beschäftigungs-

so das reichlichere Arbeitsangebot Ostdeutschlands absorbiert wird.

Zehn Jahre nach der Vereinigung bestehen kaum Zweifel, daß der ökonomische Schock einer sofortigen Wirtschafts- und Währungsunion ohne Alternative war. Trotzdem wurden im Laufe des Vereinigungsprozesses einige Entwicklungschancen verpaßt. Ein schwerwiegender politischer Fehler war die Unterschätzung der mit der Transformation der Ostwirtschaft verbundenen Kosten. Durch den politisch geschürten Mythos einer reibungslosen wirtschaftlichen Integration wurde die Herausforderung der Integration der sozialistischen Planwirtschaft nicht als Herausforderung betrachtet, das politische und wirtschaftliche System in ganz Deutschland zu überdenken. Einer häufigen Ansicht zufolge sollte das wiedervereinigte Deutschland eine erweiterte Bundesrepublik werden. Viele Institutionen, die auf den Osten ausgedehnt wurden, behinderten jedoch bereits im Westen den wirtschaftlichen Fortschritt. Rückblickend ist es daher wenig überraschend, daß sich die systemischen Probleme verschlimmerten, als die Transformationskrise in Ostdeutschland nach größerer Flexibilität verlangte. Der Mangel institutioneller Innovation legte einer wirtschaftlichen Erholung im Osten schwere Hürden in den Weg. Zum Beispiel wurde die öffentliche Verwaltung in Ostdeutschland zunächst fast vollständig nach westlichem Vorbild aufgebaut. Hiermit wurde eine Gelegenheit verpaßt, moderne, flexiblere Verwaltungstechniken zu etablieren, wie sie eine Lösung vieler Probleme des Transformationsprozesses erfordert hätte. Ineffiziente Verwaltungsprozesse verlangsamten auch den Wiederaufbau der maroden ostdeutschen Infrastruktur, die auch zehn Jahre nach der Vereinigung weit hinter westdeutschen Standards zurückbleibt. Schwierigkeiten in der lokalen Verwaltung und mangelhafte öffentliche Infrastruktur könnten auch erklären, warum die teilweise großzügigen Investitionsanreize zur Förderung der Kapitalbildung in Ostdeutschland nur bedingt erfolgreich waren.

Ein weiteres Beispiel für eine nicht angemessene Angleichung ist die zunächst uneingeschränkte Übernahme bestehender Arbeitsmarktinstitutionen. Die westdeutsche Praxis des Flächentarifvertrags hatte entscheidenden Anteil am schnellen Anstieg der Arbeitskosten in Ostdeutschland unmittelbar nach der Wiedervereinigung. Zusätzlich war das Vorbild des stark regulierten westdeutschen Arbeitsmarktes nicht mit dem ostdeutschen Bedarf an flexiblen Formen der Arbeitsorganisation und Lohnbildung während der Transformation vereinbar. Die Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland entlarvte die Starrheit traditioneller deutscher Arbeitsmarktinstitutionen nur zu deutlich. Glücklicherweise gibt es Anzeichen dafür, daß die tiefe Transformationskrise in Ostdeutschland auch zu institutioneller Erneuerung beiträgt. Der Bedeutungsverlust von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen und die Entwicklung neuer Verhandlungsstrukturen auf Betriebsebene zeigen, daß die ostdeutsche Gesellschaft zur Hervorbringung eigener Initiativen fähig ist.

Jährliches Beschäftigungsvolumen in Ostdeutschland
(Index Westdeutschland = 100)



Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch Arbeits- und Sozialstatistik 1999; IZA-Berechnungen.

riglohnpolitik in Ostdeutschland hätte dagegen einen Kapitalstock mit niedriger Produktivität und damit eine sehr langsame Angleichung der Lebensverhältnisse an den Westen zur Folge gehabt. Dies war jedoch kaum eine politisch opportune Strategie.

Beschäftigungsknappheit ist ein relatives Phänomen. Die hohen Arbeitslosenraten in Ostdeutschland reflektieren auch spezifische Verhaltensmuster der Ostdeutschen bezüglich der Teilnahme am Arbeitsmarkt und der durchschnittlichen Arbeitszeit. Die Erwerbsbeteiligung in der ehemaligen DDR, in der die Politik starke Arbeitsanreize setzte, war traditionell höher als in der Bundesrepublik. Anders als vielfach erwartet, bestehen auch nach der Vereinigung deutliche regionale Unterschiede im Arbeitsangebot. 1998 lag die durchschnittliche Erwerbsquote in Ostdeutschland um fast 8 Prozent höher als in Westdeutschland. Besonders die hohe Erwerbsneigung ostdeutscher Frauen hat sich trotz gestiegener Hürden, Arbeit zu finden und aufzunehmen, nicht an das Westniveau angeglichen. Zieht man das vergleichbar niedrige ostdeutsche Lohnniveau in Betracht, könnte ein Grund für dieses Verhalten die Notwendigkeit zur Erhaltung des Familieneinkommens sein. Dies könnte auch erklären, warum die Erwerbsquoten verheirateter Frauen besonders hoch sind.

Solange deutliche regionale Unterschiede im Arbeitsangebot bestehen, ist eine Annäherung der Arbeitslosenquoten nicht zu erwarten. Umgekehrt überzeichnen regionale Unterschiede der Arbeitslosenraten die Schwere der Beschäftigungskrise. Um das Ausmaß des Beschäftigungsproblems richtig einzuschätzen, muß auch der erreichte Beschäftigungsstand herangezogen werden. 1998 lag die ostdeutsche Beschäftigtenquote – gemessen an der Bevölkerung

problem zweifellos weniger bedeutend. Dies wird noch deutlicher, wenn man das effektive Beschäftigungsvolumen in Ostdeutschland betrachtet. Das Arbeitsvolumen je Beschäftigtem im Osten, gemessen an der Jahresarbeitszeit pro Arbeitskraft (in Stunden), hat das westdeutsche Niveau nach der Vereinigung durchweg überschritten. So waren ostdeutsche Arbeitskräfte 1988 um 6 Prozent länger beschäftigt als westdeutsche Arbeitskräfte. Die regionalen Unterschiede im Beschäftigungsvolumen sind dabei nur teilweise auf weniger großzügige tarifliche Arbeitszeitregelungen zurückzuführen. Sie reflektieren auch einen Mangel an Teilzeitbeschäftigung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt. Wäre die individuelle Arbeitszeit in Ostdeutschland wie im Westen verteilt, hätten 1998 rund 390.000 Personen zusätzlich beschäftigt werden können. Die effektive Beschäftigungsquote hätte unter diesen Umständen 60 Prozent erreicht, verglichen mit 61,7 Prozent in Westdeutschland.

Auch gemessen am Arbeitszeitvolumen (relativ zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) gibt es in Ostdeutschland keinen substantiellen Mangel an Beschäftigung. Tatsächlich übertraf das effektive ostdeutsche Beschäftigungsvolumen während des Transformationsprozesses zeitweise das Westniveau. 1998 lag es nur weniger als drei Prozentpunkte unter der westdeutschen Rate. Um Mißverständnissen vorzubeugen: Diese Berechnungen sagen nicht, daß das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland kein dringendes soziales Problem darstellt. Trotzdem muß hervorgehoben werden, daß im Osten eine bemerkenswerte Anpassung des Beschäftigungsvolumens an westliche Verhältnisse stattgefunden hat. Bei weitergehender Konvergenz von Löhnen und Arbeitsproduktivität ist nicht damit zu rechnen, daß sich das ostdeutsche Beschäftigungsvolumen im Osten über dem Westniveau stabilisiert, und

Neuerscheinung: Bilanz nach zehn Jahren Marktwirtschaft in Ostdeutschland - Renommierete Ökonomen analysieren den ostdeutschen Arbeitsmarkt

Ein historisch einzigartiges Experiment beendet seine erste Dekade – die deutsche Vereinigung. Schon seit einiger Zeit haben sich freilich die Hoffnungen auf eine schnelle und reibungslose wirtschaftliche Transformation als Fehlspekulationen erwiesen. Trotz massiver finanzieller Transfers sind die von der Politik versprochenen "blühenden Landschaften" noch immer eine Vision. Die Entwicklung hat tiefe Spuren im Arbeitsmarkt hinterlassen, deren Folgen noch Jahrzehnte spürbar sein werden.

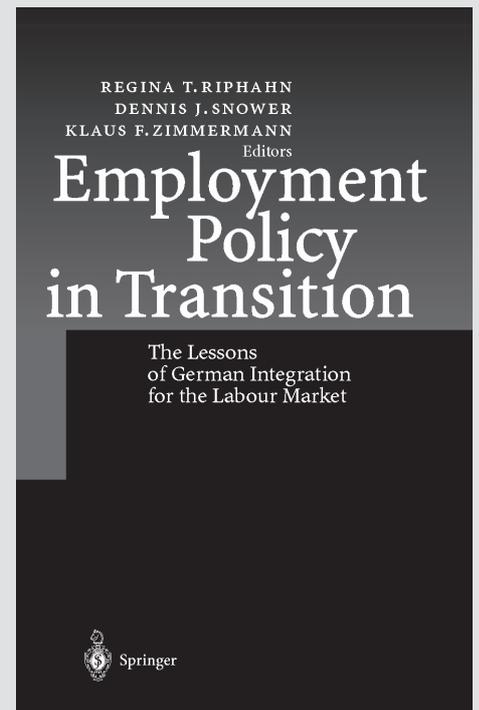
War dies zu erwarten und gar unvermeidlich? Oder ist der gegenwärtige Zustand des ostdeutschen Arbeitsmarktes möglicherweise doch besser als vielfach beklagt? Diesen Fragen gehen die international renommierten Autoren des Bandes aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Phasen der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland nach. Die Fakten sind dabei durchaus divers: Zwar übertrifft das Niveau der Arbeitslosigkeit weit das im Westen, gleichzeitig aber ist das tatsächlich geleistete Arbeitsvolumen pro Erwerbsfähigem in den neuen Bundesländern ähnlich hoch wie im alten Bundesge-

biet. Darüber hinaus ist die Konvergenz der Effektivlöhne weit weniger fortgeschritten als ursprünglich prognostiziert.

Nach einer thematischen Einführung und einer Übersicht über die Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes beschäftigt sich Teil 1 des Bandes mit speziellen Fragen der Anpassung: Lohnentwicklung, Unternehmensneugründungen und Vorruhestand. Teil 2 läßt nochmals die möglichen Politikoptionen im Transformationsprozeß und ihre Arbeitsmarktimplikationen Revue passieren: Lohnsubventionen, Gewinnbeteiligung, Investivlöhne, Weiterbildung und diverse Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein abschließendes Kapitel zieht Parallelen zu den Erfahrungen in anderen Transformationsökonomien.

Das Buch ist ab Oktober 2000 über den Buchhandel zu beziehen.

R. T. Riphahn/D. J. Snower/K. F. Zimmermann, Employment Policy in Transition: The Lessons of German Integration for the Labour Market, Heidelberg 2000; ISBN 3-540-41166-6.



Employment Policy in Transition: The Lessons of German Integration for the Labour Market edited by R. T. Riphahn, D. J. Snower, and K. F. Zimmermann

Introduction

1. Introduction

Regina T. Riphahn (University of Munich, IZA/Bonn, and CEPR/London)
Dennis J. Snower (Birkbeck College/London, IZA/Bonn, and CEPR/London)
Klaus F. Zimmermann (Bonn University, IZA/Bonn, DIW/Berlin, and CEPR/London)

2. The Post-Unification German Labour Market

Holger Bonin (IZA/Bonn)
Klaus F. Zimmermann (Bonn University, IZA/Bonn, DIW/Berlin, and CEPR/London)

Part I: Analysis of the German Labour Market Problem

1. Wages and Structural Adjustment in the New German States

Michael Burda (Humboldt University Berlin, IZA/Bonn, and CEPR/London)
Michael Funke (University of Hamburg)

2. East/West-Wage Rigidity in United Germany

Karl-Heinz Paqué (University of Magdeburg)

3. Early Retirement in East and West Germany

Axel H. Börsch-Supan (University of Mannheim and NBER/Cambridge)
Peter Schmidt (University of Bremen)

4. Employment Effects of Newly Founded Businesses in East Germany

Thomas Hinz (University of Munich)
Rolf Ziegler (University of Munich)

5. Earning Dynamics in the East German Transition Process

Johannes Schwarze (University of Bamberg and IZA/Bonn)
Gert G. Wagner (University of Frankfurt/Oder, DIW/Berlin, and IZA/Bonn)

Part II: Policy Options

1. Eastern Germany Since Unification: Wage Subsidies Remain a Better Way

David Begg (Birkbeck College/London and CEPR/London)
Richard Portes (London Business School and CEPR/London)

2. Economic Efficiency and Social Acceptance of Wage Subsidies

Henning Klodt (Kiel Institute of World Economics)

3. Revenue-Sharing Subsidies as Employment Policy: Reducing the Cost of Stimulating East German Employment

Dennis J. Snower (Birkbeck College/London, IZA/Bonn, and CEPR/London)

4. Investment Wages and Capital Market Imperfections

Gerhard Illing (University of Frankfurt/Main)

5. Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training in East Germany: Institutional Arrangements, Participants, and Results of Empirical Evaluations

Martin Eichler (University of Mannheim)
Michael Lechner (University of St. Gallen and IZA/Bonn)

6. Active Labour Market Policies in Central Europe: First Lessons

Hartmut Lehmann (University of Dublin, Trinity College, and IZA)

Arbeitszeitflexibilisierung – Das Beispiel Niederlande

Im letzten Jahr verabschiedete das niederländische Parlament ein Gesetz, das es Beschäftigten erlaubt, ihre vertraglich vereinbarte Arbeitszeit unter bestimmten Bedingungen nach oben oder unten anzupassen. Am 1. Juli 2000 ist dieses Gesetz in Kraft getreten. Ziel ist es, die Möglichkeiten der Kombination von Arbeit und Familienleben für Männer und Frauen zu erweitern und insbesondere die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen zu fördern. Das Gesetz ist als Baustein einer umfassenderen Gesetzgebung zur Vereinbarkeit von Arbeit und Familie zu verstehen, die gegenwärtig erarbeitet wird.

Erst in den letzten beiden Jahrzehnten ist die niederländische Regierung aktiv geworden, um die Bedingungen für die Kombination von Berufstätigkeit und Familienpflichten auszugestalten. Zuvor war der Bedarf danach nicht gegeben, da die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt im Vergleich zu anderen Ländern ein nur geringes Ausmaß hatte. Seit den frühen achtziger Jahren wächst die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt stetig und hat die deutschen Verhältnisse fast eingeholt. Entsprechend ist der Bedarf für eine Ausgestaltung der Bedingungen zur Vereinbarkeit von Arbeit und familiären Pflichten gestiegen.

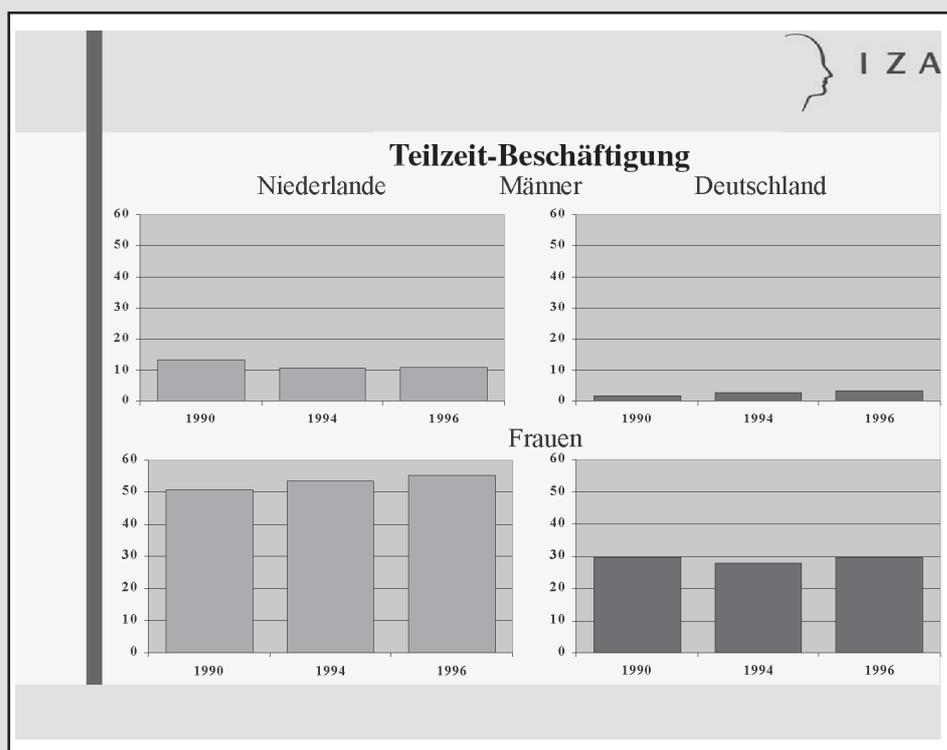
Die niederländische Regierung setzt hierbei auf die konsequente Förderung von Teilzeitarbeit. Zu Beginn der neunziger Jahre traten mehrere Gesetze in Kraft, die es Arbeitgebern seitdem verbieten, Beschäftigte in bezug auf die Bedingungen des Vertragsabschlusses, der Vertragsverlängerung oder der Vertragsauflösung ungleich zu behandeln, indem sie sich allein auf unterschiedliche Arbeitszeit berufen. Damit gewährt das Gesetz Teilzeitbeschäftigten ein ausdrückliches Recht auf Gleichbehandlung bezüglich Löhnen, bezahltem Urlaub und Urlaubsanspruch, Bezahlung von Überstunden, Zuschlägen und Weiterbildung. Es ist unklar, in welchem Ausmaß dies wirklich zum Erfolg von Teilzeitarbeit in den Niederlanden beigetragen hat, aber ein unstrittiges Ergebnis ist der hohe Anteil von Männern und Frauen in den Niederlanden, die Teilzeitstellen innehaben.

Obwohl das jetzt neu in Kraft getretene Gesetz den Beschäftigten erweiterte Rechte verleiht, enthält es auch einige Klauseln zum Schutz der Arbeitgeber. So gilt das Gesetz nicht für Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, und es gibt Unternehmen die Möglichkeit, die Arbeitszeit-Wünsche von Beschäftigten zurückzuweisen, wenn ihnen andernfalls offenkundig erhebliche wirtschaftliche Nachteile entstehen würden. Beispiele dafür sind ein Mangel an Arbeit oder auch das Gegenteil, ein Mangel an Personal. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang allerdings, daß die Beweislast

nicht beim Beschäftigten, sondern beim Arbeitgeber liegt.

Zu fragen bleibt, warum eine solche eher restriktive Gesetzgebung in den Niederlanden mit ihrer hohen Teilzeitquote überhaupt nötig ist, scheint doch gerade der niederländische Arbeitsmarkt bezüglich Arbeitszeitregelungen durchaus flexibel zu

Die Analyse des Arbeitsangebotes und Beschäftigungsverhaltens von niederländischen Frauen zeigt, daß innerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses (bei demselben Arbeitgeber) die Arbeitszeit nur um durchschnittlich 15 Prozent in die gewünschte Richtung angepaßt wurde. Auch in den Niederlanden ist es für eine Frau sehr schwierig, ihre Arbeitszeit ohne Wechsel des Beschäftigungsverhältnisses



sein. Allerdings entspricht selbst in den Niederlanden die tatsächliche Zahl von Arbeitsstunden nicht den Wünschen der Arbeitnehmer, wie frühere Studien des IZA gezeigt haben (vgl. Rob Euwals/Arthur van Soest, *Desired and Actual Labor Supply of Unmarried Men and Women in the Netherlands*, *Labour Economics* 6 (1999), S. 95-118; Rob Euwals, *Female Labor Supply, Flexibility of Working Hours, and Job Mobility in the Netherlands*, IZA Discussion Paper No. 83).

Untersuchungen über Arbeitsangebot und Beschäftigungsverhalten von unverheirateten Männern und Frauen in den Niederlanden haben ergeben, daß es auch in den Niederlanden nach wie vor weitaus schwieriger ist, eine Teilzeitstelle zu finden als eine Vollzeitstelle. Für einen in den holländischen Ballungsgebieten lebenden Arbeitnehmer mit einer durchschnittlichen Ausbildung liegt die Wahrscheinlichkeit, ein Angebot für eine Vollzeitstelle zu erhalten, bei etwa 90 Prozent, für ein Angebot einer Teilzeitstelle hingegen nur bei ca. 45 Prozent. Restriktionen wirken in beide Richtungen: viele Vollzeitbeschäftigte zögen eine Teilzeitbeschäftigung vor, einige Teilzeitbeschäftigte möchten voll arbeiten.

ses anzupassen, wenn sich familiäre Umstände ändern, die Kinder den Haushalt verlassen, die Eltern krank werden oder sich das Einkommen des Partners verändert. Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeit stimmen keineswegs immer überein. Dies erschwert wiederum die Vereinbarung von Familie und Beruf – sogar im Teilzeit-Musterland Niederlande.

Ob die relativ restriktive Gesetzgebung des niederländischen Parlaments daran etwas zu ändern vermag, bleibt abzuwarten. Das IZA wird die Entwicklung in den Niederlanden weiterhin wissenschaftlich begleiten und analysieren, um Rückschlüsse für die Arbeitszeitpolitik anderer EU-Staaten ziehen zu können.

ESPE-Jahrestagung liefert wichtige Anstöße für die Bevölkerungs- und Arbeitsökonomie

IZA Gastgeber eines hochkarätigen Expertentreffens

Das IZA war Gastgeber und Organisator der diesjährigen Konferenz der European Society for Population Economics (ESPE). Die Tagung fand vom 15. – 17. Juni 2000 im Bonner Wissenschaftszentrum statt und versammelte mehr als 200 Bevölkerungsökonominnen und hochaktuellen Fragestellungen.

Mütter, Väter und Kinder nach der Scheidung

In ihrer Presidential Address referierte ESPE-Präsidentin Daniela Del Boca (Universität Turin, Italien) über die Folgen von Ehescheidungen für die Wohlfahrt der davon betroffenen Kinder und die ökonomischen Konsequenzen für beide Elternteile. Dieses bislang eher vernachlässigte Thema findet aufgrund seiner erheblichen Wohlfahrtswirkungen und der stark angestiegenen Anzahl von Scheidungen, insbesondere in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien, in jüngster Zeit zu Recht verstärkte Aufmerksamkeit.



Del Boca wies auf die durch eine Scheidung hervorgerufenen besonders gravierenden Konsequenzen für die Entwicklungsperspektiven der betroffenen Kinder hin. Sie reichten über das soziale Element hinaus bis hin zur Humankapitalakkumulation und den Arbeitsmarktchancen. Eine intensive Kooperation zwischen den Elternteilen im Sinne des Kinderwohles und seiner zukünftigen Berufsaussichten sei deshalb vordringlich, jedoch nur bedingt realistisch.

Darüber hinaus erläuterte Del Boca, warum sich häufig eine asymmetrische Wirkung einer Scheidung auf die beiden Elternteile ergebe. Dies sei eine Konsequenz der Tatsache, daß einerseits der Vater meist ein höheres Einkommen als die Mutter erwirtschaftet,

andererseits in der Mehrzahl der Fälle die Mutter das Sorgerecht erhalte und damit ihre Verdienstmöglichkeiten eingeschränkt blieben. Aufgrund des Verlustes von Skaleneffekten – es müssen zwei Haushalte geführt werden – sei es nach einer Scheidung aber zumeist unabdingbar notwendig, daß der finanziell kräftigere Partner erwerbstätig bleibe, um den geschiedenen Partner und die Kinder entsprechend den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen unterstützen zu können. Mit stärkerer Partizipation der Frauen am Arbeitsmarkt und ihrer besseren Repräsentanz in finanziell lukrativeren Positionen werde sich dies aber zum Teil ändern, und Väter dürften häufiger als heute mit dem Sorgerecht betraut werden.

Unabhängig davon sollte aus ökonomischer Sicht ein fairer Ausgleich der Interessen im Mittelpunkt stehen. Der Nutzen beispielsweise geregelter Besuchszeiten bei den Kindern liege nicht nur im zwischenmenschlichen Bereich auf der Hand, sondern es ließen sich auch eindeutige Wohlfahrtsgeinne erzielen, die aus den positiven Wirkungen auf das Kind und die im Zweifel verbesserte Zahlungsmoral des unterhaltenen Elternteils zurückzuführen sind.



Evaluation staatlicher Arbeitsmarktprogramme

Gerard J. van den Berg (Freie Universität Amsterdam, Niederlande) referierte über die wissenschaftlichen Möglichkeiten, die Effektivität und die Effizienz von staatlichen Arbeitsmarktprogrammen zu bewerten. Dabei geht es darum, den Nutzen zu messen, der beispielsweise den Teilnehmern von Fortbildungsmaßnahmen entsteht, und diesen gegen die dabei anfallenden Kosten abzuwägen. Ausgeklammert bleibt die Frage nach etwaigen negativen Anreizeffekten

durch höhere Steuern, die zur Finanzierung der Programme nötig sind.

Das grundsätzliche Problem der wissenschaftlichen Evaluation besteht in der unzureichenden Information über die Teilnehmer einer staatlichen Maßnahme. So kann ein schlechtes Evaluationsergebnis nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, daß unmotivierte Teilnehmer am Programm teilgenommen haben, die andernfalls beispielsweise keine Arbeitslosenunterstützung bekommen hätten. Aber auch der umgekehrte Fall, daß die Teilnehmer überproportional motiviert sind, ist denkbar und zur Verfälschung der Evaluation geeignet.

Notwendig sei deshalb die Berücksichtigung insbesondere der Verweildauer der einzelnen Teilnehmer im jeweiligen Arbeitsmarktprogramm, da zu erwarten sei, daß ein motivierter Teilnehmer ein Trainingsprogramm schneller verlasse als jemand, der unfreiwillig teilnimmt. Van den Bergs bisherigen Untersuchungen zufolge ist für die Niederlande ein deutlich positiver Nutzen von Arbeitsmarktprogrammen festzustellen; dieser müsse allerdings noch gegen die entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten abgewogen werden.



Arbeitsangebots- und Freizeitverhalten

Daniel S. Hamermesh (University of Texas at Austin, USA) analysierte das Arbeitsangebots- und Freizeitverhalten von Familienhaushalten und zusammenlebenden Paaren und stellte dabei im Gegensatz zum vorherrschenden Forschungsansatz die Betrachtung der Freizeitentscheidung in den Mittelpunkt der Betrachtung. Auf der Grundlage amerikanischer Daten zeigte Hamermesh, daß es den Partnern durchaus gelingt, ihre Arbeitsmarktaktivitäten zu koordinieren.

Dabei müsse jedoch zwischen Paaren mit Kindern und solchen ohne Kinder differenziert werden, da letztere ihre Arbeitszeiten auch mit den Betreuungszeiten ihrer Kinder in Übereinstimmung bringen müssten. In diesem Fall hätten durchweg die Mütter die Last der Anpassung zu tragen.

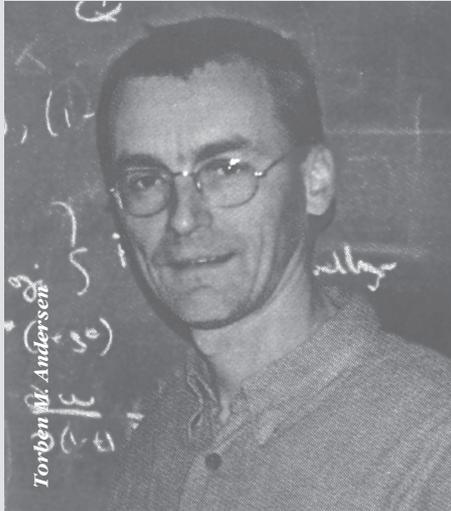
Hamermesh zufolge haben sich die aus veränderten Arbeitszeiten resultierenden Möglichkeiten zur Koordination von Arbeit und Freizeit in den letzten Jahrzehnten wesentlich verbessert. Die Arbeitszeiten konzentrierten sich – den Wünschen der Beschäftigten entsprechend – immer mehr auf den Tag und eröffneten somit Spielräume für Freizeitaktivitäten. Besser Ausgebildeten und Gutverdienenden gelinge diese Aufteilung weitaus leichter. Daraus lasse sich ableiten, daß offenbar präferierte Arbeitszeiten durch Lohnverzicht erkaufte werden müssten und folglich die Wohlfahrtsschere zwischen gering und gut Ausgebildeten noch stärker auseinanderdrifte, als es die Veränderungen in der Lohnverteilung allein bereits erkennen ließen.

Europäische Integration und der Wohlfahrtsstaat

Torben M. Andersen (Universität Aarhus, Dänemark) sprach über die Konsequenzen der europäischen Integration für das sozialstaatliche Gefüge der gegenwärtigen und zukünftigen Mitgliedsländer. Dies ist schon aus rein quantitativen Gründen ein zentrales Thema, denn in Europa spielt das Sozialbudget eine große und seit 1950 stark wachsende Rolle.

Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates bei gleichzeitiger Integration der Ökonomien stellt eine große Herausforderung für die Staaten der Europäischen Union dar. In dem Maße, in dem die räumliche Mobilität durch internationale Integration erleichtert werde, werde auch die Steuerbasis mobiler und wandere in diejenigen Länder ab, die die besten steuerlichen Rahmenbedingungen bieten. Dies könne zu ineffizientem Steuerwettbewerb führen. In der Konsequenz dessen müssten immobile Faktoren, die jetzt schon die Hauptlast der Finanzierung der Sozialsysteme tragen, noch stärker belasten werden.

Doch selbst wenn der Faktor Arbeit relativ immobil bleiben dürfte, so daß er weiterhin als Finanzierungsquelle für die Sozialsysteme herangezogen werden kann, werden nach Auffassung Andersens die Produktmärkte durch die Integration immer kompetitiver. Dies schwäche zum einen die Position der Gewerkschaften, da der Vertei-



lungsspielraum bei geringeren Monopolgewinnen schwinde; zum anderen bewirkten hohe Löhne und Sozialabgaben ein Abwandern der Firmen. Finde keine Anpassung von Löhnen und Sozialabgaben und damit der Sozialsysteme der einzelnen Länder statt, drohe unweigerlich neue Arbeitslosigkeit.

Der zukünftige Sozialversicherungsbedarf werde, so Andersen, durch die verbleibenden kollektiv zu versichernden Risiken bestimmt. Ausschlaggebend sei somit die Wirkung der Integration auf die privat versicherbaren Risiken. Es sei davon auszugehen, daß ein größerer Wirtschaftsraum Risiken besser abdecken könne als ein kleiner – der kollektive Sozialversicherungsbedarf dürfte deshalb in Zukunft geringer ausfallen als heute.

Rentenreform und Umlagefinanzierung

Ein weiteres aktuelles Thema von ESPE 2000 beschäftigte sich mit der Rentenpro-

blematik. Er wurde betont, daß ein Umlagesystem wie in Deutschland stark von der Zahl der Beschäftigten und damit der Beitragszahler abhängt. Da die Familien wesentlich zum Erhalt dieses Rentensystems beitragen, liege es nahe, ihnen einen Teil der entstehenden Kosten, etwa in Form von Rentenansprüchen, anzurechnen. Weiterhin unterstrich die Konferenz die Bedeutung intergenerativer Umverteilungswirkungen. Die jüngeren Generationen dürften nicht – wie es einschlägige Modelle etwa der deutschen Rentenreform-Diskussion vorsehen – überproportional belastet werden. Schon heute lasse sich feststellen, daß ältere Generationen derzeit ihren Pro-Kopf-Konsum im Alter noch steigern können, während jüngere und zukünftige Generationen mit im Alter stark reduzierten Konsummöglichkeiten rechnen müssen. Diesem volkswirtschaftlich ungesunden Trend gelte es durch überlegte Reformen entgegenzuwirken.

Ausblick

Insgesamt bot ESPE 2000 ein herausragendes wissenschaftliches Niveau und machte den hohen Stellenwert der Bevölkerungsökonomie und ihrer Antworten auf die drängenden arbeitsmarkt- und sozialpolitischen sowie demographischen Fragestellungen einmal mehr deutlich. IZA-Direktor Klaus F. Zimmermann zum Abschluß der Konferenz: „Die Bevölkerungsökonomie steht mehr denn je im Brennpunkt des öffentlichen Interesses. Zentrale Zukunftsfragen wie die Überalterung der westlichen Gesellschaften, der Umgang mit Zuwanderung, die Reform des Wohlfahrtsstaates und die Schaffung der richtigen Anreize für mehr Beschäftigung harren einer überzeugenden politischen Konzeption. Die Politik sollte sich die Antworten der Bevölkerungsökonomien auf diese Fragen zu Herzen nehmen: Wir brauchen eine systematische Steuerung der Zuwanderung, Anreize für mehr Eigenverantwortung und eine soziale Sicherung, die auf Bedürftigkeit statt auf Umverteilung setzt. ESPE 2000 hat Wissenschaft und Politik wichtige Impulse geliefert.“



Die Kosten der Arbeitslosigkeit

Der folgende Beitrag stützt sich in wesentlichen Teilen auf eine Veröffentlichung von Liliana Winkelmann und Rainer Winkelmann, „Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data“, die in 1998 in *Economica* 65 (1998), S. 1-15 erschienen ist. Die Veröffentlichung wurde in diesem Jahr mit dem „Preis der Vereinigung der Freunde des DIW für den besten Aufsatz 1984-1998/99 aufgrund des Deutschen Sozio-ökonomischen Panels (Zweiter Preis)“ ausgezeichnet.

Vollbeschäftigung ist eines der unumstrittenen Ziele der Wirtschaftspolitik, denn je weiter ein Land von der Vollbeschäftigung entfernt ist, desto geringer ist sein Wohlstand. Versuche, die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit zu messen, bleiben aber kontrovers. Im traditionellen Verständnis des Ökonomen ist der größte Teil der Kosten der Arbeitslosigkeit auf einen Produktionsrückgang zurückzuführen, mög-

licherweise um den geschätzten Wert korrigiert, den Arbeitslose für die Zeit erhalten, die sie mit Tätigkeiten außerhalb des Marktes verbringen. Die empirische Grundlage für diesen Ansatz ist Okuns Gesetz, nach dem ein Anwachsen des BIP um 3 Prozent einer Reduzierung der Arbeitslosenrate um 1 Prozent entspricht. Im Prinzip kann also das Defizit des BIP berechnet werden, das mit einer gegebenen Arbeitslosenrate einhergeht.

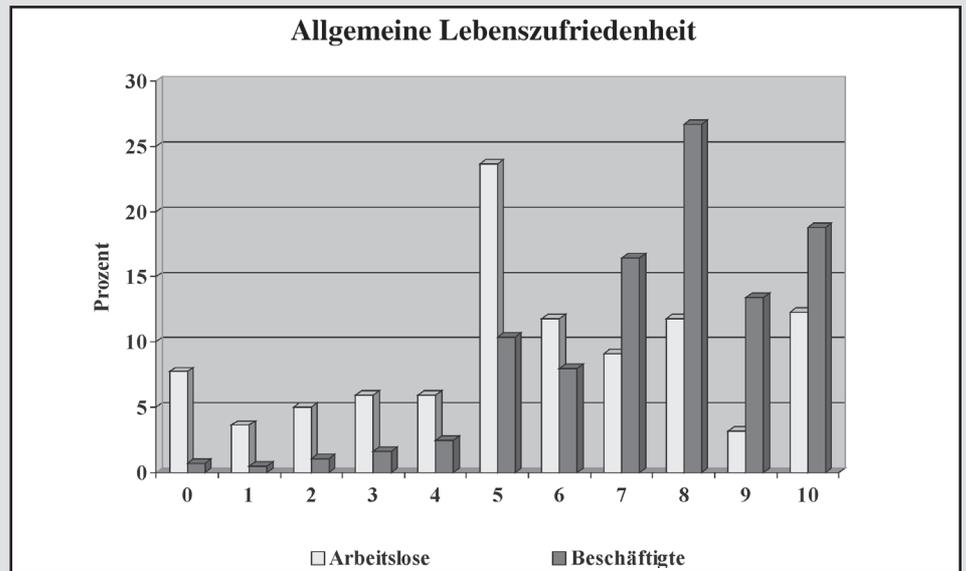
Dieser Ansatz ist von mehreren Seiten kritisiert worden. Erstens wurden Stabilität und Gültigkeit des empirischen Gesetzes durch spätere Forschung in Frage gestellt. Die Ergebnisse unterscheiden sich je nach untersuchtem Land und Zeitabschnitt, aber der allgemeine Eindruck ist, daß Okuns Gesetz die Größe des Verlustes an Produktionsleistung durch Arbeitslosigkeit deutlich überschätzt. Hinzu kommt, daß Okuns Gesetz strenggenommen nur auf zyklische Arbeitslosigkeit anwendbar ist, während ein großer Teil der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit in Westeuropa und anderswo als strukturell angesehen wird.

Wichtiger aber ist die Tatsache, daß ein Verlust an Produktion, selbst wenn er genau gemessen wird, als Maß für die Kosten der Arbeitslosigkeit zu eng ist, um aussagekräftig und anwendbar zu sein. Die Arbeitslosen sind nicht einfach nur ein „stillliegender Produktionsfaktor“. Sie sind Menschen, denen eine wichtige Quelle von sozialen Beziehungen, Identität und individueller Selbstachtung entzogen wurde. Wenn Beschäftigung nur eine Einkommensquelle wäre, würde das Netz sozialer Sicherheit mit seinen in Deutschland hohen Einkommensersatzraten die ungünstigen Auswirkungen auf den Einzelnen entscheidend mildern. Es gibt jedoch viele Hinweise darauf, daß das nur in Einzelfällen funktioniert. Individuen werden von Arbeitslosigkeit in einer negativen Weise betroffen, die weit über den rein pekuniären Effekt hinausgeht.

Diese Einsicht ist natürlich nicht ganz neu. Psychologen haben Modelle entwickelt und Erklärungen für die schädlichen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf das seelische Wohlbefinden des Einzelnen gefunden. Sie machen beispielsweise auf Muster wie mangelnde Kontrolle, Sicherheit und Zugehörigkeitsgefühl aufmerksam, die unter Arbeitslosen beobachtet werden. Neu ist jedoch, daß es inzwischen umfangreiche empirische Studien – basierend auf groß angelegten Haushaltsbefragungen – gibt, die eine solide Evaluation der vorherigen Annahmen durchführen und mit einigen überraschenden Ergebnissen aufwarten.

Warum sind die Arbeitslosen so unglücklich?

Die unmittelbarsten Hinweise auf die non-pekuniären Kosten der Arbeitslosigkeit ergeben sich aus Umfragen, wie zufrieden Menschen im allgemeinen mit ihrem gegenwärtigen Leben sind. Die Antworten von Beschäftigten und Arbeitslosen können miteinander verglichen werden. Das Deutsche Sozio-ökonomische Panel (SOEP), eine Haushaltsbefragung, die jährlich vom DIW durchgeführt wird, enthält regelmäßig eine Frage nach der allgemeinen Lebensqualität, gemessen auf einer Skala von 0 (= vollkommen unzufrieden) bis 10 (= vollkommen zufrieden). 1984, im ersten Jahr der Befragung, war die durchschnittliche Antwort von Beschäftigten auf diese Frage 7.6 auf der Skala von 0 bis 10, während die durchschnittliche Antwort der Arbeitslosen 5.6 war. Das ist ein



bedeutsamer Abstand bezüglich der allgemeinen Lebensqualität. Entsprechend waren nur 5 Prozent der Beschäftigten unzufrieden, während 27 Prozent der Arbeitslosen unzufrieden waren. Mit anderen Worten: Arbeitslose gaben mit einer mehr als fünfmal so großen Wahrscheinlichkeit wie Beschäftigte eine allgemeine Unzufriedenheit mit ihrem Leben an. Ein qualitativ ähnliches Muster galt während der gesamten 80er und 90er Jahre. Es gibt also systematische Hinweise darauf, daß Arbeitslose im Vergleich mit Menschen, die Arbeit haben, unzufriedener mit ihrem Leben sind.

In einer anderen Art von Analyse kann der Längsschnittaspekt des Deutschen Sozio-ökonomischen Panels benutzt werden, um einer Person zu folgen, die in einem Jahr Arbeit hatte, im nächsten Jahr jedoch arbeitslos war. Dabei wird die Veränderung in der Antwort auf die Frage nach der Lebensqualität zwischen den beiden Jahren berechnet. Im Durchschnitt sinkt die Lebensqualität in diesem Fall um eine Einheit (auf der 0-10-Skala), während für Menschen, die wieder Arbeit finden, die Zufriedenheit um eine Einheit steigt. Darüber hinaus bleibt die starke negative Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Zufriedenheit auch dann erhalten, wenn eine große Zahl von anderen möglichen Einflußfaktoren wie Gesundheit, Familienstand und Einkommen berücksichtigt wurde. Die Daten des SOEP zeigen, daß besonders für Männer Beschäftigung der wichtigste Faktor für allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben und sogar wichtiger als das Einkommen ist, welches einen nur schwachen positiven Effekt auf die allgemeine Zufriedenheit hat.

Es gibt demnach beim Übergang von Beschäftigung zu Arbeitslosigkeit zwei Effekte. Erstens verliert die Person je nach Einkommensersatzrate an Einkommen und wird daher unzufriedener. Ein gleichgerichteter Effekt ergibt sich zweitens aus non-pekuniären Gründen. Diese beiden Faktoren zusammen bilden die Gesamtkosten. Grobe Kalkulationen basierend auf Schätzungen des Deutschen Sozio-ökonomischen Panels

für Männer 1984–1989; sie zeigen, daß nur 10 Prozent der Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit pekuniärer Natur sind, während 90 Prozent non-pekuniär sind. Diese Schätzung mag zwar am oberen Ende des Spektrums liegen, aber qualitativ ähnliche Ergebnisse ergaben sich aus anderen Quellen, unter anderem dem British Household Panel Survey und dem International Social Survey Program, die zwölf verschiedene Länder und andere Zeitabschnitte abdecken.

Externe Effekte

Bisher wurden nur die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die Lebensqualität jedes und jeder einzelnen Betroffenen betrachtet. Um die Gesamtkosten für die Gesellschaft abzuschätzen, muß aber die Tatsache mit einbezogen werden, daß Arbeitslosigkeit auch Auswirkungen auf die Lebensqualität der Mitmenschen haben kann. Beispielsweise zeigt das Datenmaterial des SOEP, daß die Lebensqualität einer Frau mit der Arbeitslosigkeit ihres Ehemannes deutlich sinkt. Arbeitslosigkeit wirkt sich unter anderem dadurch negativ auf die Lebenszufriedenheit aus, daß sie Menschen außerhalb der sozialen Norm stellt und ihnen Kontaktmöglichkeiten entzieht. Dieser Effekt verliert an Kraft, wenn Arbeitslosigkeit relative häufig in dem sozialen Umfeld eines Individuums anzutreffen ist. Es gibt gesicherte empirische Hinweise darauf, daß eine hohe Arbeitslosenrate in der Vergleichsgruppe, beispielsweise einem Wohnviertel oder einer Berufsgruppe, den nachteiligen psychologischen Effekt der Arbeitslosigkeit auf individuellem Niveau reduziert. Im Gegensatz zum eindeutigen, großen „internen“ Negativeffekt konnte hier bisher nicht festgestellt werden, ob positive oder negative externe Effekte dominieren.

Auswirkungen auf die Wohlfahrtspolitik

Die Existenz des negativen Effekts der Arbeitslosigkeit auf die Lebensqualität hat verschiedene Auswirkungen. Erstens zeigt sie, daß Arbeitslosigkeit kaum „freiwillig“ sein kann. Das ist für den Laien nicht überr-

schend, aber innerhalb der Wirtschaftswissenschaft ist dieses Thema sehr umstritten. Tatsächlich zeigen die Ergebnisse, daß Arbeitslose im Durchschnitt bemerkenswert wenig Wert auf Freizeit legen. Hat man beispielsweise die Wahl zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit, wird man wegen der höheren Lebensqualität wahrscheinlich die Arbeit bevorzugen, sogar in dem hypothetischen Fall, daß das Einkommen unverändert bleibt. Dafür ist der rein non-pekuniäre oder psychologische Nutzen verantwortlich. Nach diesem Ergebnis erscheint das oft vorgebrachte Argument für eine Reduzierung der Arbeitslosenhilfe, daß sie nämlich zur Steigerung von Arbeitsanreizen und damit zur Senkung der Arbeitslosenraten führe, unangemessen. Der non-pekuniäre Nutzen von Beschäftigung ist bereits ein deutlicher Anreiz, Arbeit aufzunehmen, und die Tatsache, daß es immer noch arbeitslose Menschen gibt, zeigt, daß Arbeitslosigkeit nicht durch das Angebot gesteuert, sondern auf die unzureichende Nachfrage nach bestimmten Arten von Arbeitskräften zurückzuführen ist.

Reduzierte Lebensqualität und anhaltende Arbeitslosigkeit

Die Forschung bezüglich des Zusammenhangs zwischen Arbeitslosigkeit und Lebensqualität kann auf viele Arten verfeinert

werden. Zwei der getesteten Hypothesen sind die der „Vernarbung“ und die der „Gewöhnung“. So wurde herausgefunden, daß vormalige Arbeitslosigkeit einen permanent negativen Effekt auf das psychische Wohlbefinden hat. Gleichzeitig scheinen sich Menschen an den Zustand der Arbeitslosigkeit zu gewöhnen: Der negative Effekt der Arbeitslosigkeit auf das Wohlbefinden ist geringer für diejenigen Betroffenen, die in der Vergangenheit bereits mehrmals arbeitslos waren. Schließlich kann dieser subjektive Bewertungsmaßstab für das Wohlbefinden zur Erklärung wirtschaftlichen Verhaltens benutzt werden. Beispielsweise könnte der Gewöhnungseffekt bedeuten, daß Langzeitarbeitslose mit ihrer Situation immer weniger „unzufrieden“ sind, resignieren und die Suche nach Arbeit aufgeben. Es wurde empirisch festgestellt, daß diejenigen Personen, die beim Eintritt in die Arbeitslosigkeit einen größeren Verlust an Wohlbefinden erfahren, schneller wieder eine Beschäftigung finden.

Eine alternative Sichtweise des Problems der Arbeitslosigkeit basiert auf der Idee des psychischen Kapitals. Psychisches Kapital wird, genau wie Humankapital, während Phasen der Arbeitslosigkeit reduziert, wodurch eine Wiederbeschäftigung unwahrscheinlicher wird und Selbstisolierung und Hysterisis verursacht werden.

Schlußfolgerungen

Insgesamt ist die Analyse von Datenmaterial zur Untersuchung der non-pekuniären Kosten der Arbeitslosigkeit ein erfolgreicher Forschungsansatz, der eine Anzahl von interessanten und gesicherten Ergebnissen hervorgebracht hat. Häufig wird er zwar wegen der subjektiven Natur der Daten zur Lebensqualität kritisiert und das Konzept der direkten Messung von Nützlichkeit und Präferenzen deshalb abgelehnt. Besonders Ökonomen neigen zu dieser Position: Sie untersuchen das, was Menschen tun, und leiten daraus indirekt Präferenzen ab; analysiert wird nicht, was Menschen subjektiv für ihre Präferenz halten und welche Verhaltensweisen daraus resultieren. Verschiedene Forschungsprojekte haben freilich die Verbindung zwischen Arbeitslosigkeit und einer Reihe von direkt beobachtbaren „objektiven“ Faktoren wie psychischen Erkrankungen, Scheidung, Verbrechen, Selbstmord und Sterblichkeit untersucht - Indikatoren für verschiedene Aspekte der sozialen, non-pekuniären Kosten der Arbeitslosigkeit. Die Forschungsergebnisse erhärten insgesamt die Schlußfolgerungen des Ansatzes der Lebensqualität: Arbeitslosigkeit hat negative Auswirkungen auf die beobachteten Ergebnisse, und man kann daraus schließen, daß die sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit bei weitem größer sind als die Kosten des Verlusts an Produktion.

KURZBERICHTE

+++ Dritte European Summer School des IZA ein voller Erfolg +++

Zum dritten Mal fand vom 29. Mai bis 4. Juni 2000 die jährliche European Summer School des IZA statt. Im Konferenzzentrum der Deutsche Post World Net im bayrischen Buch am Ammersee konnte auch in diesem Jahr wieder eine Gruppe hochbegabter Doktoranden mit renommierten Wissenschaftlern in entspannter Atmosphäre über neue Felder der Arbeitsökonomie diskutieren. Die Teilnehmer, die anhand strenger Kriterien aus 130 Bewerbern ausgewählt worden waren, kamen aus zahlreichen verschiedenen europäischen Ländern, wodurch sich ein äußerst produktiver internationaler Rahmen ergab. Im Laufe der Woche hatten die Studenten die Möglichkeit, ihre eigenen Forschungsideen entweder durch eine formale Präsentation oder im Rahmen einer Poster Session darzustellen. Diese Präsentationen gaben Anlaß zu zahlreichen offenen und lebhaften Diskussionen, aus denen die Studenten viele hilfreiche Hinweise ihrer Kommilitonen und der bereits etablierten Forscher mitnehmen konnten. Darüber hinaus konnten die Studenten Vorlesungen von Daniel S. Hamermesh (University of Texas at Austin) über „Labor Demand“ sowie

Gerard J. van den Berg (Free University of Amsterdam) zum Thema „Duration Models and Search Models in Labor Economics“ besuchen. Die vierte Summer School in Labor Economics des IZA wird vom 10. bis 16.

September 2001 stattfinden. Detaillierte Hinweise zu Bewerbungsverfahren und Programm der nächsten Summer School werden in Kürze auf der Homepage des IZA zu finden sein.



Konferenzzentrum Deutsche Post World Net, Buch am Ammersee

+++ IZA Workshop "Welfare Transitions" vom 7.-8. Oktober 2000 +++

Das IZA organisiert im kommenden Oktober einen Workshop zum Thema „Welfare Transitions“. Ziel dieses Workshops ist es, Erkenntnisse über die Bestimmungsfaktoren des Übergangs vom Sozialhilfeempfang zur Beschäftigung und umgekehrt zu gewinnen. Der Fokus wird auf der sozialpolitischen Sicht liegen. So werden etwa die Auswirkungen der Arbeitsmarktbedingungen und der Großzügigkeit sozialer Leistungen auf diesen Übergang diskutiert. Berücksichtigt wird dabei insbesondere die Rolle von Immigranten und Minderheiten. Zu diesem Workshop werden Wissenschaftler aus verschiedenen Ländern zusammenkommen, um mehr über die institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Staaten zu erfahren. Dies soll auch eine Bewertung der Auswirkungen von sozialpolitischen Reformen ermöglichen. Weitere Informationen zu dieser Veranstaltung sind auf der Homepage des IZA (www.iza.org) verfügbar.



+++ IZA-Programmdirektor Rainer Winkelmann Mitgewinner des SOEP-Preises 2000 +++

Seit 1984 sind über 2.000 wissenschaftliche Publikationen entstanden, die sich auf Da-

ten des Deutschen Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) beziehen. Im Rahmen der 4. Internationalen SOEP-Nutzerkonferenz im Wissenschaftszentrum Berlin wurden am 7. Juli 2000 erstmalig Preise für die besten Publikationen auf Basis der SOEP-Daten vergeben. Hierbei wurde die Veröffentlichung von Lilianna Winkelmann und IZA-Programmdirektor Rainer Winkelmann, „Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data,“ die in *Economica* 65 (1998) erschienen ist, mit dem „Preis der Vereinigung der Freunde des DIW für den besten Aufsatz 1984-1998/99 aufgrund des Deutschen Sozio-ökonomischen Panels (Zweiter Preis)“ ausgezeichnet. Eine Zusammenfassung der zentralen Forschungsergebnisse findet sich auf Seite 7-9 dieser Ausgabe von IZA compact.



+++ IZA öffnet seinen Wissenschaftlern JSTOR +++

Seit April diesen Jahres ermöglicht das IZA seinen wissenschaftlichen Mitarbeitern den Zugriff auf die elektronische Datenbank JSTOR. Damit ist das IZA neben der Bayerischen Staatsbibliothek München, der Georg-August-Universität Göttingen und der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main die vierte bundesdeutsche Institution, die ihren Wissenschaftlern

Zugang zu einer der effizientesten amerikanischen Zeitschriftendatenbanken gewährt. Zur Zeit bietet JSTOR Zugriff auf Volltextartikel aus über 100 wissenschaftlichen Fachzeitschriften verschiedenster Disziplinen, darunter Wirtschafts-, Bevölkerungs- und politische Wissenschaften sowie Mathematik und Statistik. Mit JSTOR gibt das IZA seinen Wissenschaftlern ein modernes und effizientes Rechercheinstrument an die Hand, das die Beschaffung wissenschaftlicher Informationen beschleunigt und somit den Fortgang der Forschung wesentlich erleichtert.



+++ IZA bezieht zweites Gebäude in Bonn +++

Das IZA befindet sich auf Expansionskurs. Dies drückt sich auch in der wachsenden Mitarbeiterzahl aus. Im Juni 2000 konnte das IZA dank der Unterstützung der Deutsche Post-Stiftung ein zweites Arbeitsgebäude beziehen, das sich in unmittelbarer Nachbarschaft des IZA-„Mutterhauses“ befindet. Auf diese Weise verfügt das IZA über optimale räumliche Arbeitsbedingungen im Zentrum des lukrativen Wissenschaftsstandortes Bonn. Auch IZA-Gastwissenschaftler profitieren davon, indem zur gleichen Zeit mehrere Gäste räumlich adäquat ausgestattet werden können.



GÄSTEPROGRAMM DES IZA

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

Lennart Flood
(Gothenberg University, Sweden)

Christian Dustmann
(University College London, UK)

Christoph M. Schmidt
(University of Heidelberg, Germany)

John Haisken-DeNew
(DIW, Berlin, Germany)

Michael Shields
(University of Leicester, UK)

Robert Wright
(University of Stirling, Scotland))

Scott M. Fuess
(University of Nebraska, USA)

Adriaan Kalwij
(University of Oxford, UK)

Kai Konrad
(Free University of Berlin, Germany)

Horst Entorf
(University of Würzburg, Germany)

Ekkehart Schlicht
(University of Munich, Germany)

Dennis Snower
(Birkbeck College, London, UK)

Maria Karanassou

(Birkbeck College, London, UK)

Hessel Oosterbeek
(University of Amsterdam, Niederlande)

Rebecca Blank
(University of Michigan, USA)

Christian Belzil
(Concordia University, Montreal, Canada)

Peder Pedersen
(University of Aarhus, Denmark)

Andrew Newell
(University of Sussex, UK)

Uwe Blien
(IAB Nürnberg, Germany)

T. Paul Schultz
(Yale University, USA)

Marc Regets
(National Science Foundation, USA)

Alessandro Cigno
(University of Florence, Italy)

Etienne Wasmer
(Université Libre de Bruxelles, Belgium)

Yves Zenou
(University of Southampton, UK)

Wayne A. Cornelius
(University of California, San Diego, USA)

Junsen Zhang
(Chinese University of Hong Kong)

Dan Hamermesh
(University of Texas at Austin, USA)

Barry R. Chiswick
(University of Illinois, Chicago, USA)

David Jaeger
(Princeton University, USA)

Anders Klevmarken
(Uppsala University, Sweden)

Jörn-Steffen Pischke
(MIT, USA)

Erik Plug
(University of Amsterdam, Niederlande)

Joop Hartog
(University of Amsterdam, Niederlande)

Wim Vijverberg
(University of Texas at Dallas, USA)

Stefan Bender
(IAB, Nürnberg, Germany)

Ira N. Gang
(Rutgers University, New Brunswick, USA)

Olaf Hübler
(University of Hannover, Germany)

Gil Epstein
(Bar-Ilan University, Ramat-Gan, Israel)

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.

- 97 A. Barrett**
Irish Migration: Characteristics, Causes and Con-sequences
- 98 J.P. Haisken-DeNew, C. M. Schmidt**
Industry Wage Differentials Revisited: A Longitudinal Comparison of Germany and USA
- 99 R. T. Riphahn**
Residential Location and Youth Unemployment: The Economic Geography of School-to-Work-Transitions
- 100 J. Hansen, M. Lofstrom**
Immigrant Assimilation and Welfare Participation: Do Immigrants Assimilate Into or Out-of Welfare?
- 101 L. Husted, H. S. Nielsen, M. Rosholm, N. Smith**
Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark
- 102 B. van der Klaauw, J. C. van Ours**
Labor Supply and Matching Rates for Welfare Recipients: An Analysis Using Neighborhood Characteristics
- 103 K. Brännäs**
Estimation in a Duration Model for Evaluating Educational Programs
- 104 S. Kohns**
Different Skill Levels and Firing Costs in a Matching Model with Uncertainty – An Extension of Mortensen and Pissarides
- 105 G. Brunello, C. Graziano, B. Parigi**
Ownership or Performance: What Determines Board of Directors' Turnover in Italy?
- 106 L. Bellmann, S. Bender, U. Hornsteiner**
Job Tenure of Two Cohorts of Young German Men 1979 – 1990: An analysis of the (West)German Employment Statistic Register Sample concerning multivariate failure times and unobserved heterogeneity
- 107 J. C. van Ours, G. Ridder**
Fast Track or Failure: A Study of the Completion Rates of Graduate Students in Economics
- 108 J. Boone, J. C. van Ours**
Modeling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work
- 109 G. J. van den Berg, B. van der Klaauw**
Combining Micro and Macro Unemployment Duration Data
- 110 D. DeVoretz, C. Werner**
A Theory of Social Forces and Immigrant Second Language Acquisition
- 111 V. Sorm, K. Terrell**
Sectoral Restructuring and Labor Mobility: A Comparative Look at the Czech Republic
- 112 L. Bellmann, T. Schank**
Innovations, Wages and Demand for Heterogeneous Labour: New Evidence from a Matched Employer-Employee Data-Set
- 113 R. Euwals**
Do Mandatory Pensions Decrease Household Savings? Evidence for the Netherlands
- 114 G. Brunello, A. Medio**
An Explanation of International Differences in Education and Workplace Training
- 115 A. Cigno, F. C. Rosati**
Why do Indian Children Work, and is it Bad for Them?
- 116 C. Belzil**
Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: Job Matching vs. Unobserved Heterogeneity
- 117 S. Bender, A. Haas, C. Klose**
IAB Employment Subsample 1975-1995. Opportunities for Analysis Provided by the Anonymised Subsample
- 118 M. A. Shields, M. E. Ward**
Improving Nurse Retention in the British National Health Service: The Impact of Job Satisfaction on Intentions to Quit
- 119 A. Lindbeck, D. J. Snower**
The Division of Labor and the Market for Organizations
- 120 P. T. Pereira, P. S. Martins**
Does Education Reduce Wage Inequality? Quantile Regressions Evidence from Fifteen European Countries
- 121 J. C. van Ours**
Do Active Labor Market Policies Help Unemployed Workers to Find and Keep Regular Jobs?
- 122 D. Munich, J. Svejnar, K. Terrell**
Returns to Human Capital under the Communist Wage Grid and During the Transition to a Market Economy
- 123 J. Hunt**
Why Do People Still Live in East Germany?
- 124 R. T. Riphahn**
Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits
- 125 F. Büchel, J. R. Frick**
The Income Portfolio of Immigrants in Germany - Effects of Ethnic Origin and Assimilation. Or: Who Gains from Income Re-Distribution?
- 126 J. Fersterer, R. Winter-Ebmer**
Smoking, Discount Rates, and Returns to Education
- 127 M. Karanassou, D. J. Snower**
Characteristics of Unemployment Dynamics: The Chain Reaction Approach
- 128 O. Ashenfelter, D. Ashmore, O. Deschênes**
Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work? Evidence From Randomized Trials in Four U.S. States
- 129 B. R. Chiswick, M. E. Hurst**
The Employment, Unemployment and Unemployment Compensation Benefits of Immigrants
- 130 G. Brunello, S. Comi, C. Lucifora**
The Returns to Education in Italy: A New Look at the Evidence
- 131 B. R. Chiswick**
Are Immigrants Favorably Self-Selected? An Economic Analysis
- 132 R. A. Hart**
Hours and Wages in the Depression: British Engineering, 1926-1938
- 133 D. N. F. Bell, R. A. Hart, O. Hübler, W. Schwerdt**
Paid and Unpaid Overtime Working in Germany and the UK
- 134 A. D. Kugler, G. Saint-Paul**
Hiring and Firing Costs, Adverse Selection and Long-term Unemployment
- 135 A. Barrett, P. J. O'Connell**
Is There a Wage Premium for Returning Irish Migrants?
- 136 M. Bräuninger, M. Pannenberg**
Unemployment and Productivity Growth: An Empirical Analysis within the Augmented Solow Model
- 137 J.-St. Pischke**
Continuous Training in Germany
- 138 J. Zweimüller, R. Winter-Ebmer**
Firm-specific Training: Consequences for Job Mobility
- 139 R. A. Hart, Y. Ma**
Wages, Hours and Human Capital over the Life Cycle
- 140 G. Brunello, S. Comi**
Education and Earnings Growth: Evidence from 11 European Countries
- 141 R. Hujer, M. Wellner**
The Effects of Public Sector Sponsored Training on Individual Employment Performance in East Germany
- 142 J. J. Dolado, F. Felgueroso, J. F. Jimeno**
Explaining Youth Labor Market Problems in Spain: Crowding-Out, Institutions, or Technology Shifts?
- 143 P. J. Luke, M. E. Schaffer**
Wage Determination in Russia: An Econometric Investigation
- 144 G. Saint-Paul**
Flexibility vs. Rigidity: Does Spain have the worst of both Worlds?
- 145 M.-S. Yun**
Decomposition Analysis for a Binary Choice Model
- 146 T. K. Bauer, J. P. Haisken-DeNew**
Employer Learning and the Returns to Schooling
- 147 M. Belot, J. C. van Ours**
Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms?
- 148 L. Goerke**
Employment Effects of Labour Taxation in an Efficiency Wage Model with Alternative Budget Constraints and Time Horizons
- 149 R. Lalive J. C. van Ours, J. Zweimüller**
The Impact of Active Labor Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment
- 150 J. DiNardo, K. F. Hallock, J.-St. Pischke**
Unions and the Labor Market for Managers
- 151 M. Ward**
Gender, Salary and Promotion in the Academic Profession
- 152 J. J. Dolado, F. Felgueroso, J. F. Jimeno**
The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal
- 153 A. S. Kalwij, M. Gregory**
Overtime Hours in Great Britain over the Period 1975-1999: A Panel Data Analysis
- 154 Michael Gerfin, Michael Lechner**
Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland
- 155 J. Hansen**
The Duration of Immigrants' Unemployment Spells: Evidence from Sweden
- 156 C. Dustmann, F. Fabbri**
Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK
- 157 P. Apps, R. Rees**
Household Production, Full Consumption and the Costs of Children
- 158 A. Björklund, T. Eriksson, M. Jäntti, O. Raaum, E. Österbacka**
Brother Correlations in Earnings in Denmark, Finland, Norway and Sweden Compared to the United States
- 159 P.-J. Jost, M. Kräkel**
Preemptive Behavior in Sequential Tournaments

M E I N U N G

Arbeitsmarkt und zehn Jahre deutsche Einheit



Als „Geschenk des Jahrhunderts“ ist die deutsche Wiedervereinigung bezeichnet worden und gilt doch bei vielen inzwischen als Danaer-Geschenk. Mit einem „Kaltstart“ sind wir unvermittelt zu „blühenden Landschaften“ aufgebrochen. Doch auf dem Weg dorthin blieben wir alsbald im Gelände stecken. Selbst wenn das hohe gegenwärtige Transforniveau in den Osten bestehen bleibt, wird es noch mindestens 30 Jahre dauern, bis buchhalterisch eine Konvergenz beispielsweise der öffentlichen Infrastruktur mit der des Westens erreicht ist.

Der stockende Aufholprozeß wird vielfach auf falsche ökonomische Weichenstellungen nach der Wiedervereinigung zurückgeführt. Es ist allerdings müßig, die Ursachen der Fehlentwicklungen nur bei der Politik zu suchen. Auch die Zunft der Ökonomen muß Fehler eingestehen. Die Metapher vom bloßen „Kaltstart“, der zu unvorbereiteten Übertragung der sozialen Marktwirtschaft Westdeutschlands auf die ostdeutschen Verhältnisse, ist irreführend. Ebenso wenig hätte eine Aufwärmrunde den ostdeutschen Trabbi in die Pole-Position gebracht. Was in Wirklichkeit anstand, war ein Austausch des Motors - und eigentlich der Karosserie gleich mit.

Kern des Mißverständnisses ist die Fehldeutung der Rolle der Lohnkosten für die Misere im Osten. Es ist einfach falsch, in den hohen Löhnen nach der 1:1 eingeführten Währung und ihrem raschen Anstieg den Hauptfaktor für die Beschäftigungsprobleme zu sehen. Die Produktpalette der alten DDR war nun einmal weitgehend unverkäuflich geworden - auch in Osteuropa.

So liegt die effektive Arbeitslosenquote, die die registrierte und versteckte Arbeitslosigkeit erfaßt, in Ostdeutschland heute immer noch bei über 30%. Nach einer gesamtwirtschaftlichen „Milchmädchenrechnung“ unter Vernachlässigung aller strukturellen Aspekte wäre heute eine Lohnsenkung um weit über 80% notwendig, um dort Vollbeschäftigung zu schaffen. Der Ratschlag, sich auf den Lohnfaktor zu konzentrieren, war und ist deshalb so lebensfremd wie die Vorstellung, der ostdeutsche Arbeitsmarkt funktioniere nach dem Lehrbuch der liberalen Ökonomie.

Im übrigen wird das wirkliche Ausmaß der Lohnangleichung häufig überschätzt, denn ein Ost-West-Vergleich der Tariflöhne führt schnell auf einen Holzweg. Im Westen liegen die Tariflöhne oft deutlich unter den tatsächlichen Verdiensten. Im Osten nehmen die meisten Firmen überhaupt nicht an Tarifverhandlungen teil. Tariflöhne gelten daher häufig gar nicht oder werden ignoriert. Lohnzusatzleistungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld sind dort noch spürbar niedriger als im Westen. In lohnpolitischer Hinsicht erweist sich der ostdeutsche Arbeitsmarkt viel kreativer und flexibler als sein Ruf.

Gemessen am Westniveau haben sich die effektiven Löhne der Ostdeutschen also keineswegs so weit von der Produktivität entfernt, wie das in der öffentlichen Diskussion gerne unterstellt wird. Zudem sind pauschale Produktivitätsvergleiche trügerisch: Sie überzeugen nur in Sektoren mit überregional gehandelten Gütern, nicht aber dort, wo die Wirtschaft vom öffentlichen Sektor oder von der lokalen Kaufkraft abhängt.

Wir müssen heute damit rechnen, daß der Arbeitsmarkt im Osten noch lange Zeit anderen Gesetzmäßigkeiten folgen wird als im Westen. So ist trotz der hohen Arbeitslosigkeit das tatsächlich geleistete Arbeitsvolumen pro Erwerblichem in den neuen Bundesländern heute ähnlich hoch wie im alten Bundesgebiet. Auch das überdurchschnittliche Ausbildungsniveau der Ostdeutschen ist - im Gegensatz zum Westen - kein ausreichender Schutzschild gegen einen Arbeitsplatzverlust.

Allerdings hat die Fortsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bisherigen Zuschnitts keine Zukunft. Ökonomisch betrachtet ist sie trotz ihrer sozialpolitisch stabilisierenden Funktion weitgehend gescheitert, sieht man einmal von einzelnen Weiterbildungsaktivitäten ab. Der politische Streit darüber wird jedoch fortauern, solange wir nicht eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation der Arbeitsmarktpolitik etablieren, wie sie im Ausland längst Standard ist.

Strukturell kennzeichnen die ostdeutsche Wirtschaft im innerdeutschen Vergleich trotz mancher Fortschritte nach wie vor eine Überbeschäftigung im öffentlichen Sektor und ein unterentwickelter Dienstleistungsbereich. Die durch den Umbruch gegebene Chance zur Entwicklung einer modernen Dienstleistungsökonomie, die den Herausforderungen der Informationsgesellschaft genügt, wurde bisher nicht ausreichend genutzt. Gravierende strukturelle Defizite sind auch in der mangelhaften Exportorientierung zu sehen. Die sich am Horizont abzeichnende Osterweiterung der Europäischen Union bietet eine aussichtsreiche Möglichkeit, hier aufzuholen. Nichts geht freilich ohne eine energische Fortsetzung des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur. Hier bleibt auch in Zukunft gesamtstaatliche Hilfe nötig.

K. F. Zimmermann



Forschungsinstitut
zur Zukunft
der Arbeit

IMPRESSUM

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