

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

AB

IAB-Forum

2/2010

Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Balanceakt

Zuwanderung steuern, Integration fördern

■ Richtung wechseln

Deutschland muss umsteuern. Gezielte Zuwanderung ist angesichts des demografischen Wandels notwendig, um dem wachsenden Fachkräftedarf zu begegnen.

■ Weg sichern

Mit der uneingeschränkten Dienstleistungsfreiheit in der EU droht in arbeitsintensiven Branchen Lohndumping. Um sich dagegen abzusichern, ist die Ausweitung von Mindestlöhnen erforderlich.

■ Kurs halten

Der Sparkurs der Bundesregierung geht im Kern in die richtige Richtung. Langfristig wird auch der Arbeitsmarkt von der Haushaltskonsolidierung profitieren.

IAB-Forum 2005 bis 2010



Wirksame und unabhängige Politikberatung durch exzellente Wissenschaft – das ist der gesellschaftliche Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Diesen Auftrag erfüllt das IAB auch dadurch, dass es seine Forschungsergebnisse in Medien für Wissenschaft und Praxis veröffentlicht. Mit dem zweimal jährlich erscheinenden Magazin „IAB-Forum“ bietet das Institut Arbeitsmarktexperten aus Arbeitsverwaltung, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft seit dem Jahr 2005 eine reiche Mischung aus der ganzen Bandbreite seiner Forschungsarbeiten. Jede Ausgabe hat einen Themenschwerpunkt. Darüber hinaus finden Sie eine Fülle von weiteren Beiträgen und Rubriken zu verschiedenen Themen, in denen sich die Türe zum IAB und seinen vielfältigen Nahtstellen zu Wissenschaft und Praxis öffnet.

In der Reihe „IAB-Forum“ sind bisher folgende Ausgaben erschienen:

- **Orchesterprobe:** Arbeitsmarktreformen – Die Instrumente im Zusammenspiel (1/2005)
- **Tafelsilber:** Bildung ist das Letzte, das wir verscherbeln dürfen (2/2005)
- **Handwerk:** Die Arbeitsmarktreform bekommt Konturen (1/2006)
- **Kraftakt:** Wenn Alt und Jung gemeinsam anpacken, lässt sich der Generationenkonflikt entschärfen (2/2006)
- **Lichtblicke:** Wie Niedrigverdiener aus dem Schatten des Arbeitsmarktes treten könnten (1/2007)
- **Wachstumsstütze:** Was man gegen den drohenden Fachkräftemangel unternehmen kann (2/2007)
- **Spurwechsel:** In neuen Erwerbsformen unterwegs durch die Arbeitswelt (1/2008)
- **Sprunghöhe:** Das Beschäftigungsziel immer fest im Blick (2/2008)
- **Gleichstellung:** Wo Frauen und Männer in der Arbeitswelt stehen (1/2009)
- **Krisencheck:** Eine Inspektion des deutschen Arbeitsmarktes mit Serviceempfehlungen (Spezial 2009)
- **Reifegrad:** Der deutsche Arbeitsmarkt 20 Jahre nach dem Mauerfall (2/2009)
- **Schlüsselfrage:** Berufliche Weiterbildung zwischen Anspruch und Wirklichkeit (1/2010)
- **Balanceakt:** Zuwanderung steuern, Integration fördern (2/2010)

<http://www.iab.de/de/publikationen/forum.aspx>

E-Mail: IAB-Bestellservice@wbv.de, Webshop: www.iabshop.de

Editorial



Prof. Dr. Joachim Möller
ist Direktor des IAB.
joachim.moeller@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de

„Diejenigen, die hierher kommen, sind im Allgemeinen von der ignorantesten, dümsten Sorte ihrer Nation [...]. Wenn es nicht gelingt, ihren Zustrom von dieser in andere Kolonien zu lenken, werden sie uns bald an Zahl übertreffen.“ Mit diesen Worten belegte Benjamin Franklin, einer der Gründerväter der USA, deutsche Einwanderer in die damals noch englische Kolonie Pennsylvania. Gut zweieinhalb Jahrhunderte später beherrschen zwei Bücher über Monate die deutschen Bestsellerlisten: „Deutschland schafft sich ab“, Thilo Sarrazins Streitschrift über die mutmaßliche Integrationsverweigerung von Migranten und die vermeintlich drohende Majorisierung der Deutschen durch tendenziell ungebildete Muslime – und „Das Ende der Geduld“, in dem die Berliner Jugendrichterin Kirsten Heisig ein konsequenteres Vorgehen gegen jugendliche Gewalttäter, die zu einem nicht geringen Teil aus Einwandererfamilien stammen, anmahnte. Beides zeigt: Das Thema „Migration und Integration“ bewegt schon immer die Gemüter, nicht nur in Deutschland. Dabei scheint keineswegs nur die Kraft des Sacharguments die Debatte um dieses Thema zu prägen. Gerade die Wissenschaft ist gefordert, Vorurteilen und Emotionen mit empirisch fundierten Analysen zu begegnen.

Die Relevanz des Themas – auch für die Arbeitsmarktforschung – steht dabei außer Frage: Bereits ein knappes Fünftel der hiesigen Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund, Tendenz steigend. Zudem könnte der demografische Wandel die Rekrutierung von Fachkräften erschweren. Daher gilt es, das Beschäftigungspotenzial der hier lebenden Migranten auszuschöpfen und qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland zu gewinnen. Beides hängt zusammen. Je besser die Integration gelingt, desto attraktiver wird Deutschland für Zuwanderer. Doch sowohl die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Migranten als auch

die gezielte Steuerung der Zuwanderung sind schwierige Unterfangen, für die es keine Patentlösungen gibt. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft sind gleichermaßen gefordert, diesen Balanceakt zu meistern.

Das IAB widmet sich den arbeitsmarktrelevanten Aspekten dieser Thematik seit Jahren sehr intensiv. Dies spiegelt sich in der Vielfalt der Beiträge in diesem Heft wider. An der Migrations- und Integrationsforschung des IAB sind unterschiedliche Forschungsbereiche beteiligt. So ist etwa die Qualifikation von Migranten ein Forschungsfeld, das im Forschungsbereich „Bildung und Erwerbsverläufe“ bearbeitet wird. Der Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ untersucht, welchen Beitrag Migranten zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials leisten. Der Forschungsbereich „Europäische Integration und Internationaler Vergleich“ widmet sich vor allem den Arbeitsmarktwirkungen der Migration. Um die vielfältigen Forschungsaktivitäten des IAB auf diesem Gebiet zu bündeln und Impulse für die Weiterentwicklung der IAB-Forschung zu setzen, besteht seit längerem eine bereichsübergreifende Arbeitsgruppe.

Wir möchten Dr. Carola Burkert, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalen Forschungsnetz des IAB und Leiterin der Arbeitsgruppe „Migration und Integration“, für die inhaltliche Betreuung dieses Heftes danken. Unser Dank gilt außerdem Prof. Dr. Herbert Brücker, Leiter des Forschungsbereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“, der als international ausgewiesener Migrationsexperte ebenfalls maßgeblich zum Gelingen dieser Ausgabe beigetragen hat.

Ihr

Joachim Möller Ulrich Walwei

Inhalt

Themenschwerpunkt Migration – Integration

- 

■ 04 **Brain Gain oder Brain Drain**
 Deutschland und Europa fallen im Wettbewerb um die besten Köpfe zurück
 von Herbert Brücker
- 12 **Mehr oder minder**
 Wer kommt nach Öffnung der Arbeitsmärkte?
 von Timo Baas
- 18 **Gewinner und Verlierer**
 Einheimische Arbeitskräfte profitieren von Zuwanderung
 von Herbert Brücker und Elke J. Jahn
- 

■ 24 **Standpunkt**
 Mindestlohn muss die Dienstleistungsfreiheit in der EU absichern
 von Joachim Möller
- 28 **Gewappnet und gerüstet**
 Die Datens(ch)ätze des IAB sind eine Fundgrube für die Migrations-
 und Integrationsforschung
 von Daniela Hochfellner
- 38 **Fördern und Fordern**
 Deutschland, Dänemark und die Niederlande haben ihre
 Integrationsbemühungen verstärkt
 von Regina Konle-Seidl
- 

44 **Licht und Schatten**
 Die Situation von Aussiedlern und Spätaussiedlern
 auf dem deutschen Arbeitsmarkt
 von Daniela Hochfellner und Rüdiger Wapler
- 50 **Berufsbezogene Deutschförderung und berufliche Weiterbildung von
 Arbeitslosen mit Migrationshintergrund**
 Eine Wirkungsanalyse
 von Axel Deeke



Weitere Themen

- 60 **Haushaltskonsolidierung und gesamtwirtschaftliche Beschäftigung**
Jobwunder trotz Sparpaket
von Michael Feil und Ulrich Walwei

- 66 **Effekte der Weltwirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt**
Jugendliche tragen die Hauptlast
von Lutz Bellmann und Friedrich Buttler

- 78 **Durch Zufall zum Erkenntnisgewinn**
Emu trifft Pinguin
von Michael Müntnich, Torben Schewe und Gesine Stephan

- 86 **Wirtschaftsnobelpreis 2010**
Elfenbeinturm – nein danke!
von Alfred Garloff, Joachim Möller und Gesine Stephan



Rubriken

- 32 **Projekte**
Wichtige Forschungsvorhaben zum Thema „Migration und Integration“ im Überblick

- 56 **Publikationen**
Aktuelle Publikationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB

- 72 **Personen**
Neuigkeiten aus der Abteilung „Leute“

- 84 **Presse**
Das IAB in den Medien

- 92 **Podium**
Eine Auswahl aus dem Veranstaltungsprogramm

- 104 **IAB-Kurzbericht**
Grafikservice im Internet

- 104 **Impressum**

Brain Gain oder Brain Drain

Deutschland und Europa fallen im Wettbewerb um die besten Köpfe zurück

Deutschland und viele andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union leiden unter einem „Brain Drain“, das heißt es wandern mehr qualifizierte Arbeitskräfte ab als zuwandern. Die Gewinner sind Australien, Kanada und die USA, also Länder, die die Zuwanderung nach Humankapitalkriterien steuern. Deutschland könnte, auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, von einem Anstieg der Zuwanderung und einem verbesserten Qualifikationsmix der Zuwanderer profitieren.

Zuwanderung kann die Wohlfahrt der Einwanderungsländer auf vielfältige Weise beeinflussen: Über den Arbeitsmarkt, über das Wirtschaftswachstum und den technischen Fortschritt, über die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen sowie über Preisänderungen für Güter und Dienstleistungen. Theoretische und empirische Erkenntnisse sprechen dafür, dass die Einwanderungsländer insgesamt durch Zuwanderung gewinnen, auch wenn einzelne Gruppen verlieren können. Insbesondere unter den Bedingungen des demografischen Wandels kann Zuwanderung zu erheblichen Gewinnen für die Einwanderungsländer führen. Die gesamtwirtschaftlichen Gewinne der Zuwanderung und ihre Verteilungswirkungen hängen jedoch erheblich vom Qualifikationsniveau der Migrantinnen und Migranten ab. Je höher die Qualifikation der Zuwanderer, desto höher sind die zu erwartenden Gewinne (siehe Kasten „Warum profitieren Einwanderungsländer von qualifizierter Zuwanderung?“ auf S. 11).

Deutschland wäre gut beraten, die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte schon heute zu forcieren. In fast allen Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wird der demografische Wandel zu einem erheblichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führen. Daher wird sich der Wettbewerb um qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte in den nächsten Jahrzehnten verschärfen. Vor diesem Hintergrund

hat das IAB gemeinsam mit einer international zusammengesetzten Forschungsgruppe in einer im Jahr 2009 erschienenen Studie für die Fondazione Rodolfo DeBenedetti untersucht, welche Auswirkungen dieser Wettbewerb um die besten Köpfe für die Einwanderungsländer haben wird.

Deutschland und die EU leiden unter einem „Brain Drain“

Einer der wichtigsten Befunde der Studie: Keineswegs alle entwickelten Länder verzeichnen einen „Brain Gain“, also einen Nettogewinn an qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften durch Zuwanderung. Vielmehr leiden viele OECD-Länder, insbesondere in der Europäischen Union (EU), unter einem „Brain Drain“ – es wandern also mehr Hochqualifizierte ins Ausland ab als Hochqualifizierte aus dem Ausland zuwandern.

Auf der Basis von Volkszählungsdaten aus den Jahren 2000/01 lässt sich zeigen, dass die Zuwanderung Hochqualifizierter in die OECD-Länder höchst ungleich verteilt ist: 73 Prozent der Zuwanderer mit abgeschlossener Hochschulbildung entfielen auf die klassischen Einwanderungsländer Australien, Kanada, Neuseeland und USA, 22 Prozent auf die bevölkerungsstärkere EU, davon nur fünf Prozent auf Deutschland. Dabei stammen gut 60 Prozent der Migranten mit Hochschulbildung aus Schwellen- und Entwicklungsländern, knapp 40 Prozent aus der OECD selbst.



Von den Migranten mit abgeschlossener Hochschulbildung aus der OECD selbst nehmen die vier klassischen Einwanderungsländer 70 Prozent, die EU 25 Prozent und Deutschland 6,6 Prozent auf. Vor allem aber leiden die Mitgliedsstaaten der EU unter einem „Brain Drain“, also einem Nettoverlust von Hochschulabsolventen in andere OECD-Länder: So wurden in den Jahren 2000/01 5,1 Millionen Hochschulabsolventen aus den Mitgliedsstaaten der EU in anderen OECD-Ländern gezählt, aber nur 2,1 Millionen Hochschulabsolventen aus anderen OECD-Ländern in den Mitgliedsstaaten der EU. 8,8 Prozent der deutschen Hochschulabsolventen leben in anderen OECD-Ländern, aber nur 5,4 Prozent der Hochschulabsolventen in Deutschland stammen aus anderen OECD-Ländern. Am stärksten ist Großbritannien von diesem „Brain Drain“ betroffen: Während 19,1 Prozent der britischen Hochschulabsolventen in anderen OECD-Ländern leben, stammen nur 6,6 Prozent der Hochschulabsolventen in Großbritannien aus anderen OECD-Ländern (vgl. Abbildung 1).

Im Zensusjahr 2000/01 entsprach die Nettozuwanderung von Hochschulabsolventen aus Nicht-OECD-Ländern in die EU-15 (alle Mitgliedsstaaten vor der EU-Ost-Erweiterung im Jahr 2004) in etwa der Nettoabwanderung aus den EU-15-Ländern in andere OECD-Länder (vgl. Abbildung 2). Dasselbe gilt für Deutschland. Allerdings wissen wir nicht, wie viele deutsche Hochschulabsolventen außerhalb der OECD leben. Seitdem ist die Auswanderung von Deutschen, die im Durchschnitt deutlich höher qualifiziert sind als die im Lande verbleibende einheimische Bevölkerung, stark gestiegen, während die Zuwanderung aus anderen Ländern deutlich zurückgegangen ist. Damit dürfte sich die Bilanz gegenüber der letzten Volkszählungswelle 2000/01 deutlich verschlechtert haben. Es ist deshalb davon auszugehen, dass Deutschland inzwischen unter einem „Brain Drain“ leidet: Es leben mehr Hochschulabsolventen im Ausland, als aus dem Ausland nach Deutschland eingewandert sind. Genaueren Aufschluss werden allerdings erst die Volkszählungsdaten ergeben, die gegenwärtig in den meisten OECD-Staaten erhoben werden.

Warum verzichten viele Einwanderungsländer auf eine gezielte Zuwanderung von Hochqualifizierten?

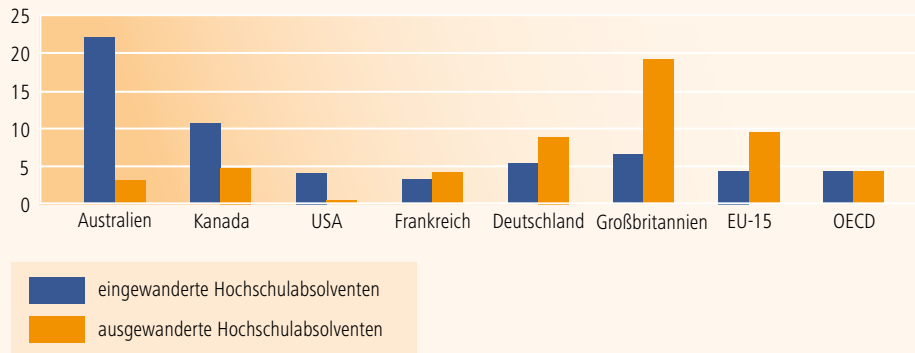
Obwohl zahlreiche Argumente dafür sprechen, dass die Einwanderungsländer von qualifizierter Zuwanderung profitieren, setzen nur relativ wenige OECD-Länder auf eine gezielte Zuwanderung (hoch-)qualifizierter Arbeitskräfte. Zu diesen Ländern gehören traditionell Australien, Kanada, Neuseeland und, mit erheblichen Einschränkungen, die USA. Großbritannien hat in den vergangenen Jahren nach dem Vorbild von Kanada und Australien ein Punktesystem zur Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten eingeführt, eine ähnliche Politik verfolgt Tschechien.

Die meisten anderen Länder verzichten entweder ganz auf eine Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikationskriterien oder setzen eine solche Politik nicht konsistent um. Deutschland bildet hier keine Ausnahme. Zwar wurden mit Einführung der „Greencard“ für IT-Spezialisten, der Reform des Einwanderungsrechts im Jahr 2005 und seiner erneuten Novellierung im Jahr 2009 neue Möglichkeiten für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten geschaffen. Allerdings wurde die Einkommensgrenze für die Gruppe der hochqualifizierten Arbeitskräfte mit rund 85.000 Euro (seit 2009: 66.500 Euro) fast prohibitiv hoch angesetzt, so dass von diesen Regelungen pro Jahr bislang weniger als 1.000 Personen Gebrauch machen. Quantitativ bedeutender sind andere Regelungen, wie die für die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften, die eine Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit voraussetzt, oder die konzerninterne Entsendung von Mitarbeitern. Diese Regelungen nutzen pro Jahr rund 30.000 Arbeitskräfte. Bei einer Bruttozuwanderung von rund 600.000 Arbeitskräften pro Jahr sind diese Zahlen jedoch viel zu gering, um tatsächlich von einem „Brain Gain“ sprechen zu können. Ein Lichtblick ist die deutlich steigende Zahl ausländischer Studenten in Deutschland, die auf Initiative der Europäischen Kommission europaweit seit einigen Jahren erleichtert einwandern können. Aber auch hier gilt, dass Deutschland von einer solchen Regelung nur profitieren kann, wenn die ausländischen Studenten nach ihrem Studium in Deutschland bleiben.

Abbildung 1

Eingewanderte Hochschulabsolventen aus der OECD bzw. ausgewanderte Hochschulabsolventen aus dem Herkunftsland in der OECD in den Jahren 2000/2001

in Prozent der Hochschulabsolventen des jeweiligen Landes



Lesebeispiel: 8,8 Prozent der deutschen Hochschulabsolventen leben in anderen OECD-Ländern.

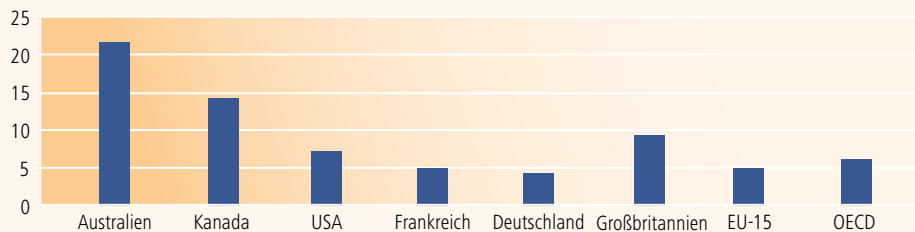
5,4 Prozent der Hochschulabsolventen in Deutschland stammen aus anderen OECD-Ländern.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des Datensatzes von Beine et al. (2007).

Abbildung 2

Eingewanderte Hochschulabsolventen aus Nicht-OECD-Ländern in den Jahren 2000/2001

in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des Datensatzes von Beine et al. (2007).

©IAB

Angesichts der potenziellen Gewinne durch die Zuwanderung von Hochqualifizierten stellt sich die Frage, warum so viele Länder darauf verzichten, Zuwanderung gezielt nach Humankapitalkriterien wie Bildung, Beruf und Sprachkompetenz zu steuern. In der eingangs zitierten Studie wurden deshalb die Ursachen für den Verzicht auf eine gezielte Zuwanderungssteuerung näher untersucht. Befragungen der Bevölkerung zeigen, dass ideologische Werte, aber auch Kosten-Nutzen-Abwägungen die Einstellungen der Bevölkerung zur Zuwanderung beeinflussen. Tatsächlich wirkt sich die Zuwanderung von gering- bzw. hochqualifizierten

Arbeitskräften unterschiedlich auf die einzelnen Gruppen in einer Gesellschaft aus. Gruppen mit hohem Einkommen und hohen Qualifikationen gewinnen eher durch die Zuwanderung Geringqualifizierter, weil dadurch die Nachfrage nach ihren Qualifikationen am Arbeitsmarkt steigt und sie überproportional von Preissenkungen für spezifische Güter und Dienstleistungen etwa in der Altenpflege oder im Hotel- und Gaststättengewerbe profitieren. Allerdings werden diese Gruppen stärker durch die fiskalischen Kosten der Zuwanderung Geringqualifizierter belastet. Dagegen führt die Zuwanderung Geringqualifizierter mit höherer Wahrschein-

lichkeit zu Verlusten für die einheimische Bevölkerung mit niedrigem Einkommen, weil diese stärker mit den Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt konkurriert und weniger von Preissenkungen für bestimmte Güter und Dienstleistungen profitiert. Sie gewinnt eher durch die Zuwanderung Höherqualifizierter, während Einheimische mit hohem Einkommen hierdurch weniger gewinnen oder möglicherweise auch verlieren können.

Der Medianwähler, also der Wähler, der sich in Hinblick auf seine Einstellungen und Werte, aber auch seine sozialen und ökonomischen Charakteristika in der Mitte der Gesellschaft befindet, würde von einer höheren Qualifikation der Zuwanderer profitieren. Modelle, die das Verhalten von Regierungen durch die Orientierung am Medianwähler erklären, können deshalb schwer begründen, warum so viele Länder auf eine Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikationskriterien verzichten. Plausibler sind Ansätze, die auf die Rolle organisierter Interessensgruppen und deren Einfluss auf die Einwanderungspolitik verweisen. Solche Gruppen sind große Unternehmen, Berufsverbände und

Gewerkschaften, Industrie- und Arbeitgeberverbände, mitunter auch Bürger- und Wählerinitiativen. Für die USA kann gezeigt werden, dass sowohl die Einwanderungsgesetzgebung als auch ihre Umsetzung, etwa durch die Vergabe von Visa für bestimmte Berufsgruppen, erheblich von organisierten Interessensgruppen beeinflusst wurden. Dabei zeigt sich, dass höher qualifizierte und besser verdienende Gruppen, die von der Zuwanderung gering qualifizierter Zuwanderer profitieren, ihre Interessen stärker durchsetzen können als Gruppen mit geringen Einkommen. Dies erklärt unter anderem, dass das Qualifikationsniveau der Zuwanderer in den USA zwar erheblich höher als in Deutschland ist, aber niedriger als in Kanada. Vor allem im Süden der USA wird die Zuwanderung von geringer qualifizierten Arbeitskräften toleriert und von wichtigen Interessengruppen wie den Farmern gefördert.

Zudem führt eine Steigerung des Anteils hochqualifizierter Migranten typischerweise auch zu einem Anstieg der Zuwanderung insgesamt. Denn Zuwanderung ist sehr pfadabhängig: Bereits bestehende nationale, ethnische



und soziale Netzwerke senken die Informations- und Suchkosten, aber auch die sozialen und psychischen Kosten der Wanderung. Vorhergehende Migrationsepisoden bestimmen deshalb maßgeblich die Struktur künftiger Migration. Es kann immer nur ein Teil der Zuwanderung nach Qualifikationskriterien gesteuert werden. Denn erhebliche Anteile entfallen auf Familienzusammenführung, humanitäre Migration und ähnliche nicht-wirtschaftliche Einwanderungsgründe. Dies gilt auch für klassische Einwanderungsländer wie Australien, Kanada und Neuseeland. Wenn der Qualifikationsmix der Zuwanderung spürbar verbessert werden soll, müsste folglich die Zahl der geringqualifizierten Zuwanderer nach Deutschland und in andere Länder ebenfalls erheblich steigen. Genau dies ist aber in den meisten Einwanderungsländern von der Bevölkerung nicht gewollt. Breite Bevölkerungsschichten erwarten, dass sie durch mehr Zuwanderung wirtschaftlich und sozial verlieren. Rein ökonomisch sind diese Ängste häufig nicht berechtigt. Im Gegenteil: Der Medianwähler könnte durch einen Anstieg der Zuwanderung und einer Verbesserung des Qualifikationsmix profitieren. Überfremdungsängste und ähnliche Motive spielen hier jedoch eine gewichtige Rolle. Diese Ängste stellen vermutlich eines der wichtigsten Hindernisse für eine gezielte Steuerung der Zuwanderung dar.

Welche Folgen hätte ein Wettbewerb um die besten Köpfe für die Sende- und Empfängerländer?

Die Widerstände gegen eine Ausweitung der Zuwanderung und deren Steuerung nach Qualifikationskriterien sind zwar hoch. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist jedoch zu erwarten, dass sich das Gleichgewicht zwischen den Kräften verschiebt, und immer mehr Länder ihre Grenzen für qualifizierte und hochqualifizierte Migranten öffnen werden. Erste Ansätze sind in vielen Ländern bereits zu erkennen. Diese Entwicklung wirft vor allem in Schwellen- und Entwicklungsländern die Befürchtung auf, erhebliche Teile ihres Humankapitals zu verlieren. Neuere theoretische und empirische Erkenntnisse deuten darauf hin, dass dies nicht zwingend so sein muss. Die traditionelle Theorie des „Brain Drain“ ging davon aus, dass der Bestand an Humankapital in einem Land gegeben ist, so dass die Abwanderung

von Hochqualifizierten zwangsläufig zu einem Verlust an Humankapital in den Sendeländern führt. Demgegenüber berücksichtigen die jüngeren Theorien des „Beneficial Brain Drain“, dass die individuelle Entscheidung, in Bildung zu investieren, von den Migrationsaussichten abhängt. Dafür sprechen zwei Argumente: Erstens steigt durch Migration der Ertrag von Bildungsinvestitionen, weil in den Zielländern ein höheres Einkommen erreicht werden kann. Zweitens hängt die Chance, in ein Hocheinkommensland zu wandern, häufig vom Bildungsstand ab, so dass auch dann eine hohe Rendite der Bildungsinvestition zu erwarten ist, wenn die Migranten im Zielland keine qualifizierte Tätigkeit ausüben. Beides kann – wenn auch nicht zwangsläufig – dazu führen, dass am Ende in den Sendeländern die Qualifikation der verbleibenden Bevölkerung steigt, obwohl Teile der gut ausgebildeten Arbeitskräfte auswandern. Dem steht gegenüber, dass die Anreize für Regierungen, in öffentliche Bildungseinrichtungen zu investieren, sinken, weil die Erträge der öffentlichen Bildungsinvestitionen dann in anderen Ländern realisiert werden. Solche Tendenzen kön-



nen beispielsweise auf den Philippinen beobachtet werden, wo die massive Auswanderung qualifizierter Pflegekräfte zu einem Rückgang von Bildungsinvestitionen des Staates geführt hat. Wenn aber der Staat weniger in Bildung und Ausbildung investiert, kann das Qualifikationsniveau der Bevölkerung sinken.

Die Gefahr, dass die Anwerbung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften dazu führt, dass das Bildungs- und Ausbildungsniveau der verbleibenden Arbeitskräfte in den Sendeländern fällt, besteht also weiter. Dies ist nicht nur ein Problem der Sendeländer. Zwar steigt weltweit der Bestand qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte in Schwellen- und Entwicklungsländern, besonders in Süd- und Südostasien. Wenn immer mehr Länder in den Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte eintreten, kann dies aber dazu führen, dass die Regierungen der Sendeländer ihre öffentlichen Bildungsausgaben immer stärker senken, bis der Bestand wanderungsbereiter Arbeitskräfte mit hohen Qualifikationen ebenfalls zurückgeht. Dies hätte auch negative Wirkungen auf die Empfängerländer: Sie könnten immer weniger qualifizierte Arbeitskräfte durch Zuwanderung gewinnen.

Fazit

Länder mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen verzeichnen nicht zwangsläufig auch einen „Brain Gain“. Im Gegenteil: Die zunehmende internationale Mobilität hochqualifizierter Arbeitskräfte innerhalb der OECD führt dazu, dass viele EU-Staaten, darunter auch Deutschland, inzwischen unter einem „Brain Drain“ leiden. Die Ursachen sind vielfältig: Bildungssystem, Sprache und Einkommenschancen beeinflussen die Wanderungsentscheidungen qualifizierter Arbeitskräfte. Der vermutlich wichtigste Faktor ist jedoch die Einwanderungspolitik. Empirisch zeigt sich, dass Länder, die die Zuwanderung gezielt nach Humankapitalkriterien wie Bildung, Beruf, Sprachkompetenz und beruflichen Erfahrungen steuern, zumindest langfristig ein deutlich höheres Qualifikationsniveau ihrer Migranten und eine bessere Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft erreichen. Dies ist nur längerfristig zu realisieren und setzt zudem einen deutlichen Anstieg der Zuwanderungszahlen insgesamt vo-

raus, da immer nur ein begrenzter Teil der Zuwanderung gesteuert werden kann. Im Zuge des demografischen Wandels steigen die potenziellen Gewinne durch Zuwanderung, so dass eine veränderte Einwanderungspolitik erhebliche Renditen abwerfen kann.

Wenn immer mehr Länder durch eine gezielte Einwanderungspolitik in einen Wettbewerb um qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte treten, kann dies dazu führen, dass die öffentlichen Bildungsinvestitionen in den Sendeländern sinken, bis auch der Bestand qualifizierter und wanderungsbereiter Arbeitskräfte schrumpft. Daher sollten sich die wichtigsten Einwanderungsländer politisch koordinieren um ein „race to the top“, also eine immer selektivere Einwanderungspolitik, zu vermeiden. Zudem sollten die Einwanderungsländer die Sendeländer etwa im Rahmen der Entwicklungspolitik zumindest teilweise für den Verlust öffentlicher Bildungsinvestitionen kompensieren, damit diese auch weiterhin öffentliche Mittel in Schulen und Hochschulen investieren.

Literatur

Beine, Michel; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (2007): Measuring international skilled migration: new estimates controlling for age of entry, *World Bank Economic Review*, 21(2), S. 249–254.

Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Facchini Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2009): The Battle of Brains: How to Attract Talent, *Fondazione Rodolfo DeBenedetti*, <http://www.frdb.org>.

Bonin, Holger (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004. *IZA Discussion Paper No. 2444*.

Niebuhr, Annkathrin (2010): Migration and innovation: Does cultural diversity matter for regional R&D activity? In: *Papers in Regional Science*, 89(3), S. 563–585.



Warum profitieren Einwanderungsländer von qualifizierter Zuwanderung?

- Erstens sind in Volkswirtschaften mit unvollkommenen Arbeitsmärkten und Arbeitslosigkeit die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und die Wirkungen auf die Einkommensverteilung bei Zuwanderung Hochqualifizierter günstiger als bei der Zuwanderung von Geringqualifizierten. Jüngeren empirischen Erkenntnissen zufolge ist Zuwanderung gesamtwirtschaftlich weitgehend neutral für den Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit kann durch Zuwanderung sogar sinken, wenn Zuwanderer in Arbeitsmarktsegmente mit einer überdurchschnittlichen Lohnflexibilität wandern. Das ist vor allem bei jungen und überdurchschnittlich hochqualifizierten Zuwanderern der Fall (vgl. den Beitrag „Arbeitsmarktwirkungen der Migration“ von Herbert Brücker und Elke Jahn in diesem Heft).
- Zweitens kann durch kulturelle Vielfalt und die Anwerbung von hochqualifizierten Zuwanderern der technische Fortschritt beschleunigt und damit das langfristige Wirtschaftswachstum erhöht werden. Wie eine aktuelle Studie von Annekathrin Niebuhr zeigt, ist dies auch in Deutschland der Fall.
- Drittens verbessert sich mit der Qualifikation der Zuwanderer auch deren Integration in den Arbeitsmarkt. Zwar sind Ausländer in Deutschland rund doppelt so häufig arbeitslos wie Einheimische. Allerdings sinkt der Anteil arbeitsloser Migranten mit zunehmender Qualifikation deutlich.
- Viertens steigen die Gewinne für den Wohlfahrtsstaat mit dem Qualifikationsniveau der Zuwanderer. In Deutschland würde das Erwerbspersonenpotenzial ohne Zuwanderung von gegenwärtig 44,5 Millionen bis zum Jahr 2050 auf 27 Millionen Personen sinken (ohne Berücksichtigung von Änderungen der Erwerbsquote von Älteren und Frauen). Durch Zuwanderung kann dieser Rückgang zwar nicht aufgehalten, aber doch erheblich abgemildert werden. Bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr – das entspricht dem langfristigen historischen Durchschnitt in Deutschland – könnte das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland im Jahr 2050 bei rund 35 Millionen Personen stabilisiert werden. Davon würden insbesondere die sozialen Sicherungssysteme profitieren. So zeigt beispielsweise eine Studie von Holger Bonin aus dem Jahr 2006, dass sich auch bei unveränderter Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung erhebliche fiskalische Gewinne für den Wohlfahrtsstaat ergeben können, obwohl Migranten weniger Steuern bezahlen und häufiger arbeitslos sind als Einheimische. Denn Migranten bezahlen aufgrund ihrer Altersstruktur mehr in die Rentenversicherungssysteme ein, als sie später an Leistungen erhalten. Zudem führt Zuwanderung dazu, dass die Bildungsausgaben pro Kopf sinken und die Staatsverschuldung sich auf mehr Köpfe verteilt. Diese Effekte schlagen umso stärker durch, desto höher das Qualifikationsniveau der Zuwanderer ist.

Der Autor



Prof. Dr. Herbert Brücker
ist Leiter des Forschungsbereichs
„Internationale Vergleiche und
Europäische Integration“ am IAB.
herbert.bruecker@iab.de

Mehr oder minder Wer kommt nach Öffnung der Arbeitsmärkte?

Ab Mai 2011 wird in Deutschland die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Migranten aus den am 1. Mai 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten Mittel- und Osteuropas gewährt. Damit werden die noch verbliebenen Einschränkungen für zwei der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes aufgehoben. Deutschland wird davon profitieren, da Migranten aus diesen Ländern zumeist jung und gut ausgebildet sind.

In den Jahren 2004 und 2007 sind insgesamt zwölf Staaten der Europäischen Union (EU) beigetreten. Mit dem Beitritt wird auch der EU-Binnenmarkt auf diese Länder ausgedehnt. In ihm gelten die vier Grundfreiheiten „Freier Warenverkehr“, „Personenfreizügigkeit“, „Dienstleistungsfreiheit“ und „Freier Kapitalverkehr“. Die Beschränkungen des Kapital- und Warenverkehrs wurden zum Beitrittstermin am 1. Mai 2004 aufgehoben. Dagegen ist die zur Personenfreizügigkeit gehörende Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland für Bürger aus den im Jahr 2004 beigetretenen neuen Mitgliedsstaaten Mittel- und Osteuropas (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, nachfolgend als „NMS-8“ bezeichnet) bis zum Mai 2011, für Bürger aus Bulgarien und Rumänien bis Januar 2014 beschränkt. Migranten aus diesen Staaten wird somit auch nach der Osterweiterung der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt verwehrt, wobei die ebenfalls zur Personenfreizügigkeit gehörende Dienstleistungsfreiheit allerdings in nahezu allen Wirtschaftsbereichen gewährt wird.

Trotz dieser Hürden stieg die Zahl der in Deutschland lebenden Personen aus den im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedsländern zwischen den Jahren 2004 und 2009 um 138.000. Vor der Osterweiterung waren es durchschnittlich 10.000 Personen pro Jahr weniger. Ein Grund für die Zunahme könnte sein, dass seit dem Beitritt Niederlassungs-

und Dienstleistungsfreiheit für Staatsangehörige aus den neuen Mitgliedsländern besteht. So können Selbstständige aus den neuen EU-Staaten ihre Dienstleistungen in Deutschland anbieten. Auch eine Entsendung eigener Mitarbeiter aus den neuen Mitgliedsländern ist in fast allen Wirtschaftsbereichen möglich, im Bau- und Reinigungsgewerbe allerdings nur im Rahmen von sogenannten Werksvertragskontingenten. Von einer Entsendung spricht man, wenn ein Arbeitnehmer in einem EU-Mitgliedsstaat angestellt ist, dessen Arbeitgeber jedoch entscheidet, ihn vorübergehend in einem anderen Mitgliedsstaat arbeiten zu lassen.

Die ökonomischen Wanderungsanreize sind auch sechs Jahre nach der Osterweiterung noch stark, denn nach wie vor klaffen die Arbeitseinkommen zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedsländern weit auseinander. Polen als wichtigstes Sendeland ist zwar gestärkt aus der Finanz- und Wirtschaftskrise hervorgegangen und wies als einzige europäische Volkswirtschaft während der Krise positive Wachstumsraten auf. Dennoch hat die polnische Währung jüngst an Wert verloren. Dies verstärkt zurzeit die Migrationsanreize. So stieg das Durchschnittsgehalt in Polen während der letzten fünf Jahre zwar um 33,5 Prozent, jedoch fiel der Zloty in demselben Zeitraum um zehn Prozent und machte damit einen Teil der Anpassung zunichte. Daher beträgt das polnische Durchschnittsein-



kommen in der Industrie heute nur etwa ein Viertel des EU-Durchschnitts. Die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt haben sich in den letzten Jahren zwar durchaus verbessert, die Arbeitslosenrate ist jedoch mit zurzeit 9,8 Prozent wesentlich höher als in Deutschland mit 7,0 oder in Großbritannien mit 7,9 Prozent.

Aufgrund der weiterhin starken Migrationsanreize einerseits und der negativen Effekte der Wirtschaftskrise auf die Arbeitsmärkte der Zielländer andererseits herrscht eine große Ungewissheit darüber, wie stark die Zuwanderung nach Öffnung der Arbeitsmärkte sein wird. In einer jüngst veröffentlichten Studie berechnen Baas und Brücker drei mögliche Szenarien zur Zuwanderung nach Deutschland. Im wahrscheinlichsten mittleren Szenario verdoppelt sich

die jährliche Migration nach Deutschland nach Öffnung der Arbeitsmärkte. Dies entspricht einer Nettozuwanderung von zunächst 101.000 Personen jährlich mit danach fallender Tendenz (vgl. Tabelle auf Seite 14).

Die Struktur der Zuwanderung nach der Osterweiterung

Seit dem Jahr 2005 wanderten jährlich zwischen 9.000 und 43.000 Menschen aus den im Jahr zuvor beigetretenen Mitgliedsländern nach Deutschland zu. Dies sind nahezu 50 Prozent mehr als vor der Osterweiterung. Dennoch ist die Bedeutung Deutschlands als Zielland kontinuierlich zurückgegangen. Während vor der Osterweiterung 51 Prozent der Migranten aus den neuen Mitgliedslän-

Tabelle

Nettozuwanderung aus den NMS-8¹ nach Deutschland

2001		18.507	
2002		13.282	
2003		14.308	
2004*		–	
2005		42.844	
2006		43.406	
2007		29.294	
2008		13.094	
2009		8.966	
2010		56.944	
2011	51.444	100.650	134.200
2012	46.536	91.050	121.399
2013	42.174	82.514	110.019
2014	38.093	74.531	99.374
2015	34.676	67.844	90.459
2016	31.752	62.123	82.831
2017	29.071	56.877	75.837
2018	26.617	52.077	69.436
2019	24.379	47.697	63.596
2020	22.341	43.711	58.281

Prognosevarianten		niedrig
		mittel
		hoch

¹ NMS-8: Im Jahr 2004 beigetretene EU-Mitgliedsstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

* Der Wert für das Jahr 2004 ist aus datenerhebungstechnischen Gründen leider nicht aussagekräftig.

Quelle: Baas/Brücker (2010a)

©IAB

dern nach Deutschland kamen, waren es im Vorkrisenjahr 2007 nur noch 23 Prozent. Im Gegenzug nahm die Wanderung nach Großbritannien stark zu. Mit durchschnittlich 120.000 Menschen pro Jahr, die nach Großbritannien, und 30.000, die nach Irland gewandert sind, haben diese beiden Länder Deutschland den Rang als Hauptzielland abgelaufen. Denn beide Länder hatten ihre Arbeitsmärkte schon unmittelbar nach dem Beitritt uneingeschränkt geöffnet. Der deutsche Arbeitsmarkt ist hingegen bis Mai 2011 geschlossen.

Die Migranten aus den neuen Mitgliedsländern sind im Schnitt jünger als die einheimische Bevölkerung und weisen eine hohe Erwerbsbeteiligung auf. Allerdings hat der Anteil der unter 24-Jährigen in den vergangenen zehn Jahren, aber auch der der 25- bis 34-Jährigen in den letzten fünf Jahren, deutlich abgenommen (vgl. Abbildung). Während in Deutschland derzeit rund 42 Prozent der Migranten aus den neuen Mitgliedsländern jünger als 35 Jahre sind, liegt deren Anteil in Großbritannien bei 83 Prozent – eine Folge der starken Zuwanderung in den letzten Jahren. Insbesondere junge Migranten scheinen also Großbritannien den Vorzug vor Deutschland gegeben zu haben. Möglicherweise kehrt sich dieser Trend aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Lage in Europa nach Öffnung der deutschen Arbeitsmärkte um. In diesem Fall könnte auch Deutschland wieder mit einer höheren Zahl junger Migranten rechnen.

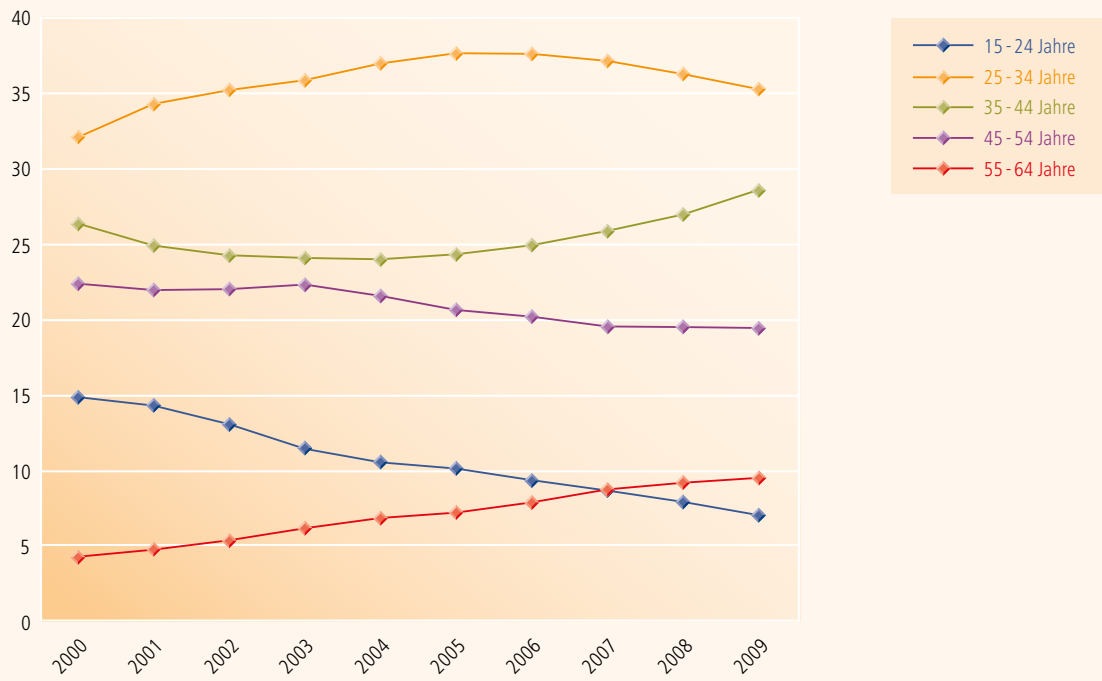
Die formale Qualifikation der jungen Menschen aus den neuen Mitgliedsländern ist hoch und verbessert sich kontinuierlich. In den neuen Mitgliedsstaaten der EU entspricht der Anteil der Schüler oder Studenten in den einzelnen Bildungsbereichen etwa dem von Deutschland und Großbritannien. Der Anteil der Studenten liegt sogar etwas höher, während er im Sekundarbereich I und im Primarbereich niedriger ist als in diesen beiden Ländern. Zudem ist der Anteil der Schulabbrecher seit dem Jahr 2004 teils deutlich gesunken und liegt in den meisten neuen Mitgliedsländern niedriger als in Deutschland und Großbritannien. Da Arbeitsmigranten aus den neuen Mitgliedsländern jung sind und im Vergleich zu der Bevölkerung in den Herkunftsländern überdurchschnittliche Qualifikationen aufweisen, dürfte die Verbesserung des Bildungsniveaus auch zu einer Erhöhung der Qualifikation der Migranten führen.

Die Qualifikationsstruktur der NMS-8-Erwerbstätigen im Zielland wird jedoch nicht nur von der Ausbildung im Herkunftsland bestimmt. Der Anerkennung von Bildungsabschlüssen kommt dabei ebenfalls große Bedeutung zu. Mit 36 Prozent in Deutschland und 54 Prozent in Großbritannien ist der Anteil der Migranten mit unbekanntem Abschluss sehr hoch. Dies deutet auf erhebliche Probleme bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen hin. In be-

Abbildung

Altersgruppen der erwerbstätigen Migranten aus den 2004 beigetretenen EU-Ländern in Deutschland

in Prozent



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

©IAB

sonderem Maße scheint das für die Anerkennung beruflicher Ausbildungsabschlüsse zu gelten, denn die Zahl der Migranten mit Berufsabschluss ist im Vergleich zu der aller Inländer sehr gering.

Unterschiedliche Motive der Migration

Da die Migranten aus den neuen Mitgliedsländern relativ jung sind, weisen sie auch eine hohe Erwerbsbeteiligung auf. Dies wirkt sich direkt auf ihren Arbeitsmarktstatus aus. In Großbritannien und Irland ist die Erwerbsquote der NMS-8-Migranten mit 85 bzw. 84 Prozent deutlich höher als die der Inländer mit 76 bzw. 70 Prozent. Im Gegensatz hierzu ist die Erwerbsquote der aus den neuen Mitgliedsländern kommenden Migranten in Deutschland mit 74 Prozent geringer als die der Inländer mit 77 Prozent. Da in Deutschland die Arbeitsmärkte – anders als in Großbritannien – geschlossen sind, könnte dies auf unterschiedliche Motive der Migration

hinweisen. In Deutschland spielt beispielsweise Familiensammenführung eine größere Rolle als in Großbritannien und Irland. Dort überwiegt das Motiv der Arbeitsaufnahme.

Neben den institutionellen Bedingungen des Arbeitsmarktes ist die Arbeitslosenquote der NMS-8-Migranten stark von den ökonomischen Bedingungen des Ziellandes und dem Zeitpunkt der Wanderung abhängig. Während die Arbeitslosenquote der Migranten aus den NMS-8 in Großbritannien mit 4,7 Prozent im Jahr 2009 niedriger war als die der Inländer mit 7,7 Prozent, war sie in Deutschland mit 10,3 zu 7,8 Prozent deutlich höher. Ein Grund hierfür liegt darin, dass der Zugang zu den Sozialsystemen in Großbritannien auch für Migranten aus den neuen Mitgliedsländern beschränkt ist. Der faktische Zwang, auch eine gering bezahlte Arbeit aufzunehmen, ist dementsprechend höher. Ungeachtet dieser Unterschiede dürften bei Öffnung der Arbeitsmärkte im Jahr 2011 vorwiegend junge, gut ausge-

bildete Personen zuwandern, wie dies bereits in Großbritannien in den vergangenen Jahren der Fall war. Daher sind auch in Deutschland – trotz des leichteren Zugangs zu den Sozialsystemen – kaum negative Effekte auf den Arbeitsmarktstatus der Migranten zu erwarten.

Fazit

Die Zahl der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsstaaten hat in Deutschland in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Aufgrund des sehr eingeschränkten Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt haben sich dennoch wesentlich mehr Migranten dafür entschieden, nach Irland oder Großbritannien auszuwandern. In den Daten der Bundesagentur für Arbeit spiegelt sich dieser Prozess in mehrfacher Weise wider. So nimmt der Anteil der Erwerbstätigen aus den im Jahr 2004 beigetretenen EU-Staaten nicht zuletzt aufgrund erheblicher Abwanderungsbewegungen nur langsam zu. Die Altersstruktur der Migranten gleicht sich daher der Altersstruktur der einheimischen Bevölkerung an. Weiterhin ist zu beobachten, dass die Erwerbsbeteiligung der Migranten geringer ist als die der Inländer. In Großbritannien und Irland hingegen sind die Migranten aus den neuen Mitgliedsländern wesentlich jünger und weisen zudem eine höhere Erwerbsbeteiligung auf.

Die Arbeitsmarktsituation mittel- und osteuropäischer Migranten in den alten EU-Mitgliedsländern hat sich aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise wesentlich verschlechtert. Anders als in Großbritannien sind die Migranten aus den Beitrittsländern in Deutschland stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Inländer. Die vollständige Öffnung der Arbeitsmärkte für Migranten aus den im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten kann aufgrund der günstigen Wirtschaftslage in Deutschland dennoch zu einer Umlenkung der Migrationsströme nach Deutschland (anstatt wie vorher nach Großbritannien und Irland) führen. Aus den Befragungsdaten der Arbeitskräfteerhebung in Großbritannien ist bekannt, dass die in den letzten Jahren zugewanderten Migranten ein im Vergleich zu anderen Migrantengruppen hohes Qualifikationsniveau aufweisen. Problematisch scheint in Großbritannien wie in Deutschland die Anerkennung beruflicher Abschlüsse





zu sein. Darauf deuten die große Anzahl nicht anerkannter Bildungsabschlüsse und die geringe Zahl von Migranten mit abgeschlossener Berufsausbildung hin. Die verbesserte Anerkennung beruflicher Abschlüsse dürfte eine entscheidende Voraussetzung für eine bestmögliche Integration der neuen Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt darstellen. Da diese Migranten im Regelfall jung und gut ausgebildet sind, dürfte einer erfolgreichen Integration dieser Personen in den deutschen Arbeitsmarkt ansonsten nur wenig entgegenstehen. Wie die im IAB-Kurzbericht 9/2009 präsentierten Simulationsrechnungen von Baas et al. zeigen, ist daher generell von positiven Effekten der Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedsländern auszugehen.

Literatur

Baas, Timo; Brücker, Herbert (2010a): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, WISO Diskurs September 2010, Bonn.

Baas, Timo; Brücker, Herbert (2010b): Macroeconomic impact of eastern enlargement on Germany and UK – evidence from a CGE model. In: Applied Economics Letters, Vol. 17, No. 2, S. 125-128.

Baas, Timo; Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas (2009): EU-Osterweiterung: Positive Effekte durch Arbeitsmigration. IAB-Kurzbericht 9/2009.



Der Autor



Dr. Timo Baas

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
timo.baas@iab.de

Gewinner und Verlierer

Einheimische Arbeitskräfte profitieren von Zuwanderung

Ein neuer Ansatz erlaubt es, die Lohn- und Beschäftigungswirkungen der Zuwanderung simultan zu schätzen. Dabei zeigt sich: Die einheimischen Arbeitskräfte profitieren von Zuwanderung, weil deren Löhne steigen und deren Arbeitslosigkeitsrisiko sinkt. Hingegen verlieren die bereits im Lande lebenden Ausländer spürbar.

Wie beeinflusst Zuwanderung Löhne und Beschäftigung? Ein höheres Arbeitsangebot, so eine in der Öffentlichkeit und auch unter vielen Ökonomen verbreitete Annahme, führt entweder zu sinkenden Löhnen oder zu steigender Arbeitslosigkeit, wenn sich die Löhne nicht an das veränderte Arbeitsan-

gebot anpassen. Tatsächlich sind diese Zusammenhänge keineswegs zwingend. Denn wenn sich der Kapitalstock einer Volkswirtschaft an das höhere Arbeitsangebot anpasst, kann sich Migration neutral auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau und die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit



auswirken, auch wenn einzelne Gruppen am Arbeitsmarkt dabei gewinnen oder verlieren können. Es ist deshalb eine empirische Frage, welche Anpassungsprozesse Zuwanderung auf dem Arbeitsmarkt auslöst, und welche Gruppen am Arbeitsmarkt durch Migration gewinnen oder verlieren.

In diesem Beitrag werden die Forschungsergebnisse einer neueren Studie von Herbert Brücker und Elke Jahn zusammengefasst, in der die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung für Westdeutschland für die Jahre 1980 bis 2004 untersucht wurden. Die Zuwanderung nach Deutschland, so das zentrale Ergebnis der Studie, hat zumindest langfristig keinen nennenswerten Einfluss auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau und führt nur zu einem marginalen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Allerdings gibt es in diesem Prozess Gewinner und Verlierer. Während einheimische Arbeitskräfte in allen Qualifikationsgruppen langfristig von Zuwanderung in Form höherer Löhne und sinkender Arbeitslosigkeit profitieren, verlieren die bereits in Deutschland lebenden Ausländer: Ihre Löhne fallen, ihre Arbeitslosigkeit steigt deutlich.

Die Auswirkungen der Migration auf die Arbeitslosigkeit

Die bisherige volkswirtschaftliche Literatur berücksichtigt die Auswirkungen der Migration auf die Arbeitslosigkeit entweder gar nicht oder analysiert Lohn- und Beschäftigungseffekte getrennt. Letzteres ist problematisch, da Beschäftigung und Lohnniveau nicht unabhängig voneinander sind. Arbeitsmärkte sind in aller Regel nicht vollkommen flexibel. Denn gerade in den kontinentaleuropäischen Ländern verhindern vielfältige institutionelle Regelungen wie kollektive Lohnverhandlungen, Lohnersatzleistungen und Kündigungsschutz, dass sich die Löhne sofort und vollständig an Angebotsschocks anpassen. Daher kann die Arbeitslosigkeit zumindest kurzfristig steigen. Ein Untersuchungsrahmen, der dieses Phänomen nicht angemessen berücksichtigt, ist deshalb wenig sinnvoll. Hier setzt unsere Studie an. Der darin verfolgte Ansatz erlaubt es erstens, dass die Löhne nur unvollkommen auf die Zunahme des Arbeitsangebotes reagieren, und zweitens, dass sich

Annahmen und Methodik der Studie von Brücker und Jahn

Das Modell beruht auf der Annahme, dass sich die Tarifparteien in kollektiven Verhandlungen auf einen Lohn verständigen. In den Lohnverhandlungen wird Arbeitslosigkeit berücksichtigt, weil unter anderem der Nutzen der Gewerkschaften vom Niveau der Arbeitslosigkeit abhängt. Der Lohn reagiert deshalb auf eine Veränderung der Arbeitslosigkeit und damit auch auf eine Ausweitung des Arbeitsangebotes, allerdings nicht vollkommen. Ist der Lohn einmal festgelegt, passen die Unternehmen ihre Beschäftigung so an, dass ihre Profite maximiert werden. Auf diesem Weg lassen sich die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung simultan bestimmen.

Sowohl die Elastizitäten zwischen den Löhnen und der Arbeitslosigkeit, die angeben, wie stark die Löhne infolge eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit sinken, als auch die Elastizitäten zwischen Arbeitsnachfrage und Lohn für die verschiedenen Typen von Arbeit können empirisch ge-

schätzt werden. Auf Grundlage dieser Schätzungen können dann die Wirkungen eines erhöhten Arbeitsangebotes durch Zuwanderung in den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes simuliert werden.

Die Analyse stützt sich auf die IAB-Beschäftigtenstichprobe in den Jahren 1980 bis 2004. Die Untersuchung ist beschränkt auf westdeutsche Leistungsempfänger und vollzeitbeschäftigte Erwerbstätige zwischen 15 und 60 Jahren. Spätaussiedler werden der Gruppe der Ausländer zugerechnet. Es werden vier verschiedene Qualifikationsgruppen, acht verschiedene Berufserfahrungsgruppen sowie In- und Ausländer unterschieden. Damit ergeben sich 64 Gruppen am Arbeitsmarkt. Die Lohn- und Beschäftigungswirkungen der Migration können so differenziert für unterschiedliche Gruppen untersucht werden. Dabei wird auch berücksichtigt, dass sich die Flexibilität der Löhne in den einzelnen Arbeitsmarktsegmenten unterscheiden kann.

der Kapitalstock langfristig an ein höheres Arbeitsangebot anpasst. Dabei berücksichtigen wir, dass sich die Lohnflexibilität für einzelne Gruppen unterscheiden kann. Auf Grundlage der IAB-Beschäftigtenstichprobe unterscheiden wir die einzelnen Gruppen am Arbeitsmarkt im Hinblick auf ihre beruflichen Qualifikationen, ihre Berufserfahrung und ihre nationale Herkunft (vgl. Kasten „Annahmen und Methodik“ der Studie von Brücker und Jahn auf Seite 19).

Wie reagieren die Kapitalmärkte auf die Ausweitung des Arbeitsangebots?

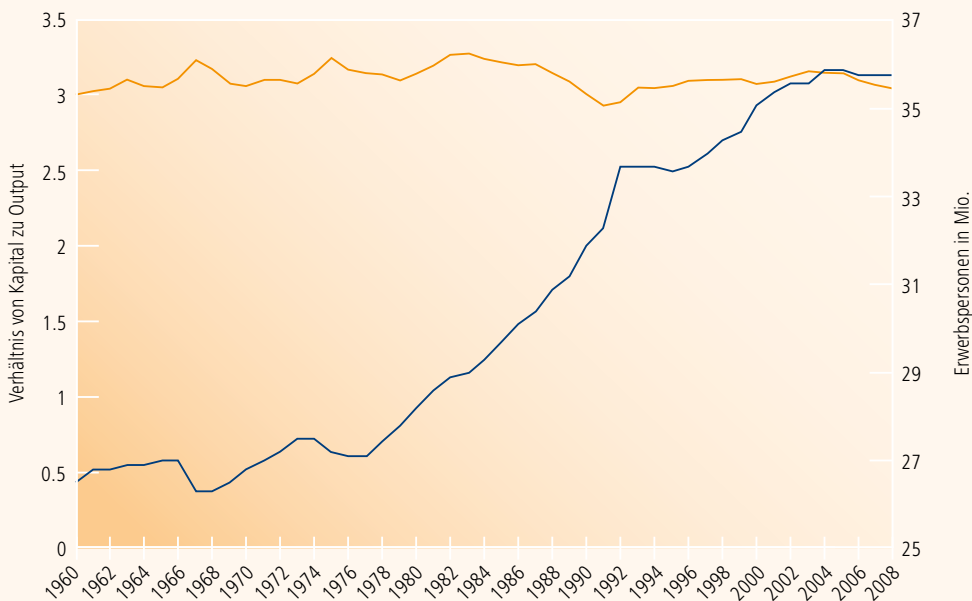
Von zentraler Bedeutung für die Arbeitsmarktwirkungen der Migration ist, wie die anderen Märkte, vor allem die Kapitalmärkte, auf die Ausweitung des Arbeitsangebotes reagieren. Passt sich der Kapitalstock durch inländische Investitionen oder ausländische Kapitalzuflüsse vollkommen an die Ausweitung des Arbeitsangebotes an, dann dürften sich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Löhne und

Arbeitslosigkeit entweder gar nicht oder nur durch die Zusammensetzung der Arbeitskräfte verändern. Allerdings können sich Gewinne und Verluste für einzelne Gruppen am Arbeitsmarkt ergeben.

Dafür, dass sich der Kapitalstock an die Zuwanderung anpasst, spricht, wie Nicholas Kaldor bereits 1961 gezeigt hat, eine der wenigen wirklich belastbaren Fakten der empirischen Wirtschaftsforschung: In einer Volkswirtschaft bleibt das Verhältnis von eingesetztem Kapital zum gesamtwirtschaftlichen Output über lange Zeiträume hinweg konstant – unabhängig davon, ob und wie sich das Arbeitsangebot ändert. Dies gilt auch für Deutschland: Obwohl die Zahl der Erwerbspersonen in Westdeutschland durch natürliches Bevölkerungswachstum und Migration im Zeitraum von 1960 bis 2008 von 27 auf knapp 36 Millionen zugenommen hat, ist das Verhältnis von Kapital zu Output von rund drei zu eins weitgehend konstant geblieben (vgl. Abbildung). Offensichtlich hat sich die Kapitalaus-

Abbildung

Kapital-Output-Verhältnis und Erwerbspersonen in Westdeutschland in den Jahren 1960 bis 2008



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der OECD (2010).

Lesehilfe: Das Verhältnis von eingesetztem Kapital zum gesamtwirtschaftlichen Output hat sich in Westdeutschland langfristig kaum verändert, obwohl die Zahl der Erwerbspersonen deutlich gestiegen ist.



stattung an das steigende Arbeitsangebot in Westdeutschland angepasst. Unsere empirischen Schätzungen zeigen, dass dies schnell geschieht. Denn Migration und andere Veränderungen des Arbeitsangebots, die beispielsweise durch den demografischen Wandel oder eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen entstehen, vollziehen sich zumeist nicht als Schock, sondern als kontinuierliche Prozesse, an die Investoren ihre Erwartungen anpassen können. Allerdings ist seit dem ersten Ölpreisschock von 1973 auch die Arbeitslosigkeit gestiegen. Ob dies auf unzureichende Investitionen oder andere, zum Beispiel institutionelle Ursachen, zurückzuführen ist, kann nicht mit letzter Sicherheit beantwortet werden. Grundsätzlich gilt jedoch: Wenn das Verhältnis von Kapital zu Output konstant bleibt, dürften die Kapitalintensität der Produktion und damit das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau durch eine Veränderung des Arbeitsangebots nicht sinken.

Wer gewinnt, wer verliert durch Zuwanderung?

In unserer Studie haben wir die Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung auf das Lohnniveau und die Arbeitslosenquote verschiedener Erwerbsgruppen für den Fall simuliert, dass durch Zuwanderung der Anteil der Migranten an den Erwerbspersonen in Deutschland um einen Prozentpunkt steigt. Das entspricht einer Nettozuwande-

rung von rund 450.000 Erwerbspersonen. Dabei wurde die durchschnittliche Qualifikationsstruktur der ausländischen Erwerbspersonen im Zeitraum von 1980 bis 2004 unterstellt. In einem kurzfristigen Szenario haben wir angenommen, dass die Kapitalausstattung konstant bleibt, in einem langfristigen, dass sich der Kapitalstock anpasst. Schließlich haben wir unseren Ergebnissen den hypothetischen Fall vollkommener Arbeitsmärkte ohne Arbeitslosigkeit gegenübergestellt, um den Unterschied zur bisherigen Literatur zu verdeutlichen (vgl. Tabelle auf Seite 22).

Es zeigt sich, dass die einheimische Bevölkerung in Deutschland langfristig von Zuwanderung profitiert: Deren Löhne steigen um 0,11 Prozent, deren Arbeitslosenquote sinkt um 0,06 Prozentpunkte. Besonders stark profitieren die Hochschulabsolventen. Aber auch die Gruppen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und mit abgeschlossener Berufsausbildung gewinnen. Nur kurzfristig ergeben sich für die einheimische Bevölkerung ein geringfügiger Lohnrückgang um 0,08 Prozent und ein Anstieg der Arbeitslosenquote um 0,09 Prozentpunkte.

Die bereits im Lande lebenden ausländischen Erwerbspersonen verlieren dagegen stark durch die Zuwanderung: Deren Arbeitslosenquote steigt kurzfristig um 1,97, langfristig um 1,16 Prozentpunkte, während deren Löhne kurzfristig um 1,11, langfristig um 1,09 Prozent

Tabelle

Simulation der Effekte der Zuwanderung auf Löhne und Arbeitslosigkeit*

	bei unvollkommenen Arbeitsmärkten				bei vollkommenen Arbeitsmärkten	
	kurzfristige Effekte auf		langfristige Effekte auf		kurzfristige Effekte auf	langfristige Effekte auf
	Lohn	Arbeitslosenquote	Lohn	Arbeitslosenquote	Lohn	Lohn
inländische Erwerbspersonen						
Alle	-0,08	0,09	0,11	-0,06	-0,13	0,15
ohne Berufsausbildung	-0,03	0,13	0,12	-0,11	-0,12	0,15
mit Berufsausbildung	-0,10	0,10	0,09	-0,05	-0,15	0,12
Abitur und Berufsausbildung	-0,08	0,07	0,12	-0,04	-0,12	0,15
Hochschulabschluss	0,01	0,00	0,23	-0,08	0,01	0,29
ausländische Erwerbspersonen						
Alle	-1,11	1,97	-1,09	1,16	-1,70	-1,42
ohne Berufsausbildung	-1,62	3,06	-1,76	2,00	-2,74	-2,47
mit Berufsausbildung	-0,54	0,94	-0,38	0,39	-0,65	-0,38
Abitur und Berufsausbildung	-0,67	1,08	-0,52	0,40	-0,81	-0,53
Hochschulabschluss	-2,05	2,50	-2,21	1,44	-3,03	-2,76
alle Erwerbspersonen						
Alle	-0,18	0,31	0,00	0,08	-0,27	0,00
ohne Berufsausbildung	-0,50	1,01	-0,43	0,52	-0,89	-0,62
mit Berufsausbildung	-0,13	0,16	0,06	-0,02	-0,19	0,09
Abitur und Berufsausbildung	-0,12	0,14	0,08	-0,01	-0,16	0,11
Hochschulabschluss	-0,11	0,15	0,09	0,01	-0,16	0,11

* Veränderung der Löhne (in Prozent) bzw. der Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten) bei einer Zunahme der Zahl der Erwerbspersonen um ein Prozent.

Lesebeispiel: Wenn der Anteil der Migranten an den Erwerbspersonen in Deutschland um einen Prozentpunkt steigt, erhöhen sich die Löhne von Hochschulabsolventen bei unvollkommenen Arbeitsmärkten langfristig um 0,23 Prozent, unter der Annahme vollkommener Arbeitsmärkte um 0,29 Prozent.

Quelle: Brücker/Jahn (2011). Vgl. Text zu den Annahmen der Simulationen.

©IAB

fallen. Diese negativen Effekte sind auf zwei Umstände zurückzuführen: Zum einen verfügen die Neuzuwanderer annahmegemäß über die gleichen Qualifikationen und die gleiche Berufserfahrung wie die bereits im Lande lebenden Ausländer. Letztere konkurrieren deshalb stärker mit den neu zugewanderten als mit einheimischen Arbeitskräften. Zum anderen sind Inländer und Ausländer selbst bei gleicher Qualifikation und Berufserfahrung unvollkommene Substitute am Arbeitsmarkt, also nur begrenzt austauschbar. Da-

mit fallen die Verdrängungseffekte für Ausländer auch sehr viel stärker aus als für Inländer. Das gilt insbesondere für Ausländer mit Hochschulabschluss, da diese auf dem deutschen Arbeitsmarkt nur sehr eingeschränkt im Wettbewerb mit einheimischen Akademikern stehen. Im Ergebnis erweist sich die Zuwanderung für die einheimischen Beschäftigten als komplementär, während die ausländische Bevölkerung die Lasten des gestiegenen Arbeitsangebotes trägt.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist Zuwanderung langfristig, nach der Anpassung des Kapitalstocks, nahezu neutral für den Arbeitsmarkt: Das Lohnniveau bleibt konstant, während die Arbeitslosenquote geringfügig um 0,08 Prozentpunkte steigt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Arbeitsangebot in denjenigen Arbeitsmarktsegmenten, die überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind, steigt.

Ein Vergleich unserer Ergebnisse mit einer Simulation unter der Annahme perfekter Arbeitsmärkte zeigt, dass bei einer Berücksichtigung von Lohnrigiditäten der kurzfristige Lohnrückgang für alle Erwerbspersonen mit 0,18 Prozent deutlich geringer ausfällt als in den traditionellen Modellen, die vollkommene Arbeitsmärkte unterstellten (0,27 %). Die bisherige Literatur tendiert folglich



dazu, die Lohneffekte zu überschätzen, während der Einfluss auf die Arbeitslosigkeit gänzlich ignoriert wird.

Fazit

Unsere Analyse legt nahe, dass die einheimischen Erwerbspersonen langfristig durch Zuwanderung in Form höherer Löhne und sinkender Arbeitslosigkeit profitieren, während die bereits im Lande lebende ausländische Bevölkerung deutlich verliert. Wenn unsere Schätzungen zutreffen, geht rund ein Drittel des Anstiegs der Arbeitslosigkeit der ausländischen Bevölkerung, der seit der Wiedervereinigung in Westdeutschland zu beobachten ist, auf Zuwanderung zurück. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sind, anders als in der Öffentlichkeit häufig vermutet wird, nahezu neutral. Dies liegt vor allem daran, dass sich der Kapitalstock dem gestiegenen Arbeitskräfteangebot relativ schnell anpasst, weil Zuwanderung in der Regel nicht als Schock, sondern als langfristiger Prozess erfolgt, der von den Investoren berücksichtigt wird. Zudem scheinen Zuwanderer und einheimische Arbeitskräfte selbst dann nicht vollkommen am Arbeitsmarkt zu konkurrieren, wenn sie über die gleiche Ausbildung und Berufserfahrung verfügen.

Insgesamt ist unser Szenario konservativ, da wir in dem zugrunde liegenden Modell angenommen haben, dass die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer der Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 2004 entspricht. Tatsächlich dürfte das durchschnittliche Qualifikationsniveau der zukünftigen Neuzuwanderer deutlich höher sein – insbesondere dann, wenn Zuwanderung stärker als bisher nach Qualifikationskriterien gesteuert werden würde (siehe hierzu auch den Beitrag „Deutschland und Europa fallen im Wettbewerb um die besten Köpfe zurück“ von Herbert Brücker auf Seite 4 in diesem Heft). In diesem Falle würde die ausländische Bevölkerung ebenfalls profitieren. Hinzu kommt, dass die Staats- und Sozialhaushalte der Einwanderungsländer durch eine bessere Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer entlastet würden.

Literatur

Brücker, Herbert; Jahn Elke J. (2011): International Migration and Wage-Setting: Reassessing the Labor Market Effects of Immigration, *Scandinavian Journal of Economics* (im Erscheinen).

Kaldor, Nicholas (1961): Capital accumulation and economic growth. In: Friedrich A. Lutz, Douglas C. Hague (Hg.): *The Theory of Capital*, St. Martins, New York, S. 177-222.

OECD (2010): OECD Statistics Database, Paris.



Die Autoren



Prof. Dr. Herbert Brücker
ist Leiter des Forschungsbereichs
„Internationale Vergleiche und
Europäische Integration“ am IAB.
herbert.bruecker@iab.de



PD Dr. Elke J. Jahn
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich
„Arbeitsförderung und
Erwerbstätigkeit“ am IAB.
elke.jahn@iab.de

Standpunkt

Mindestlohn muss die Dienstleistungsfreiheit in der EU absichern

Deutschland wird künftig ohne qualifizierte Zuwanderung nicht auskommen, wenn es seine ökonomische Position halten will. Allerdings besteht mit der uneingeschränkten Dienstleistungsfreiheit in der EU die Gefahr, dass deutsche Unternehmen gerade in relativ arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen demnächst mit ausländischen Firmen konkurrieren müssen, die Niedriglöhne zahlen. Ein Mindestlohn kann eine Abwärtsspirale bei den Löhnen verhindern. Er ist im Interesse von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern.

Grundsätzlich haben seit den Römischen Verträgen alle EU-Bürgerinnen und Bürger das Recht, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und eine Arbeit zu suchen. In puncto Beschäftigung sowie bei der Anwendung von Steuer- und Sozialgesetzen sind sie genauso zu behandeln wie die Staatsangehörigen des Gastlandes.

Nach der ersten Osterweiterung 2004 wurde den alten Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, bis zu einem Zeitraum von maximal sieben Jahren die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten zu beschränken (sogenanntes „2+3+2-Modell“). Zudem durften Deutschland und Österreich die Dienstleistungsfreiheit in bestimmten sensiblen Branchen wie dem Bau- und dem Reinigungsgewerbe aussetzen – und damit auch die Entsendung von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten in diesen Wirtschaftszweigen. Großbritannien, Irland und Schweden machten von den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit keinen Gebrauch und ließen den freien Zugang von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedsstaaten sofort zu.

Deutschland hat sich, zusammen mit anderen Kontinentalstaaten der EU-15 wie Österreich und Frankreich, für die Übergangslösung entschieden und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern für zunächst fünf Jahre eingeschränkt. Unter dem Eindruck der Weltre-



zession verlängerte die Große Koalition im Jahr 2009 die Regelung wegen der befürchteten schweren Störungen am Arbeitsmarkt nochmals um zwei Jahre. Zum 1. Mai 2011 läuft die Übergangsregelung für die Beitrittsländer der ersten Osterweiterung nun aber definitiv aus, zum 1. Januar 2014 dann auch für Bulgarien und Rumänien.

Falsche Horrorszenarien

Droht ab Mai 2011 nun ein Horrorszenario am Arbeitsmarkt? Wird eine große Welle von Migranten nach Deutschland schwappen und einen gnadenlosen Kampf um knappe Arbeitsplätze entfachen? Werden die Beschäftigungschancen und Löhne breiter Schichten von einheimischen Arbeitnehmern durch den Konkurrenzdruck spürbar sinken?

Nun, nach allem, was wir aus der Migrationsforschung wissen, wird dies nicht der Fall sein. Einiges spricht dafür, dass Zuwanderung für das Empfängerland Vorteile hat und den Wohlstand der Einheimischen sogar vermehrt. So gesehen war die Übergangslösung mit der Einschränkung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern – zumindest volkswirtschaftlich betrachtet – eher ein Fehler.

Blicken wir zurück: Großbritannien und Irland haben nach 2005 einen Großteil der Wanderungswilligen insbesondere aus Polen und den baltischen Staaten aufgenommen.

Wanderten vor der Erweiterung noch 60 Prozent der Migranten aus den neuen Mitgliedsstaaten nach Deutschland und Österreich, so gingen nach der Erweiterung 70 Prozent nach Großbritannien und Irland – darunter viele gut und hoch Qualifizierte, die erheblich zum Wirtschaftswachstum in den Empfängerländern beigetragen haben. In britischen Städten gehört der polnische Klempner ebenso zum Alltag wie die Bankfachfrau aus Estland. Die Migranten sind meist jung und flexibel, sie sind hochmotiviert, sprachkundig und gut integriert. Inzwischen haben sie ihre Netzwerke gebildet, sich in ihrer Umgebung eingerichtet.

Ob und in welchem Umfang die Migrationsströme künftig wieder stärker nach Deutschland umgelenkt werden, wissen wir nicht genau. Zwar entwickelt sich der deutsche Arbeitsmarkt gegenwärtig günstiger als in Großbritannien und Irland. Aber der Vorteil der englischen Sprache und die Netzwerkbildung sprechen dafür, dass auch künftig ein erheblicher Teil der Migranten aus den neuen Mitgliedsstaaten die angelsächsischen EU-Länder zum Ziel haben bzw. dort bleiben wird. Ebenso dürfte die geographische Nähe nicht mehr so stark ins Gewicht fallen wie früher, weil preisgünstige innereuropäische Flüge die Reisekosten drastisch gesenkt haben. Aber selbst wenn auf Deutschland der gleiche Anteil an der Zuwanderung wie vor der Osterweiterung entfallen und die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten wieder das Vorkrisenniveau erreichen würde, beliefe sich die Nettozuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten nach Schätzungen von Baas und Brücker auf nicht mehr



als 140.000 Personen pro Jahr (vgl. hierzu den Beitrag von Timo Baas auf S. 12). Das ist ein Bruchteil dessen, was Deutschland in den 1990er Jahren an Immigration zu verzeichnen hatte. Massenzuwanderung sieht anders aus. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern für den durchschnittlichen deutschen Arbeitnehmer keineswegs zu fallenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit führen.

Echte Probleme

Über Jahrzehnte sind Menschen nach Deutschland zugewandert, die nicht nur nach unseren Standards, sondern auch nach den Standards ihrer Herkunftsländer unterdurchschnittlich qualifiziert waren. Vor 50 Jahren ging dies auf eine bewusste Anwerbestrategie zurück, da ein eklatanter Mangel an Arbeitskräften für einfache Tätigkeiten in der Industrie bestand. Diese Qualifikationsstruktur der Einwanderer mochte zu den leergefegten Arbeitsmärkten

der 1960er und frühen 1970er Jahre passen – heute wäre sie grundverkehrt. Deutschland braucht wegen der absehbaren demografischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten definitiv Zuwanderung, wenn es seine ökonomische Position halten will. Das Land hat aber keinen Mangel an irgendwelchen Arbeitskräften, es benötigt qualifizierte Fachleute. Die Gefahr, dass in den kommenden Jahren vor allem Geringqualifizierte zuwandern, ist jedoch gering. Denn bei den Migranten handelt es sich in der Regel um junge Leute – und die junge Bevölkerung in den neuen Mitgliedsstaaten ist im Schnitt genauso gut oder sogar besser qualifiziert als in Deutschland.

Gibt es also überhaupt keine echten Probleme? Doch, aber diese sind weniger in der Arbeitnehmerfreizügigkeit als in der Dienstleistungsfreiheit zu sehen. Letztere kann durchaus zu schweren Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt führen. Die Dienstleistungsfreiheit räumt Unternehmen aus den neuen Mitgliedsstaaten das Recht



ein, ihre Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt zu entsenden und sie zu polnischen oder baltischen Löhnen zu bezahlen. Dies mag zwar dazu führen, dass manche Dienstleistungen billiger werden und manche Konsumenten davon profitieren. Der Vorteil würde aber durch schwere Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt erkaufte. Das Lohngefälle zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedsländern ist zu groß, als dass in bestimmten sensiblen Bereichen des Dienstleistungssektors Unternehmen dem Wettbewerbsdruck standhalten könnten. Besonders betroffen wären die Zeitarbeitsbranche und generell solche Firmen, die überwiegend einheimische Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen einsetzen. Damit könnte die Dienstleistungsfreiheit die Situation im Niedriglohnbereich – und zwar für deutsche Arbeitgeber wie Arbeitnehmer – gravierend verschärfen. Hier droht in der Tat eine Konkurrenz, die spürbar zu Lasten der Arbeitsplatzchancen insbesondere der Geringqualifizierten im Lande

geht. Geringqualifizierte sind aber bereits jetzt eine besondere Problemgruppe am Arbeitsmarkt, ihre Arbeitslosigkeit liegt mit über 20 Prozent weit über dem Durchschnitt.

Fazit

Auch in Zeiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit haben Politik und Wirtschaft Möglichkeiten, auf die Entwicklung Einfluss zu nehmen. Dies betrifft insbesondere die gezielte Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte. Sie wird aber nicht ausreichen. Gerade für die Teile des Dienstleistungssektors, in denen schon jetzt niedrige Löhne gezahlt werden, gehört ein Mindestlohn über das Entsendegesetz zu einem sinnvollen Strategiebündel, um den ruinösen Wettbewerb mit ausländischen Firmen, die nach deutschen Maßstäben Hungerlöhne zahlen, zu unterbinden. Ein mit Augenmaß festgesetzter Mindestlohn hat eine Doppelfunktion: Er stellt erstens sicher, dass der angebotene Job auch für einheimische Kräfte attraktiv ist. Zweitens verhindert er eine Abwärtsspirale, in der Firmen, die Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsstaaten zu extremen Niedriglöhnen beschäftigen, diejenigen verdrängen, die noch akzeptable Löhne zahlen.

Dies aber bedeutet eine ernste Gefahr für den sozialen Frieden in Deutschland dort, wo er schon jetzt brüchig ist. Zweifellos, eine Marktwirtschaft braucht Konkurrenz. Der Wettbewerb im Land sollte aber über eine Verbesserung der Produktivität und der Qualität von Gütern und Diensten laufen, nicht aber über das weitere Absenken bereits jetzt schon bedenklich niedriger Löhne. Der gesellschaftliche Schaden durch letztlich unfaire Spielregeln könnte immens sein.



Der Autor



Prof. Dr. Joachim Möller
ist Direktor des IAB.
joachim.moeller@iab.de

Gewappnet und gerüstet

Die Datens(ch)ätze des IAB sind eine Fundgrube für die Migrations- und Integrationsforschung

Auf dem Forschungsfeld „Migration und Integration“ kann das IAB auf eine Vielzahl an Datensätzen zurückgreifen. Über das Forschungsdatenzentrum stehen diese auch externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zur Verfügung.

Die IAB-Forschung setzt sich seit Jahren intensiv mit verschiedenen Aspekten der Migration und Integration auseinander. Dabei ist es das erklärte Ziel, Forschung zu betreiben, die dem „state of the art“ entspricht, und die auf dieser Basis gewonnen Erkenntnisse für die Politikberatung nutzbar zu machen. Gute Politikberatung bedarf mithin eines soliden wissenschaftlichen Fundaments. Dazu gehören moderne empirische Methoden und eine breite, gesicherte Datengrundlage. Auf dem Forschungsfeld „Migration und Integration“ kann das IAB auf eine Vielzahl an Datensätzen zurückgreifen, die auch der externen Forschung zur Verfügung stehen.

Der Zugang für die nicht kommerzielle Forschung erfolgt über das Forschungsdatenzentrum (FDZ), eine Serviceeinrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Es versteht sich als Mittler zwischen Datenproduzenten und externen Datennutzerinnen und -nutzern. Die angebotenen Daten werden auf unterschiedliche Weise generiert. Neben den Daten, die über das Meldeverfahren der Sozialversicherung erhoben werden, sind auch Daten verfügbar, die aus den internen Verfahren der Bundesagentur für Arbeit hervorgehen, etwa die Informationen zum Bezug von Arbeitslosengeld. Des Weiteren führt das IAB eigene Befragungen durch, deren Daten ebenso über das Forschungsdatenzentrum bezogen werden können. In allen diesen Datensätzen können Migranten entweder über die



Staatsbürgerschaft identifiziert werden oder über den Migrationshintergrund, der anhand unterschiedlicher Kriterien und Merkmalszuschreibungen erfasst wird.

Identifikation von Migranten über die Information zur Staatsbürgerschaft

Im Meldeverfahren zur Sozialversicherung muss der meldende Betrieb die Staatsangehörigkeit des Beschäftigten angeben. Somit ist in allen IAB-Daten, die über das Meldeverfahren generiert werden, eine Analyse von Personen differenziert nach ihrer Staatsbürgerschaft möglich. Exemplarisch hierfür werden zwei Datensätze vorgestellt.

■ Stichprobe integrierter Arbeitsmarktbiografie

Die Stichprobe der integrierten Arbeitsmarktbiografien ist ein neuer Datensatz im Angebot des Forschungsdatenzentrums, die die IAB-Beschäftigtenstichprobe ersetzt. Die Stichprobe beinhaltet sozialversicherungspflichtige Beschäftigungszeiten, Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld I und II sowie Zeiten der Arbeitsuche. Diese Daten werden ergänzt um Informationen über den beschäftigten Betrieb. Die Stichprobe erlaubt somit detaillierte Analysen zur Erwerbshistorie von Personen, differenziert nach ihrer Nationalität.

■ Biografiedaten ausgewählter

Sozialversicherungsträger in Deutschland

Im Projekt „Biografiedaten ausgewählter Sozialversicherungsträger in Deutschland“ werden administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit bzw. des IAB mit den Versichertenkonten der Deutschen Rentenversicherung kombiniert. Ziel des Projekts ist es, vorhandene Informationslücken in den einzelnen Datenquellen zu schließen und so den Informationsgehalt administrativer Daten zu erhöhen. Der neu entstehende Datensatz erlaubt differenzierte Analysen der gesamten Erwerbsbiografie von Migranten, etwa nach Geschlecht und Alterskohorten. Er enthält Informationen zum Lebenseinkommen und zum Rentenbezug, zu Zeiten von Krankheit und Pflege während der Erwerbsphase, zu Zeiten von Wehr- und Zivildienst oder zu wichtigen Lebensereignissen wie der Geburt von Kindern. Mit der Möglichkeit, auch Aussiedler und Spätaussiedler zu identifizieren, eröffnet der Datensatz einzigartige Analysemöglichkeiten auf diesem Feld der Migrations- und Integrationsforschung. Aussiedler und Spätaussiedler haben einen gesetzlichen Anspruch auf die Anerkennung von Beschäftigungszeiten im Herkunftsland. Die Bewertung dieser Zeiten regelt das Fremdrentengesetz. In den Daten ist gespeichert, ob rentenrelevante Zeiten über das Fremdrentengesetz bewertet werden. Somit kann eindeutig ermittelt werden, ob die betreffende Person den Status eines Aussiedlers bzw. Spätaussiedlers hat. Aufgrund der hohen Fallzahlen sind sehr differenzierte Analysen möglich.



Migrationshintergrund: Identifikation von Migranten über vom IAB erhobene Merkmale

Bei Befragungen des IAB wird der Migrantenstatus einer Person nicht nur über die Staatsangehörigkeit definiert, da dieses Kriterium alleine eine differenzierte Unterscheidung von Migranten nur bedingt erlaubt. Es werden daher unterschiedliche Merkmale abgefragt, welche die Definition des Migrationshintergrundes aus unterschiedlichen Perspektiven ermöglichen. Dies gilt unter anderem für die drei nachfolgend beschriebenen Datensätze.

■ **Arbeiten und Lernen im Wandel**

Der Datensatz „Arbeiten und Lernen im Wandel“ (ALWA) enthält neben detaillierten Informationen über die Bildungs- und Erwerbsverläufe von mehr als 10.400 Personen unter anderem Angaben zur Wohnortgeschichte. Es werden alle bisherigen Wohnorte (auch Auslands- und Zweitwohnsitze) erfasst. Ebenso werden Informationen zum aktuellen Familienstand und zurückliegenden Partnerschaften erhoben, die um Angaben zu Kindern in der Partnerschaft ergänzt werden. Der Datensatz erlaubt Längsschnittanalysen insbesondere zum Schul- und Ausbildungsverhalten, zum Erwerbsverlauf sowie zu Prozessen der Familienbildung und der regionalen Mobilität. Festgehalten werden neben der Sprache, in der das Interview

durchgeführt wurde, das Geburtsland, das Zuzugsdatum und die Staatsangehörigkeit(en). Zusätzlich wird abgefragt, wann die Staatsangehörigkeit(en) erworben wurde(n), und ob eine Einbürgerung stattgefunden hat.

■ **Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“**

Das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“, kurz PASS, ist eine jährlich stattfindende Haushaltsbefragung, die im Auftrag des IAB durchgeführt wird. Befragt werden zum einen Haushalte und Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, zum anderen Haushalte und Personen, die aus einer Vergleichsstichprobe der Wohnbevölkerung in Deutschland stammen. Mit dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ baut das IAB einen neuen Datensatz für die Arbeitsmarkt-, Sozialstaats- und Armutsforschung in Deutschland auf. Inhaltliche Schwerpunkte der Erhebung sind neben den Themenkomplexen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit die Versorgungslage von Haushalten und die Dauer und Dynamik des Transferleistungsbezugs. In PASS ist ein Migrationshintergrund über eine Vielzahl von Merkmalen identifizierbar. PASS enthält neben Fragen nach der Staatsangehörigkeit, nach dem Geburtsland und gegebenenfalls dem Datum des Zuzugs nach Deutschland weitere Merkmale. Dazu gehören die Sprache, die in den befragten Haushalten gesprochen wird, und die Herkunfts-



länder aller Eltern und Großeltern, die Aufschluss über den Migrationshintergrund der zweiten und dritten Generation geben.

■ Berufliche Weiterbildung als Bestandteil

Lebenslangen Lernens

Im Kooperationsprojekt „Berufliche Weiterbildung als Bestandteil Lebenslangen Lernens“ (WeLL) des Forschungsdatenzentrums wurde ein Datensatz entwickelt, der arbeitgeber- und arbeitnehmerseitige Informationen zur beruflichen Weiterbildung enthält und über eine wiederholte Befragung von Arbeitnehmern generiert wurde. Neben den Weiterbildungsaktivitäten werden Informationen zur Sozialdemografie, zu Einkommen und Haushalt, zur Arbeitszufriedenheit und zu Zukunftserwartungen erhoben. Der Datensatz wird um Betriebsinformationen ergänzt. Zur Klassifizierung der Migranten dienen die Angabe des Geburtslandes, die Staatsangehörigkeit und die Dauer des bisherigen Aufenthalts in Deutschland. Der schulische und berufliche Werdegang kann zudem für Deutschland und das Ausland abgebildet werden. Das Projekt wird durchgeführt in Zusammenarbeit mit dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen), dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (DIE) und dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas).



Datenzugang und Forschungsliteratur

Das Forschungsdatenzentrum bietet interessierten Forscherinnen und Forschern seine Datensätze über drei Zugangswege an: Gastaufenthalte, Datenfernverarbeitung oder Scientific-Use-Files. Diese drei Möglichkeiten unterscheiden sich im Hinblick auf den Anonymisierungsgrad der bereitgestellten Daten und die Modalitäten der Datennutzung.

■ Ausführliche Informationen zu den einzelnen Datenzugangswegen finden Sie auf der Homepage des Forschungsdatenzentrums unter <http://fdz.iab.de>.

Zusätzlich pflegt das Forschungsdatenzentrum eine Literaturdatenbank, die Forschungsarbeiten mit IAB-Datensätzen enthält.

■ Auch diese finden Sie im Internet: http://fdz.iab.de/de/FDZ_Publications.aspx.

Die Autorin

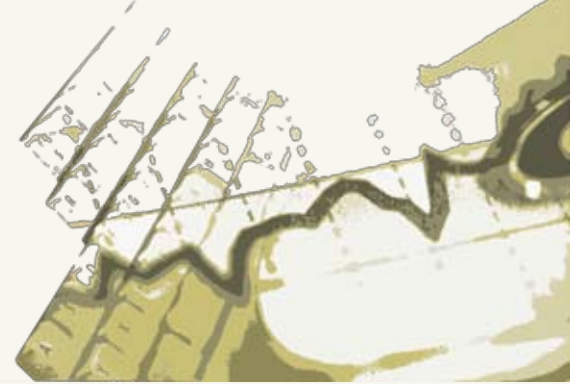


Daniela Hochfellner

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsdatenzentrums der BA im IAB.
daniela.hochfellner@iab.de

Projekte

Einige aktuelle Forschungsvorhaben des IAB im Überblick



Arbeitsgruppe „Migration und Integration“

Das IAB betreibt seit langem systematisch eine breit angelegte Forschung auf dem Gebiet der Migration und Integration und setzt dafür seine Erhebungs- und administrativen Daten ein. Die Forschung erfolgt auf der Grundlage moderner empirischer Methoden und Modelle. Das Institut leistet zudem gemäß seinem gesetzlichen Auftrag auf der Basis angewandter empirischer Forschung Politikberatung.

Ein Teil der Forschung zu Fragen der Migration und Integration ist im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ angesiedelt. Das betrifft die Arbeitsmarktwirkungen von Migration, die Auswirkungen politischer, institutioneller und ökonomischer Faktoren auf Umfang und Qualifikationsstruktur der Zuwanderung sowie die Auswirkungen der Migration auf Humankapitalinvestitionen in den Ziel- und Herkunftsländern (Brain Gain und Brain Drain). Die Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ ist hingegen ein bereichsübergreifendes Diskussionsforum, das die Aktivitäten der migrations- und integrationsbezogenen Arbeitsmarktforschung am IAB bündelt und interne wie auch externe Forschungskooperationen anregt und vernetzt. Darüber hinaus übernimmt die Arbeitsgruppe eine Koordinationsfunktion etwa bei der Beantwortung von Anfragen zum Gebiet der Migration und Integration oder der Stel-



Dr. Carola Burkert

lungnahme des IAB zu Änderungen in diesem Themenfeld. Sie wird von Dr. Carola Burkert und Anette Haas geleitet, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen in den Forschungsbereichen



Anette Haas

„Regionales Forschungsnetz“ bzw. „Regionale Arbeitsmärkte“.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus allen Forschungs- und Geschäftsbereichen des Instituts nutzen die Treffen der Arbeitsgruppe nicht nur, um eigene Forschungsergebnisse zur Diskussion zu stellen, sondern auch, um sich neue Forschungsfelder und -themen zu erschließen. Die Aktivitäten der Arbeitsgruppe konzentrieren sich auf Analysen der Integration von Migranten in das Bildungs- und Ausbildungssystem sowie in den Arbeitsmarkt, auf die Evaluation von sprachbezogenen Maßnahmen für Migranten, die berufliche Ausbildung junger Flüchtlinge in Deutschland, die kulturelle Diversität und die Verwertbarkeit von im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie auf regionale Aspekte der Migration und Integration. Im Folgenden werden drei ausgewählte Projekte der Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ vorgestellt.

Wichtige Forschungsvorhaben zum Thema „Migration und Integration“ im Überblick

Wie weit kann Bildung reisen? Verwertbarkeit europäischer Bildungsabschlüsse in Österreich und Deutschland

Die Industrieländer Österreich und Deutschland haben eine lange „Gastarbeitergeschichte“ vorzuweisen. In beiden Ländern lassen sich Probleme bei der Integration von unterschiedlichen Gruppen von Migranten in den Arbeitsmarkt ausmachen. Dabei fällt auf, dass viele Migranten auch bei vergleichbarer Bildung im Durchschnitt geringere berufliche Positionen erreichen als die Einheimischen. Bei der Chancenzuweisung am Arbeitsmarkt scheint für Migranten mit ausländischen Bildungsab-

schlüssen ein wesentlicher Transmissionsmechanismus wirkungslos zu sein – nämlich die Vermittlung von Arbeitsmarkterfolg über höhere Bildungsabschlüsse. Die Ursache hierfür dürfte vor allem darin zu suchen sein, dass die Arbeitgeber ausländische Bildungszertifikate nur unzureichend anerkennen. Möglicherweise ist aber auch das Suchverhalten der Migranten nicht optimal bzw. die Ausstattung mit sonstigen arbeitsmarktrelevanten Ressourcen nicht ausreichend.

Die Probleme der Migranten lassen sich nur teilweise auf versäumte Integrationsbemühungen im vergangenen Jahrhundert zurückführen. In Zeiten der Transnationalisierung, in



Dr. Holger Seibert

denen die Grenzen zwischen Nationalstaaten und ethnischen Linien zunehmend verschwimmen, und in denen Arbeitsmigration innerhalb und nach Europa zunehmend zum Alltag wird, kommt der Transferierbarkeit von Bildungsabschlüssen eine zunehmende Bedeutung zu. In Deutschland und Österreich werden hochqualifizierte Arbeitskräfte gebraucht – und wegen des befürchteten Fachkräftemangels sollen diese zunehmend auch aus dem Ausland rekrutiert werden. Allzu oft beobachtet man aber, dass gerade hochqualifizierte Migranten ein-

fachen Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich nachgehen.

Stefanie Smoliner vom Zentrum für Soziale Innovation (ZSI) in Wien und Dr. Holger Seibert vom IAB untersuchen in dem Projekt „Wie weit kann Bildung reisen?“ mit Hilfe von deutschen und österreichischen Mikrozensusdaten, wie hoch der Zusammenhang zwischen Bildung und Arbeitsmarkterfolg bei Bildungsausländern unterschiedlicher Herkunft im Vergleich zu den Bildungsinländern ist.

Migrant Diversity and Regional Disparity in Europe

In welchem Umfang kann die durch Migration entstehende Vielfalt als ein positiver Beitrag zur ökonomischen Wohlfahrt angesehen werden? Welche Effekte ruft eine räumlich konzentrierte Vielfalt unterschiedlicher Nationen auf den Arbeitsmarkt hervor und welche Wirkungsmechanismen sind dabei signifikant? Das Projekt „Migrant Diversity and Regional Disparity in Europe“ befasst sich mit einer bisher weitgehend unerforschten Dimension der Migration, nämlich dem Einfluss der kulturellen Vielfalt als ein Resultat von Migration auf die Produktivität und die damit verbundene Arbeitsnachfrage, sowie auf mögliche sozioökonomische Disparitäten in den einzelnen Regionen. In dem Projekt wird zudem die Hypothese überprüft, ob regionale kulturelle Vielfalt einen verstärkten Wachstumsprozess auslösen kann, der wiederum Beschäftigungseffekte hervorruft. Neben den positiven Effekten sollen auch die aus der Theorie abgeleiteten negativen externen Effekte von kultureller Vielfalt im Fokus der Untersuchung stehen. Somit soll die scheinbare Paradoxie von ökonomischen Nettogewinnen und sozialen Nettokosten aufgeklärt werden. In einem weiteren Teilprojekt wird die Fragestellung auf die Firmenebene übertragen:

Welche Beschäftigungseffekte zeigt eine heterogene betriebliche Belegschaft? Und wie werden die Kosten des Produktionsprozesses beeinflusst, wenn Beschäftigte unterschiedlicher Nationalitäten zusammenarbeiten?

„Migrant Diversity and Regional Disparity in Europe“ ist eines von zwölf transnationalen Projekten im Bereich der Migrationsforschung, die derzeit von NORFACE gefördert werden, einem Netzwerk von 14 nationalen Förderorganisationen, das die Kooperation von Forschung und Forschungsförderung in Europa stärken will. Die Federführung des gemeinsamen NORFACE-Projektantrags der Forschungsteams hat Prof. Peter Nijkamp (VU



Dr. Stephan Brunow

**Zwischen Ausgrenzung und Integration:
Ist die erfolgreiche Arbeitsmarkt-
integration von Einwanderern nur
eine Frage der Zeit?**

Eine erfolgreiche Integration von Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt bildet die Grundlage einer dauerhaften gesellschaftlichen Integration. Sie dient der Sicherung des eigenen Lebensunterhalts und der Teilhabe an vielen gesellschaftlichen Aspekten des Lebens in der Aufnahmegesellschaft. Gleichzeitig erhöht eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration die Akzeptanz von Migranten bei der einheimischen Bevölkerung. Sie ist zudem eine Strategie gegen einen möglichen Fachkräftemangel.

Aber gerade Menschen mit Migrationshintergrund sind einem überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt. Der Anteil der ausbildungsadäquat Beschäftigten ist unter den Einwanderern deutlich niedriger und es fällt ihnen deutlich schwerer, in ihrem ursprünglichen Beruf unterzukommen. Von diesen Integrationsschwierigkeiten sind zwar nicht nur Migranten betroffen, aber häufig erschwert gerade diese Kombination von migrationspezifischen, qualifikationsspezifischen und sozialen Problemlagen die Integration.



Prof. Uwe Blien

Universität Amsterdam). Neben dem IAB-Team mit den Projektleitern Prof. Uwe Blien und Anette Haas sowie Projektmitarbeiter Dr. Stephan Brunow sind folgende Forschungsteams beteiligt: Dr. Simonetta Longhi (Institute for Social & Economic Research, University of Essex, Großbritannien), Prof. Tiiu Paas (Department of Economics, University of Tartu, Estland), Prof. Jukka Pirttilä (Labour Institute for Economic Research, Helsinki, Finnland) und Prof. Jacques Poot (University Waikato, Neuseeland, und VU Universität Amsterdam).

Die IAB-Forscherinnen Dr. Carola Burkert und Dr. Britta Matthes analysieren mit Hilfe der Befragungsdaten aus dem IAB-Datensatz „Arbeiten und Leben im Wandel“, wie lange Migranten benötigen, um sich nach ihrer Einwanderung nach Deutschland erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Erfolgskriterium ist die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt mit Mindestdauer und Mindestvolumen). Wichtige Faktoren sind hierbei die Verwertbarkeit von ausländischen Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen sowie Berufserfahrung und Bildungserwerb (sowohl sprachlich als auch inhaltlich) nach der Einwanderung.



Dr. Britta Matthes

Weitere aktuelle Forschungsvorhaben des IAB

Projekte aus einzelnen Forschungsbereichen

Stabsstelle Forschungskoordination

Zum Projekt **„Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“** hat infas im Juni 2010 den Abschlussbericht vorgelegt. Die IAB-Studie beinhaltet einen Fundus an Analysen, den es in dieser Breite bislang noch nicht gegeben hat. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass in der Beratung durch Agenturen und Grundsicherungsträger die Kundenanliegen überwiegend aufgegriffen werden und das Klima eher kooperativ als konfliktbesetzt ist. Gleichwohl werden die Gespräche von den Fachkräften dominiert, es gibt systematische Probleme bei der Zielfindung und Zielanpassung. Zudem werden bei der Beratung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern soziale, psychische und gesundheitliche Probleme der Betroffenen nicht hinreichend erkannt und aufgegriffen.

Die **„Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“** der Bundesagentur für Arbeit zielt auf die Deckung des Fachkräftebedarfs und auf die Verbesserung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten ab und wird von der Stabsstelle Forschungskoordination mit externen Kooperationspartnern evaluiert. Fallstudien in ausgewählten Arbeitsagenturen zeigten zunächst große Zustimmung zur Intention des Programms, aber auch große Umsetzungsunterschiede in der Praxis. Eine flächendeckende Befragung der Arbeitsagenturen per E-Mail soll hierüber weiteren Aufschluss geben. Das Projekt beinhaltet außerdem Wirkungsanalysen auf Basis von Prozessdaten und einer telefonischen Befragung der Maßnahmeteilnehmer in mehreren

Wellen. Die erste Welle dieser Befragung ist im Herbst 2010 angelaufen. Darüber hinaus werden gegenwärtig Selektivitätsanalysen zur Maßnahmezuzuweisung durchgeführt. Darüber hinaus werden gegenwärtig Analysen zu den Fragen durchgeführt, welche Personengruppen durch die Maßnahme gefördert werden und ob es Gruppen gibt, die bei der Zuweisung bevorzugt oder benachteiligt werden. Mit der Veröffentlichung erster Ergebnisse ist Mitte 2011 zu rechnen.

Forschungsbereich

„Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“

Im Rahmen der Neuregelungen im Sozialgesetzbuch II hat die Bundesregierung die Freibeträge für eigenes Erwerbseinkommen für Bezieher der Grundsicherung angepasst. Zur Vorbereitung des Gesetzesvorhabens hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das IAB mit der Durchführung von Simulationsrechnungen beauftragt. Im Projekt **„Verbesserung der Erwerbstätigenfreibeträge in der Grundsicherung für Arbeitsuchende“** wurde untersucht, welche finanzielle Be- bzw. Entlastung des Staates infolge dieser Neuregelung zu erwarten ist, und wie sich die Zahl der Anspruchsberechtigten dadurch verändert. Zudem wurde eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Freibeträge dahingehend betrachtet, welche Anreize davon auf Betroffenen ausgehen könnten. Die Arbeiten werden im Rahmen des Folgeprojektes **„Erwerbstätigkeit im Niedrigeinkommensbereich“** fortgesetzt.

Forschungsbereich

„Prognosen und Strukturanalysen“

Mit der Bereitstellung des Mikrozensus als Panel ist es erstmals möglich, die Lebens- und Arbeitssituation von Personen über mehrere Jahre hinweg zu analysieren. Erste Ergebnisse des Projekts **„Verwendbarkeit des Mikrozensus-Panels 2001 bis 2004 zur Schätzung und Analyse der Stillen Reserve“** zeigen, dass trotz technischer Schwierigkeiten aufgrund des Erhebungsdesigns die Anwendung des Panels für die Teilgruppe der entmutigten Arbeitnehmer („discouraged workers“) möglich ist. Allerdings macht diese Personengruppe nur einen geringen Anteil der „Stillen Reserve“ aus. Diese umfasst alle Personen, die nicht als Arbeit suchend gemeldet sind, weil sie an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder aufgrund schlechter Arbeitsmarktbedingungen die Suche aufgegeben haben, aber bei einer Verbesserung der Lage wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren würden.

Forschungsgruppe

„Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“

Im Krisenjahr 2009 war der Rückgang der Beschäftigung weniger dramatisch als befürchtet. Dazu hat auch die gestiegene Arbeitszeitflexibilität in den Betrieben beigetragen. Vor diesem Hintergrund untersuchte die Forschungsgruppe **„Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“** die **Nutzung von Arbeitszeitkonten in der Wirtschaftskrise**. Grundlage sind Daten aus einer Befragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Erste Ergebnisse zeigen, dass sich Arbeitszeitkonten in der Krise

bewährt haben. Durch den Abbau von Zeitgut haben auf den Arbeitszeitkonten haben sich die Unternehmen den veränderten Rahmenbedingungen angepasst und Beschäftigung in der Krise gesichert.

Forschungsbereich

„Internationale Vergleiche und Europäische Integration“

Wie in Deutschland ist auch in anderen europäischen Ländern eine Tendenz zur Vereinheitlichung von vormals getrennten Sicherungssystemen bei Erwerbslosigkeit zu beobachten. Dies führt dazu, dass ein breiter Personenkreis mit diversen Problemlagen in einem einzigen Leistungssystem zusammengefasst und aktiviert wird. In dem international ausgerichteten Projekt **„Regulating the risk of unemployment. National adaptations to post-industrial labour markets in Europe“** wird in einem Teilprojekt auf der Basis der europäischen Arbeitskräfteerhebung untersucht, ob sich die Übergangsraten aus Nichtbeschäftigung in Erwerbstätigkeit durch die Leistungs- und Aktivierungsreformen erhöht haben und ob mehr Beschäftigung mit einer Verminderung der Beschäftigungsqualität einhergegangen ist.

Während die Reisekosten zwischen den einzelnen europäischen Mitgliedsstaaten kontinuierlich sinken, bleiben starke Einkommensdifferenzen und damit ein hoher Migrationsdruck bestehen. Durch die starken Wanderungsanreize werden auch temporäre Migration und Rückmigration zu einem weit verbreiteten Phänomen. Das IAB untersucht mit führenden europäischen Universitäten und Forschungsinstituten Ursache und Konsequenzen temporärer Migration. Das Projekt **„Temporary Migration, Integration and the Role of Policies (TEMPO)“** wird von NOR-

FACE, einem Zusammenschluss europäischer Forschungsförderungsinstitutionen, finanziert.

Regionales Forschungsnetz

Das **„Ausbildungspanel Saarland“** kombiniert Daten der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern des Saarlandes mit Daten des IAB. Dieser einmalige Datensatz verfolgt für gut 43.000 Personen, die in den Jahren 1999 bis 2002 ihre Ausbildung begonnen oder beendet haben, die beruflichen Werdegänge bis ins Jahr 2007. Derzeit werden unter anderem der Einfluss der Abschlussnoten auf die Einstiegsgehälter, der Verbleib der Auszubildenden nach Beendigung ihrer Ausbildung sowie geschlechtsspezifische Unterschiede in der Entlohnung analysiert.

Forschungsbereich

„Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“

Im Rahmen des Modellprojekts **„Interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III (Pinguin)“** überprüft die Bundesagentur für Arbeit, ob eine durchgängig interne Leistungserbringung der Arbeitsagenturen für schwer vermittelbare Arbeitslose effektiver ist als der Regelbetrieb. Letzterer schließt häufig ganzheitliche Integrationsleistungen für Arbeitslose durch beauftragte Dritte ein. Der Forschungsbereich evaluiert die zweite Welle des Modellprojektes, bei dem drei Arbeitsagenturen eine zufällige Zuweisung Arbeitsloser in ein internes Projektteam bzw. in den Regelbetrieb vornehmen.

Forschungsbereich

„Bildungs- und Erwerbsverläufe“

Vor dem Hintergrund eines möglichen Fachkräftemangels soll jungen Flüchtlingen mit Duldungsstatus der Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erleichtert werden. Entsprechende

rechtliche Änderungen traten im Jahr 2009 in Kraft. Das neue Projekt **„Berufliche Ausbildung junger geduldeter Flüchtlinge in Deutschland“** untersucht in Fallstudien die Umsetzung dieser Änderungen vor Ort und beleuchtet die Ausbildungschancen und Lebensperspektiven dieser Zielgruppe. Das Projekt wird in Kooperation mit der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim durchgeführt.

Forschungsbereich

„Erwerbslosigkeit und Teilhabe“

Das EU-Kooperationsprojekt **„SPHERE“**, in dem der Wandel von Arbeitsidentitäten in Regionen mit industrieller Transformation untersucht wurde, befindet sich in der Abschlussphase. In dem Projekt wurden nicht nur Veränderungen und Beständigkeit in der Lebensweise von Personen betrachtet, deren Leben auf die eine oder andere Weise mit dem Wandel der industriellen Arbeitswelt verknüpft ist. Es werden auch die Orte sichtbar, die Zeugnisse dieser Veränderungen sind. Das Projektteam des IAB hat unter anderem mittels biographischer Interviews den Wandel im Lebensverlauf von Beschäftigten direkt vor Ort in Nürnberg-Süd erfasst und mit den Ergebnissen der Kooperationspartner in Frankreich, England, Spanien, der Türkei und Polen verglichen.

Forschungsbereich

„Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“

Die dritte Erhebungswelle des **Haushaltspanelns PASS** wurde inzwischen aufbereitet und wird ab dem vierten Quartal 2010 externen Nutzern über das Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB zur Verfügung stehen. In den ersten drei Wellen von PASS wurden insgesamt mehr als 10.000 Empfänger von Arbeitslosengeld II und knapp

10.000 Personen der deutschen Wohnbevölkerung unter anderem zu Themen rund um den Arbeitsmarkt und zur Versorgungslage ihrer Haushalte befragt.

Kompetenzzentrum Empirische Methoden

Das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Projekt **„Tarifgebundenheit, Lohnbildung und Ausbildungsanreize“** ist ein Kooperationsprojekt des IAB mit den Projektpartnern Prof. Bernd Fitzenberger, Ph. D. (Uni Freiburg), Prof. Christian Dustmann, Ph. D. und Prof. Uta Schönberg, Ph. D. (beide University College London). Gegenstand der Untersuchungen sind die Auswirkungen von technologischen Innovationen und organisatorischem Wandel auf die Lohnstruktur. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Bestimmung der Determinanten der Arbeitskräftenachfrage, beispielsweise hinsichtlich gut bzw. schlechter ausgebildeter Arbeitskräfte sowie Arbeitnehmern in Jobs mit einem hohen Grad an Routine- bzw. Nicht-Routine-Aufgaben. Hieran schließt sich die Fragestellung an, in welchem Maße sich die von technologischem und organisatorischem Wandel betroffenen Arbeitskräfte hinsichtlich des Lohnwachstums und der Beschäftigungswahrscheinlichkeit von denjenigen unterscheiden, die keinen Veränderungen ausgesetzt sind.

Forschungsdatenzentrum

Die **„Stichprobe der integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB)“** ist ein neuer Datensatz im Angebot des Forschungsdatenzentrums, der die IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS) ersetzt. Die Stichprobe beinhaltet sozialversicherungspflichtige Beschäftigungszeiten, den Bezug von Arbeitslosengeld I und II sowie Zeiten der Arbeitsuche. Neu sind insbesondere die Informationen aus dem SGB-II-Bereich

sowie die Möglichkeit, jedem Beschäftigten eine umfassende Auswahl an Merkmalen zur Beschäftigtenstruktur des Betriebes aus dem Betriebs-Historik-Panel zuzuspielen.

Betriebsgründungen gelten oftmals als ein wichtiger Motor für den Aufbau von Arbeitsplätzen. In einem Kooperationsprojekt zur **Abbildung von Betriebshistorien mittels administrativer Daten** mit der University of Boston soll untersucht werden, wie gut sich diese Neugründungen in den administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit identifizieren lassen. Das Hauptaugenmerk der Untersuchungen liegt darauf, echte Neugründungen von solchen zu unterscheiden, bei denen lediglich Betriebsteile bereits bestehender Betriebe ausgelagert oder abgespalten werden. Analog soll für Betriebsschließungen untersucht werden, ob jede Schließung tatsächlich mit einem Marktaustritt und dem Verlust von Arbeitsplätzen verbunden ist oder ob auch hier lediglich Firmenbestandteile neu gruppiert werden.

Ziel des Projektes **„Aufbau eines Personendatensatzes für Kurzarbeitergeld“** ist es, einen Forschungsdatensatz für das Stadtgebiet Nürnberg zum Instrument des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes (Kug) aufzubauen. Hierzu werden anhand von betrieblichen Kug-Abrechnungslisten alle verfügbaren Informationen je abgerechnetem Beschäftigtem vollständig manuell erfasst und in eine Datenbank überführt. Nachdem die Daten verschiedene Plausibilitäts- und Konsistenzchecks durchlaufen haben, werden sie im zweiten Schritt mit

vorhandenen IAB-Daten verknüpft und anonymisiert. Sowohl die Kug-Einzeldaten als auch die verknüpften Daten werden anschließend ausgewertet, um beispielsweise den Erfolg des Einsatzes von Kurzarbeitergeld in der Krise näher bestimmen zu können.

Bereichsübergreifende Projekte

Im Projekt **„Ausbildungsmarkttypisierung“**, an dem die Forschungsbereiche „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ und „Regionale Arbeitsmärkte“ zusammen arbeiten, soll eine Klassifizierung regionaler Ausbildungsmärkte in Deutschland entwickelt werden, die von der Bundesagentur für Arbeit zur Steuerung der Vermittlungstätigkeit genutzt werden kann. Es wird ausschließlich die Vermittlung in betriebliche duale Ausbildung untersucht, weil diese marktförmig organisiert ist und die Bundesagentur für Arbeit hier ihren primären Vermittlungsauftrag hat. Ziel des Projektes ist es, die wesentlichen strukturellen Merkmale von Arbeitsmärkten zu identifizieren, die das Übergangsgeschehen in betriebliche duale Ausbildung beeinflussen. Die regionalen Einheiten (Arbeitsagenturen) werden zu Typen zusammengefasst, die hinsichtlich der gefundenen strukturellen Dimensionen annähernd homogen sind. Die Vorgehensweise ist eine Neuentwicklung auf der Grundlage jener Methode, die bereits seit einigen Jahren mit Erfolg für die allgemeine Arbeitsmarktsituation angewendet wird. Darin geht es um die Gewinnung von SGB-II- und SGB-III-Vergleichstypen.

Näheres zu den Projekten des IAB unter:

<http://www.iab.de/de/projekte>

Fördern und Fordern

Deutschland, Dänemark und die Niederlande haben ihre Integrationsbemühungen verstärkt

Ähnlich wie in Deutschland sind auch in Dänemark und den Niederlanden Menschen mit Migrationshintergrund im Schnitt deutlich geringer qualifiziert und damit schlechter in den Arbeitsmarkt integriert als Einheimische. Die drei Länder versuchen, die Erwerbsintegration von Migranten mit unterschiedlichen integrations- und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu verbessern.

Als Migranten bzw. Personen mit Migrationshintergrund werden Menschen bezeichnet, die selbst oder deren Eltern eingewandert sind. Hierzulande ist dies knapp ein Fünftel der Bevölkerung. Im Jahr 2008 wurden 15,6 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund gezählt; davon

besaßen 7,3 Millionen eine ausländische Staatsangehörigkeit, 8,3 Millionen hatten einen deutschen Pass. Der Anteil der Migranten an der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren ist mit 9,4 Prozent in Deutschland höher als in den Niederlanden (3,6 %) und Dänemark (4,4 %), und er wird weiter steigen. Während bei den über 65-Jährigen hierzulande nur 8,5 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund haben, sind es in der Altersgruppe unter fünf Jahren bereits 34,4 Prozent.

Migrationshistorie und Arbeitsmarktlage

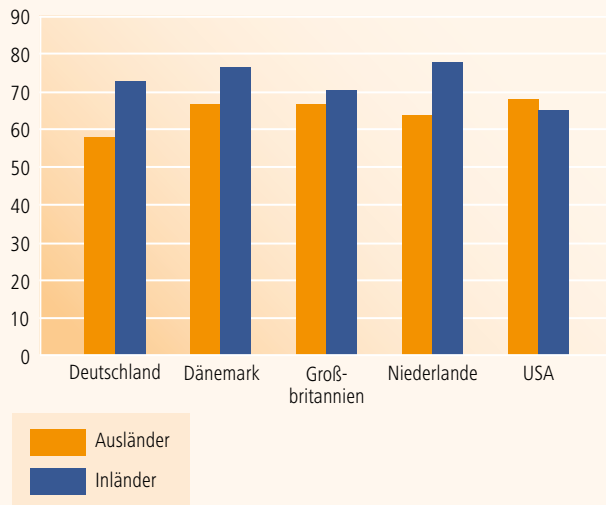
In der deutschen amtlichen Arbeitslosen- und Beschäftigungsstatistik sind bislang nur Migranten mit einem ausländischen Pass erfasst. Aussiedler oder andere eingebürgerte Personen mit Migrationshintergrund werden nicht gesondert ausgewiesen. Abweichend davon werden nach der internationalen OECD-Definition unter „Ausländern“ (Foreign Born Migrants) sowohl ausländische als auch im Ausland geborene einheimische Staatsbürger erfasst. Auf diese Definition wird im Folgenden Bezug genommen.

Die Situation der „Ausländer“ am Arbeitsmarkt ist, gemessen an den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, in allen drei Ländern wesentlich ungünstiger, als beispielsweise im klassischen Einwanderungsland USA (vgl. Abbildung 1). Die Integration von Ausländern in



Abbildung 1
**Beschäftigungsquoten der 15- bis 64-Jährigen
 nach Staatsangehörigkeit (2009)**

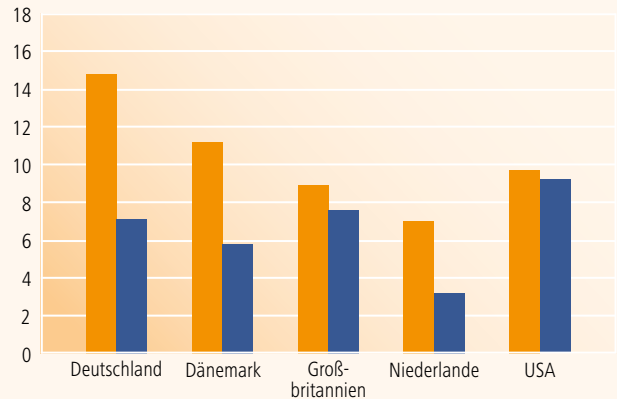
in Prozent



Quelle: Eurostat 2010; USA: Bureau of Labor Statistics 2010

**Arbeitslosenquoten
 nach Staatsangehörigkeit (2009)**

in Prozent



©IAB

den Arbeitsmarkt hängt stark von deren Qualifikation ab: Je geringer die Qualifikation, desto höher das Arbeitslosigkeitsrisiko und desto niedriger die Löhne. Der Anteil der hochqualifizierten Ausländer ist mit 42 Prozent in den USA deutlich höher als in Deutschland (25 %), Dänemark (26 %) und den Niederlanden (19 %) (vgl. Abbildung 2 auf Seite 40). Die deutlich bessere Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung ist in weiten Teilen das Ergebnis einer gezielten Zuwanderungspolitik. In klassischen Einwanderungsländern wie Kanada, Australien und den USA wird seit Jahrzehnten – zumindest teilweise – nach Kriterien wie Qualifikation, Sprachkenntnissen oder Berufserfahrung gesteuert. Dies hat nicht nur zu einer insgesamt günstigeren Qualifikationsstruktur, sondern auch zu einer besseren Erwerbsintegration und damit auch sozialen Integration von Migranten beigetragen. In Deutschland, Dänemark und den Niederlanden hingegen ist die prekäre Arbeitsmarktlage von Migranten und deren Nachkommen ganz wesentlich der Tatsache geschuldet, dass dort in den 1960er und 1970er Jahren zumeist geringqualifizierte Gastarbeiter angeworben wurden. In den 1980er und 1990er Jahren war die Zuwanderung

in den drei Ländern durch Familiennachzug und durch humanitäre Notlagen geprägt. So verdoppelte sich in Dänemark der Anteil der Migranten in den 1990er Jahren auch durch eine starke Zuwanderung von Flüchtlingen.

Studien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigen, dass die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen länderübergreifend besonders in den ersten Jahren gering ist. Dagegen weisen eingebürgerte Menschen mit Migrationshintergrund überall eine bessere Arbeitsmarktbilanz auf. In der vergangenen Dekade war die Einbürgerungsrate von Ausländern in den Niederlanden mit durchschnittlich sechs Prozent dreimal und in Dänemark mit vier Prozent doppelt so hoch wie in Deutschland mit lediglich zwei Prozent.

Besorgniserregend ist die Tatsache, dass in allen drei Ländern keine wesentlichen Fortschritte in der sogenannten „zweiten“ oder „dritten“ Migrantengeneration zu verzeichnen sind. So ist der Anteil der jungen Erwachsenen der zweiten Generation, die weder in Ausbildung noch erwerbstätig sind, in etwa doppelt so hoch wie die der Einheimischen in derselben Altersgruppe (vgl. Abbildung 3 auf Seite 41). Es verwundert daher nicht, dass ein

Drittel aller jugendlichen Migranten im Alter von 15 bis 24 Jahren hierzulande Arbeitslosengeld II bezieht.

Die Bildungsdefizite und die damit verbundenen Nachteile auf dem Arbeitsmarkt scheinen sich von einer Generation auf die nächste zu übertragen. Die PISA-Studien haben gezeigt, dass länderübergreifend rund 50 Prozent der Bildungsunterschiede tatsächlich durch „Vererbung“ des Bildungsniveaus der Eltern erklärt werden können. Deshalb ist eine gezielte Bildungspolitik, die einerseits das durchschnittliche Bildungsniveau steigert und andererseits die Ungleichheiten der Bildungschancen verringert, unverzichtbar.

Integrations- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Ländervergleich

Auffallend ist, dass sowohl Dänemark als auch Deutschland und die Niederlande in den vergangenen fünf bis

auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist. Diese ist mit einer relativ strikten Politik des „Förderns und Forderns“ verbunden. Auf der Förderseite stehen Integrationskurse, die von den Kommunen angeboten werden. Wird die Kursteilnahme verweigert oder abgebrochen, wird die Sozialhilfe gekürzt. Zudem wurde im Jahr 2002 eine neue Sozialhilfe (Starthælp) für Personen eingeführt, die in den vergangenen acht Jahren mindestens sieben Jahre lang nicht in Dänemark gelebt haben. Im Vergleich zur regulären Sozialhilfe ist die „Starthælp“ um 35 Prozent (für Alleinstehende) bis 50 Prozent (für Familien mit Kindern) niedriger als für Einheimische. Zudem wird Sozialhilfe für 15- bis 17-jährige Kinder nur dann gewährt, wenn diese in Ausbildung sind. Paare, bei denen beide Partner von Sozialhilfe leben, müssen in einem Zeitraum von zwei Jahren mindestens 450 Stunden arbeiten, um ihren Anspruch auf Sozialhilfe zu behalten.

Der Erfolg der Arbeitsmarktintegration von Migranten während der ersten 36 Monate wird in Dänemark daran gemessen, wie lange es dauert, bis ein Migrant unabhängig von staatlichen Leistungen bzw. in Beschäftigung oder Ausbildung ist. Im Rahmen eines kommunalen Benchmarks zeigt sich, dass erfolgreichere Kommunen mehr Wert auf schnelle Arbeitsmarktintegration als auf reine Sprachkurse legen, über spezialisierte Fallmanager und Nachbetreuungsprogramme verfügen und verstärkt betriebliche Trainingsmaßnahmen für Migranten einsetzen.

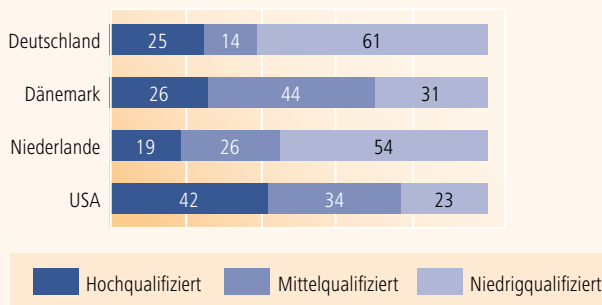
Im Jahr 2006 wurde mit dem Integrationsprogramm „Eine Chance für jeden“ die Integration von erwerbslosen Migranten noch stärker in die staatliche Aktivierungspolitik eingebettet. Einwanderer müssen mit der Kommune eine Integrationsvereinbarung abschließen, und die Kommune ist verpflichtet, alle Empfänger von „Starthælp“ zu aktivieren. Bei einer erfolgreichen Integration in reguläre Arbeit erhalten die Kommunen eine staatliche Erfolgsprämie in Höhe von 4.200 Euro.

In Zusammenarbeit mit dem Gewerkschafts- und Unternehmensdachverband wurde zudem ein „Stepmodel“ entwickelt und in 13 Kommunen getestet. Im Zuge dieses Modells können Sprachkurse mit betrieblichen Trainingsmaßnahmen verknüpft und Eingliederungszuschüsse bis

Abbildung 2

Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung im Jahr 2000 im Ländervergleich

in Prozent



Anmerkung: Deutschland 2005, Niederlande 2005/2006, Dänemark 2004, USA 2005
Quelle: OECD 2008: The Labour Market Integration of Immigrants and their Children ©IAB

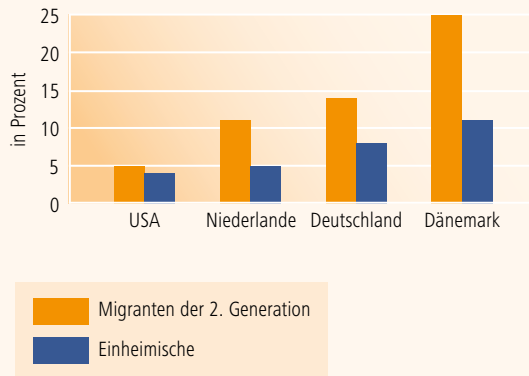
zehn Jahren ihre Integrationspolitik deutlich forciert haben – und in dieser Zeit mehr auf den Weg gebracht haben als in den vier Jahrzehnten davor.

Dänemark: Integration ist vorrangig auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet

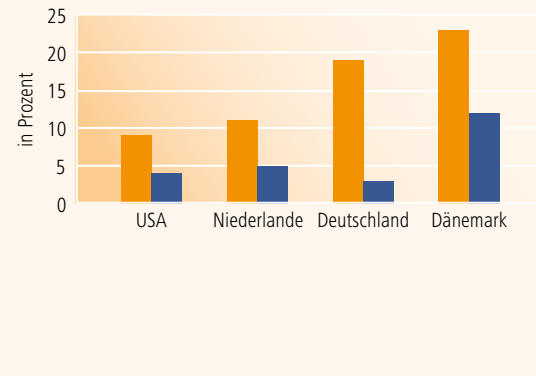
In Dänemark wurde mit dem Einwanderungsgesetz von 1999 eine Integrationspolitik eingeleitet, die vorrangig

Abbildung 3

Männliche Jugendliche (20 - 29 Jahre) ohne Sekundarschulabschluss weder erwerbstätig noch in Ausbildung



Weibliche Jugendliche (20 - 29 Jahre) ohne Sekundarschulabschluss weder erwerbstätig noch in Ausbildung



Anmerkung: Deutschland 2005, Niederlande 2005/2006, Dänemark 2004, USA 2005
Quelle: OECD 2008: The Labour Market Integration of Immigrants and their Children

©IAB

zu einem Jahr gewährt werden. Das Modell hat sich als relativ erfolgreich erwiesen: 50 Prozent der Teilnehmer konnten in reguläre Arbeit oder Ausbildung vermittelt werden.

Der Vergleich der Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern zu unterschiedlichen Zeitpunkten zeigt zudem, dass in den vergangenen Jahren Fortschritte in der Erwerbsbeteiligung von neu Zugewanderten erzielt wurden. Dafür werden mehrere Faktoren verantwortlich gemacht. Neben der allgemein günstigen Beschäftigungssituation bis zum Jahr 2008 sind dies das staatliche Integrationsprogramm, eine konsequente Aktivierungspolitik des Forderns und Förderns, erfolgreiche private Initiativen – beispielsweise die Kooperation von Unternehmen und Fußballclubs zur Rekrutierung von jugendlichen Migranten – sowie landesweite Mentorenprogramme, bei denen einem Migranten ein gleichaltriger Einheimischer gleichen Geschlechts und mit gleicher Ausbildung zur Seite gestellt wird. Die Ergebnisse einer Untersuchung zeigen zudem, dass die 2002 eingeführte „Starthælp“ den Übergang in Beschäftigung für bestimmte Personengruppen, zum Beispiel männliche Flüchtlinge zwischen 30 und 50 Jahren, signifikant erhöht hat.

Niederlande: Der Fokus liegt auf dem Bildungsbereich

Im Gegensatz zu Dänemark ist die stärkere Verpflichtung zur gesellschaftlichen Integration in den Niederlanden seit Anfang 2000 nicht vorrangig auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Seit dem Jahr 2003 gibt es verpflichtende mehrmonatige Einbürgerungskurse. Nur bei Bestehen der Kurse erhalten Migranten Sozialleistungen bzw. können von außerhalb der EU einwandern. Der Fokus der niederländischen Integrationspolitik liegt auf dem Bildungsbereich. So werden Sprachkurse gefördert, zusätzliche Ressourcen für Grundschulen mit einem hohen Ausländeranteil bereitgestellt, oder die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen verbessert. Im Jahr 2004 wurde ein zielgruppenspezifischer Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik wieder aufgegeben, der eine anteilige Beschäftigung von Migranten in Unternehmen zum Ziel hatte. Die Abschaffung des entsprechenden Gesetzes wurde mit dem hohen bürokratischen Aufwand, Ineffizienz und der Stigmatisierung von Migranten begründet.

Die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Migranten ist seither eingebettet in die allgemeine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung, die Erwerbsbeteiligung von

arbeitsmarktfernen Personen zu steigern. So sind ethnische Minderheiten genauso wie andere Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen eine wichtige Zielgruppe bei der Vergabe von Reintegrationsmaßnahmen an private Vermittler. Die Mehrzahl der erwerbslosen Migranten bezieht Sozialhilfe und wird von den Kommunen betreut. Da die Kommunen eine große Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Aktivierung von Sozialhilfebeziehern haben, und es weder spezifische finanzielle Anreize für die Kommunen noch ein Monitoring wie in Dänemark gibt, ist unklar, inwieweit Migranten von kommunalen Reintegrationsstrategien profitieren oder nicht. Insgesamt hat sich die Förderung der Beschäftigung von Migranten im öffentlichen Dienst zwar positiv ausgewirkt, in der privaten Wirtschaft ist die Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund jedoch rückläufig.

Deutschland: Individueller Förderbedarf steht im Vordergrund

Wie in den Niederlanden sind auch in Deutschland Migranten keine eigenständige Zielgruppe von Aktivierung und Arbeitsförderung. Die Integrationsstrategie der Ar-

beitsagenturen und ARGEn ist vielmehr am individuellen Förderbedarf ausgerichtet. Der arbeitsmarktpolitische Eingliederungsauftrag des Sozialgesetzbuchs (SGB) II folgt dem Grundsatz formaler Gleichbehandlung, obwohl Migranten mit 34 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen fast doppelt so stark von Grundsicherungsleistungen abhängig sind wie Deutsche ohne Migrationshintergrund. Die Träger der Grundsicherung können seit 2007 von Arbeitslosengeld-II-Beziehern den Besuch von Integrationskursen einfordern oder im Rahmen der freien Förderung berufsspezifische Sprachkurse anbieten. Die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angebotenen allgemeinen Integrationskurse haben dagegen keinen direkten Arbeitsmarkt- oder Berufsbezug.

Im Gegensatz zu Dänemark gibt es hierzulande keine Restriktionen im Zugang zu Grundsicherungsleistungen und zu Maßnahmen der Arbeitsförderung. Im Rahmen der Wirkungsforschung zum SGB II wurde untersucht, ob Migranten tatsächlich im gleichen Umfang und in gleicher Weise gefördert werden wie Deutsche, und ob die Fördermaßnahmen die gleiche Wirkung auf die Arbeitsmarktchancen von Migranten haben. Im Ergebnis wurde keine besondere Bevorzugung bzw. Benachteiligung allein durch das Vorliegen eines Migrationshintergrunds beobachtet. Auch in Bezug auf die Wirkungen der Maßnahmen wurden keine Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund festgestellt. Die Autoren der Studie sprechen sich daher gegen neue Instrumente speziell für Migranten aus. Sie plädieren jedoch dafür, bei der Förderung der Arbeitsmarktintegration von Migranten spezifische Nachteile, die sich aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ethnischen Herkunft oder mangelnder Deutschkenntnisse ergeben, besser zu berücksichtigen. Die Sprachförderung sollte zudem mehr mit Arbeitserfahrung verbunden und deshalb stärker durch die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen gesteuert werden. Zudem sollten sich mehr Fallmanager auf die Anerkennungsberatung von ausländischen Bildungsabschlüssen spezialisieren, was jedoch bislang aufgrund der komplexen Anerkennungsverfahren an Grenzen stößt.



Fazit

Obwohl es auch international relativ wenige Erkenntnisse zum kausalen Einfluss von unterschiedlichen Politiken und Maßnahmen auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten gibt, zeigen sich im Ländervergleich mehr oder weniger erfolgversprechende Ansätze. Aus Länderstudien der OECD weiß man, dass für Neuzuwanderer der frühe Arbeitsmarktzugang eine zentrale Bedeutung hat, da dieser die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auch langfristig beeinflusst. Sprachkurse sollten deshalb im Sinne des dänischen „Stepmodels“ stärker mit Arbeitserfahrung verbunden werden. Zudem sind verbindliche Integrationsvereinbarungen mit Neuzuwanderern, wie sie in Dänemark von den Kommunen abgeschlossen werden, eine wichtige Grundlage für eine auf Fordern und Fördern ausgerichtete Aktivierungsstrategie.

Ob gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Migranten notwendig sind, ist jedoch nicht nur in Deutschland umstritten. Während in Dänemark beispielsweise Eingliederungszuschüsse für Migranten oder in Norwegen auf Migranten spezialisierte Arbeitsagenturen gute Erfolge aufweisen, wurden in den Niederlanden zielgruppenspezifische Maßnahmen wie die anteilige Beschäftigung von Migranten in Unternehmen aufgrund geringer Erfolge wieder aufgegeben.

Vermittlungsstrategien, die sich am individuellen Förderbedarf orientieren, sind mitunter weniger stigmatisierend als zielgruppenspezifische Ansätze. Sie sind aber nur dann zielführend, wenn migrationsspezifische Hindernisse wie die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse oder die Verbesserung von Sprachkenntnissen in die Aktivierungsstrategie einbezogen werden. Der dänische Fall zeigt aber auch, dass die stärkere Kontrolle des Integrationserfolgs im Rahmen eines Zielsystems, in dem die Vermittlung von Migranten durch finanzielle Anreize und ein lokales Benchmarking der Jobcenter gesteuert wird, eine erfolgversprechende Strategie sein kann.



Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Berlin.

Brücker, Herbert; Burkert, Carola (2010): Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration – Was kann Deutschland aus den Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer lernen?, Papier zur Konferenz „Mobility and Inclusion – Managing Labour Migration in Europe“. Heinrich-Böll-Stiftung, Februar 2010.

OECD (2007): Jobs for Immigrants (Vol.1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden. Paris.

OECD (2008): Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal. Paris.

Rosholm, Michael; Rune M. Vejlin (2010): Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Starthelp Help You Start? In: Labour Economics, 2010, 17 (1), S. 258-275.

Die Autorin



Regina Konle-Seidl

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
regina.konle-seidl@iab.de

Licht und Schatten

Die Situation von Aussiedlern und Spätaussiedlern auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Die in Deutschland lebenden (Spät-)Aussiedler sind mehrheitlich gut in den Arbeitsmarkt integriert. Allerdings sind sie im Schnitt immer noch häufiger arbeitslos als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Zudem sind viele hochqualifizierte (Spät-)Aussiedler unterwertig beschäftigt.



Als Aussiedler werden deutsche Volkszugehörige bezeichnet, die zwischen 1950 und 1992 unter anderem aus Polen, der ehemaligen Sowjetunion, Ungarn und Rumänien nach Deutschland eingewandert sind. Seit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz im Jahr 1993 wird allerdings nur noch bei Deutschstämmigen aus der ehemaligen Sowjetunion ein Vertreibungsdruck, der vom Einreisenden nach-

gewiesen werden muss, angenommen. Für diese Gruppe wurde der rechtliche Begriff „Spätaussiedler“ eingeführt. Im Sinne der besseren Lesbarkeit fassen wir im Folgenden beide Gruppen einheitlich unter der Bezeichnung „Aussiedler“ zusammen, es sei denn es wird explizit zwischen „Aussiedlern“ und „Spätaussiedlern“ unterschieden. Aussiedler erhalten bereits bei der Einreise die deutsche

Staatsbürgerschaft und haben somit uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Mit circa viereinhalb Millionen Personen bilden sie unter den seit 1950 Zugewanderten die größte Gruppe.

Teilhabe am Arbeitsmarkt ist eine wichtige Voraussetzung für die gesamtgesellschaftliche Integration von Aussiedlerinnen und Aussiedlern. Mit dem BASiD-Datensatz steht eine Datengrundlage zur Verfügung, die eine differenzierte empirische Analyse der Arbeitsmarktsituation von Aussiedlern erlaubt (siehe Kasten „Datengrundlage und methodische Hinweise auf S. 48/49). Legt man diesen Datensatz zu Grunde, so lag die auf dieser Basis berechnete Arbeitslosenquote von Aussiedlern im Jahr 2007 – aktuellere Daten stehen leider nicht zur Verfügung – gut drei Prozentpunkte höher als bei Deutschen ohne Migrationshintergrund. Daraus lässt sich allerdings nicht ableiten, dass Aussiedler generell größere Schwierigkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt haben als Einheimische. Vielmehr lassen sich innerhalb der Gruppe der Aussiedler einzelne Teilgruppen unterscheiden, die unterschiedlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die Gesamtheit der Aussiedler nach dem

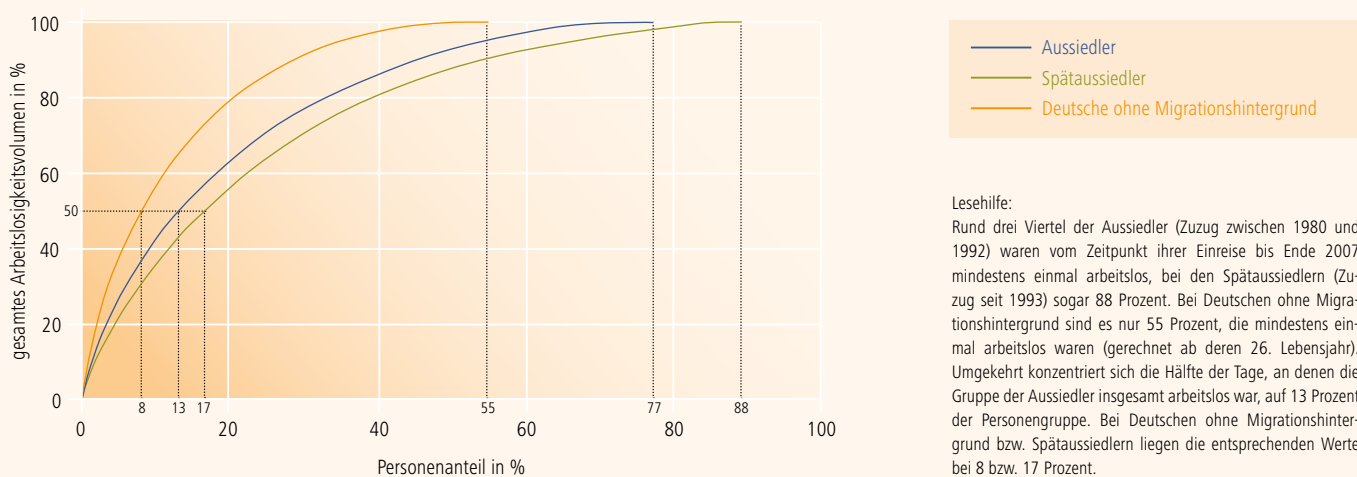
Zeitpunkt ihres Zuzugs nach Deutschland differenziert.

Mehrheit der Aussiedler und Spätaussiedler nur für kurze Zeit arbeitslos

Im Folgenden betrachten wir Aussiedler, die zwischen 1980 und 2007 eingereist sind. Wir untersuchen zunächst, wie stark sie von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Vielfach wird nur die durchschnittliche Arbeitslosenquote von Aussiedlern betrachtet. Aufschlussreich ist jedoch auch, wie sich die gesamte Arbeitslosigkeit, also das Arbeitslosigkeitsvolumen, innerhalb der Gruppe der Aussiedler verteilt (vgl. Abbildung 1). Tatsächlich sind Aussiedler im Laufe ihres Erwerbslebens sehr unterschiedlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Gut drei Viertel der Aussiedler (ohne Spätaussiedler) waren zwischen ihrer Einreise und Ende 2007 mindestens ein Mal arbeitslos. Lässt man die zwei Jahre nach der Einreise unberücksichtigt, weil diese in der Regel der Orientierung auf dem Arbeitsmarkt dienen, sinkt dieser Wert auf knapp 60 Prozent (nicht in Abbildung 1 dargestellt). Dabei konzentriert sich die Hälfte aller Tage, an denen die Gesamtheit der untersuchten Aussiedler arbeitslos war, auf nur 13 Prozent der Personengruppe. Im

Abbildung 1

Verteilung der Arbeitslosigkeit bei (Spät-)Aussiedlern und Deutschen ohne Migrationshintergrund, Westdeutschland (26 - 54-Jährige)



Lesehilfe:

Rund drei Viertel der Aussiedler (Zuzug zwischen 1980 und 1992) waren vom Zeitpunkt ihrer Einreise bis Ende 2007 mindestens einmal arbeitslos, bei den Spätaussiedlern (Zuzug seit 1993) sogar 88 Prozent. Bei Deutschen ohne Migrationshintergrund sind es nur 55 Prozent, die mindestens einmal arbeitslos waren (gerechnet ab deren 26. Lebensjahr). Umgekehrt konzentriert sich die Hälfte der Tage, an denen die Gruppe der Aussiedler insgesamt arbeitslos war, auf 13 Prozent der Personengruppe. Bei Deutschen ohne Migrationshintergrund bzw. Spätaussiedlern liegen die entsprechenden Werte bei 8 bzw. 17 Prozent.

Umkehrschluss bedeutet dies, dass die meisten Aussiedler nur für relativ kurze Zeit arbeitslos sind, ein Viertel sogar überhaupt nicht.

Unter den Spätaussiedlern sind 88 Prozent mindestens ein Mal arbeitslos bzw. gut 60 Prozent, wenn die ersten zwei Jahre nach Einreise unberücksichtigt bleiben. Ähnlich wie bei den Aussiedlern ist auch hier eine ungleiche Verteilung zu beobachten: 50 Prozent des Volumens der Arbeitslosigkeit dieser Gruppe konzentrieren sich auf einen Anteil von 17 Prozent. Damit ist allerdings die Verteilung der Arbeitslosigkeit bei den (Spät-)Aussiedlern immer noch gleichmäßiger als bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund – von diesen sind, gerechnet ab dem 26. Lebensjahr, nur 55 Prozent überhaupt von Arbeitslosigkeit betroffen. Ferner entfallen 50 Prozent des Arbeitslosigkeits-Volumens auf gerade mal 8 Prozent dieser Gruppe.

Integrationsprobleme ergeben sich zudem aus der Tatsache, dass sich Ausbildungs- und Berufsabschlüsse von Aussiedlern nicht immer gleichwertig umschlüsseln

lassen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Herkunftsländer ein anderes Schul- oder Berufsbildungssystem als Deutschland haben. Zusätzlich wird die Anerkennung dadurch erschwert, dass Aussiedler vielfach Berufe erlernt und ausgeübt haben, die in Deutschland unüblich sind. Die unzureichende Anerkennung beruflicher Abschlüsse benachteiligt vor allem hochqualifizierte Aussiedler. Doch selbst wenn deren Abschlüsse formell anerkannt werden, führt dies nicht zwingend zu einer ausbildungsadäquaten Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Um Analysen zur Beschäftigungssituation von Aussiedlern durchzuführen, wollen wir uns im Weiteren nur auf Aussiedler konzentrieren, die vor 1998 eingereist sind, also mindestens zehn Jahre vor dem hier betrachteten Stichtag (30.06.2007) in Deutschland sind. Diese Berechnungen wurden anhand von 4.293 Aussiedlern im Datensatz durchgeführt.

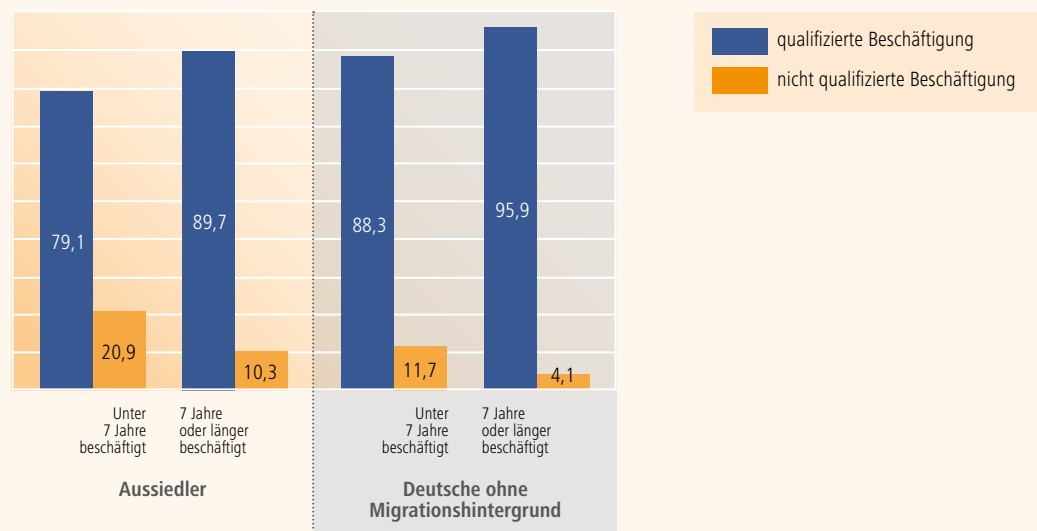
Hochqualifizierte häufig unterwertig beschäftigt

Im Vergleich zu Deutschen ohne Migrationshintergrund gehen hochqualifizierte Aussiedler deutlich seltener einer

Abbildung 2

Hochqualifizierte in qualifizierter bzw. nicht qualifizierter Beschäftigung nach Jahren der Beschäftigung zwischen 1998 und 2007*

in Prozent



* Stichtag 30.06.2007, Westdeutschland
Quelle: BASiD; eigene Berechnungen

qualifizierten (Facharbeiter, Meister oder Angestellte) sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Dies gilt insbesondere für Aussiedler, die zwischen 1998 und 2007 weniger als sieben Jahre beschäftigt waren. In diesem Segment ist mehr als ein Fünftel der hochqualifizierten Aussiedler unterwertig beschäftigt. Dies sind gut neun Prozentpunkte mehr als bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 2). Auch bei den hochqualifizierten Aussiedlern mit längeren Beschäftigungszeiten üben mehr als zehn Prozent eine nicht-qualifizierte Beschäftigung aus. Bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund sind es nur etwa vier Prozent.

Von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung.

Ein langer Weg?

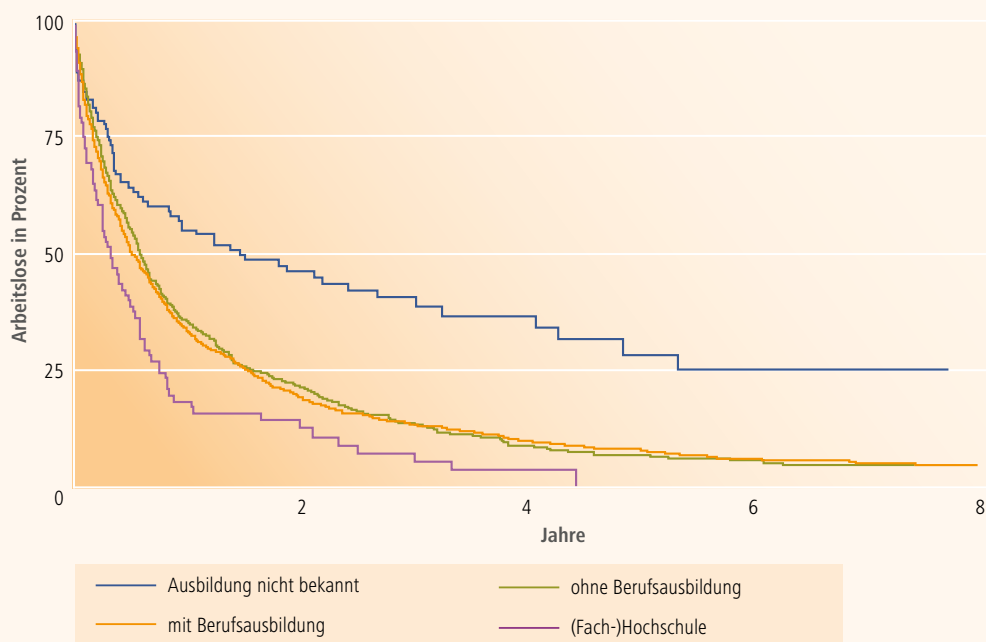
Ein weiterer Indikator, der die Situation von Aussiedlern auf dem Arbeitsmarkt abbildet, ist die Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Sie gibt an, wie lange der Übergang von Arbeitslosigkeit in eine ungeforderte Beschäftigung dauert. Auch bei diesem Indikator sind deutliche Unterschiede

innerhalb der Gruppe der Aussiedler festzustellen. Dies gilt insbesondere, wenn man nach Qualifikationsniveau differenziert (vgl. Abbildung 3).

Hochqualifizierte Aussiedler finden am schnellsten aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie nach zwei Jahren noch immer arbeitslos sind, liegt bei nur zehn Prozent. Von den Aussiedlern mit einer beruflichen Ausbildung ist nach zwei Jahren noch etwa ein Fünftel arbeitslos. Dies gilt auch für Aussiedler ohne Berufsausbildung. Vergleicht man die Ergebnisse mit Deutschen ohne Migrationshintergrund (nicht in Abbildung), zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit, nach zwei Jahren noch arbeitslos zu sein, bei Hochqualifizierten ebenfalls bei rund zehn Prozent liegt. Deutsche ohne Migrationshintergrund, die eine berufliche Ausbildung haben, finden dagegen schneller als vergleichbare Aussiedler in den Beruf zurück. Bei Arbeitssuchenden ohne Berufsausbildung bzw. solchen mit unbekannter Ausbildung sind keine Unterschiede zwischen Aussiedlern und Deutschen ohne Migrationshintergrund festzustellen.

Abbildung 3

Übergang von Aussiedlern aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte Beschäftigung



Lesebeispiel: Nach zwei Jahren sind nur noch knapp fünfzehn Prozent der Aussiedler mit (Fach-)Hochschulabschluss arbeitslos.
Quelle: BASID, eigene Berechnungen

Fazit

Die Integration auf dem Arbeitsmarkt ist auch für die Gruppe der Aussiedler und Spätaussiedler Basis für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft insgesamt. Die Mehrheit der Aussiedler ist gut in den Arbeitsmarkt integriert: Etwa ein Viertel der bis 1992 zugewanderten Aussiedler war überhaupt nicht arbeitslos. Diejenigen, die arbeitslos wurden, waren es meist nur für kurze Zeit. Allerdings sind Aussiedler im Schnitt immer noch häufiger arbeitslos als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Arbeitslose Aussiedler mit hoher Qualifikation kommen schneller in Beschäftigung als andere Aussiedler und genauso schnell wie Deutsche ohne Migrationshintergrund. Allerdings handelt es sich häufig um eine unterwertige Beschäftigung, etwa weil Ausbildungs- und Berufsabschlüsse aus dem Herkunftsland in Deutschland häufig nicht anerkannt werden. Dieses Beispiel macht deutlich: Eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Aussiedlerinnen und Aussiedlern sollte weiterhin auf der politischen Agenda stehen.



Datengrundlage und methodische Hinweise

Grundlage für die Analysen bildet ein in einem IAB-Dritt-mittelprojekt neu entstehender Datensatz. Im Projekt BASiD: „Biografiedaten ausgewählter Sozialversicherungsträger in Deutschland“ werden administrative Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mit den Versichertenkonten der Deutschen Rentenversicherung kombiniert. Ziel des Projekts ist es, vorhandene Informationslücken in den einzelnen Datenquellen zu schließen und so das Informationspotenzial von administrativen Daten zu erhöhen. Der Datensatz wird im September 2011 veröffentlicht und der wissenschaftlichen Forschung zugänglich gemacht. Für diesen Beitrag waren bereits Auswertungen mit einer Vorabversion des Datensatzes möglich.

Der Datensatz eignet sich in hervorragender Weise dazu, die Arbeitsmarktsituation von (Spät-)Aussiedlern empirisch zu untersuchen. Bei bisherigen Datenquellen schränken die niedrigen Fallzahlen oder die lediglich indirekte Identifizierbarkeit von (Spät-)Aussiedlern die

Literatur

Baumann, Jochen; Mika, Tatjana (2008): Die sozialstaatliche Integration von Aussiedlern durch das Fremdrechtenrecht: Ein Vergleich der Zuwanderungskohorten. *Deutsche Rentenversicherung*, 5, S. 462-484.

Brück-Klingberg, Andrea; Burkert, Carola; Damelang, Andreas; Deeke, Axel; Haas, Anette; Schweigard, Eva; Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger (2009): Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem. In: J. Möller & U. Walwei (Hg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2009*, (IAB-Bibliothek, 314), Bielefeld: Bertelsmann, S. 283-316.

Englmann, Bettina; Müller, Martina (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. *Tür an Tür – Integrationsprojekte GmbH* (Hg.) Augsburg.

Haug, Sonja; Sauer, Leonore (2006): Zuwanderung und räumliche Verteilung von Aussiedlern und Spätaussiedlern in Deutschland. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 3-4, S. 413-442.

Möller, Joachim; Schmillen, Achim (2008): Verteilung von Arbeitslosigkeit im Erwerbsleben: Hohe Konzentration auf wenige – steigendes Risiko für alle, *IAB-Kurzbericht*, 24/2008.

Analysemöglichkeiten ein. In den BASiD Daten bestehen beide Probleme nicht. Über das Rentenversicherungskonto kann eindeutig ermittelt werden, ob die betreffende Person den Aussiedler- bzw. Spätaussiedlerstatus hat. Damit stehen auch Informationen zur Erwerbshistorie im jeweiligen Herkunftsland zur Verfügung.

Eine Synopse der wichtigsten sozio-demografischen Merkmale von (Spät-)Aussiedlern im BASiD Datensatz liefert nachstehende Übersicht. Nach Einschränkung auf 26- bis 54-jährige Vollzeitbeschäftigte in Westdeutschland bleiben 5.218 Aussiedler im Datensatz.

Die hier berechneten Arbeitslosenquoten beziehen sich auf abhängig zivile Erwerbspersonen ohne Beamte. Sie entsprechen nicht den üblicherweise veröffentlichten Arbeitslosenquoten und sind daher nicht mit diesen vergleichbar. Eine Vergleichsrechnung ist nur für Deutsche ungeachtet des Migrationshintergrunds möglich. Hier ergaben sich nur geringe Abweichungen zu den amtlichen Zahlen.

Die Autoren



Daniela Hochfellner
ist wissenschaftliche
Mitarbeiterin des Forschungs-
datenzentrums der BA im IAB.
daniela.hochfellner@iab.de



Dr. Rüdiger Wapler
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
im Regionalen Forschungsnetz
des IAB, Regionaleinheit
Baden-Württemberg.
ruediger.wapler@iab.de

Tabelle

Soziodemografische Merkmale von (Spät-)Aussiedlern im BASiD-Datensatz

	Aussiedler	Deutsche ohne Migrationshintergrund
Gesamt	8.455	292.283
Geschlecht (in Prozent)		
Männer	39,0	48,0
Frauen	61,0	52,0
Bildungsabschluss (in Prozent)		
Unbekannt	14,7	8,4
ohne Berufsausbildung	40,3	55,5
mit Berufsausbildung	41,1	30,8
(Fach-)Hochschule	4,0	5,3
Zeiten der Beschäftigung in Westdeutschland zwischen 1998 und 2007 (in Prozent)		
sieben Jahre oder mehr	54,8	34,5
weniger als sieben Jahre	32,6	47,7
keine Beschäftigung in Westdeutschland	12,6	17,8
Zuzugskohorte (in Prozent)		
keine Angabe	1,8	-
vor 1980	9,3	-
1980 – 1989	16,7	-
1990 – 1992	35,4	-
1993 – 1997	23,6	-
ab 1997	13,2	-
Herkunftsland (in Prozent)		
ehemalige Sowjetunion	51,6	-
Polen	34,4	-
Rumänien	9,8	-
Sonstige	4,3	-

Quelle: BASiD-Datensatz

©IAB

Berufsbezogene Deutschförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund

Eine Wirkungsanalyse

Mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds förderte die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2004 bis 2008 berufsbezogene Deutschkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Die relativ niedrigen Eingliederungsquoten in Beschäftigung nach der Teilnahme deuten darauf hin, dass diese Förderung vor allem bei Geringqualifizierten häufig zu kurz greift. Eine Wirkungsanalyse der Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Migranten in Verbindung mit einer berufsbezogenen Deutschförderung belegt, dass die Arbeitsmarktchancen mit dieser Maßnahmekombination, aber auch schon allein mit einer Weiterbildung erheblich gesteigert werden können.



Eine abgeschlossene Berufsausbildung und gute Deutschkenntnisse in Wort und Schrift sind wichtige Voraussetzungen für die wirtschaftliche und soziale Integration von Einwanderern und ihrer in Deutschland geborenen Nachkommen. In Anlehnung an einen einschlägigen Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus dem Jahr 2005 kann „Integration in den Arbeitsmarkt“ darin verstanden werden, „dass die Zuwanderer im Laufe der Zeit ähnliche Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die übrige Bevölkerung. Für Migrantenkinder wäre zu erwarten, dass sie zumindest identische Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die Nachkommen von in Deutschland Geborenen mit dem gleichen sozioökonomischen Hintergrund“. Die Situation der Migranten auf dem Arbeitsmarkt zeigt jedoch seit vielen Jahren, dass es gravierende Integrationsdefizite gibt. Dies gilt auch für die in Deutschland aufgewachsene zweite und dritte Generation. Im schulischen Bildungssystem, auf dem Ausbildungsmarkt und auf dem Arbeitsmarkt haben sie schlechtere Chancen als die gleichaltrigen Deutschen ohne Migrationshintergrund.

Nach langem politischem Zögern leitete der Bund erst um das Jahr 2000 eine gezielte und breite Integrationsförderung ein. Dies mündete in die Entscheidung für ein Zuwanderungsgesetz, das schließlich zum Jahresbeginn 2005 in Kraft trat. Im Zentrum stehen darin die Integrationskurse zur Vermittlung allgemeiner Deutschkenntnisse in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Sie lösten die vorherigen Deutsch-Sprachlehrgänge des SGB III für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge sowie die Kurse des „Sprachverband(es) Deutsch“ für ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige aus den Anwerbestaaten ab.

Im gleichen Zeitraum wurden arbeitslose Migranten zu einer wichtigen Zielgruppe der Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) erklärt. Mit Unterstützung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) wurde zum Beispiel in den Jahren 2000 bis 2002 die Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse im Rahmen von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung ermöglicht (ESF-Modul). Im Herbst 2004 wurde dann – ebenfalls mit

finanzieller Unterstützung aus dem ESF – die Förderung gesonderter berufsbezogener Deutschkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund eingeführt.

Berufsbezogene Deutschkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund

Vom Herbst 2004 bis zum Ende des Programms im Herbst 2008 konnte die BA die Teilnahme von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund an Maßnahmen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse mit einer Dauer von drei Monaten in Vollzeit fördern. Ziel war es, vermittlungshemmende Defizite im berufsbezogenen Deutsch abzubauen und so die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu steigern. Die Finanzierung erfolgte mit ESF-Mitteln des Bundes, die Kofinanzierung mit der Arbeitslosenunterstützung des SGB III. Diese Regelung grenzte die Zielgruppe auf Bezieher von Arbeitslosengeld I ein (bis Ende 2004 auch Bezieher von Arbeitslosenhilfe). Arbeitslose mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB II waren ebenso ausgegrenzt wie die Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III, die keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten.

Insgesamt weist das Monitoring der BA rund 47.000 Eintritte in diese berufsbezogenen Deutschkurse aus. Allein im vierten Quartal 2004 waren es 24.000 Eintritte, darunter überwiegend von Langzeitarbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Weil diese Zielgruppe mit der Einführung des SGB II wegfiel, wurden in den Jahren von 2005 bis 2008 insgesamt nur noch 23.000 Arbeitslose mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB III gefördert, darunter überwiegend Kurzarbeitslose.

Die Kurse fanden mit wenigen Ausnahmen nur in Westdeutschland statt. Zwei Drittel der Teilnehmenden waren Männer, mehr als drei Viertel gehörten der Altersgruppe zwischen 25 und 49 Jahren an. Überwiegend handelte es sich um Arbeitslose mit einer Staatsangehörigkeit außerhalb der EU. Rund fünfzig Prozent hatten keinen Hauptschulabschluss im Sinne des deutschen Schulwesens. Angaben zum beruflichen Qualifikationsniveau liegen nur für die Eintritte bis Ende 2005 vor. Danach verfügten 90 Prozent über keine (anerkannte) Berufsausbildung.

Aufgrund der ungünstigen Datenlage konnte die Begleitforschung nur den Verbleib nach der Teilnahme in Anlehnung an die gesetzliche Eingliederungsbilanz ermitteln. Demnach war nur eine Minderheit der Teilnehmenden sechs Monate nach Kursende in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Von denjenigen, die in den Jahren 2004 und 2005 ihre Maßnahme beendet hatten (darunter viele zuvor Langzeitarbeitslose), war sogar weniger als ein Fünftel sozialversicherungspflichtig beschäftigt, dagegen zwei Drittel arbeitslos oder (nur) arbeitsuchend gemeldet. Von denjenigen, die in den Jahren 2006 und 2007 ausgetreten waren – darunter überwiegend zuvor Kurzarbeitslose – befand sich sechs Monate später etwas mehr als ein Drittel in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Diese Steigerung kann wohl auch auf die konjunkturell verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet war nun nur noch knapp die Hälfte. In einer anschließenden Maßnahme (zum Beispiel zur Förderung der beruflichen Weiterbildung) war im gesamten Zeitraum mit weniger als ein Prozent nur eine verschwindend kleine Minderheit.

Gemessen am Förderziel ist der Befund ernüchternd. Die relativ niedrige Eingliederungsquote nach den ESF-BA-Deutschkursen weist darauf hin, dass die Defizite im berufsbezogenen Deutsch wohl nicht das einzige Hemmnis für einen Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung waren. Zumindest aus betrieblicher Sicht gab es offenbar tatsächliche oder vermeintliche Defizite, die in vielen Fällen eine Eingliederung in Beschäftigung verhinderten. Damit liegt die These nahe, dass das (formal) niedrige allgemeine und berufliche Bildungsniveau, nicht selten verbunden mit vorheriger Langzeitarbeitslosigkeit, ausschlaggebend war. Demnach wäre die berufsbezogene Deutschförderung zwar nützlich. Aber vor allem bei Geringqualifizierten wäre vermutlich eine ergänzende berufliche Weiterbildung eine ebenfalls wichtige Voraussetzung für die Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen gewesen.

Berufsbezogene Deutschförderung in Verbindung mit der Förderung beruflicher Weiterbildung

Um dieser These empirisch nachzugehen, wurde eine

Methode und Daten

Um die Wirkung einer Maßnahme auf die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden einschätzen zu können, muss die Frage beantwortet werden, welchen Erfolg sie auf dem Arbeitsmarkt gehabt hätten, wenn sie nicht teilgenommen hätten. Weil dies für die Teilnehmenden nicht ermittelt werden kann, wird zum Vergleich üblicherweise eine Gruppe von Personen herangezogen, die nicht teilgenommen hat und in relevanten personellen und erwerbsbiografischen Merkmalen in der entsprechenden Zeit und in den gleichen Arbeitsmarktregionen den Teilnehmern möglichst ähnlich waren. Mit geeigneten statistischen Verfahren kann dann der durchschnittliche Effekt der Teilnahme auf den Arbeitsmarkterfolg im Vergleich mit dem Arbeitsmarkterfolg bei Nichtteilnahme geschätzt werden. Ebenso kann im Vergleich unterschiedlicher Förderansätze vorgegangen werden.

Aufgrund der ungünstigen Datenlage war eine kausal orientierte Wirkungsanalyse der Teilnahme an den berufsbezogenen Deutschkursen nicht machbar. Dazu hätte eine möglichst ähnliche Vergleichsgruppe von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund gebildet werden müssen. In den Daten der BA fehlten die dazu erforderlichen Angaben zur Heterogenität der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund, zur faktischen beruflichen Qualifikation und insbesondere zum Niveau der Deutschkenntnisse. Deshalb war lediglich eine deskriptive Verbleibsanalyse in Anlehnung an die gesetzliche Eingliederungsbilanz möglich.

Sonderauswertung von Befragungen durchgeführt, die im Projekt zur Evaluation der ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) stattgefunden hatten (vgl. Kasten „Methode und Daten“). Die Teilnehmenden der Jahre 2000 bis 2002 wurden unter anderem gefragt, ob ihnen im Rahmen ihrer Weiterbildungsmaßnahme auch berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt worden waren. Von den rund 4.700 befragten Migranten, die an einer SGB-III-FbW mit

Aus diesem Grund hat die Begleitforschung auf ihre Wirkungsanalysen zur ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von 2000 bis 2002 zurückgegriffen und eine Sonderauswertung für die Teilstichprobe der Migranten durchgeführt. Grundlage waren die Längsschnittdaten aus bundesweiten Panel-Befragungen (in den Jahren 2003/04 und 2006) von ESF-Geförderten (Vollerhebung in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk) und von Vergleichspersonen. Die Ähnlichkeit der beiden Vergleichsgruppen („Bestandsarbeitslose“, das heißt nicht teilnehmende Arbeitslose aus dem Bestand zur Zeit des Maßnahmebeginns der Teilnehmenden, und Personen mit Weiterbildung ohne ESF-Unterstützung) mit den ESF-Geförderten wurde in einem ersten Schritt durch ein exaktes Vormatching beim Ziehen der Stichproben gesichert.

Weil in der Befragung auch einige der nur mit SGB-III-Mitteln geförderten Teilnehmenden von einer Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse in ihrer Weiterbildung berichteten, konnten vier Teilnahmegruppen gebildet werden (vgl. Abbildung auf Seite 54). Die Analysen der Befragungsergebnisse der Teilstichprobe der Migranten wurden mit ereignisanalytischen Verfahren für einen maximalen Beobachtungszeitraum von sechs Jahren durchgeführt. Noch verbliebene Merkmalsunterschiede zwischen den ESF-Geförderten und den Vergleichsgruppen wurden zusätzlich regressionsanalytisch kontrolliert. Erfolgsmaßstab war unter anderem der Übergang in eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

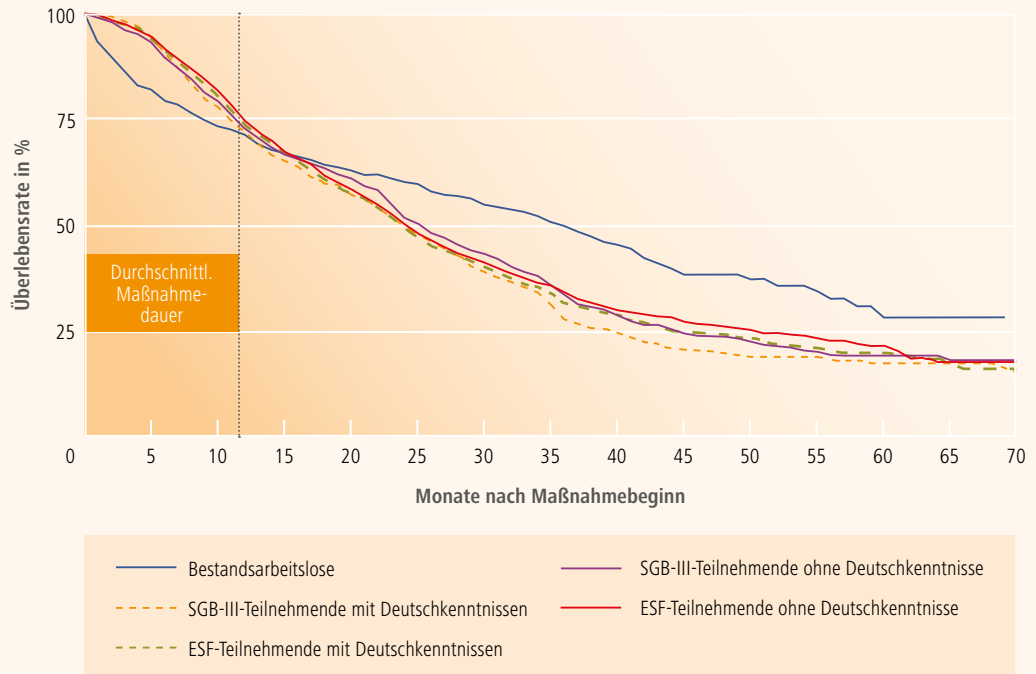
und ohne ESF-Unterstützung teilgenommen hatten, bejah-te dies mit rund 2.100 etwas weniger als die Hälfte. Damit konnten die Befragungsdaten von Migranten in einer FbW mit und ohne berufsbezogene Deutschförderung sowie die Daten von ebenfalls befragten arbeitslosen Migranten ohne Maßnahme in eine vergleichende Wirkungsanalyse einbezogen werden.

Die Schätzung der Wahrscheinlichkeit, dass zuvor ar-



Abbildung

Übergang von arbeitslosen Migranten in eine Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt – Vergleich ESF- und SGB-III-Weiterbildungsteilnehmer/innen mit und ohne Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse sowie Arbeitslose ohne Teilnahme



Lesehilfe: Die Flächen oberhalb der Kurven zeigen die im Zeitverlauf steigenden Prozentanteile von Personen mit Übergang in eine Erwerbstätigkeit. Die Flächen unterhalb der Kurven zeigen die sinkenden Anteile der Personen, die bis zum jeweiligen Zeitpunkt „überlebt“ hatten, also keinen Übergang hatten. In der Zeit nach Maßnahmeende ist die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs für die Weiterbildungsteilnehmer/innen höher als für die arbeitslosen Migranten ohne Teilnahme. Die Kurven der Teilnehmenden, denen in der Maßnahme auch berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt wurden, zeigen einen (schwachen) zusätzlichen positiven Effekt auf den Übergang in Erwerbstätigkeit. Dies bestätigen auch die einschlägigen statistischen Indikatoren, die dazu im IAB-Forschungsbericht zur Evaluation der ESF-FbW aufgeführt sind.

Quelle: Deeke u.a. (2009), IAB-Forschungsbericht Nr. 1/2009, S. 114

©IAB

beitslose Migranten nach einer beruflichen Weiterbildung eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ergab für den mehr als fünfjährigen Beobachtungszeitraum einen eindeutigen Befund (vgl. Abbildung). Der Abschluss einer beruflichen Weiterbildung erhöht demnach im Vergleich zu arbeitslosen Migranten ohne Teilnahme die Beschäftigungschancen. Unter den Migranten, die an einer Maßnahme teilgenommen hatten, liegt zudem die Übergangsrates der Personen mit einer zusätzlichen Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse über der Rate der Teilnehmenden ohne diesen sprachbezogenen Maßnahmebaustein. Die ergänzende Deutschförderung hat also einen – wenn auch schwachen – zusätzlichen positiven Effekt. Auch bei

Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren auf den Arbeitsmarkterfolg (zum Beispiel schulische und berufliche Qualifikation, Alter, Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit, regionale Arbeitsmarktsituation) wurde dieser Befund hochsignifikant bestätigt. Ein gesonderter positiver Effekt „sehr gute(r) Deutschkenntnisse“ (Selbsteinschätzung der Befragten in der Erstbefragung nach der Teilnahme) belegt zudem, dass gute Deutschkenntnisse neben anderen Einflussfaktoren zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen beitragen.

Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse bekräftigen daher die mit der Verbleibsanalyse zu den Deutschkursen gewonnene Einschätzung. Demzufolge dürfte eine geson-

derte berufsbezogene Deutschförderung vor allem bei geringqualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in vielen Fällen nicht zur beabsichtigten Integration in Beschäftigung führen. Erfolgsbedingung wäre wohl stattdessen die Verknüpfung der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse mit ergänzenden Hilfen zur beruflichen Qualifizierung. Dies könnte im Rahmen von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung erfolgen, oder auch – wie zum Teil bereits seit einiger Zeit im Rechtskreis des SGB II praktiziert – im Zusammenhang mit Beschäftigungsmaßnahmen bzw. den sogenannten Arbeitsgelegenheiten.

Fazit

Für den Fall, dass das zuständige Bundesarbeitsministerium in der neuen Förderperiode des ESF ab dem Jahr 2008 an einer Förderung gesonderter berufsbezogener Deutschkurse festhalten würde, hatte die Begleitforschung bereits im Jahr 2007 vorgeschlagen, dies in enger Abstimmung mit den Integrationskursen nicht mehr über die BA, sondern durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umzusetzen. Dies hätte – so die Überlegung – angesichts der getrennten Zuständigkeiten für die Rechtskreise des SGB III und SGB II den Vorteil, dass das BAMF anders als die BA rechtskreisübergreifend agieren, also auch die bisher nicht einbezogenen arbeitslosen Migranten im Rechtskreis des SGB II einbeziehen könnte. Zugleich wäre aber insbesondere bei geringqualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund wichtig, dass die Agenturen für Arbeit und die Träger der Grundsicherung in enger Kooperation mit dem BAMF ergänzende beruflich qualifizierende Hilfen bzw. entsprechende Maßnahmen organisieren und anbieten. Daneben sollten auch unabhängig von der ESF-Förderung wie in der Vergangenheit im Rahmen einer qualifikationsbezogenen Arbeitsförderung nach dem SGB II und SGB III im Bedarfsfall begleitende Hilfen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse eingesetzt werden.

Einige Vorschläge wurden mit einem neuen ESF-Programm in der Zuständigkeit des BAMF im Jahr 2008 aufgegriffen. Seitdem können auch arbeitslose Migranten im Rechtskreis des SGB II und Arbeitslose ohne Anspruch auf eine Lohnersatzleistung unterstützt werden. Gefördert wird

die Teilnahme an Kursen mit bis zu sechsmonatiger Dauer in Vollzeit. Darin sollen neben der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse nun zusätzlich sogenannte beruflich qualifizierende Bausteine eingesetzt werden (Praktika und Betriebsbesichtigungen). Ob allerdings der Brückenschlag zur Förderung der beruflichen Qualifikation im Rahmen von Maßnahmen der Arbeitsagenturen und der Träger der Grundsicherung gelingt und welchen Erfolg dies hat, wird erst die noch ausstehende Evaluation zeigen können.

Literatur

Deeke, Axel (2010): Berufsbezogene Sprachförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund – eine Verbleibs- und Wirkungsanalyse. In: Münk, Dieter; Weiß, Reinhold (Hg.): Migration in der beruflichen Bildung. Schriften zur Berufsbildungsforschung der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz AG BFN, Band 9, Bielefeld (im Erscheinen).

Deeke, Axel (2010): Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen aus dem Europäischen Sozialfonds. Eine positive Bilanz. In: IAB-Forum 1/2010, S. 47-51.

Deeke, Axel (2010): Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds. Umsetzung und Wirkungen der Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF. IAB-Bibliothek 325, Bielefeld.

Deeke, Axel (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Sprachförderung allein greift häufig zu kurz. IAB-Kurzbericht 3/2007.

Deeke, Axel; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris unter Mitarbeit von Meike Baas (2009): Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen. IAB-Forschungsbericht 1/2009.

OECD (2005): Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, Paris.

Der Autor



Dr. Axel Deeke

ist Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitsmarktpolitik und Europäischer Sozialfonds“ am IAB.

axel.deeke@iab.de



Publikationen

Aktuelle Publikationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB

Migration und Integration in weiteren IAB-Publikationen

Die arbeitsmarktrelevanten Aspekte der Migration und Integration sind schon seit Jahren ein wichtiges Thema im IAB. Die demografische Entwicklung und der wachsende Fachkräftebedarf rücken den Themenkomplex aktuell immer mehr in den Fokus nicht nur der öffentlichen Debatten, sondern auch der Arbeitsmarktforschung. Im IAB koordiniert eine bereichsübergreifende Arbeitsgruppe die Forschung auf diesem Feld, aber auch in den einzelnen Bereichen wird das Thema „Migration und Integration“ aus verschiedenen Blickwinkeln intensiv untersucht. Entsprechend vielfältig sind die IAB-Publikationen zu diesem Thema, wie eine Übersicht allein für die vergangenen drei Jahre zeigt.

- **Baas, Timo; Brücker, Herbert** (2008): Macroeconomic consequences of migration diversion – a CGE simulation for Germany and the UK. IAB-Discussion Paper Nr. 3. Nürnberg.
- **Baas, Timo; Brücker, Herbert; Fuchs, Johann; Hönekopp, Elmar; Promberger, Markus; Söhnlein, Doris; Wenzel, Ulrich; Winkler, Werner** (2009): Internationale Migration: Umfang, Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktwirkungen. In: J. Möller & U. Walwei (Hg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009. IAB-Bibliothek Nr. 314. Bielefeld: Bertelsmann, S. 237-282.
- **Baas, Timo; Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas** (2009): EU-Osterweiterung: Positive Effekte durch Arbeitsmigration. IAB-Kurzbericht Nr. 9. Nürnberg.
- **Baas, Timo; Brücker, Herbert; Hönekopp, Elmar** (2007): EU-Osterweiterung: Beachtliche Gewinne für die deutsche Volkswirtschaft. IAB-Kurzbericht Nr. 6. Nürnberg.
- **Brücker, Herbert** (2007): Migrationspolitik: Horch, was kommt von draußen rein ... In: IAB-Forum Nr. 2. Nürnberg. S. 22-27.
- **Brücker, Herbert; Defoort, Cecily** (2007): Inequality and the (self-)selection of international migrants – theory and novel evidence. IAB-Discussion Paper Nr. 26. Nürnberg.
- **Brücker, Herbert; Ringer, Sebastian** (2008): Ausländer in Deutschland: Vergleichsweise schlecht qualifiziert. IAB-Kurzbericht Nr. 1. Nürnberg.
- **Brücker, Herbert; Schröder, Philipp J. H.** (2007): International migration with heterogeneous agents – theory and evidence. IAB-Discussion Paper Nr. 27. Nürnberg.
- **Brück-Klingberg, Andrea; Burkert, Carola; Damelang, Andreas; Deeke, Axel; Haas, Anette; Schweigard, Eva; Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger** (2009): Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem. In: J. Möller & U. Walwei (Hg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009. IAB-Bibliothek Nr. 314. Bielefeld: Bertelsmann, S. 283-316.
- **Brück-Klingberg, Andrea; Burkert, Carola; Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger** (2007): Verkehrte Welt: Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos. IAB-Kurzbericht Nr. 8. Nürnberg.
- **Burkert, Carola; Kindermann, Walter** (2008): Integration von Migranten in Hessen – Bildungssystem und Arbeitsmarkt. IAB-Regional, IAB Hessen Nr. 2. Nürnberg.
- **Burkert, Carola; Seibert, Holger** (2007): Labour market outcomes after vocational training in Germany – equal opportunities for migrants and natives? IAB-Discussion Paper Nr. 31. Nürnberg.
- **Damelang, Andreas** (2007): Räumliche Mobilität von türkischen Arbeitnehmern – eine Analyse mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe 2001. IAB-Discussion Paper Nr. 21. Nürnberg.
- **Danzer, Alexander M.; Yaman, Firat** (2010): Ethnic concentration and language fluency of immigrants – quasi-experimental evidence from the guest-worker placement in Germany. IAB-Discussion Paper Nr. 10. Nürnberg.
- **Danzer, Alexander M.; Yaman, Firat** (2010): Immigranten in Deutschland: Ethnische Enklaven schwächen die Sprachkompetenz, mehr Bildung stärkt sie. IAB-Kurzbericht Nr. 17. Nürnberg (vgl. hierzu auch die Abbildung rechts).
- **Deeke, Axel** (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Sprachförderung allein greift häufig zu kurz. IAB-Kurzbericht Nr. 3. Nürnberg.

■ **Haas, Anette; Damelang, Andreas** (2007): Labour market entry of migrants in Germany – does cultural diversity matter? IAB-Discussion Paper Nr. 18. Nürnberg.

■ **Heining, Jörg; Möller, Sabrina** (2009): Grenzpendler in Deutschland: Wer sie sind, woher sie kommen, wohin sie gehen. IAB-Kurzbericht Nr. 27. Nürnberg.

■ **Hornig, Stephan O.; Rottmann, Horst; Wapler, Rüdiger** (2009): Information asymmetry, education signals and the case of Ethnic and Native Germans. IAB-Discussion Paper Nr. 14. Nürnberg.

■ **Kristen, Cornelia; Granato, Nadia** (2007): The educational attainment of the second generation in Germany – social origins and ethnic inequality. IAB-Discussion Paper Nr. 4. Nürnberg.

■ **Lehmann, Stefanie; Wapler, Rüdiger** (2009): Integration von Migranten in Baden-Württemberg – die Situation im Bildungssystem und am Arbeitsmarkt. IAB-Regional, IAB Baden-Württemberg Nr. 2. Nürnberg.

■ **Niebuhr, Annetrin** (2007): Migrationseffekte: Zuzug Hochqualifizierter stärkt Innovationskraft der Regionen – kulturelle Vielfalt in der Erwerbsbevölkerung wirkt positiv auf die Zahl der Patentanmeldungen. IAB-Kurzbericht Nr. 12. Nürnberg.

■ **Schweigard, Eva** (2007): Sprachförderung für arbeitslose ALG-II-Bezieher mit Migrationshintergrund – eine explorative Untersuchung zur Umsetzung. IAB-Forschungsbericht Nr. 8. Nürnberg.

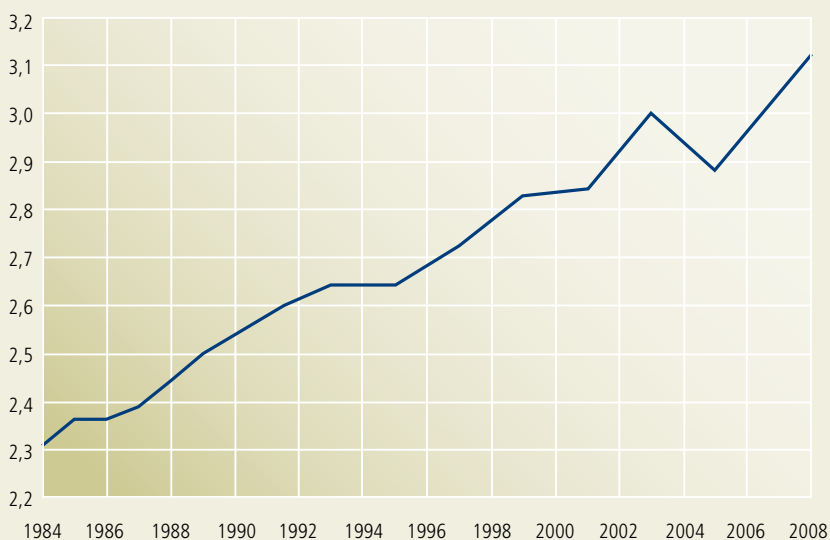
■ **Schweigard, Eva** (2008): Berufsbezogene ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund – Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmeende. IAB-Forschungsbericht Nr. 4. Nürnberg.

■ **Seibert, Holger** (2008): Junge Migranten am Arbeitsmarkt: Bildung und Einbürgerung verbessern die Chancen. IAB-Kurzbericht Nr. 17. Nürnberg.

Dies ist freilich nur ein Ausschnitt der Veröffentlichungsaktivitäten der Forscherinnen und Forscher im IAB, die sich mit „Migration und Integration“ beschäftigen. Sie publizieren ihre Forschungsergebnisse zudem unter anderem in einer Reihe von externen Journals und Discussionpapers. Eine vollständige Übersicht – auch für weiter zurückliegende Jahre – finden Sie unter <http://www.iab.de/infoplattform/ag-migration-integration>.

Deutschkenntnisse von Personen in Einwandererhaushalten

1984 bis 2008, Selbsteinschätzung der Befragten auf einer Werteskala von 0 (gar keine Deutschkenntnisse) bis 4 (sehr gutes Deutsch)



Quelle: SOEP, Interpolationen für die Jahre 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006.
Aus: IAB-Kurzbericht 17/2010

©IAB

Die Entwicklung der deutschen Sprachkompetenz von Personen, die in Einwandererhaushalten leben, zeigt im Zeitverlauf einen deutlichen Anstieg: Lag die Selbsteinschätzung der Befragten im Jahr 1984 bei einem Durchschnittswert von 2,3, so ist er bis zum Jahr 2008 auf 3,1 gestiegen. Die empirische Untersuchung von Danzer/Yaman zur Sprachkompetenz von Migranten in Deutschland stützt sich auf die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Sie enthalten eine Selbsteinschätzung der Sprach- und Schreibfähigkeiten von Haushaltsmitgliedern, deren Vorstand aus einem jener Länder stammt, in denen Deutschland früher gezielt Gastarbeiter angeworben hat.

Informationsplattform

Einen umfassenden Überblick zum Thema „Migration und Integration“ bietet die Informationsplattform des IAB im Internet. Dort werden neben den Publikationen der IAB-Mitarbeiter einschlägige Veröffentlichungen aus der gesamten Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dokumentiert. Mit IAB-InfoPool und IAB-InfoSpezial bieten wir eine Plattform, die inhaltlich strukturierte Informationen zu einer breiten Themen-

vielfalt kostenlos zur Verfügung stellt. Zu den jeweiligen Themen finden Sie Informationen über Veröffentlichungen (vielfach mit Volltextzugriff),

Forschungsprojekte, Institutionen und weiterführende Links externer Informationsanbieter.

Zum Themenkomplex „Migration und Integration“ gibt es aktuell folgende Infoplattformen:

<http://www.iab.de/infoplattform/braindrain>

<http://www.iab.de/infoplattform/spaetaussiedler>

<http://www.iab.de/infoplattform/migranten-am-arbeitsmarkt>

<http://www.iab.de/infoplattform/ungehobene-schaetze>

Referierte Aufsätze in SSCI-Journals (seit der Forum-Ausgabe 1/2010 erschienen)

■ **Anger, Silke; Heineck, Guido** (2010): Do smart parents raise smart children? The intergenerational transmission of cognitive abilities. In: *Journal of Population Economics*, Vol. 23, No. 3, S. 1255-1282.

■ **Bertoli, Simone** (2010): The informational structure of migration decision and migrants self-selection. In: *Economics Letters*, Vol. 108, No. 1, S. 89-92.

■ **Dustmann, Christian; Machin, Stephen; Schönberg, Uta** (2010): Ethnicity and educational achievement in compulsory schooling. In: *The Economic Journal*, Vol. 120, No. 546, S. F272-F297.

■ **Grün, Carola; Hauser, Wolfgang; Rhein, Thomas** (2010): Is any job better than no job? Life satisfaction and re-employment. In: *Journal of Labor Research*, Vol. 31, No. 3, S. 285-306.

■ **Hohendanner, Christian; Gerner, Hans-Dieter** (2010): Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik. In: *Soziale Welt*, Jg. 61, H. 1, S. 27-50.

■ **Hohendanner, Christian; Klemm, Matthias; Promberger, Markus; Sowa, Frank** (2010): Vom Ein-Euro-Jobber zum „regulären“ Mitarbeiter? Eine Mixed-Methods-Evaluation zu innerbetrieblichen Übergängen aus öffentlich geförderter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. In: *Zeitschrift für Evaluation*, Jg. 9, H. 2, S. 257-276.

■ **Jahn, Elke J.** (2010): Reassessing the pay gap for temps in Germany. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Jg. 230, H. 2, S. 208-233.

■ **Jensen, Uwe; Gartner, Hermann; Rässler, Susanne** (2010): Estimating German overqualification with stochastic earnings frontiers. In: *Advances in Statistical Analysis*, Vol. 94, No. 1, S. 33-51.

■ **Krug, Gerhard** (2010): Paradoxe Folgen finanzieller Anreize zur Arbeitsaufnahme für die Beschäftigungsstabilität. Eine handlungstheoretische Analyse nach Boudon. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 62., H. 2, S. 191-217.

■ **Lehmer, Florian; Ludsteck, Johannes** (2010): The returns to job mobility and inter-regional migration. Evidence from Germany. In: *Papers in Regional Science*, Online First.

■ **Niebuhr, Annekatriin** (2010): Migration and innovation: Does cultural diversity matter for regional R&D activity? In: *Papers in Regional Science*, Vol. 89, No. 3, S. 563-585.

■ **Nisic, Natascha** (2010): Mitgegangen – mitgefangen? Die Folgen von Haushaltsumzügen für die Einkommenssituation von Frauen in Partnerschaften. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 62, H. 3, S. 515-549.

■ **Reggiani, Aura; Bucci, Pietro; Russo, Giovanni; Haas, Anette; Nijkamp, Peter** (2010): Regional labour markets and job accessibility in city network systems in Germany. In: *Journal of Transport Geography*, Online First.

■ **Stops, Michael; Mazzoni, Thomas** (2010): Matchingprozesse auf beruflichen Teilarbeitsmärkten. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 230, H. 3, S. 287-312.

Neue Ausgaben in der Buchreihe „IAB-Bibliothek“



IAB-Bibliothek 324: **„Der weiße Fleck – zur Konzeption und Machbarkeit regionaler Preisindizes“** von Joachim Möller, Eckart Hohmann, Denis Huschka (Hg.)

In Politik und Wissenschaft besteht ein dringender Bedarf an statistischen Informationen über regionale Preisunterschiede. Denn für zahlreiche wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Fragestellungen und Entscheidungen – von der Ballungsraumzulage für Beamte über die Angemessenheit der Hartz-IV-Regelsätze bis hin zum grundgesetzlichen Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse – ist die Kenntnis regionaler Preisniveaus unabdingbar. Bislang gibt es dazu

nur wenige einschlägige und aussagekräftige Daten. Zugleich ist die Erstellung regionaler Preisindizes mit gravierenden konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten behaftet.

Die in diesem Band versammelten wissenschaftlichen Expertisen behandeln wichtige Aspekte der Thematik, etwa die Ermittlung der Wohnkosten, und zeigen auf, wie die bestehenden Wissenslücken und Probleme bei der Berechnung regionaler Preisunterschiede geschlossen bzw. gelöst werden können. Darüber hinaus werden in anderen Ländern praktizierte Verfahren zur Bestimmung regionaler Preisunterschiede vorgestellt.



IAB-Bibliothek 325: **„Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds. Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF – Umsetzung und Wirkungen“** von Axel Deeke

In den Jahren 2000 bis 2008 wurde die im Sozialgesetzbuch III geregelte aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ergänzt (ESF-BA-Programm). Mit diesem Bericht informiert die Begleitforschung des IAB über ihre Ergebnisse. Erstens werden die Befunde der Implementationsanalysen zu den Förderschwerpunkten des Programms prä-

sentiert, also zur ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, der Qualifizierung während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall, vorbereitender Seminare und Coaching bei Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit sowie der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Zweitens wird nach den Erträgen der Förderung gefragt. Dazu werden insbesondere die Ergebnisse der Wirkungsanalysen zu den einzelnen Förderansätzen vorgestellt.



IAB-Bibliothek 326: **„Determinanten regionaler Beschäftigungsentwicklung“** von Michaela Fuchs

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist geprägt von großen regionalen Unterschieden. Welche Einflussfaktoren sind hierfür ausschlaggebend? Was konkret beeinflusst den Auf- und Abbau von Arbeitsplätzen in Betrieben? Welche Bedeutung kommt der lokalen Wirtschaftsstruktur zu? Welche Faktoren wirken auf die betriebliche Arbeitsnachfrage? Michaela Fuchs analysiert die regio-

nale Beschäftigungsentwicklung in Deutschland und bestimmt die entscheidenden Faktoren für die regionsspezifischen Unterschiede und Entwicklungen. Die Forschungsfragen werden mit Hilfe verschiedener ökonomischer Forschungsansätze, die insbesondere regions- wie auch betriebsspezifische Einflussgrößen untersuchen, beantwortet. Der Band liefert Erklärungen für die regionalen Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung und bietet eine Basis für wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen.

Haushaltskonsolidierung und gesamtwirtschaftliche Beschäftigung

Jobwunder trotz Sparpaket

Das im Frühsommer von der Bundesregierung beschlossene Sparpaket hat zum Teil heftige Diskussionen ausgelöst. Einer der Vorwürfe lautete, die Bundesregierung würde den wirtschaftlichen Aufschwung und insbesondere den Beschäftigungsaufbau „kaputt sparen“. Eine Analyse der Fakten zeigt, dass dieser Vorwurf haltlos ist. Von der angestrebten Haushaltskonsolidierung wird allenfalls kurzfristig ein schwach negativer Impuls auf die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ausgehen. Langfristig dürfte sich der Abbau der Staatsverschuldung positiv auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung auswirken.



Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse zwingt den Bund und die Länder, ihre strukturellen – also um konjunkturell bedingte Schwankungen und Einmaleffekte bereinigten – Defizite auf 0,35 Prozent des Bruttoinlands-

produkts (Bund) bzw. auf null (Länder) zu verringern. Die Vorgabe des Grundgesetzes muss der Bundeshaushalt spätestens im Jahr 2016 erfüllen, die Länder haben bis zum Jahr 2020 Zeit.

Konsolidierungsbedarf ist unbestreitbar

Der Bund ist nach dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform gehalten, sein Haushaltsdefizit von 2011 bis 2016 „in gleichmäßigen Schritten“ abzubauen. Wie groß der Konsolidierungsbedarf wirklich sein wird, hängt von der Höhe des strukturellen Defizits des Bundes im Haushaltsjahr 2010 ab. Das Bundesfinanzministerium geht derzeit davon aus, dass es bei etwa 53,2 Milliarden Euro liegen wird. Demnach muss der Bund seine Nettokreditaufnahme, also die Aufnahme neuer Kredite abzüglich der Tilgung der bestehenden Schulden, ab 2011 jährlich um etwa sieben Milliarden Euro verringern, um im Jahr 2016 den (geschätzten) Zielwert von gut zehn Milliarden Euro zu erreichen. Tatsächlich könnte jedoch das strukturelle Defizit in diesem Jahr aufgrund der guten Wirtschaftsentwicklung merklich kleiner ausfallen als ursprünglich erwartet. Damit müssten auch die bis 2016 notwendigen Konsolidierungsschritte kleiner ausfallen als gedacht.

Wie hoch der Konsolidierungsbedarf ist, hängt insbesondere vom Wirtschaftswachstum ab

Um die Schuldenbremse einzuhalten, hat die Bundesregierung im Juni dieses Jahres ein Sparpaket beschlossen, das offiziell als „Zukunftspaket“ bezeichnet wird. Es wurde im Zuge der Haushaltsaufstellung überarbeitet und sieht bis zum Jahr 2014 jährlich steigende Haushaltseinsparungen von insgesamt 26,5 Milliarden Euro vor (vgl. Tabelle auf Seite 62). Wenn der Bund seine Sparpläne komplett umsetzen würde, könnte das Defizit bis dahin um knapp zwei Drittel verringert werden. Die für das Jahr 2014 zusätzlich geplante globale Minderausgabe in Höhe von 4,8 Milliarden Euro, deren konkrete Ausgestaltung zukünftigen Bundeshaushalten vorbehalten bleibt, ist dabei nicht berücksichtigt. Das genaue Ausmaß des Konsolidierungsbedarfs ist jedoch mit erheblicher Unsicherheit verbunden. Es hängt insbesondere vom Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts in den kommenden Jahren ab.

In der öffentlichen Diskussion werden regelmäßig die gut 80 Milliarden Euro angeführt, um die das Sparpaket den Bundeshaushalt insgesamt entlasten soll. Diese Summe ist nur insoweit informativ, als sich daraus ein jahres-

durchschnittlicher Bedarf an geringeren Ausgaben oder höheren Einnahmen von 20 Milliarden Euro ablesen lässt. Diese Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen müssen auf Dauer erzielt werden. Noch wichtiger als der Blick auf die absoluten Zahlen ist aber der Blick auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Verhältnis zur tatsächlichen bzw. erwarteten Wirtschaftsleistung. So dürfte das Finanzvolumen des Sparpakets im nächsten Jahr etwa 0,4 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts betragen und bis zum Jahr 2014 auf bis zu ein Prozent steigen.

Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet ebenfalls zum Schuldenabbau

Neben den nationalen rechtlichen Regeln binden auch supranationale Vereinbarungen die hiesige Finanzpolitik. So ist Deutschland im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verpflichtet, spätestens im Jahr 2013 wieder den Maastricht-Referenzwert von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für das gesamtstaatliche Defizit einzuhalten. Nach den Beschlüssen des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen ECOFIN-Rates der Europäischen Union vom Dezember 2009, muss die Bundesrepublik ihr strukturelles Defizit jährlich im Durchschnitt um mindestens 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vermindern. Diese Maßnahme soll insbesondere zur Stabilität des Euros beitragen. Trotz der Sparbemühungen wird die Neuverschuldung im nächsten Jahr mit geschätzten 3,4 Prozent noch nicht wieder die Zielgröße von drei Prozent unterschreiten. Die Einhaltung der ebenfalls im Maastrichter Vertrag vorgesehenen Obergrenze für den Schuldenstand von 60 Prozent ist durch die Wirtschaftskrise in weite Ferne gerückt (vgl. Abbildung auf Seite 63).

Außer den grundgesetzlichen und internationalen Verpflichtungen sprechen auch viele ökonomische und politische Gründe dafür, das strukturelle Defizit zu verringern und langfristig die Schuldenstandsquote, also das Verhältnis der öffentlichen Schulden zur Wirtschaftsleistung, zu senken. Nachdem die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der Finanz- und Wirtschaftskrise mithilfe von fiskalischen Stimuli stabilisiert worden ist, muss früher oder später das finanzpolitische Ruder herumgerissen werden. Die

Tabelle

Umsetzung des Zukunftspakets – geplante Haushaltseinsparungen 2011 bis 2014

Maßnahme	2011	2012	2013	2014
	in Millionen Euro			
Zusätzliche Einnahmen				
Luftverkehrssteuer	1.000	1.000	1.000	1.000
Energie- und Stromsteuer	1.340	1.160	1.500	1.500
Kernbrennstoffsteuer	2.300	2.300	2.300	2.300
Finanzmarkttransaktionssteuer		2.000	2.000	2.000
Sonstiges	691	715	715	715
Summe Mehreinnahmen	5.331	7.175	7.515	7.515
Geringere Ausgaben				
Elterngeld (Absenkung der Ersatzquote)	155	155	155	155
Elterngeld (ALG-II-Anrechnung)	450	450	440	420
Wegfall befristeter Zuschlag ALG II	210	210	210	200
Wegfall Heizkostenkomponente beim Wohngeld	70	130	130	130
Ersatz von Pflicht- durch Ermessensleistungen SGB II und III	2.000	4.000	5.000	5.000
davon beim Bund	500	1.500	2.000	2.000
davon bei der Bundesagentur	1.500	2.500	3.000	3.000
Effizienzverbesserung bei der Arbeitsmarktvermittlung SGB II			1.500	3.000
Streitkräfte			1.000	3.000
Einsparung bei disponiblen Ausgaben	1.500	2.500	3.100	3.100
Sonstiges	-360	2.120	2.700	2.240
Summe Minderausgaben	5.875	11.405	16.065	18.995
GESAMTSUMME	11.206	18.580	23.580	26.510

Quelle: Bundesfinanzministerium (BMF)

©IAB

Finanzpolitik muss dringend wieder Handlungsspielräume zurückerobern, um in kommenden Abschwüngen gegensteuern zu können. Ein weiteres Anwachsen des Schuldenbergs nachhaltig zu begrenzen und wenn möglich zu verhindern (vgl. Abbildung), ist aber auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung und die damit verbundene implizite Staatsverschuldung eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe. Damit sind insbesondere die wachsenden Renten- und Pensionsansprüche gemeint, die die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme bzw. den Staatshaushalt belasten.

Man kann unterschiedlicher Auffassung darüber sein, wie die fiskalische Wende erreicht und wann sie eingeleitet werden sollte. Da das nominale Wirtschaftswachstum in diesem Jahr voraussichtlich um vier Prozent und im Jahr 2011 um 3,3 Prozent steigen wird, spricht jedoch vieles dafür, tatsächlich im nächsten Jahr mit der Haushaltskonsolidierung zu beginnen. Diese Auffassung wird auch von vielen Konjunkturbeobachtern geteilt – etwa den führenden Wirtschaftsforschungsinstituten, die halbjährlich die Gemeinschaftsdiagnose erstellen.

Ähnlich wie bei der Planung von expansiven Maßnahmen stellt sich aber die Frage, inwieweit sich die politischen Absichtserklärungen auch umsetzen lassen. Die aktuelle Debatte lässt erwarten, dass nicht alle Teile des Sparpakets am Ende tatsächlich realisiert werden. Dies wird sich letztendlich erst in den Haushaltsberatungen zeigen. Zweifel sind unter anderem bei dem in der Arbeitsmarktpolitik veranschlagten Sparbeitrag angebracht, wo durch weniger Pflicht- und mehr Ermessensleistungen beim Bund und bei der Bundesagentur für Arbeit bis zu fünf Milliarden Euro pro Jahr eingespart werden sollen (vgl. Kasten „Einsparungen im SGB II und SGB III“ auf Seite 65). Insgesamt dürfte das Zukunftspaket im nächsten Jahr hinter den Erwartungen der Regierung zurückbleiben.

Sparpaket schafft Klarheit über den künftigen Kurs der Finanzpolitik

Das Sparpaket bewegt sich ab dem Jahr 2013 in ähnlichen Größenordnungen wie die deutschen Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010. Im Unterschied zur fiskalischen Expansion wird die Kontraktion voraussichtlich nicht in einer konjunkturellen Extremsituation vollzogen. Die Unternehmen und die privaten Haushalte sind durch die frühzeitige Ankündigung und die stetige Umsetzung prinzipiell darauf vorbereitet. Die Gefahr einer Destabilisierung der Wirtschaft ist somit gering. Im Gegenteil: Das Sparpaket sollte die Erwartungen von Haushalten und Unternehmen eher stabilisieren, da es Klarheit über den zukünftigen finanzpolitischen Kurs schafft und das Vertrauen in nachhaltige öffentliche Finanzen stärkt. Mittel- bis langfristig wird dies den Trend des Wirtschaftswachstums

positiv beeinflussen.

Kurzfristig allerdings kann sich die Haushaltskonsolidierung schädlich auswirken. Dieser Punkt war in den vergangenen Wochen Gegenstand intensiver Debatten. Mit einem Volumen von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im nächsten Jahr fehlt es dem Sparpaket aber letztlich an Masse, um spürbar ins Gewicht zu fallen. Entscheidend ist außerdem die Summe der finanzpolitischen Maßnahmen. Nach Berechnungen der Wirtschaftsforschungsinstitute beträgt der gesamte finanzpolitische Impuls 0,2 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Unter dem Strich gehen somit in 2011 vom Staat keine negativen, aber auch keine nennenswert positiven Einflüsse auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus.

Zu bedenken ist zudem, dass mehr als 40 Prozent der Haushaltskonsolidierung im nächsten Jahr durch zusätzliche Einnahmen geleistet werden. Es ist nicht zu erwarten, dass eine Luftverkehrsabgabe, eine striktere Ökosteuer und die neue Kernbrennstoffsteuer die Erholung

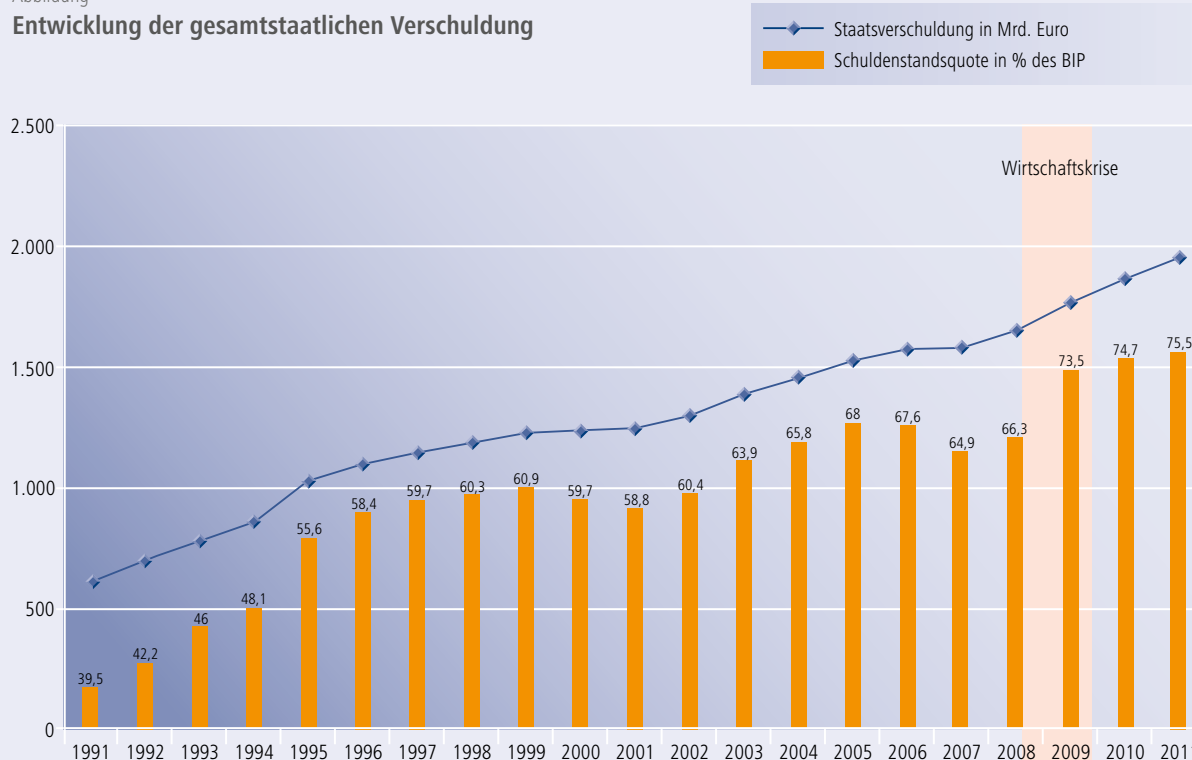
der deutschen Wirtschaft gefährden. Auch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute kommen in ihrem Herbstgutachten 2010 (Gemeinschaftsdiagnose) zu dem Schluss, dass die Kritik, die Haushaltspolitik der Bundesregierung gefährde den Aufschwung, unbegründet sei. Nicht zuletzt spricht sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der mit einem noch etwas höheren nominalen Wirtschaftswachstum (+4,5 % in 2010) als die Institute rechnet, in seinem jüngsten Gutachten für einen konsequenten Sparkurs aus.

Auch Deutschlands Handelspartner fahren einen Sparkurs

Bei einem Exportanteil von 50 Prozent am Bruttoinlandsprodukt ist der Blick an dieser Stelle auch auf die Finanzpolitik der wichtigsten Handelspartner Deutschlands zu richten. Von der in vielen EU-Staaten und weiteren Ländern notwendigen fiskalischen Konsolidierung wird insgesamt ein negativer konjunktureller Impuls ausgehen. Nach An-

Abbildung

Entwicklung der gesamtstaatlichen Verschuldung



Quelle: Deutsche Bundesbank, Institut für Weltwirtschaft

©IAB

gaben des Economist in seiner Ausgabe vom 3. Juli 2010 summieren sich die Sparpakete in den 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländern im nächsten Jahr auf voraussichtlich ein Prozent des gemeinsamen Sozialprodukts. Das wäre der stärkste synchronisierte negative Fiskalimpuls der letzten vier Jahrzehnte. Für die deutsche Wirtschaft besteht insofern insgesamt ein etwas höheres Risiko, durch negative fiskalische Impulse aus dem Ausland schwächer zu wachsen. Die wirtschaftliche Erholung insgesamt ist aber auch durch die weltweite Konsolidierung nicht gefährdet, zumal die Wirtschaften der aufstrebenden Schwellenländer (China, Indien, Brasilien, etc.) deutlich expandieren. Außerdem sind immer die politischen Alternativen im Auge zu behalten. Die meisten Länder dürften gar keine andere Wahl haben. Anderenfalls bestünde die Gefahr viel größerer ökonomischer Verwerfungen, wie die „Griechenland-Krise“ im Frühjahr dieses Jahres gezeigt hat.

Finanzplanung der Bundesregierung weist in die richtige Richtung

Insgesamt weist die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung in die richtige Richtung. Das Sparpaket leistet einen großen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts. Allerdings hätte man sich einen größeren Spareifer bei den konsumtiven Ausgaben oder den Subventionen gewünscht, um mehr Spielraum für öffentliche Investitionen zu gewinnen sowie mehr Ausgaben für Forschung und Bildung zu ermöglichen. Dem wurde ansatzweise Rechnung getragen. Die Ausgabenkürzungen im Bereich „Arbeit und Soziales“ belaufen sich im nächsten Jahr auf über 40 Prozent der gesamten Einsparungen. Sie umfassen Streichungen bei den direkten Sozialleistungen, indem Pflichtleistungen und Zuschüsse des Staats reduziert und Sozialgesetze strenger ausgelegt werden sollen. Dazu kommen Einschnitte beim Elterngeld und weitere Einsparungen durch eine

Einsparungen im SGB II und SGB III

Es ist fraglich, ob die bloße Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen tatsächlich zu Einsparungen von fünf Milliarden Euro führt. Weniger Pflichtleistungen bedeuten nicht zwingend weniger Maßnahmen, weil stattdessen eventuell mehr Ermessensleistungen benötigt werden. Letztlich wird man die Budgets im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs (SGB) II und des SGB III kürzen müssen, um die geplanten Einsparungen zu erreichen. Ob eine allgemeine Kürzung der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt volkswirtschaftlich sinnvoll ist, ist fraglich. Den „harten Kern der Arbeitslosigkeit“ aufzuweichen, wird noch für längere Zeit in nennenswertem Umfang Mittel binden. Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sollte an dieser Stelle investiert und Langzeitarbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Anstelle pauschaler Kürzungen sollten die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ihre Effizienz hin überprüft und gegebenenfalls modifiziert werden.

Die Bundesregierung erhofft sich von einer verbesserten Vermittlung von Langzeitarbeitslosen deutlich reduzierte Ausgaben für das Arbeitslosengeld II. Die für das Jahr 2014 vorgesehene Einsparung im Umfang von drei Milliarden Euro entspricht in etwa einer Verminderung der Zahl der Arbeitslosengeld-II-Empfänger um 550.000 gegenüber dem aktuellen Stand. In ihrem Eckpunktepapier weist die Regierung in diesem Zusammenhang zusätzlich auf die demografische Entwicklung hin. Sie geht also davon aus, dass sich ein Teil der Einsparungen automatisch einstellen wird. In Anbetracht des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit in den vergangenen Jahren ist jedoch keineswegs gesichert, dass es noch große Effizienzreserven in der Arbeitsvermittlung gibt. Wie das Einsparziel erreicht werden soll, während gleichzeitig der Aufwand für Eingliederungsleistungen verringert wird, bleibt somit dahingestellt. Besser wäre es, durch konkrete Maßnahmen wie höhere Anreize für Hilfebedürftige, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, den erfolgreichen Weg des Förderns und Forderns konsequent weiter zu gehen.

effizientere Arbeitsvermittlung. Wichtige Wachstumsfelder wie Bildung und Forschung wurden nicht angetastet. Es besteht die Gefahr, dass Kürzungen bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch negative Langzeitfolgen verursachen (s. Kasten „Einsparungen im SGB II und SGB III“ auf Seite 64).

Bei der Frage nach der richtigen Konsolidierungsstrategie betonen Ökonomen die Vorteilhaftigkeit von Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen. Steuern, so das Argument, führen zu Zusatzlasten, da sie Verhaltensanpassungen auslösen. In dieser Hinsicht hat die Bundesregierung die richtigen Akzente gesetzt. Sie setzt zu knapp zwei Dritteln auf Kürzungen und nur zu gut einem Drittel auf Steuererhöhungen. Ein wichtiger Teil der Einnahmeverbesserungen soll durch neue Steuern erbracht werden. Sowohl bei der Luftverkehrsabgabe als auch bei Kernbrennstoff- und Finanzmarktsteuer dürften die allokativen Verzerrungen gering sein.

Ähnlich wie bei Steuersenkungen kann es auch bei der Kürzung von Ausgaben eine zusätzliche Dividende geben, wenn auf diese Weise Verzerrungen abgebaut werden. Wenigstens zwei Maßnahmen weisen ein solches Element auf: Die geplante Abschaffung des befristeten Zuschlags zum Arbeitslosengeld II sowie die Anrechnung des Elterngelds auf Leistungen nach dem SGB II erhöhen die Anreize, früher bzw. intensiver nach einer Beschäftigung zu suchen und die Hilfebedürftigkeit zu beenden bzw. zu verringern.

Fazit

Alles in allem dürfte von den Sparplänen der Regierung kurzfristig ein leicht negativer Impuls auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung ausgehen. Dabei geht es in Anbetracht des laufenden Aufschwungs nicht um merkliche Beschäftigungsverluste, sondern allenfalls um einen geringeren Zuwachs gegenüber einem Referenzszenario ohne Sparmaßnahmen. Dem Jobwunder, das Deutschland derzeit erlebt, droht also durch das Sparpaket keine große Gefahr.

Hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit gibt es jedoch ein größeres Risiko. Die beim Bund und bei der Bundesagentur für Arbeit eingeplanten Einsparungen von

letztlich fünf Milliarden Euro im Jahr 2014 (vgl. Tabelle auf Seite 62) werden die aktive Arbeitsmarktpolitik verändern. Hier besteht grundsätzlich die Gefahr von negativen Wirkungen, wenn zum Beispiel benötigte Qualifizierungsmaßnahmen nicht mehr bewilligt oder wirksame Einstellungszuschüsse nicht mehr bezahlt werden könnten. Eine genaue Untersuchung dieses Teils des Sparpakets wird jedoch erst möglich sein, wenn die Bundesregierung ihre Pläne konkretisiert und bei der Bundesagentur und den Trägern des SGB II ein Muster für deren Umsetzung erkennbar wird.

Literatur

Feil, Michael; Gartner, Hermann (2009): Konjunkturprogramme gegen die Krise: Auf zum TÜV. In: IAB-Forum Spezial 2009, S. 32-37.

Gemeinschaftsdiagnose (2010): Deutschland im Aufschwung – Wirtschaftspolitik vor Entscheidungen. http://www.iwh-halle.de/d/publik/sonst/gd/2010h/gd_lang.pdf.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden.



Die Autoren



Michael Feil

ist kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.
michael.feil@iab.de



Dr. Ulrich Walwei

ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de

Effekte der Weltwirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt

Jugendliche tragen die Hauptlast

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich in den meisten Ländern wesentlich gravierender auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt als in Deutschland. Besonders junge Erwachsene, die Schwierigkeiten beim Übergang in Ausbildung und Beschäftigung haben, sind davon betroffen. Gleiches gilt für diejenigen, die gerade begonnen haben, im Berufsleben Fuß zu fassen.



Jugendliche auf der ganzen Welt befinden sich am Arbeitsmarkt in einer schwierigen Position. Das liegt unter anderem daran, dass sie bei ihrer Suche nach einer Stelle bestimmte Kompetenzen und Berufserfahrungen nicht vorweisen können, so die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in einem Bericht aus dem Jahre 2006. Jugendliche sind deshalb häufiger arbeitslos oder in atypischen Beschäftigungsverhältnissen tätig. Das gilt für wirtschaftlich gute wie schlechte Zeiten. In der globalen Wirtschaftskrise finden Jugendliche jedoch nicht nur schwerer eine Stelle, weil die Betriebe sich mit Einstellungen zurückhalten. Sie werden auch häufiger entlassen als ältere Beschäftigte, wenn das „Last in, first out“-Prinzip wie in Dänemark, Portugal und Schweden gilt. Nach einem Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus dem Jahr 2009 wirkt sich deshalb die konjunkturelle Entwicklung besonders auf den Arbeitsmarkt für Jugendliche aus. Zwischen Ende 2007 und Juni 2009 stieg in der Europäischen Union die Arbeitslosigkeit bei den jungen Männern im Alter von 15 bis 24 Jahren um 6,1 Prozentpunkte und bei den jungen Frauen der gleichen Altersgruppe um 3,5 Prozentpunkte. Gleichzeitig nahm sie bei den Männern im Alter zwischen 25 und 54 Jahren nur um 2,1 Prozentpunkte zu, wie eine Studie von Sher Verick von der ILO aus dem Jahr 2009 zeigt.

Entwicklungen im europäischen Vergleich

Dabei sind im Vergleich einzelner Länder zwischen Ende 2007 und Juni 2009 erhebliche Unterschiede zu beobachten (vgl. Tabelle). Die beiden Extrempositionen markieren die Niederlande mit einem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit um knapp zwei und Litauen um mehr als 30 Prozentpunkte. In Litauen, Lettland, Estland, Spanien und Irland stieg die Arbeitslosigkeit am stärksten – bei den jungen Männern nahm sie mit über 20 Prozentpunkten innerhalb von 18 Monaten dramatisch zu.

In der Tabelle wird die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit bei jungen Frauen und Männern seit dem Beginn der globalen Krise bis zum Juni 2009 mit dem Rückgang des Sozialprodukts zwischen dem dritten Quartal 2008 und dem dritten Quartal 2009 verglichen. Dabei

zeigt sich, dass in den meisten der betrachteten Länder ein Zusammenhang zwischen der Schwere der Krise und dem Ausmaß, in dem junge Männer vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen waren, besteht. Nur in acht Ländern stieg die Erwerbslosigkeit um weniger als vier Prozentpunkte. Vier dieser acht Länder – Griechenland, Norwegen, Österreich und die Schweiz – verzeichneten gleichzeitig einen vergleichsweise milden Verlauf der Krise. In den übrigen vier Ländern – Tschechien, Italien, den Niederlanden und Deutschland – ist die im Vergleich zum Rückgang des Sozialprodukts geringe Zunahme der Arbeitslosigkeit bei den jungen Männern bemerkenswert. An der Spitze liegen außer den bereits erwähnten baltischen Staaten, Spanien und Irland noch Ungarn, Finnland und Schweden. Dagegen waren die jungen Frauen in der Mehrzahl der aufgeführten Länder wesentlich weniger vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen. Nur in Italien und Tschechien verloren in der Krise deutlich mehr junge Frauen ihren Arbeitsplatz als junge Männer, in vier anderen Ländern verhielt es sich umgekehrt.

Tabelle

Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit und des Sozialprodukts 2008/2009

		Anstieg der Arbeitslosigkeit junger Männer (M) und Frauen (F) in Prozentpunkten		
		unter vier	zwischen vier und acht	über acht
Rückgang des Sozialprodukts in Prozent	unter zwei	Australien (F) Polen (F) Norwegen (F, M) Griechenland (F, M)	Australien (M) Polen (M)	
	zwischen zwei und vier	Österreich (F, M) Schweiz (F, M)	Frankreich (F, M)	Spanien (F, M)
	über vier	Tschechien (M) Italien (M) Dänemark (F) Finnland (F) Portugal (F) Deutschland (F, M) Niederlande (F, M)	Tschechien (F) Italien (F) Dänemark (M) Portugal (M) Belgien (F, M) Türkei (F, M) Großbritannien (F, M) USA (F, M)	Irland (F, M) Schweden (F, M) Ungarn (F, M) Finnland (M) Litauen (F, M) Lettland (F, M) Estland (F, M)

Quelle: Bell/Blanchflower (2009), Verick (2009) und eigene Berechnungen

©IAB

Erklärungen

Für diese länderspezifischen Unterschiede gibt es zwei Erklärungen: Erstens ist die starke Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit in den baltischen und skandinavischen Staaten sowie in Ungarn im Zusammenhang mit dem drastischen Rückgang des Sozialprodukts in diesen Ländern zu sehen, der teilweise im zweistelligen Prozentbereich lag. Zweitens fällt auf, dass der stark ausgeprägte Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer in Spanien und Frankreich bei einem verhältnismäßig geringeren Rückgang des Sozialprodukts in diesen Ländern zu einer Beschäftigungsanpassung insbesondere an den Rändern des Arbeitsmarktes geführt hat. Davon waren vor allem Jugendliche betroffen. Nach dem Literaturüberblick von Stephen Nickell und Richard Layard zeigt die empirische Forschung zur Wirkung des Kündigungsschutzes auf das gesamtwirtschaftliche Niveau der Arbeitslosigkeit zwar wenig signifikante Zusammenhänge. Wenn jedoch für einen Teil der Beschäftigten ein ausgeprägter Kündigungsschutz und für einen anderen Teil ein geringer Kündigungsschutz gilt, geht dies zu Lasten der letzteren und hat erhebliche Auswirkungen auf die Struktur der Arbeitslosigkeit. Das ist insofern bedeutsam, als in verschiedenen Ländern Öffnungsklauseln für die Befristung und Kündigung der Beschäftigungsverhältnisse von jungen Frauen und Männern mit der Begründung eingeführt wurden, dies werde ihre Arbeitsmarktintegration erleichtern. Darauf weist eine Studie von Danielle Venn aus dem Jahr 2009 hin. Da diese Flexibilität eigentlich in beide Richtungen wirken sollte, müssten die Jugendlichen auch stärker vom aktuellen wirtschaftlichen Aufschwung profitieren. Dies war beispielsweise in Deutschland der Fall.

Globale Trends

Freilich sind die Unterschiede zwischen den Arbeitslosenquoten für jüngere und ältere Arbeitskräfte auch in Ländern und Weltregionen eklatant, die keinen ausgeprägten Kündigungsschutz kennen. Im Jahr 2007 hatte das weltwirtschaftliche Wachstum noch 5,2 Prozent betragen, ein Jahr später waren es noch drei Prozent. Die vom Internationalen Währungsfonds im Herbst des vergan-

genen Jahres vorgelegten Schätzungen für 2009 zeigen, dass – verglichen mit dem erwarteten weltweiten Rückgang des Bruttosozialprodukts um 1,1 Prozent – die nicht der Europäischen Union (EU) angehörenden Länder Ostmitteleuropas und Südosteuropas sowie die Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) die stärksten Einbußen des Bruttosozialprodukts (-6,5 %) hinnehmen mussten – gefolgt von den Industrieländern einschließlich der EU-Staaten (-3,5 %) und den lateinamerikanischen Ländern (-2,5 %). Dagegen hielten sich die Länder Ostasiens (+6,1 %), Südasiens (+5,0 %) und Nordafrikas (+3,7 %) im Durchschnitt gut, auch wenn diese Volkswirtschaften gegenüber den beiden Vorjahren ebenfalls an Wachstumsdynamik einbüßten. Insbesondere die Länder mit großen Binnenmärkten wie China, Indien und Indonesien überstanden die Krise vergleichsweise besser, während stark exportabhängige Länder wie Südkorea und afrikanische Volkswirtschaften südlich der Sahara teilweise dramatische Rückgänge erlebten.

Der Wachstumseinbruch hat weltweit zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten geführt. Die Zunahme der Arbeitslosenquoten gibt dies nur teilweise wieder, denn viele Menschen, insbesondere in den ärmeren Ländern und Regionen der Schwellenländer, verdingen sich als Kleinselbständige und mithelfende Familienangehörige, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren. Nachdem prekäre Beschäftigungsformen dieser Art laut einer in diesem Jahr veröffentlichten Studie der ILO zwischen den Jahren 2000 und 2008 weltweit von 52,8 auf 49,5 Prozent abgenommen hatten, wurde für das Krisenjahr 2009 ein deutlicher Wiederanstieg erwartet. Besonders betroffen sind Menschen in Südasiens, wo im Jahr 2008 76,9 Prozent der Erwerbstätigen solche Tätigkeiten ausübten. Es folgen die Länder südlich der Sahara (75,5 %), Südostasien (60,7 %) und Ostasien (53,2 %).

Das Heer der arbeitenden Armen – also der Menschen, deren Einkommen nach der international üblichen Definition der absoluten Armutsschwelle weniger als 1,25 US-Dollar am Tag beträgt – wächst dementsprechend wieder. Nachdem ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung von 1998 bis 2008 weltweit von 37,5 auf 21,2 Prozent

kräftig abgenommen hatte, ging die ILO für das Jahr 2009 im mittleren Szenario von einem neuerlichen Anstieg um bis zu vier Prozentpunkte aus. In absoluten Zahlen bedeutet dies eine Zunahme von 633 auf rund 750 Millionen Menschen (1998: 945 Millionen).

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Vereinten Nationen hatten auf ihrem Gipfeltreffen im Jahr 2000 acht Millenniumsziele vereinbart. Das prominenteste Ziel: die Halbierung der absoluten Armut weltweit bis zum Jahr 2015. Die Zwischenbilanz, die auf dem diesjährigen Gipfeltreffen gezogen wurde, ist erheblich von der globalen Krise und ihren Auswirkungen auf die Beschäftigung beeinflusst, denn ein ausreichendes Erwerbseinkommen ist die wesentliche Voraussetzung für die Überwindung der Armut. Hierfür ist auch entscheidend, wie junge Frauen und Männer künftig in den Arbeitsmarkt integriert werden. Trotz mancher Unzulänglichkeiten im Vergleich der internationalen Arbeitslosenquoten zeigt die Abbildung dennoch, dass die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2009 weltweit um ein Vielfaches höher war als die

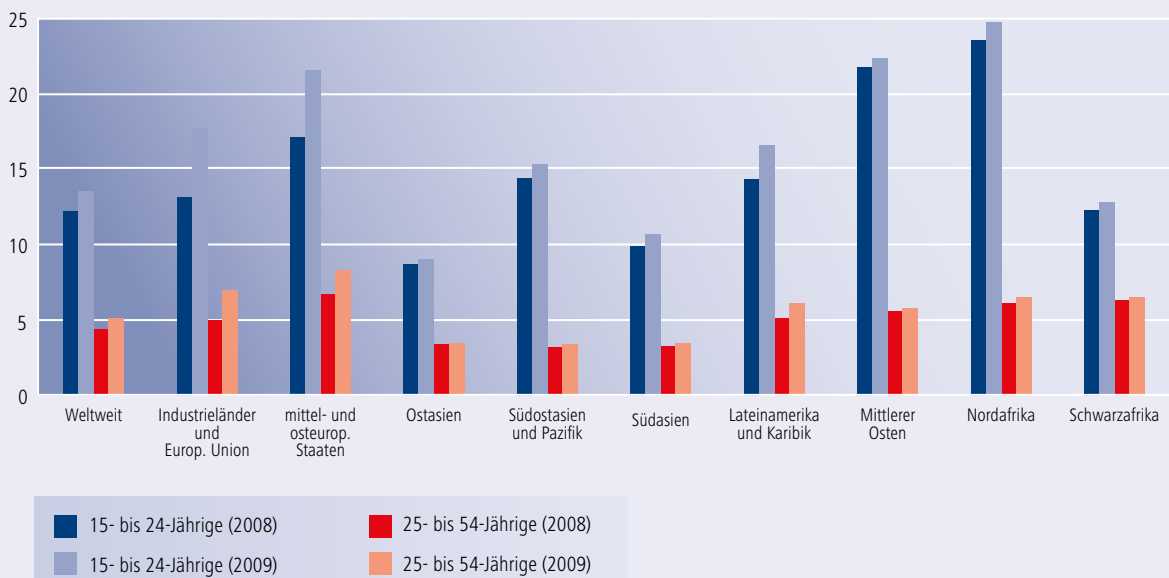
Arbeitslosenquote der 25- bis 54-Jährigen. Daher haben die Unterschiede zwischen den beiden Quoten in den einzelnen Ländern im vergangenen Jahrzehnt sowohl zu- als auch abgenommen. Eine Ausnahme bilden die Länder mit einem ausgeprägten System der dualen Berufsausbildung, wie beispielsweise Deutschland.

Es lohnt sich, den wirtschaftlichen und demografischen Hintergründen in den einzelnen Ländern nachzugehen, sowie deren Politik und deren Institutionen zur Integration von jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt zu evaluieren. Angesichts des in Deutschland hohen Anteils von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist es zudem wichtig, die Integration dieser Jugendlichen in den Fokus zu stellen. Denn sie gehören nach einem Bericht der OECD aus dem Jahr 2009 zu den Gruppen am Arbeitsmarkt, die am meisten von der Krise betroffen waren. Die Tatsache, dass in Deutschland im Jahr 2008 mehr als 31 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren einen Migrationshintergrund hatten, weist auf eine große gesellschaftliche Verantwortung hin.

Abbildung

Arbeitslosenquoten Jugendlicher (15 bis 24 Jahre) und 25- bis 54-Jähriger in den Jahren 2008 und 2009 weltweit

in Prozent



Quelle: ILO 2009, Schätzung

©IAB

Perspektiven

Die hier dargestellten Entwicklungen geben insgesamt Anlass zur Sorge, dass die großen Ziele der internationalen Staatengemeinschaft bis zum Jahr 2015 und danach bei weitem nicht erreicht werden. Es besteht die Gefahr, dass stattdessen die absolute Armut und die Zahl der davon betroffenen jungen Frauen und Männer wieder zunehmen und dass sich die ökonomischen und sozialen Folgekosten der Jugendarbeitslosigkeit in einer dauerhaften sozialen Ausschließung manifestieren. Denn ein verfehlter Start kann nachhaltige Folgen für das gesamte Erwerbsleben haben; aus Perspektivlosigkeit können psychische Probleme, Gewalt, Drogenkonsum und schließlich Kriminalität erwachsen.

Um Lösungen zu finden, müssen die Arbeitsmarktchancen junger Menschen im Zusammenhang mit ihren Grundbedürfnissen nach Gesundheitsvorsorge, Nahrung und Wohnung, nach allgemeiner Schulbildung und beruflicher Ausbildung gesehen werden. Unter der Überschrift „Hilfe für die Jugendlichen im Beschäftigungssystem Fuß zu fassen“ hat die OECD im vergangenen Jahr für das Treffen der Arbeitsminister der 20 führenden Industrie- und Schwellenländer ein Spektrum an Möglichkeiten skizziert.

Durch deren Umsetzung kann nicht nur in diesen Ländern vermieden werden, dass aus der kommenden Generation von Schulabgängern oder Kindern ohne Schulbildung eine verlorene Generation wird.

Ist das alles weit weg von uns in Deutschland? Nein, denn erstens können wir die Globalisierung mit ihren Chancen und Risiken letztlich nur als Ganzes haben. Zweitens hat auch Deutschland seine Hausaufgaben zu machen. Dazu gehört, die frühkindliche Betreuung und Bildung zu stärken, die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu erweitern, eine frühzeitige Selektion zu vermeiden und die Quote der Schulabbrecher zu senken. Es gilt zudem, die Ausbildungsfähigkeit der Schulabgänger zu verbessern, die gesellschaftliche Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund voranzubringen, Sackgassen beim Übergang in Ausbildung und Beruf zu öffnen, prekäre Beschäftigung zu vermeiden und die berufliche Gleichstellung von jungen Frauen und Männern zu verwirklichen. All das ist lange bekannt und Vorschläge, um diese Ziele zu erreichen, liegen in großer Zahl vor. Sie müssen aber konsequenter entschieden und umgesetzt werden. Denn wir wissen mehr als wir tun! Wir wissen auch, dass Deutschland im Jahr 2000 versprochen hat, bis zum Jahr 2015



0,7 Prozent seines Bruttonutzenproduktes für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Es ist mit derzeit 0,4 Prozent allerdings noch weit davon entfernt, dieses Versprechen zu erfüllen. Auch wenn die Finanzierung der Konjunkturprogramme und krisenbedingte Mindereinnahmen die öffentlichen Haushalte belasten: Es wäre höchst

sinnvoll, die fehlenden 0,3 Prozentpunkte aufzubringen, um die Partnerländer bei der Gesundheitsvorsorge, der Bildung und Ausbildung und der Integration junger Frauen und Männer in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Literatur

Bell, David N.F.; Blanchflower, David G. (2009): What Should Be Done About Rising Unemployment in the OECD? IZA Discussion Paper No. 4455.

International Labor Organization (ILO) (2006): Global Employment Trends for Youth.

International Labor Organization (2010): Trends Econometric Models : A Review of the Methodology. January 2010.

International Labor Organization (2010): Global Employment Trends January 2010.

International Monetary Fund (IMF) (2009): World Economic Outlook October 2009.

Nickell, Stephen; Layard, Richard (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance, In: Ashenfelter, O.; Layard, R.; Card, D.: eds. Handbook of Labor Economics, S. 2985-3028.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009a): OECD Employment Outlook 2009.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009b): Helping Youth to Get a Firm Foothold in the Labour Market, OECD Labour and Employment Ministerial Meeting September 2009.

Venn, Danielle (2009): Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators. OECD Working Paper No. 89.

Verick, Sher (2009): Who is Hit Hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn. IZA Discussion Paper 4359.



Die Autoren



Prof. Dr. Lutz Bellmann
ist Leiter des Forschungsbereichs
„Betriebe und Beschäftigung“
am IAB.
lutz.bellmann@iab.de



Prof. Dr. Friedrich Buttler
war von 1988 bis 1994 Direktor
des IAB, danach Staatssekretär
im Ministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kultur des Landes
Brandenburg und Regional-
direktor für Europa und Zentral-
asien der Internationalen
Arbeitsorganisation in Genf.

Personen

Neuigkeiten aus der Abteilung „Leute“



Aus der Welt des IAB

In der Frankfurter Paulskirche wurde am 11. Oktober dieses Jahres **Dr. Stefan Bernhard**, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“, einer der beiden Dissertationspreise 2010 der Deutschen Gesellschaft für Soziologie verliehen. Seine Doktorarbeit mit dem Titel „Die Konstruktion von Inklusion – Europäische Sozialpolitik aus soziologischer Perspektive“ ist im Campus Verlag, Frankfurt, erschienen.

Dr. Udo Brixy, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“, wurde für die Dauer von zwei Jahren zum „Nationalen Experten“ des „European Employment Observatory“ (EEO) berufen. Im Rahmen dieser Tätigkeit wird er im Auftrag verschiedener Organe der EU-Kommission Vorträge halten sowie weitere beratende Tätigkeiten übernehmen.

Wolfgang Dauth, der im Graduiertenprogramm des IAB und für den Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“ tätig ist, hat im August 2010 auf der Jahreskonferenz der European Regional Science Association (ERSA) in Jönköping (Schweden) für sein Papier „The mysteries of the trade: employment effects of urban interindustry spillovers“ (IAB-Discussion Paper Nr. 15/2010) den Epainos-



Wolfgang Dauth

Preis erhalten. Er wird von der ERSA für die beste Arbeit eines jungen Wissenschaftlers (unter 33 Jahren) verliehen. Bereits im Juni hatte die Spatial Econometrics Association auf ihrer Jahreskonferenz in Chicago ihn dafür mit dem „Best Young Spatial Econometrician Paper Award“ für das beste Papier eines jungen Ökonometrikers ausgezeichnet. Im Februar hatte Wolfgang Dauth für sein Papier „Agglomeration and regional employment growth“ (IAB-Discussion Paper Nr. 7/2010) den Edwin-von-Böventer-Preis der Gesellschaft für Regionalforschung (Materi, Osttirol) erhalten. Beide Arbeiten stehen zum Download zur Verfügung (<http://doku.iab.de/discussionpapers/2010/dp1510.pdf> bzw. <http://doku.iab.de/discussionpapers/2010/dp0710.pdf>).

Dr. Jörg Drechsler, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzzentrum Empirische Methoden, hat im August 2010 für sein Papier „New Data Dissemination Approaches in Old Europe: Synthetic Data Sets for a German Establishment Survey“ den „Student Paper Award der Survey Research Methods Section“ der American Statistical Association erhalten. Im Oktober dieses Jahres wurde er für seine Dissertation „Generating Multiply Imputed Synthetic Datasets: Theory



Dr. Jörg Drechsler

and Implementation“ mit dem E.ON-Kulturpreis für die beste Promotion der Universität Bamberg und im November mit dem Gerhard-Fürst-Preis des Statistischen Bundesamtes ausgezeichnet. Seine Dissertation ist online verfügbar (<http://www.opus-bayern.de/uni-bamberg/volltexte/2010/228/>).



Dr. Michaela Fuchs

Michaela Fuchs, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalen Forschungsnetz (IAB Sachsen-Anhalt/Thüringen), wurde im Dezember 2010 von der Technischen Universität Dresden der akademische Grad „Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“ (Dr. rer. pol.) verliehen. Ihre Dissertation wird im Laufe dieses Monats unter dem Titel „Determinanten regionaler Beschäftigungsentwicklung“ in der Reihe „IAB-Bibliothek“ (Band 326), Bielefeld, veröffentlicht.

Katrin Hohmeyer, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“, hat im Juli 2010 ihre Promotion am Fachbereich für Wirtschaftswissenschaften der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg mit dem akademischen Grad des Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) abgeschlossen. Ihre Doktorarbeit „Effectiveness and selectivity of direct job creation for welfare recipients: Evidence from Germany“ wurde online veröffentlicht (<http://www.opus.ub.uni-erlangen.de/opus/volltexte/2010/1983/>).

PD Dr. Elke J. Jahn, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsför-

derung und Erwerbstätigkeit“, schloss im Juni 2010 ihre Habilitation ab und hat nun die Lehrbefugnis für das Fach Volkswirtschaftslehre. Außerdem wurde sie für ihren Beitrag „Do firms obey the law when they fire workers? Social criteria and severance payments in Germany“, der im International Journal of Manpower erschienen ist, mit dem „Highly Commended Award Winner at the Emerald



PD Dr. Elke J. Jahn

Literati Network Awards for Excellence 2010“ ausgezeichnet.

Prof. Dr. Frauke Kreuter, Leiterin des Kompetenzzentrums Empirische Methoden, erhielt im Juli 2010 einen Ruf von der Fakultät für Statistik der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Julia Schneider, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalen Forschungsnetz (IAB Berlin-Brandenburg), wurde im Juni 2010 von der Freien Universität Berlin der akademische Grad „Doctor rerum politicarum“ (Dr. rer. pol.) verliehen. Ihre Doktorarbeit „Activation of welfare recipients – Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health“ wurde im August 2010 als

digitale Dissertation der Universitätsbibliothek der FU Berlin (http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000018714) veröffentlicht. Die Dissertation entstand im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“ mit Joachim Wolff als Mentor und Zweitgutachter.



Dr. Julia Schneider

Prof. Dr. Gesine Stephan, Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“, wurde im Oktober 2010 in den Ausschuss für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik aufgenommen.



Prof. Dr. Gesine Stephan

Das IAB in aller Welt

Beim Special Symposium „The Impact of the Global Financial Crisis HRM/IR at Company Level: International and Comparative Perspectives“ des European Congress of the International Industrial Relations Association, das vom 28. Juni bis 1. Juli 2010 in Kopenhagen stattfand, referierten **Prof. Dr. Lutz Bellmann**, Leiter des Forschungsbereichs „Betriebe und Beschäftigung“, und **Dr. Hans-Dieter Gerner**, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bereichs, zum Thema „Do Company Level Pacts for Employment and Competitiveness Work? – Quantitative Evidence from German Establishment Level Panel Data“.

Auf Einladung von Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin) nahm **Dr. Axel Deeke**, Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitsmarktpolitik und Europäischer Sozialfonds“, am 15. Juli 2010 an einem internationalen Expertenworkshop in Brüssel teil. Thema waren die Regelungen und die Praxis von Kurzarbeit unter dem Aspekt von „Flexicurity“ in zehn europäischen Ländern.



Dr. Axel Deeke

Dr. Martin Dietz, Referent in der Institutsleitung, verbrachte den August 2010 bei der International Labour Organisation (ILO) in Genf. Während seines Gastaufenthaltes im Department „Economic and Labour Market Analysis“ nutzte er die Gelegenheit, sich intensiv mit den Kollegen der ILO über den Wandel der Erwerbsformen und die unterschiedlichen Anpassungsmuster der Arbeitsmärkte im Verlauf der Wirtschaftskrise auszutauschen.



Dr. Martin Dietz

Auf Einladung von Prof. Dale Mortensen, einem der drei diesjährigen Nobelpreisträger für Ökonomie, referierte **Dr. Hermann Gartner**, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“, anlässlich einer Konferenz zum Thema „Matched Employer-Employee Data“ vom 7. bis 9. Oktober 2010 bei Sønderborg (Dänemark) über die Konjunkturreakibilität von Löhnen.

Susanne Götz und **Dr. Franziska Schreyer**, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ referierten am 8. und 9. September 2010 auf der internationalen Konferenz „Work, Employment and Society“ der British Sociological

Association in Brighton. Ihre Vorträge beschäftigten sich mit den Themen „Changed Welfare Regime and Perspectives of Caseworkers in the German Labour Administration. Activation without Work?“ sowie „Social Inclusion through Social Exclusion? The Sanctioning of Young Jobless Welfare Clients in Germany“.

Dr. Christian Hohendanner, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“, hielt beim Annual Meeting der Society for the Advancement of Socio-Economics, das am 24. Juni 2010 an der Temple University in Philadelphia stattfand, den Vortrag „The ‘Additional’ Labor Market Segment in the Social Service Sector. An Analysis of Substitution Effects between ‘One-Euro-Jobs’ and Regular Employment“. **Jens Stegmaier**, ebenfalls als Forscher im Bereich „Betriebe und Beschäftigung“ tätig, referierte auf dieser Tagung zu dem Thema „Firm Sponsored Training and Workplace Representation in Germany“.



Dr. Katrin Hohmeyer

Dr. Katrin Hohmeyer, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“, hielt beim Jahreskongress der European Economic Association

am 23. August 2010 in Glasgow den Vortrag „Direct job creation in Germany revisited: is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?“.



Dr. Corinna Kleinert

Dr. Corinna Kleinert, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“, forschte vom 13. September bis 14. Dezember 2010 am „Center für Research on Inequalities and the Life Course“ an der Yale University, New Haven.

Prof. Dr. Frauke Kreuter, Leiterin des Kompetenzzentrums Empirische Methoden, nahm am 8. Februar 2010 mit dem Vortrag „The Use of Paradata to Monitor and Manage Survey Data Collection“ am „Invited talk“ des „Joint Statistical Meetings“ in Vancouver teil. Über das Thema „Using Paradata for Questionnaire Design and Measurement Error Evaluation“ sprach sie beim „Invited talk“ der „International Conference on Survey Research Methodology“ an der Academia Sinica in Taipei (Taiwan).

Dr. Lars Meier, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“, organisierte auf der Annual

Conference der Royal Geographic Society in London in Zusammenarbeit mit **Erika Sigvardsson** (Universität Uppsala) und **Dr. Lars Frers** (Universität Oslo) ein Panel zu dem Thema „Absence. Materiality, embodiment, resistance“. Dort stellte er auch erste Ergebnisse des „SPHERE-Projekts“ unter dem Titel „Feelings of loss by encountering former industrial working sites – Metalworkers memories and senses of belonging“ vor. In dem von der Europäischen Union (EU) geförderten Projekt „SPHERE“ wird der Beantwortung der Frage nachgegangen, wie sich der Wandel der industriellen Produktion und sozioökonomische Transformationsprozesse im Alltag von Arbeitern, Angestellten und Arbeitslosen ausdrücken und von ihnen emotional erlebt werden.



Dr. Lars Meier

Auf der Tagung „New Migrations, New Challenges“ in Dublin, die vom 30. Juni bis zum 3. Juli 2010 stattfand und von der Trinity Immigration Initiative organisiert wurde, vertraten zwei Forscher des Bereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ das IAB: **Silvia Melzer** hielt einen Vortrag zum Thema „The Influence of Education on Individual Mobility: Considering East-West Migration in Germany“, **Dr. Timo Baas** sprach über das

Thema „The macroeconomic consequences of migration diversion: evidence for Germany and the UK“.

Dr. Gerrit Müller, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“, hielt auf der 65th Annual Conference der Association for Public Opinion Research (AAPOR) in Chicago einen Vortrag über das Thema „Recall error in retrospective survey data“.

Natascha Nisic, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“, stellte auf der Jahrestagung der American Sociological Association, die vom 14. bis 17. August 2010 in Atlanta stattfand, ihren Artikel „Don't Tell Him Too Much – A Simple Mobility Game for Migration Decisions of Couples“ vor.



Natascha Nisic

Bei ihrem Aufenthalt an der University of Leicester vom 30. September bis 1. Oktober 2010 nahm **Stephanie Pausch**, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“, an der „Mid-term Conference of the European Sociological Association: Gender Relations in the Labour Market

and the Welfare State“ teil. Dort stellte sie ihre gemeinsam mit **Anja Kettner**, wissenschaftliche Mitarbeiterin desselben Bereichs, verfasste Studie „Job-filling processes in Germany: a gender perspective“ vor.



Stephanie Pausch

Achim Schmillen, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe des Direktors, hält sich von August bis Dezember 2010 zu einem Forschungsaufenthalt am Department of Economics der University of California, Berkeley, auf. Prof. David Card, der Direktor des dortigen Center for Labor Economics, hatte ihn eingeladen, an die UC Berkeley zu kommen.



Achim Schmillen



Daniel Schnitzlein

Daniel Schnitzlein, Mitglied im Graduiertenprogramm des IAB, war vom 23. September bis 23. Oktober 2010 bei einem Forschungsaufenthalt an der Universität Aarhus in Dänemark zu Gast. In dieser Zeit arbeitete er an seiner Dissertation, für die er die intergenerationale Mobilität innerhalb verschiedener Migranten-Gruppen in Dänemark im Vergleich zu den USA und Deutschland untersucht.

Auf dem internationalen Workshop „European labour market policies and measures to face the occupational crisis“, der vom italienischen Arbeitsministerium mit Unterstützung der Europäischen Kommission am 25. und 26. März 2010 in Rom stattfand, referierte **Dr. Eugen Spitznagel**, Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“, über die Entlastungsfunktion der Arbeitszeit im Rahmen des Krisenmanagements in Deutschland.

Ines Zapf, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“, war am 5. Oktober 2010 im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf zu Gast. Grund ihres Besuchs war die Anbahnung eines gemeinsamen Projekts, in dem die Maß-

nahmen zur Beschäftigungssicherung während der Wirtschaftskrise – und insbesondere die Verringerung der Arbeitszeit – untersucht werden sollen.



Ines Zapf

Dr. Gerd Zika, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“, stellte am 15. Juni 2010 bei der CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training) in Thessaloniki (Griechenland) die „BIBB/IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen“ vor.

Aus aller Welt ins IAB

Während seines Gastaufenthalts vom 22. bis 24. März 2010 im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ stellte **Prof. Steven J. Davis** von der Chicago Booth Universität (USA) in der Veranstaltungsreihe „IAB-Colloquium“ sein aktuelles Forschungspapier „The Establishment-Level Behavior of Vacancies and Hiring“ vor.

Prof. John T. Addison von der Columbia University, South Carolina (USA) und



Prof. Steven J. Davis

Prof. Paulino Teixeira von der Universidade de Coimbra (Portugal) besuchten im Mai 2010 den Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“. Gemeinsam mit den Mitarbeitern des Forschungsbereichs untersuchten sie in dieser Zeit die Entwicklung der Tarifbindung von Betrieben im internationalen Vergleich.

Am 24. Juni 2010 traf die neue **türkische Generalkonsulin Ece Öztürk-Çil** in Begleitung ihres **Sozialattachés Dr. Kemal Ramoğlu** mit der Institutsleitung zusammen. Die Generalkonsulin, die sich seit langem besonders für die Verbesserung der Bildungschancen türkischer Jugendlicher einsetzt, zeigte sich überaus interessiert an den Ergebnissen der

Migrationsforschung des IAB und unterstrich zugleich die Notwendigkeit einer Stärkung der Arbeitsmarktforschung in der Türkei. Bei Ayran, Cigaran Böreks und Tatli wurden in entspannter Runde Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit erläutert.

Die Verknüpfung von Daten aus Umfragen mit amtlich erhobenen Daten ist in Deutschland nur mit Zustimmung der Befragten möglich. **Joe Sakshaug**, der gegenwärtig an der University of Michigan promoviert, untersuchte im Rahmen eines kurzen Forschungsaufenthalts im September 2010 am IAB, ob eine selektive Zustimmung der Befragten die Ergebnisse von Studien verzerrt, die auf verknüpften Daten basieren.



Joe Sakshaug



Prof. Dr. Harvey Goldstein

Am 9. September 2010 war **Prof. Dr. Harvey Goldstein**, Direktor des „Public Governance and Management Program“ der MODUL University Wien, zu Gast im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“. In seinem Vortrag in der Veranstaltungsreihe „IAB-Colloquium“ stellte er eine speziell auf den Arbeitsmarkt in North Carolina, USA, zugeschnittene Maßnahme zur Qualifizierung von Hilfsarbeitern in alten Industrien für die Bedarfe der dort produzierenden Biotechnologie- und Pharmaindustrie vor. Goldstein machte deutlich, dass die Erfolgsaussichten bei Bewerbungen auch davon abhängen, in welchem Ausmaß die verschiedenen Schulungsanbieter ihre Rolle als Vermittler wahrnehmen.

Dr. Helmut Mahringer und **Julia Bock-Schappelwein** vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung führten am 10. September 2010 mit Dr. Axel Deeke, Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitsmarktpolitik und Europäischer Sozialfonds“, und mit Dr. Eugen Spitznagel, Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“, ein Expertengespräch über die Möglichkeiten und Grenzen der Kurzarbeit in Deutschland als Instrument zur Beschäftigungssicherung in Krisenzeiten.



Prof. Joachim Möller, Generalkonsulin Ece Öztürk-Çil, Sozialattaché Dr. Kemal Ramoğlu und Dr. Ulrich Walwei (v.l.n.r.)

Durch Zufall zum Erkenntnisgewinn

Emu trifft Pinguin

Quantitative Evaluationsstudien zielen meist darauf ab, die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten zu bestimmen. Dazu vergleichen sie in der Regel die Teilnehmer einer Maßnahme mit ähnlichen, aber nicht mit der Maßnahme geförderten Personen. Hierbei kann es sinnvoll sein, sich den Zufall zunutze zu machen: Mit einer Zuweisung in eine Teilnehmer- und eine Kontrollgruppe nach dem Zufallsprinzip lassen sich Verzerrungen vermeiden, die aus den Entscheidungen der Arbeitslosen, der Vermittlungsfachkräfte oder der beauftragten Träger resultieren können.



Mit den sogenannten Hartz-Reformen hat sich in Deutschland eine neue Kultur der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Politik und Arbeitsverwaltung hinterfragen inzwischen regelmäßig, ob der Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die gewünschte Wirkung erzielt. Dies gilt zum Beispiel für die Förderung beruflicher Weiterbildung, für Lohnkostenzuschüsse oder „Ein-Euro-Jobs“. Quantitativ ausgerichtete Forschungsarbeiten haben in der Regel zum Ziel, den kausalen Effekt einer Förderung auf ausgewählte Ergebnisvariablen – insbesondere die Beschäftigungschancen – zu bestimmen. Der Evaluationsbedarf beschränkt sich dabei nicht auf die Analyse und Beurteilung gesetzlich etablierter Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Er umfasst auch innovative Ansätze der aktiven Arbeitsförderung und Veränderungen im Vermittlungs- und Beratungsprozess.

Joshua Angrist und Jörn-Steffen Pischke verdeutlichen die für Wirkungsanalysen zentrale Messproblematik in ihrem aktuellen Ökonometrie-Lehrbuch anhand einer einfachen Frage: Können Krankenhäuser die Gesundheit der Patienten verbessern? Einerseits erhalten Menschen dort notwendige medizinische Versorgung, andererseits sind sie der Gefahr ausgesetzt, sich bei anderen Patienten mit weiteren Krankheiten anzustecken. Befragt man nun Personen nach einem Krankenhausaufenthalt zu ihrem Gesundheitszustand und vergleicht diesen mit dem einer Gruppe von Personen, die nicht stationär behandelt wur-

den, lässt sich das Ergebnis erahnen: Menschen, die nicht im Krankenhaus waren, sind im Mittel gesünder. Ebenso einfach lässt sich dies erklären: Menschen ohne Krankenhausaufenthalt waren im Durchschnitt von Anfang an gesünder. Um die kausale Wirkung des Krankenhausaufenthalts zu ermitteln, müsste also bekannt sein, wie gesund die ehemaligen Patienten ohne die Behandlung gewesen wären.

Vor einer ähnlichen Problematik stehen Arbeitsmarktforscher, wenn sie die kausale Wirkung der Teilnahme an einer Maßnahme auf Ergebnisvariablen wie die Beschäftigungschancen ermitteln wollen. Denn die Förderung könnte zum Beispiel von vornherein auf Personen mit besonders geringen Beschäftigungschancen ausgerichtet sein. Das Ergebnis der Teilnehmer nach einer Förderung muss daher mit dem Ergebnis verglichen werden, das sich bei ihnen ohne diese Maßnahme eingestellt hätte. Letzteres ist aber nicht bekannt, sondern muss mit Hilfe einer Vergleichsgruppe geschätzt werden. Diese setzt sich aus Personen zusammen, die den Teilnehmern ähneln, aber nicht an der interessierenden Maßnahme teilgenommen haben.

Die Wahl der Vergleichsgruppe ist kein triviales Problem: Bei der Abgrenzung zwischen den Teilnehmern und den passenden Vergleichspersonen darf die Teilnahmeentscheidung nicht bereits durch das erwartete Ergebnis beeinflusst worden sein – also der Krankenhausaufenthalt nicht durch den erwarteten Gesundheitszustand bzw. die Teilnahme an einer Maßnahme nicht durch die erwarteten Arbeitsmarktchancen. Andernfalls liegt eine sogenannte Selektionsverzerrung vor.

Die experimentelle Idee

Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erfolgt häufig mit Hilfe statistischer Matching-Verfahren. Dabei werden aus großen Individualdatensätzen nachträglich Vergleichspersonen ermittelt, die den Teilnehmern in wichtigen Merkmalen ähnlich sind – sogenannte „statistische Zwillinge“. Hierdurch lässt sich das Selektionsproblem dann vermeiden, wenn alle zentralen Merkmale, die sowohl die Teilnahme an einer Maßnahme als auch das Arbeitsmarktergebnis beeinflussen, in den verwendeten Datengrundlagen verfügbar sind. Auch bei einer guten

Datengrundlage kann dies zwar plausibel begründet, aber nicht bewiesen werden. Für die Teilnahme und das Ergebnis können allerdings auch Merkmale, die nicht beobachtet werden können – wie zum Beispiel die Motivation – eine Rolle spielen.

Experimente gehen hingegen grundsätzlich anders an das Selektionsproblem heran und versuchen, es vorab durch eine zufällige Zuweisung in die Förderung zu lösen. Wiederum bietet sich eine Parallele zur Medizin an: Bei der Erprobung eines neuen Medikaments erhält häufig eine Teilnehmergruppe das neue Mittel, während eine Kontrollgruppe ein alternatives Medikament oder ein Placebo erhält. Die Zuweisung zur Teilnehmer- und Kontrollgruppe erfolgt dabei mit Hilfe eines Zufallsmechanismus, um vergleichbare Gruppen zu erhalten.

Vor der Einführung neuer oder neu ausgestalteter arbeitsmarktpolitischer Instrumente bietet es sich an, diese im Rahmen von Modellversuchen mit zufallsgesteuerter Personenzuweisung zu erproben. In diesen Projekten nehmen Arbeitslose mit einer vorab festgelegten Wahrscheinlichkeit – unter ansonsten realen Bedingungen – an einer bestimmten Fördermaßnahme teil. Durch die zufällige Zuweisung lassen sich von vornherein potenzielle Selektionsprobleme vermeiden, die aus den Entscheidungen der Arbeitslosen, der Vermittlungsfachkräfte oder der beauftragten Träger resultieren könnten.

Ist die Zufallszuweisung ethisch vertretbar?

Hier stellt sich unmittelbar die Frage nach der ethischen Vertretbarkeit eines solchen Vorgehens. Grenzen des experimentellen Ansatzes müssen grundsätzlich überall dort beachtet werden, wo der stark gesetzlich regulierte Rahmen der bundesdeutschen Arbeitsförderung Pflichtleistungen definiert: Natürlich dürfen Personen ihnen zustehende Leistungen nicht verweigert werden. Ethische Einwände beziehen sich häufig darauf, dass vergleichbare Personen unterschiedlich behandelt werden und eine Gruppe besser als die andere gestellt werden könnte – und das nicht als Ergebnis einer Ermessensentscheidung, sondern auf Zufallsbasis.

Andererseits lässt sich der Einsatz einer Maßnahme mit unbekannter, eventuell sogar negativer Wirkung eben-

so aus ethischen Gründen anzweifeln. Sinnvoll und zu rechtfertigen ist die zufällige Zuweisung nur dann, wenn vorab nicht bekannt ist, ob eine Maßnahme tatsächlich die Arbeitsmarktchancen der Geförderten verbessert oder sie vielleicht sogar verschlechtert. Dann können Modellversuche mit Zufallszuweisung, an denen eine begrenzte Anzahl von Personen teilnimmt, Entscheidungshilfen für die Einführung neuer Maßnahmen, die Fortführung erfolgreicher Maßnahmen oder die Einstellung erfolgloser Maßnahmen liefern.

Modellversuche in der Praxis

In den USA sind entsprechende Untersuchungsdesigns bereits seit langem Standard, wie Burt Barnow in einem aktuellen Artikel in der Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung (ZAF) ausführt. So gab es in den 1960er und 1970er Jahren eine Reihe von Modellversuchen zur sogenannten „Negativen Einkommenssteuer“, einem Kombilohn-Ansatz. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik nutzte der Job Training Partnership Act (JTPA) klassische experimentelle Designs, um zu prüfen, welche Maßnahmen zur Integration von schwer vermittelbaren Personen in den Arbeitsmarkt beitragen.

Auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) kann entsprechende Modellversuche selbst initiieren und steuern, um wichtige Erkenntnisse für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu gewinnen. Ein wichtiges Thema ist zum Beispiel, ob die BA und private Unternehmen Vermittlungsdienstleistungen ähnlich effektiv und effizient erbringen. Zentrales Ziel der Einbindung privater Vermittlungsdienstleister ist es, den Markt für Vermittlungsdienstleistungen wettbewerblischer zu organisieren. Die Nachfrage nach privaten Vermittlungsdienstleistungen erfolgt dabei entweder über Gutscheine oder durch Ausschreibungen. Im zweiten Fall entscheiden die Vermittlungsfachkräfte bzw. Fallmanager darüber, welche Arbeitsuchenden an die privaten Vermittlungsdienstleister überwiesen werden.

Welches Problem kann bei der nachträglichen Bildung einer Vergleichsgruppe durch statistisch-ökonomische Standard-Matching-Verfahren auftreten? Vermittler

könnten den privaten Vermittlungsdienstleistern Personen zuweisen, die sich – für den Forscher nicht beobachtbar – systematisch von den verbleibenden Personen unterscheiden. Dies können zum Beispiel besonders arbeitsmarktferne Personen sein, oder aber Personen, die aufgrund vergleichsweise positiver Beschäftigungschancen nach Meinung des Vermittlers keine Unterstützung durch die Arbeitsagentur benötigen. Die BA hat dieses Problem einer möglicherweise selektiven Vermittlerzuweisung in zwei Projekten aufgegriffen.

Emu trifft Pinguin – Elektronischer Münzwurf sorgt für Vergleichbarkeit

Nachdem der Gesetzgeber im Jahr 2003 die „Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen“ eingeführt hatte (§ 421i des Sozialgesetzbuchs III), nutzte die BA diese bis zum Jahr 2008 geltende Regelung, um die bekannten Probleme bei der Vergleichsgruppenbildung aufzulösen. Die konkreten Inhalte und die Art der Durchführung der Maßnahmen wurden nicht durch die Arbeitsagenturen vorgegeben; in einem wettbewerblichen Verfahren zwischen Trägern sollte das beste Integrationskonzept für eine bestimmte Zielgruppe identifiziert werden. Die bisherigen Erfahrungen mit der Vorgabe von Leistungszielen sowie deren Regulierung und Kontrolle durch die Arbeitsverwaltung reichten für Empfehlungen an die Politik jedoch nicht aus. Daher startete im Jahr 2007 das Modellprojekt „Private Arbeitsmarktdienstleister wirksamer einbinden“, an dem insgesamt etwa 9.500 Arbeitslosengeld-Empfänger beteiligt waren bzw. sind.

Gegenüber der Regelbetreuung wurden bei den Projektteilnehmern verschiedene Elemente variiert. Dies waren unter anderem eine individuell auf die Person zugeschnittene Zuweisungsdauer (statt einheitlicher Zuweisungsdauern) und ein persönlicher Ansprechpartner der Agenturen beim Träger, um Anliegen direkt vor Ort zu klären. Aus den Erfahrungen vergangener Modellversuche war das Problem der selektiven Vermittlerzuweisung bekannt. Aus diesem Grunde wurde ein sogenannter „Elektronischer Münzwurf“ entwickelt. Diese Zufallszuweisung ist nicht manipulierbar. Damit ist die Vergleichbarkeit von

Teilnehmer- und Kontrollgruppe gewährleistet – was Auswertungen der beobachtbaren Merkmale beider Gruppen bestätigen. Erste quantitative Befunde aus diesem Projekt wird die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2011 vorlegen; die qualitative Begleitforschung erfolgt durch das IAB.

Im Projekt „Interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III“, kurz „Pinguin“ genannt, werden seit Mitte 2009 in drei Arbeitsagenturen Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen zufällig entweder an einen privaten Arbeitsmarktdienstleister oder aber an ein internes Projektteam der Agentur zugewiesen (vgl. Abbildung). Sowohl der private Dienstleister als auch das interne Projektteam erbringen ganzheitliche Beratungs- und Vermittlungsleistungen. Die Zufallszuweisung ist nicht manipulierbar und erfolgt ebenfalls durch den „Elektronischen Muenzwurf“ (EMu). Das IAB evaluiert derzeit in Kooperation mit der Zentrale der BA die Effektivität dieses Modellprojektes; erste Ergebnisse werden voraussichtlich im Jahr 2011 publiziert. Begleitend erfolgt eine qualitative Evaluation durch das Soziologische Forschungsinstitut an der Universität Göttingen.

Solche Modellprojekte und ihre Evaluation erfordern eine gute Abstimmung zwischen der Projektleitung, den beteiligten Arbeitsagenturen, dem Projektmonitoring und

den beteiligten Forschern. Zentrale Aufgabe des Monitorings ist die laufende Projektbeobachtung (häufig anhand von Kennziffern), um festzustellen, ob das Projekt wie geplant läuft oder gegebenenfalls Anpassungsbedarf besteht. Erkenntnisgegenstand quantitativer Evaluationsstudien sind hingegen die „Netto“-Wirkungen des Projektes über einen längeren Zeitraum, während qualitative Studien hinterfragen, warum und wie ein Projekt wirkt. Das IAB als Forschungsinstitut kann durch seine Arbeiten die kurzfristig ausgerichteten Monitoring-Aktivitäten durch solche längerfristig angelegten Evaluationen ergänzen. Die Evaluationsergebnisse kommen einerseits dem Informationsbedarf von Politik und Arbeitsverwaltung entgegen, tragen andererseits aber auch zur wissenschaftlichen Diskussion bei.

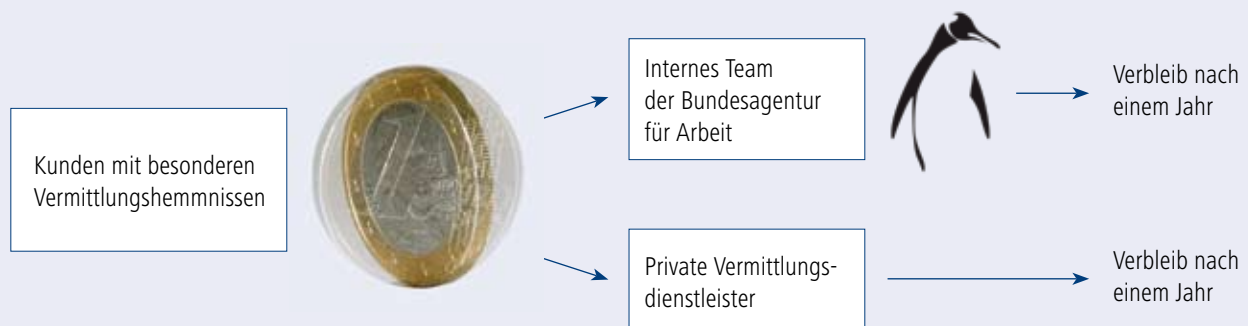
Durch die Zufallszuweisung

Erkenntnisse gewinnen

Im Idealfall lassen sich bei einem entsprechenden Modellversuch Vermittlungs- und Förderprozesse genau definieren und beobachten, was bei einer nachträglichen Analyse mit statistischen Matching-Verfahren im Regelfall nicht gewährleistet ist. Bei einem (aus wissenschaftlicher Sicht) gelungenen Modellversuch können unterschiedliche Ergebnisse von Teilnehmer- und Kontrollgruppe kau-

Abbildung

Der Zuweisungsprozess im Modellprojekt „Pinguin“



sal allein auf eine bestimmte Förderung zurückgeführt werden – man spricht dann von „interner Validität“. Hier trägt also der Zufall maßgeblich zum Erkenntnisgewinn bei und fördert damit die weitere Umsetzung erfolgreicher Konzepte.

Was kann die Ergebnisse verzerren?

Ein Modellversuch, bei dem die Personenzuweisung zufallsgesteuert wird, kann jedoch auch seine Tücken haben. Im Jahr 1995 haben der spätere Nobelpreisträger James Heckman und Jeffrey Smith wichtige Aspekte in einem Überblicksartikel zusammengefasst. So kann sich die Teilnehmergruppe aufgrund des Modellversuchs anders zusammensetzen als es bei einem flächendeckenden Programm der Fall gewesen wäre (Randomisierungsverzerrung). Bei dem bereits angesprochenen Job Training Partnership Act in den USA mussten etwa die Kriterien für eine Förderung teils gelockert werden, um hinreichend viele Teilnehmer zu gewinnen. Weiterhin könnte die Kontrollgruppe auf alternative Leistungen ausweichen, die ohne Modellprojekt nicht verfügbar wären (Substitutionsverzerrung). Auch dies war im Job Training Partnership Act zu beobachten.

Zudem sollte das Untersuchungsdesign eines Projekts so ausgestaltet sein, dass sich mögliche Wirkungsfaktoren isolieren lassen. So ist es zum Beispiel wenig sinnvoll, die Teilnehmergruppe in einem Modellversuch gleichzeitig stärker zu betreuen, ihnen Gutscheine für Kinderbetreuungsleistungen auszuhändigen, sie einer neuen Variante von Aktivierungsmaßnahmen zuzuweisen und den Vermittlern im Erfolgsfall zusätzliche Leistungsprämien auszuzahlen. Gerade bei Modellversuchen können schließlich Lerneffekte auftreten, so dass möglicherweise die Startphase und Folgezeiträume separat ausgewertet werden müssen.

Lassen sich die Ergebnisse verallgemeinern?

Die Situation, die untersucht wird, sollte sich möglichst verallgemeinern lassen, sonst fehlt es an „externer Validität“. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn die Beteiligung auf freiwilliger Basis erfolgt. So könnten sich nur Arbeits-

agenturen mit besonders motivierten oder interessierten Führungskräften und Mitarbeitern an einem Projekt beteiligen, deren Ergebnisse sich nicht ohne weiteres auf andere Agenturen übertragen lassen. Beim Job Training Partnership Act in den USA lehnten zum Beispiel 90 Prozent der Weiterbildungszentren eine Teilnahme ab. Darüber hinaus kann die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit den ökonomischen Rahmenbedingungen variieren. Dies spricht dafür, entsprechende Modellversuche regional möglichst breit zu streuen.

Auch der sogenannte „Hawthorne-Effekt“ kann die Verallgemeinerbarkeit einschränken, wenn ein Modellversuch Verhaltensänderungen bewirkt. Die Bezeichnung geht auf die Hawthorne-Werke der Western Electric Company zurück, in denen Forscher in den Jahren 1924 bis 1932 die Arbeitsproduktivität untersuchten. Hierzu variierten sie systematisch die Arbeitsbedingungen (zum Beispiel die Beleuchtung). Die Veränderungen wurden mit der betroffenen Arbeitsgruppe täglich diskutiert. Im Ergebnis stieg die Produktivität bei jeder Veränderung – egal, in welche Richtung sie erfolgte. Die Forscher erklärten dies unter anderem durch die gestiegene Aufmerksamkeit, die die Teilnehmer erhielten. Im Kontext von Modellversuchen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik könnten beteiligte Arbeitsagenturen auf Monitoring-Aktivitäten, die mit dem Projekt verbunden sind, reagieren. Dann wären die gemessenen Wirkungen zum Teil nicht der untersuchten Fördermaßnahme, sondern der besonderen Beobachtung zuzuschreiben – ein Umstand, der bei der nachträglichen Bildung von Teilnehmer- und Kontrollgruppe über statistische Matching-Verfahren nicht auftritt.

Gänzlich an ihre Grenzen stoßen schließlich auch Modellversuche mit zufallsgesteuerter Personenzuweisung, wenn es um indirekte Effekte von Fördermaßnahmen auf andere Personen geht. So könnten etwa Arbeitslose, für die öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, Beschäftigte in anderen Bereichen der Wirtschaft verdrängen. Dies wird bei einem einfachen Vergleich der Arbeitsmarktergebnisse von Teilnehmern und Kontrollgruppe ausgeblendet.

Fazit

Vielen Evaluationsstudien des IAB und auch der BA-internen Wirkungsanalyse TrEffeR (Treatment Effects and PRediction) liegt ein Vergleich der Ergebnisse von Maßnahmeteilnehmern und nachträglich gebildeten Gruppen von „statistischen Zwillingen“ zugrunde. Diese Methodik schont insofern den Geldbeutel der Beitrags- und Steuerzahler, als sie die umfangreichen administrativen Datenbestände der BA nutzt. Dadurch ist außerdem die externe Validität, also die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse gesichert. Darüber hinaus treten keine „Hawthorne-Effekte“ auf. Die interne Validität der Befunde ist jedoch nicht abschließend nachweisbar.

Gezielt eingesetzte Modellversuche mit einer zufalls-gesteuerten Personenzuweisung können ergänzend wichtige Informationen zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bereitstellen: Verzerrungen, die die interne Validität der Befunde gefährden, lassen sich bei ihnen weitestgehend ausschließen. Sie könnten und sollten daher deutlich häufiger als bisher genutzt werden, um innovative Arbeitsmarktinstrumente vor einer Flächeneinführung zu erproben. Im Vergleich zu dem erwarteten Nutzen dürften die hierfür entstehenden Kosten in vielen Fällen vertretbar und vergleichsweise gering ausfallen. Damit die externe und interne Validität gesichert ist, muss das Design jedoch vorab sorgfältig zwischen den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung sowie den an der Umsetzung und der Evaluation Beteiligten abgestimmt werden.

Literatur

Angrist, Joshua D.; Pischke, Jörn-Steffen (2008): *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press.

Barnow, Burt (2010): *Setting Up Social Experiments: The Good, the Bad, and the Ugly*. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung Vo. 43, Nr. 2 (im Erscheinen). Online-Fassung unter <http://www.springer.com/economics/labor/journal/12651>.

Heckman, James J.; Smith, Jeffrey A. (1995): *Assessing the Case for Social Experiments*. Journal of Economic Perspectives 9, S. 85-110.

Müntnich, Michael; Wießner, Frank (2002): *Soziale Experimente und Modellversuche: Ein Beitrag zur Evaluation von Neuansätzen in der Arbeitsmarktpolitik*. In: Kleinhenz, Gerhard (Hg.): *IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250, S. 415-427.



Die Autoren



Michael Müntnich

ist fachlicher Leiter „Produkt- und Programmanalyse“ im Geschäftsbereich Strategie / Weiterentwicklung / Arbeitsmarkt der Bundesagentur für Arbeit.

michael.muentsnich@arbeitsagentur.de



Torben Schewe

ist Leiter „Produkt- und Programmanalyse“ im Geschäftsbereich Strategie / Weiterentwicklung / Arbeitsmarkt der Bundesagentur für Arbeit.

torben.schewe@arbeitsagentur.de



Prof. Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.

gesine.stephan@iab.de



Presse

Eine kleine Zusammenstellung von Zitaten aus dem Medienecho des IAB

[Süddeutsche Zeitung]

„Mehr Vermittler in den Arbeitsagenturen verkürzen die Arbeitslosigkeit. Das ergab eine Studie des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). In einem Modellprojekt hatte die Bundesagentur die Zahl der Berater in einigen Bezirken erhöht. Statt wie üblich für 150 war ein Vermittler nur für 70 Arbeitslose zuständig. ‚Die intensivere Betreuung verringerte die Arbeitslosigkeitsdauer im Schnitt um zehn Tage‘, heißt es in der Studie.“

Süddeutsche Zeitung vom 15.5.2010

[dpa]

„Der Direktor des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Joachim Möller, zeigt zwar angesichts der Schuldenbremse im Grundgesetz Verständnis für die Sparbemühungen der Regierung. Den Sparbeitrag der Arbeitsmarktpolitik hält er allerdings für eine große Belastung. ‚Ich habe Sorge, dass die positiv verlaufende Entwicklung des Arbeitsmarkts durch zu massive Einsparungen abgewürgt wird‘, warnt der Chef der Denkfabrik der Bundesagentur für Arbeit (BA). ‚Vom Grundprinzip ›Fördern und Fordern‹ von Arbeitslosen bleibt mir vom Fördern etwas zu wenig übrig.“

dpa vom 8.6.2010

[WELT am Sonntag]

„Jahrelang ist der Anteil der Arbeitgeber, die in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter investieren, der Tendenz nach gestiegen. 2001 betrug der Prozentsatz der Betriebe, die Maßnahmen für ihre Beschäftigten anbieten oder fördern, 36

Prozent. Im Jahr 2008 waren es 49 Prozent – ein Anstieg um immerhin mehr als ein Drittel. Im Zuge der Wirtschaftskrise jedoch scheint dieser Trend zumindest vorübergehend unterbrochen zu sein. Einer aktuellen Untersuchung des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge lag der Anteil der Weiterbilder im vergangenen Jahr bei 45 Prozent – also vier Prozentpunkte unter dem Höchststand im Vorjahr.“

WELT am Sonntag vom 20.6.2010

[DIE ZEIT]

„Auf den ersten Blick scheint sich auf dem Arbeitsmarkt gar nichts zu bewegen: Selbst im annus horribilis der deutschen Konjunktur – von September 2008 bis September 2009 – fiel die Zahl der Beschäftigten um gerade einmal 0,7 Prozent. Doch die stille Oberfläche täusche, sagt Joachim Möller, Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg: ‚Hinter den relativ starren Bestandszahlen verbergen sich riesige Bewegungen.“

DIE ZEIT vom 24.6.2010

[Frankfurter Allgemeine Zeitung]

„Die Zahl der Beschäftigten in Dienstleistungsberufen wird deutlich steigen. Zu diesem Ergebnis kommt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. In Forschung und Entwicklung, Werbung, Beratung oder Zeitarbeit entstehen bis 2025 rund 1,5 Millionen zusätzliche Stellen. Ohne die nötige Bildung drohe in einer alternierenden und schrumpfenden Gesellschaft jedoch ein

Fachkräftemangel bei hoher Arbeitslosigkeit.“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.6.2010

„Leiharbeit ist zwar keine breite Brücke, aber zumindest ein schmaler Steg in Beschäftigung“

Joachim Möller

[ZEIT online]

„Nach Ende der Zeitarbeit bleiben nur sieben Prozent der zuvor arbeitslosen Leiharbeiter dauerhaft in regulärer Beschäftigung. Dies ist das Ergebnis einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Die Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitslose erhöhten sich jedoch nach der Leiharbeit enorm, sagte Florian Lehmer, Mitarbeiter in der IAB-Forschungsgruppe. Sie sei die deutlich bessere Alternative zu weiterer Arbeitslosigkeit. ‚Leiharbeit ist zwar keine breite Brücke, aber zumindest ein schmaler Steg in Beschäftigung‘, so IAB-Direktor Joachim Möller.“

ZEIT online vom 29.6.2010

[Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung]

„Kurzarbeit ist für die Unternehmen nicht umsonst. Auch sie verursacht Kosten‘, wendet Sabine Klinger vom Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ein. Trotzdem hätten sich die Unternehmen auf das politische Angebot eingelassen und auf Kündigungen vielfach verzichtet. Der Grund: Sie hatten im Aufschwung enorme Produktivitätsgewinne erzielt, die Arbeit

regelrecht verdichtet und sich dadurch einen Rentabilitätspuffer geschaffen. ‚Erstmals in einer Krise haben die Unternehmen ein Absinken ihrer Produktivität tatsächlich zugelassen‘, sagt Klinger. In früheren Krisen hätte die Wirtschaft auf Wachstumseinbrüche sofort mit Entlassungen reagiert, um Produktivitätsverluste zu vermeiden. Diesmal allerdings nicht. Aber warum? ‚Weil die Wirtschaft schon im letzten Aufschwung gespürt hat, wie schnell die Fachkräfte knapp werden können‘, sagt Klinger.“

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 4.7.2010

[Financial Times Deutschland]

„Auch 20 Jahre nach der Wiedervereinigung hat die ostdeutsche Wirtschaft noch immer großen Aufholbedarf. Die durchschnittliche Produktivität der Unternehmen lag dort 2008 bei gut 70 Prozent des Niveaus der alten Bundesländer. Das geht aus einer Studie des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hervor, das der Bundesagentur für Arbeit angehört. 1990 erreichte die Produktivität 30 Prozent des westdeutschen Wertes. Zudem seien die ostdeutschen Bundesländer noch immer von Transferzahlungen abhängig.“

Financial Times Deutschland vom 14.7.2010

[FOCUS]

„Die Situation für Ältere am Arbeitsmarkt hat sich in letzter Zeit deutlich gebessert. Selbst in der Altersgruppe 60 bis 64 Jahre. Von einer Trendwende spricht das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit (IAB): Die Entscheidung für die Rente mit 67 habe eine positive Signalwirkung für den Arbeitsmarkt gehabt, dieser Pfad sei weiter zu beschreiten. Er führt in eine Zukunft, die völlig anders aussieht als das Heute: Bis zum Jahr 2020 wird es 1,5 Millionen Erwerbsfähige weniger für den deutschen Arbeitsmarkt

geben. Gleichzeitig nimmt die Zahl der 50- bis 65-Jährigen um rund 3,5 Millionen Personen zu. Alte werden zunehmend gebraucht.“

FOCUS vom 16.8.2010

„Ingenieurinnen haben immer noch schlechtere Chancen beim Berufseinstieg“

Franziska Schreyer

[DIE ZEIT]

„Ingenieurinnen haben immer noch schlechtere Chancen beim Berufseinstieg‘, sagt Franziska Schreyer vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. ‚Sie bekommen weniger Gehalt und gelangen seltener in Führungspositionen als Männer.‘ Auch in puncto Arbeitsbedingungen gibt es Änderungsbedarf: Die Teilzeitquote im Ingenieurberuf liegt bei 4 Prozent im Vergleich zu durchschnittlich 20 Prozent in allen Berufen.“

DIE ZEIT vom 26.8.2010

[Frankfurter Allgemeine Zeitung]

„Mehr als die Hälfte der 5 Millionen Hartz-IV-Empfänger zwischen 15 und 64 Jahren geht mindestens 20 Stunden in der Woche einer nützlichen Tätigkeit nach. Das hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einer repräsentativen Befragung von mehr als 10 000 Hartz-IV-Empfängern erfahren. Danach erziehen viele der Langzeitarbeitslosen Kinder unter sieben Jahren, pflegen Angehörige, sind in der Weiterbildung oder einer Fördermaßnahme. Manche arbeiten auch und benötigen dennoch ergänzend Arbeitslosengeld II. Nur etwa 60 Prozent der Arbeitslosengeld- II-Empfänger zwischen 15 und 64 Jahren sind nach IAB-Angaben derzeit überhaupt verpflichtet, nach Arbeit zu suchen.“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.8.2010

[Süddeutsche Zeitung]

„Kluge Köpfe zieht es vor allem nach Hamburg, München und Bremen: Die drei Großstädte seien für Hochqualifizierte besonders attraktiv, teilte das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit (IAB) mit. In den Jahren 2000 bis 2007 hätten die beiden Stadtstaaten und die bayerische Landeshauptstadt mehr Zuzüge als Abgänge bei gut ausgebildeten Arbeitskräften verzeichnet. Der Trend dürfte sich seitdem fortgesetzt haben, sagte IAB-Forscherin Tanja Buch.“

Süddeutsche Zeitung vom 7.9.2010

[DIE WELT]

„2011 soll die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland im Jahresdurchschnitt unter die Drei-Millionen-Marke fallen. Davon gehen die Experten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) aus. Voraussichtlich würden im kommenden Jahr 2,96 Millionen Menschen auf Jobsuche sein. Damit würde die registrierte Arbeitslosigkeit auf den niedrigsten Wert seit 1992 sinken.“

DIE WELT vom 17.9.2010

[dpa]

„Jahrelange Betriebstreue statt Job-Hopping – Beschäftigte in Deutschland bleiben im Schnitt mehr als zehn Jahre beim selben Arbeitgeber. Von einem Trend zum ‚Turbo-Arbeitsmarkt‘ mit häufigen Jobwechseln, wie etwa in den USA, könne in Deutschland weiterhin nicht die Rede sein, stellen Nürnberger Arbeitsmarktforscher in einer am Donnerstag veröffentlichten Untersuchung fest. ‚Weder in Deutschland noch in anderen europäischen Ländern sind die Erwerbskarrieren instabiler geworden‘, heißt es in der Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).“

dpa vom 7.10.2010

Wirtschaftsnobelpreis 2010

Elfenbeinturm – nein danke!

Bis in die 1980er Jahre führte der neoklassische Hauptstrang der ökonomischen Theorie Arbeitslosigkeit ausschließlich auf „marktstörende“ Institutionen wie zum Beispiel Mindestlöhne zurück. Wer nicht zum Marktlohn arbeiten wollte, entschied sich nach dieser Sichtweise „freiwillig“ für die Nichterwerbstätigkeit. Erst die Arbeiten der diesjährigen Wirtschaftsnobelpreisträger Peter Diamond, Dale Mortensen und Christopher Pissarides haben gezeigt, dass Arbeitslosigkeit auch dann auftritt, wenn die Suche nach Stellen und Bewerbern ein kostenintensiver Prozess ist, bei dem beide Seiten des Marktes nur über ungenügende Informationen verfügen.



Peter A. Diamond



Christopher A. Pissarides



Dale T. Mortensen

Wofür wurde der Wirtschaftsnobelpreis in diesem Jahr vergeben? Peter Diamond (Massachusetts Institute of Technology) entwickelte Anfang der 1970er Jahre eine Theorie für unvollkommene Märkte. Unvollkommenheit bedeutet dabei, dass Informationsprobleme, Unsicherheit und Friktionen vorliegen. Es gibt also Hindernisse oder Widerstände, die die Funktionsweise des Marktes beeinträchtigen können. Das Musterbeispiel für einen unvollkommenen

Markt ist der Arbeitsmarkt. Annähernd vollkommene Märkte sind hingegen der Devisenmarkt oder Märkte für homogene Güter wie zum Beispiel Getreide oder Speicherchips. Auf unvollkommenen Märkten spielen Suchprozesse eine zentrale Rolle. Durch eine längere oder intensivere Suche kann die Passgenauigkeit bzw. das Matching (wonach ein Teil dieser Literatur benannt ist) von Angebot und Nachfrage verbessert werden. Dale Mortensen (Northwes-

tern University/Illinois) und Christopher Pissarides (London School of Economics) wendeten in den 1980er Jahren diese Theorie systematisch auf den Arbeitsmarkt an.

Auf dem sogenannten Diamond-Pissarides-Mortensen-Modell basieren heute die meisten Analysen von Arbeitslosigkeit, offenen Stellen und Lohnbildungsprozessen: Arbeitsuchende wissen nicht, welcher der ihren Qualifikationen und Präferenzen entsprechende Arbeitsplatz mit den besten Konditionen ist. Umgekehrt kennen die Unternehmen den für eine offene Stelle am besten geeigneten Bewerber nicht. Beide Seiten führen daher eine zeit- und

kostenintensive Suche durch. Diese Suche wird solange fortgesetzt, wie der erwartete Ertrag weiterer Suchaktivitäten über deren erwarteten Kosten liegt. Wichtige Fragen sind dabei: Wie gestalten sich die Suchprozesse? Mit welcher Intensität wird gesucht? Wann wird die Suche beendet? Und wie lassen sich Länge und Intensität der Suche beeinflussen? Die Theorie schaffte die Grundlage dafür, Auswirkungen von Politikänderungen – wie institutioneller Regelungen oder aktiver Arbeitsmarktpolitik – auf Arbeitslosigkeit und offene Stellen untersuchen zu können.

Der Preis

Der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften wurde nicht von Alfred Nobel, sondern von der Schwedischen Reichsbank gestiftet, um der wachsenden Bedeutung wirtschaftlicher Fragen Rechnung zu tragen. Er wird erst seit dem Jahr 1969 verliehen. Die Wahl der Preisträger erfolgt wie bei den anderen Nobelpreisen durch die Königlich Schwedische Akademie der Wissenschaften.

Die Preisträger

- Der US-Mathematiker und Ökonom **Peter A. Diamond** (70) studierte an der Yale University und am Massachusetts Institute of Technology (MIT). Der Wirtschaftsprofessor lehrt seit 1966 am MIT und ist außerdem als Politikberater tätig. Zu seinen Schülern zählt Ben Bernanke, der heutige Vorsitzende der US-Notenbank Federal Reserve.
- Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler **Dale T. Mortensen** (71) ist ordentlicher Professor an der Northwestern University in Illinois. Seit dem Jahr 2001 forscht er zudem am Institut zur Zukunft der Arbeit in Bonn und am National Bureau of Economic Research in Cambridge, Massachusetts.

- Der britische Ökonom **Christopher A. Pissarides** (62) hat an der University of Essex und an der London School of Economics studiert und ist heute dort als Professor für Wirtschaftswissenschaften tätig.

Die Bedeutung für die Forschung des IAB

Die Nobelpreisträger Peter Diamond, Dale Mortensen und Christopher Pissarides haben die theoretischen Grundlagen für alle Untersuchungen des Suchprozesses gelegt. Einige Beispiele aus der Arbeit des IAB sind Studien zu den Bestimmungsfaktoren des Anspruchslohns sowie der Dauer der Arbeitslosigkeit. Auch Analysen des Instituts zu den Auswirkungen von Aktivierungsprozessen, von branchenspezifischen Mindestlöhnen und von Lohnungleichheit auf die Erwerbsbeteiligung fußen auf diesem Ansatz.

Zahlreiche empirische IAB-Studien des Matching-Prozesses basieren ebenfalls auf Arbeiten der Nobelpreisträger. Dies gilt etwa für Forschungsansätze zur Unterscheidung konjunktureller und struktureller Schwankungen. Das IAB hat außerdem Untersuchungen dazu vorgelegt, wie sich der Matching-Prozess auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch die Hartz-Reformen oder durch den regional unterschiedlichen Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten verändert hat.

Lohnt es sich, trotz eines Stellenangebots weiter nach einem Job zu suchen?

Die Suchtheorie des Arbeitsmarktes betrachtet das ökonomische Verhalten Einzelner. Ein Arbeitsuchender, der ein Stellenangebot erhält, muss abwägen: Lohnt sich eine weitere Suche? Oder soll ich den angebotenen Job annehmen? Eine weitere Suche ist zwar – unter anderem aufgrund des entgangenen Einkommens – mit Kosten verbunden, aber mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit erhalte ich dann ein besseres Angebot. Der „Wert des Weitersuchens“, der sich unter bestimmten Annahmen mathematisch berechnen lässt, muss also gegen die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten abgewogen werden.

Das Lohnangebot, bei dem sich Kosten und Erträge des Weitersuchens genau die Waage halten, nennt man den Anspruchslohn (oder „Reservationslohn“). Damit ergibt sich für einen sich wirtschaftlich rational verhaltenden Menschen, den „homo oeconomicus“, eine einfache Regel: Ein Stellenangebot wird angenommen, wenn der angebotene Lohn über dem Anspruchslohn liegt. Liegt er darunter, so ist eine Fortsetzung der Suche vorteilhafter.

Der Anspruchslohn und damit die optimale Suchdauer hängen zum einen von persönlichen Merkmalen

wie Qualifikation und Beruf und zum anderen von institutionellen Rahmenbedingungen ab. Zu letzteren zählen die Höhe des Alternativeinkommens während der Suche (zum Beispiel die Arbeitslosenunterstützung) und Marktgegebenheiten, wie etwa die Spannweite der von den Unternehmen gezahlten Löhne. Die Theorie kann außerdem beantworten, warum Unternehmen Arbeitnehmern mit identischen Merkmalen unterschiedliche Löhne anbieten: Der Anreiz dafür entsteht aus dem Wettbewerb von Firmen um Arbeitnehmer.

Der Anspruchslohn lässt sich unter idealisierten Annahmen theoretisch berechnen, aber auch empirisch erheben. So wird im Rahmen des IAB-Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) nach dem Lohn gefragt, zu dem eine Person eine Arbeit aufnehmen würde. Die Dauer der Suche nimmt zwar mit dem Umfang der sozialen Absicherung zu. Zugleich verbessert sich jedoch auch die Passgenauigkeit von Arbeitsstellen und Bewerbern; dadurch kommt es zu Produktivitätsgewinnen. Eine „Subventionierung der Suche“ kann also vorteilhaft sein. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Arbeitslose bei einer übermäßig langen Suche Qualifikationen einbüßen. Das Marktergebnis insgesamt verbessert sich, wenn es gelingt, den Infor-

Abbildung 1

Theoretischer Verlauf der Beveridge-Kurve

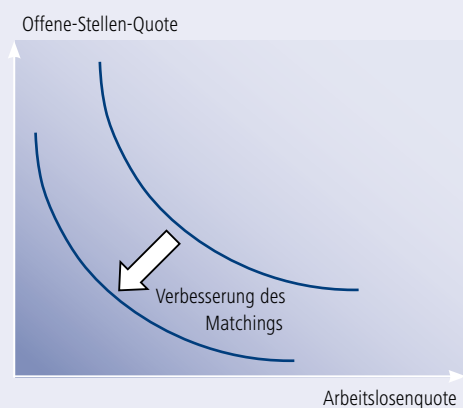
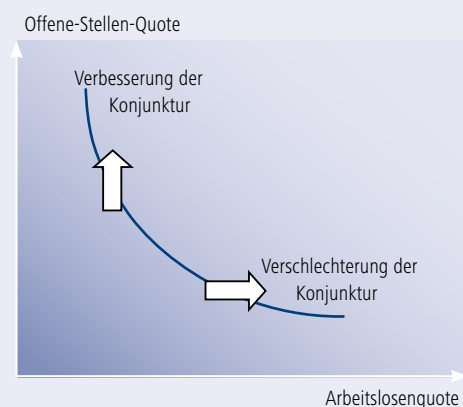
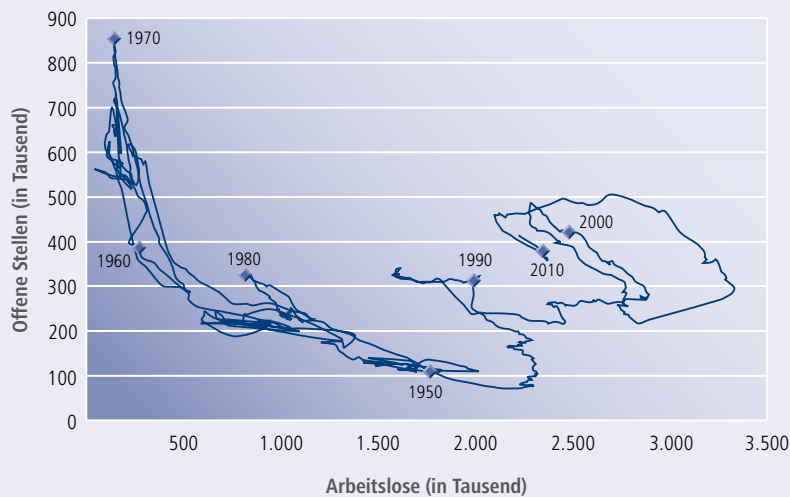


Abbildung 2

Empirische Beveridge-Kurve für Westdeutschland von 1950 bis Juni 2010

Die in der Grafik ausgewiesenen Jahreszahlen beziehen sich auf den Monat Januar des jeweiligen Jahres.

Quelle: Deutsche Bundesbank, nach Ausgangsdaten der Bundesagentur für Arbeit, Gebietsstand: Westdeutschland

©IAB

mationsstand von Unternehmen und Arbeitnehmern zu erhöhen, etwa durch eine gut organisierte Vermittlung.

Warum sind viele Menschen arbeitslos, während es gleichzeitig viele offene Stellen gibt?

Die Matching-Theorie beschäftigt sich damit, welche Konsequenzen ungenügende Informationen für den Arbeitsmarkt als Ganzes haben. Sie identifiziert die Determinanten von Arbeitslosigkeit in einer dynamischen Umgebung, in der Arbeitsplätze verloren gehen und andere neu entstehen. Ausgangspunkt ist die Frage, warum viele Menschen arbeitslos sind, während es gleichzeitig offene Stellen gibt.

Aufgrund von ökonomischen Schocks und aufgrund des Strukturwandels werden fortwährend Arbeitsplätze abgebaut oder neu geschaffen. Auch auf einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt wird es nicht gelingen, allen arbeitslos gewordenen Personen sofort eine passende offene Stelle zuzuweisen. Die Anpassungen, die ja vielleicht mit Umzügen oder Umschulungen verbunden sind, benötigen Zeit. Deshalb wird in der Regel eine offene Stelle innerhalb einer Zeitspanne nicht mit Sicherheit, sondern

nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit besetzt. Die Besetzungswahrscheinlichkeit einer offenen Stelle hängt dabei von der Zahl der Arbeitslosen und der konkurrierenden Stellenangebote ab. Umgekehrt hängt die Wahrscheinlichkeit, mit der eine bestimmte arbeitslose Person einen Job findet, von der Zahl der offenen Stellen ab sowie von der Zahl der Arbeitslosen, die ebenso nach einer neuen Beschäftigung suchen.

Aus diesen Überlegungen lässt sich die bekannte „Beveridge-Kurve“ ableiten (vgl. Abbildung 1 und 2). Die theoretische Beveridge-Kurve illustriert die Beziehung zwischen der Arbeitslosenquote und der Quote der offenen Stellen, bei der die Zugänge in Arbeitslosigkeit den Abgängen entsprechen. Im Konjunkturzyklus verlagert sich die Position einer Volkswirtschaft auf der Kurve: In der Rezession gibt es viele Arbeitslose und wenig offene Stellen, in der Hochkonjunktur viele offene Stellen und wenig Arbeitslose. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist weiterhin der Abstand der Beveridge-Kurve vom Ursprung des Koordinatensystems von Interesse: Er verringert sich beispielsweise, wenn der Prozess, in dem Arbeitslose und offene Stellen zusammenfinden, effizienter wird. Eine solche

Verbesserung des Matching bedeutet zugleich ein Sinken der strukturellen Arbeitslosigkeit. Dies ist ein wichtiger Ansatzpunkt für arbeitsmarktpolitische Eingriffe wie beispielsweise die sogenannten „Hartz-Reformen“.

Welche Bedeutung hat die Such- und Matchingtheorie für die Arbeitsmarktpolitik?

Auf der Basis der Such- und Matchingtheorie ist es möglich, Vorhersagen für die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen abzuleiten und zu überprüfen. So lassen sich auch Teile der sogenannten „Hartz-Reformen“ begründen:

- Anfang des Jahres 2005 wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebefürchtete verschmolzen, ab dem Jahr 2006 wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes herabgesetzt. Geringere Ansprüche auf Lohnersatzleistungen sollten

die Anspruchslöhne senken, was wiederum die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt. Gleichzeitig kann sich aber die Matching-Qualität verschlechtern, wenn beispielsweise eine Beschäftigung zu niedrigeren Löhnen aufgenommen wird, der eingestellte Bewerber für die Stelle überqualifiziert ist oder die Dauer des neuen Jobs nur kurz ist.

- Im Rahmen der Hartz-Reformen wurde die Bundesagentur für Arbeit als moderne Dienstleistungsorganisation am Arbeitsmarkt neu gestaltet. Ergänzend dazu wurden die Möglichkeiten der Einbindung privater Vermittlungsdienstleister verbessert. Eine qualitativ hochwertige Vermittlung und Beratung verringert die Suchkosten und verbessert das Matching von Arbeitslosen und offenen Stellen. Auf der individuellen Ebene erhöht sich hierdurch der Anspruchslohn, auf der volkswirtschaftlichen Ebene steigen Löhne und

Antworten der Such- und Matchingtheorie auf zentrale Arbeitsmarktfragen

Auch bei hoher Arbeitslosigkeit kann es offene Stellen und auch bei einer hohen Zahl von offenen Stellen Arbeitslose geben. Warum können offene Stellen und Arbeitslose selbst für eng abgegrenzte Qualifikationsfelder nebeneinander bestehen?

Aufgrund unzureichender Informationen und zeitaufwändiger Suchprozesse auf Seiten der Arbeitslosen und der Firmen.

Was beeinflusst die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit?

Neben den individuellen Merkmalen wie Qualifikation und Beruf insbesondere die Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen und die Funktionstüchtigkeit des Marktes (Matching-Effizienz).

Wieso erhalten Arbeitnehmer mit gleicher Produktivität unterschiedliche Löhne?

Firmen verfügen auf Märkten mit unvollständiger Infor-

mation über eine gewisse Marktmacht. Auch wenn sie einen geringeren als den marktüblichen Lohn zahlen, verlieren sie nicht sofort ihre Belegschaft.

Nimmt die Erwerbsbeteiligung bei einer größeren Lohnspreizung zu oder ab?

Grundsätzlich erhöht eine größere Lohnspreizung den „Wert der Arbeitsuche“. Deshalb ist zu erwarten, dass die Erwerbsbeteiligung zunimmt. Dies gilt allerdings nicht, wenn die Ungleichheit im Niedriglohnbereich steigt. Unter sonst gleichen Bedingungen nimmt die Erwerbsneigung dann ab.

Welche Wirkungen hat die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne?

Durch Mindestlöhne werden Gewinne von Firmen zu Arbeitnehmern umverteilt. Auf einem vollkommenen Markt führt dies zu Beschäftigungsverlusten. Auf einem unvollkommenen Markt muss dies nicht so sein, hier sind sogar positive Effekte möglich.

Arbeitsnachfrage; die Arbeitslosenquote sinkt.

- Zentraler Bestandteil der neuen Grundsicherung ist das „Fordern und Fördern“, also eine verstärkte Aktivierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. Einerseits führte der Gesetzgeber eine frühzeitige Arbeitsuchendenmeldung, strengere Zumutbarkeitsregelungen und verschärfte Sanktionsmöglichkeiten ein. Andererseits wird die Aktivierung durch Förderprogramme wie zum Beispiel Trainingsmaßnahmen unterstützt. Die Intensität, mit der Arbeitslose nach einer Beschäftigung suchen, dürfte zunehmen, wenn sie durch solche Programme motiviert werden oder aber an bestimmten Maßnahmen nicht gerne teilnehmen. Durch niedrigere Anspruchslöhne und intensivere Suchprozesse kann eine stärkere Aktivierung die Übergangsraten in Beschäftigung erhöhen und damit die Arbeitslosigkeit senken.

Fazit

Die Arbeiten der Nobelpreisträger Peter Diamond, Dale Mortensen und Christopher Pissarides haben dazu beigetragen, die Arbeitsmarktforschung ein Stück weit aus dem Elfenbeinturm der neoklassischen Theorie herauszuholen. Ohne die Grundannahme des „homo oeconomicus“ aufzugeben, zeigt die Such- und Matchingtheorie, dass sich Marktergebnisse in einer Welt, in der Unsicherheit und Friktionen herrschen, grundlegend von denen in einer Welt mit vollständig informierten Menschen unterscheiden. Insbesondere Maßnahmen und Institutionen, die die Vermittlungsprozesse unterstützen und ankurbeln, können dazu beitragen, die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern. Abschließend bleibt anzumerken, dass ausgehend von dem amerikanischen Ökonomen Robert Shimer (University of Chicago) jüngst eine lebhaft debattierte Bedeutung von Suchfriktionen für das Arbeitsmarktgleichgewicht entstanden ist. Hier ist in der näheren Zukunft mit spannenden Entwicklungen zu rechnen.

Literatur

Das Nobelpreis-Komitee empfiehlt unter anderem, die Überblicksartikel von Peter Diamond und Dale Mortensen im *New Palgrave Dictionary of Economics* (2008, 2. Auflage, Palgrave Macmillan) zu den Themen „Search theory“ und „Labour market search“.

Das Komitee verweist weiterhin auf den folgenden Beitrag:
Petrongolo, Barbara; Pissarides, Christopher (2001): Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function. *Journal of Economic Literature* 39, S. 390-431.

IAB-Forscher Alfred Garloff hat verschiedene Überblicksbeiträge zur Suchtheorie verfasst, darunter einen deutschsprachigen Überblick: Lohndispersion und Arbeitslosigkeit – neuere Ansätze in der Suchtheorie. ZEW Discussion Paper 03-60. <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0360.pdf>

Die Autoren



Dr. Alfred Garloff

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz“ am IAB, Regionaleinheit Hessen
alfred.garloff@iab.de



Prof. Dr. Joachim Möller

ist Direktor des IAB.
joachim.moeller@iab.de



Prof. Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.
gesine.stephan@iab.de

Podium

Eine Auswahl aus dem Veranstaltungsprogramm



Migranten am Arbeitsmarkt – Problem oder Potenzial?

Menschen mit Migrationshintergrund sind doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen wie die übrige Bevölkerung, ihr Anteil an den Hartz-IV-Beziehern liegt höher als ihr Bevölkerungsanteil. Zudem sind sie überdurchschnittlich häufig im Niedriglohnbereich tätig. Dabei ist Deutschland gerade angesichts seiner alternden Bevölkerung auf das Potenzial seiner Mitbürger ausländischer Herkunft angewiesen. Bei den „Nürnberger Gesprächen“ diskutierten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis, wie sich dieses Potenzial erschließen lässt.

Mittlerweile ist fast jeder fünfte Einwohner in Deutschland zugewandert oder hat mindestens einen zugewanderten Elternteil. Deren Integration in den Arbeitsmarkt sei kein Nullsummenspiel, sagte IAB-Direktor Prof. Joachim Möller in seinem Einführungsreferat. Denn für die Migranten selbst ist sie ein wichtiges Moment gesellschaftlicher Teilhabe, die Gesellschaft als Ganzes profitiert durch die Entlastung der öffentlichen Haushalte. Integration dürfe jedoch keinesfalls mit Assimilation gleichgesetzt werden. Kulturelle Vielfalt sei ein Wert an sich, der durchaus ökonomischen Nutzen stifte.

In der Diskussion wurde schnell deutlich, dass die Problemlagen ebenso vielfältig sind wie die Gruppe der Migranten selbst. „Gibt



Auf dem Podium diskutierten (v.l.n.r.): Dr. Mitra Sharifi-Neystanak (Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Bayern), Hans-Joachim Fuchtel (Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Moderatorin Dr. Gunilla Fincke (Geschäftsführerin des Sachverständigenrates deutsche Stiftungen für Integration und Migration in Berlin), Rainer Aliochin (Geschäftsführer des Ausbildungsrings ausländischer Unternehmer in Nürnberg) und Dr. Carola Burkert (IAB).

es überhaupt den typischen Migranten am Arbeitsmarkt?“ fragte Dr. Gunilla Fincke, die die Veranstaltung am 10. Mai 2010 moderierte. Denn bei allen Problemen, die Migranten am deutschen Arbeitsmarkt haben, gebe es viele hochqualifizierte Zuwanderer, so die Geschäftsführerin des Sachverständigenrates für Integration und Migration in Berlin.

Die Kenntnis der deutschen Sprache sei der Schlüssel zur erfolgreichen Arbeitsmarktintegration, sagte Hans-Joachim Fuchtel, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Bemühungen der Bundesregierung konzentrierten sich darauf, dass Menschen mit Migrationshintergrund möglichst schon im Kindergartenalter die deutsche Sprache erlernen. Dabei haben sich die Deutschkenntnisse von Migranten in

den letzten Jahren leicht aber stetig verbessert, so IAB-Forscher Firat Yaman in seinem Impulsreferat. Allerdings hängt die Wahrscheinlichkeit, gut Deutsch zu lernen, sehr stark von der regionalen ethnischen Konzentration der jeweiligen Migrantengruppe ab. So erlernt ein türkischer Migrant in Trier die deutsche Sprache mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 Prozent, in Duisburg mit einem sehr hohen Anteil an türkischstämmigen Migranten liegt sie lediglich bei zehn Prozent.

Dr. Mitra Sharifi-Neystanak, Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Bayern, wies auf die strukturellen Barrieren hin, denen sich Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland gegenübersehen. Ein Kernproblem sei die fehlende Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse: „Wenn Ju-

ristinnen als Putzfrauen arbeiten, ist das für das Land Ressourcenverschwendung und für die Betroffenen eine persönliche Katastrophe.“ Ab dem Jahr 2011 sollen alle Zuwanderer nach einem Beschluss des Bundestages einen gesetzlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene berufliche Qualifikationen und Bildungsabschlüsse haben – ein Anspruch, den bislang nur EU-Bürger und Spätaussiedler geltend machen können.

Allerdings geht aus wissenschaftlichen Erhebungen hervor, dass Bewerber mit ausländischen, vor allem türkisch klingenden Namen, selbst bei formal gleicher Qualifikation geringere Chancen auf eine Stelle haben als Bewerber mit deutschen Namen. Auf diese Form ethnischer Diskriminierung wies Dr. Carola Burkert, Leiterin der Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ am IAB, hin. Der Unterschied verschwinde aber wieder, wenn Bewerber mit fremdländischen Namen entsprechende Referenzschreiben vorlegen könnten. Die größte Hürde für Migranten, so Burkert, bestünde beim Zugang zum Ausbildungssystem. Dies sei auch die Folge einer über Jahrzehnte vernach-



„Die multikulturelle Gesellschaft ist Realität“, stellte Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly in seinem Schlusswort fest.

lässigten Integrationspolitik.

Die Arbeitsmarktintegration von Migranten wird auch durch kulturelle Hürden erschwert. Von einem besonders drastischen Beispiel wusste Rainer Aliochin, Geschäftsführer des Ausbildungsringes ausländischer Unternehmer in Nürnberg, zu berichten. Ein Unternehmer habe ihn einmal gefragt: „Darf ich noch Schweinefleisch essen, wenn ich eine muslimische Angestellte habe?“

Auch der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur besseren Integration von Migranten wurde diskutiert. IAB-Wissenschaftler Dr. Peter Kupka

wies in seinem Impulsreferat darauf hin, dass Arbeitslosengeld-II-Bezieher mit Migrationshintergrund im Mittel weniger Fördermaßnahmen erhalten, obwohl bestimmte Maßnahmen besonders hohe Integrationserfolge zeitigen. Andererseits zielen zahlreiche staatliche Programme und Initiativen auf eine bessere Arbeitsmarktintegration ab. Beispielhaft stellte Friedrich Scheerer von der Bundesagentur für Arbeit, das Projekt „GINCO“ („Ganzheitliches Integrationscoaching“) für Jugendliche, die einen Ausbildungsplatz suchen, vor.

In seinem Schlusswort wies Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly darauf hin, dass Deutschland erst in den vergangenen Jahren begonnen habe, einen vernünftigen Diskurs über Zuwanderung zu führen, auch wenn dieser sehr stark von Nützlichkeitsbewertungen geprägt sei. Die multikulturelle Gesellschaft sei jedenfalls kein Kampfbegriff, sondern empirische Realität.

Die Nürnberger Gespräche werden vom IAB, von der Bundesagentur für Arbeit und der Stadt Nürnberg zweimal jährlich ausgerichtet. Sie stehen allen Interessierten offen.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter:

http://www.iab.de/de/veranstaltungen/events-2010/nuernberggespraeche_1-2010.aspx

T.A.S.K.S. (Technology, Assets, Skills, Knowledge, Specialisation)

Um Anschluss an die internationale Spitzenforschung auf dem Gebiet des sogenannten „Task-Based Approach“ zu erhalten, lud das IAB in Kooperation mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) zu der internationalen Konferenz

„T.A.S.K.S. (Technology, Assets, Skills, Knowledge, Specialisation)“ ein.

Im Mittelpunkt des „Task-Based Approach“ steht die Definition beruflicher Fähigkeiten als ein Bündel von Kompetenzen, die für be-

stimmte Tätigkeitsmuster (Tasks) qualifizieren. Diese Tätigkeitsmuster lassen sich entlang grundlegender Eigenschaften klassifizieren (zum Beispiel manuell, kognitiv, interaktiv, routinegeprägt, kreativ). Eine zentrale Hypothese dieses Forschungsansatzes ist, dass

diese grundlegenden Eigenschaften entscheidend sind für den Bedeutungsverlust oder -gewinn von Berufen – mit den entsprechenden ökonomischen Konsequenzen in Hinsicht auf Entlohnung und Beschäftigung. Dabei spielt die Ersetzbarkeit durch Technisierung oder Computerisierung ebenso eine Rolle wie die Verlagerbarkeit in Niedriglohnländer.

Für die Veranstaltung, die am 17. und 18. Mai 2010 in Nürnberg stattfand, wurden weltweit führende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf diesem Gebiet gewonnen, so zum Beispiel Prof. David Autor (Massachusetts Institute of Technology), Prof. Maarten Goos (Katholieke Universiteit Leuven) und Prof. Christian Dustmann (University College London). Im Zuge der Konferenz wurden auch Fragen der Messung von Qualifikationen und Tätigkeitsmustern thematisiert. Hier nahmen unter anderem Francis Green als Initiator des „UK Skills Survey“ (University of Kent), Michael Handel als Vertreter des „Survey of Skills, Technologies and Management Practices“ an der



Keynote-Speaker Prof. David Autor vom Massachusetts Institute of Technology

Northeastern University sowie Michael Tahlin als Verantwortlicher des „Swedish Level of Living Survey“ (Stockholm University) teil.

Die Konferenz gab wichtige Impulse für den Einsatz des Task-Based Approach bei der Entwicklung der Berufsforschung am IAB. Darüber hinaus zeigte sich, dass durch Kombination von Prozessdatensätzen des IAB, des BIBB und anderen Quellen wie des IAB-Projekts „Berufliche Weiterbildung als Be-



Keynote-Speaker Prof. Maarten Goos von der Katholieke Universiteit Leuven

standteil Lebenslangen Lernens (WeLL)“ oder dem Nationalen Bildungspanel eine international konkurrenzfähige Datengrundlage für die Task-Forschung aufgebaut werden kann. Insgesamt bietet der Task-Based Approach für das IAB vielversprechende Anknüpfungspunkte an die internationale Spitzenforschung und eröffnet zugleich eine Vielzahl von praxisrelevanten Anwendungsmöglichkeiten.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter:

<http://www.iab.de/de/veranstaltungen/konferenzen-und-workshops-2010/tasks.aspx>

Wissenschaft trifft Praxis: Betriebliche Weiterbildung

Die Wertschöpfung in unserer Gesellschaft erfolgt heute in hohem Maße wissensbasiert. Eine Volkswirtschaft, der es nicht gelingt, die Qualifikationen ihrer Erwerbstätigen auf dem neuesten Stand zu halten, wird im internationalen Wettbewerb zurückfallen. Für die nachhaltige Sicherung der betrieblichen Produktivität wie für die individuelle Beschäftigungs-

fähigkeit spielt eine arbeitsplatznahe Weiterbildung daher eine wichtige Rolle.

Grund genug für das IAB und die Bundesagentur für Arbeit, sich des Themas „Betriebliche Weiterbildung“ im Rahmen der jährlichen Gesprächsreihe „Wissenschaft trifft Praxis“ anzunehmen. Dass dieses Thema auf breite Resonanz stößt, belegten die mehr als

110 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Arbeitsverwaltung, die sich am 21. und 22. Juni 2010 in Nürnberg trafen.

Demografischer und technologischer Wandel und die Globalisierung sind die drei Megatrends, mit denen sich Unternehmen und Beschäftigte, aber auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) auseinandersetzen müssen. Darauf

wies BA-Vorstand Raimund Becker in seiner Einführung hin. Spätestens in ein bis zwei Jahren würden die Unternehmen – wie schon vor der Wirtschaftskrise – mit dem Problem des zunehmenden Fachkräftemangels konfrontiert. Geringqualifizierte dürften von dieser Entwicklung jedoch kaum profitieren, denn dem steigenden Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften mit Hoch- oder Fachhochschulabschluss steht eine sinkende Nachfrage nach Personen mit geringer Qualifikation gegenüber.

Für IAB-Direktor Prof. Joachim Möller ist die berufliche Weiterbildung ein Schlüsselthema für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Laut dem „Berichtssystem Weiterbildung 2007“ haben im Jahr 2006 jedoch nur gut zwei Fünftel der Bevölkerung zwischen 19 und 64 Jahren an Maßnahmen der beruflichen oder allgemeinen Weiterbildung teilgenommen. Bedenklich stimme zudem, dass neben Geringqualifizierten insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund, Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern und ältere Arbeitnehmer eine geringe Bildungsbeteiligung aufweisen. Auch auf der betrieblichen Seite sieht Möller noch Luft nach oben: Ergebnisse des

IAB-Betriebspanels zeigen, dass bisher nicht einmal die Hälfte aller Betriebe aktiv Weiterbildung angeboten hat.

Gerd Hoofe, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, wies auf das Ziel der Bundesregierung hin, den Anteil der staatlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung trotz der Haushaltskonsolidierung bis zum Jahr 2015 auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern. Auch die Weiterbildungsquote soll bis dahin auf über 50 Prozent steigen. Dazu bedürfe es einer Weiterbildungsoffensive mit den Sozialpartnern. Verschiedene Programme sollen die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer, Geringqualifizierter und Beschäftigter mit Migrationshintergrund unterstützen, wobei der Fokus auf kleinen und mittelständischen Unternehmen liegt. Hoofe betonte zugleich, dass die Bundesregierung alle Instrumente der Arbeitsmarktpolitik auf den Prüfstand stellen werde. Dabei gehe es nicht darum, den Rotstift anzusetzen, sondern das Instrumentarium zielgenauer auszurichten.

Prof. Lutz Bellmann, Leiter des IAB-Forschungsbereichs „Betriebe und Beschäftigung“, zeigte anhand von Daten aus dem IAB-

Betriebspanel aktuelle Entwicklungen in der betrieblichen Weiterbildung auf. Im Krisenjahr 2009 sei der Anteil der weiterbildenden Betriebe im Vergleich zum Vorjahr von 49 auf 45 Prozent gesunken. Offenbar falle es manchen Betrieben in der Krise schwerer, die direkten Kosten der Weiterbildung zu tragen, zumal deren Erträge krisenbedingt auch mit größerer Unsicherheit behaftet sind.

Prof. Martin Baethge, Leiter des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen und Mitautor des nationalen Bildungsberichts, machte deutlich, wie sich die demografische Entwicklung auf das Bildungssystem und das Qualifikationspotenzial der deutschen Bevölkerung auswirken wird. Die Lücke zwischen dem Bedarf und dem Angebot an Arbeitskräften werde sich per Saldo bis zum Jahr 2025 zu sehends schließen, wobei sich der berufsspezifische Bedarf sehr unterschiedlich entwickeln werde. Ziel von Reformen müsse sein, die frühkindliche Bildung auszubauen, den Anteil der Personen mit niedrigem oder fehlendem Schulabschluss zu senken und die Durchlässigkeit zum Hochschulstudium zu verbessern. Insbesondere bei der betrieblichen Weiterbildung müssten soziale, alters- und geschlechtsspezifische Disparitäten verringert werden.

Betriebliche Weiterbildung muss im und für den Betrieb erfolgen, betonte Bertram Brossardt, Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft. Ausmaß und inhaltliche Gestaltung müssten daher in der Verantwortung des einzelnen Unternehmens liegen. Die Politik solle sich darauf konzentrieren, lernförderliche Rahmenbedingungen zu schaffen und auf regulierende Eingriffe verzichten. Allein im Jahr 2007 habe die deutsche Wirtschaft 27 Milliarden Euro in betriebliche Weiterbildung investiert. Jedoch müssten kleinere und mittlere Unternehmen noch stär-



„In der Arbeitsmarktpolitik geht es nicht um den Rotstift, sondern um eine zielgenauere Ausrichtung“, betonte Staatssekretär Gerd Hoofe.



Auf die Herausforderung „Fachkräftemangel“ wies BA-Vorstand Raimund Becker in seinem Einführungsvortrag hin.

ker sensibilisiert werden. Generell plädierte Brossardt dafür, die Berufsausbildung auf Kerninhalte zu beschränken und diese durch modularisierte und berufsbegleitende Weiterbildungsangebote zu ergänzen.

Zwei Workshops boten Gelegenheit, das Thema zu vertiefen. In dem von Dr. Guido Heineck (IAB) moderierten Workshop ging es um die Förderungsmöglichkeiten und Hemmnisse betrieblicher Weiterbildung. IAB-Forscherin Dr. Ute Leber präsentierte zentrale empirische Befunde zum Weiterbildungsgeschehen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Auch wenn deren Weiterbildungsaktivitäten in den vergangenen Jahren zugenommen haben, liegt der Anteil der weiterbildenden Betriebe in diesem Segment nach wie vor deutlich unter dem größerer Unternehmen. Einer der Gründe dafür sei das Fehlen einer systematischen und langfristigen Personalarbeit und -entwicklung. Margit Lott (IAB) stellte die Ergebnisse zweier Betriebsbefragungen zum Programm WeGebAU (Förderung der beruflichen Weiterbildung von Geringqualifizierten und älteren Beschäftigten) vor. Dabei zeigt sich: Mittlere und große Betriebe sind besser über das Programm in-



Betriebliche Weiterbildung muss im und für den Betrieb erfolgen, betonte Bertram Brossardt, Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft.

formiert als kleine und nutzen es auch stärker.

Jürgen Spatz (BA) stellte dar, wie die Bundesagentur die Qualifizierung von Beschäftigten fördert. Die Förderung wurde im Zuge des im März 2009 verabschiedeten Konjunkturpakets II deutlich ausgeweitet. So werden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Kurzarbeiter, die an einer beruflichen Qualifizierung teilnehmen, ab dem ersten Maßnahmenmonat in voller Höhe übernommen. Die BA hat unter anderem auch regionale Qualifizierungsverbände initiiert, um dem Qualifizierungsbedarf von kleinen Unternehmen durch Bündelung auf überbetrieblicher Ebene gerecht zu werden. Lutz Weber von der mittelständischen Firma „MR Datentechnik“ berichtete, dass es dank WeGebAU und Kurzarbeit gelungen sei, Arbeitsplätze nicht nur kurz-, sondern auch langfristig zu erhalten. Harald Prantl (ÖSB Consulting) machte deutlich, dass es in KMU vielfach auch deshalb an mittel- und langfristigen Personalentwicklungsstrategien und Weiterbildungskonzepten fehle, weil es oft keine definierten Zuständigkeiten gibt. In diesen Fällen sei es sinnvoll, dem Unternehmen einen Beratungspartner zur Seite zu stellen, der den Weiterbildungsbedarf in einem Betrieb systematisch erhebt und als Schnittstelle zur BA fungiert.

Dr. Thomas Kruppe, IAB-Wissenschaftler und Organisator der Tagung, moderierte den zweiten Workshop zum Thema „Wer braucht schon Weiterbildung?“. Stefan Bender, Leiter des Forschungsdatenzentrums der BA im IAB, präsentierte Ergebnisse einer Befragung aus dem Projekt „Berufliche Weiterbildung als Bestandteil Lebenslangen Lernens (WeLL)“. Danach nannten die Befragten als häufigsten Grund dafür, dass sie nicht an beruflicher Weiterbildung teilnehmen, sie hielten ihre vorhandene Qualifikation bereits für ausrei-

chend. Und: Beschäftigte mit eher einfachen Tätigkeiten, Deutsche und ältere Arbeitnehmer sehen für sich einen unterdurchschnittlichen Weiterbildungsbedarf. Uwe Minta (BA) wies darauf hin, dass die Bundesagentur verschiedene Initiativen gestartet hat, um gerade bildungsferne Personengruppen vom Nutzen der betrieblichen Weiterbildung zu überzeugen und die Weiterbildungsbeteiligung in kleinen und mittleren Unternehmen zu erhöhen.



Der berufsspezifische Arbeitskräftebedarf entwickelt sich unterschiedlich, so Prof. Martin Baethge, Leiter des Soziologischen Forschungsinstituts in Göttingen.

Die Entwicklung von Qualifizierung und Weiterbildung aus Sicht von Betriebsräten beschrieb Dr. Claudia Bogedan vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Der WSI-Betriebsrätebefragung zufolge haben gut 70 Prozent der Betriebe, die von der Krise betroffen sind, und gut 60 Prozent aller anderen Betriebe ihre Angebote zur Fort- und Weiterbildung nicht ausgeweitet. Knapp die Hälfte der Betriebsräte begründet dies mit zu hohen Kosten. Christian Hollmann vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) stellte Umfang, Kosten und Trends der betrieblichen Weiterbildung auf der Grundlage der IW-Weiterbildungserhebung

2008 vor. Demnach sehen die Unternehmen vor allem die Chance, Kompetenzen der Beschäftigten angemessen zu fördern und so zum Geschäftserfolg beizutragen.

Cornelia Wilkens (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen) berichtete, dass der „Bildungsscheck NRW“ viele Unternehmen dazu veranlasst habe, ihr Weiterbildungsengagement zu verstärken. Bemerkenswert sei außerdem, dass zwei Drittel der Bildungsscheckempfänger Frauen sind. Über Grundlagen und aktuelle Zahlen zur „Bildungsprämie“ referierte Verena Schumacher (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt). Mit diesem Anfang 2010 bundesweit eingeführten Instrument wird die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten mit einem jährlichen Bruttoeinkommen in Höhe von maximal 25.600 Euro gefördert.

In der abschließenden, von Sven Astheimer (Frankfurter Allgemeine Zeitung) moderierten Podiumsdiskussion griffen die Diskutanten Fragen und Aspekte aus den beiden Workshops auf. Alle waren sich darin einig, dass Weiterbildung nicht zuletzt aufgrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels ein ganz selbstverständlicher Bestandteil betrieblicher Personalpolitik werden muss. Auch bei den Beschäftigten müsse das Bewusstsein für die Notwendigkeit beruflicher Weiterbildung geschärft werden.

In diesem Zusammenhang wurde auch diskutiert, wie die Weiterbildungskosten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verteilt sein sollten und welche Rolle die BA bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung spielen sollte. Nach Ansicht von Dr. Jürgen Wuttke



Das Bewusstsein für die Notwendigkeit beruflicher Weiterbildung muss geschärft werden. Darüber waren sich alle Diskutanten der Podiumsveranstaltung einig: (v.l.n.r.) Dr. Elisabeth Neifer-Porsch vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Dr. Jürgen Wuttke von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Moderator Sven Astheimer von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei, Klaus Heimann vom Vorstand der IG Metall und Christian Rauch von der Bundesagentur für Arbeit.

(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) sollten Arbeitnehmer bereit sein, sich auch in ihrer Freizeit weiterzubilden und gegebenenfalls einen Teil der Kosten selbst zu tragen. Der Staat solle sich auf bestimmte Zielgruppen und eine Anschubfinanzierung konzentrieren, denn es bestehe immer die Gefahr, dass Beitragsgelder für unwirksame Maßnahmen ausgegeben würden. Ähnlich argumentierte Dr. Elisabeth Neifer-Porsch (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), die sich für eine Konzentration der Fördermittel auf Berufsrückkehrerinnen, ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose aussprach.

Nach Ansicht von IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei müssen vorrangig Personen in instabilen Beschäftigungsverhältnissen gefördert werden. Christian Rauch (BA) betonte, dass für die Bundesagentur die Vermittlung in reguläre Beschäftigung Vorrang vor der aktiven Arbeitsförderung habe. Er wies zudem darauf hin, dass die Evaluierung von Fördermaß-

nahmen für Beschäftigte schwierig sei, weil es dort naturgemäß nicht darum gehe, Menschen wieder in Beschäftigung zu bringen. Dr. Klaus Heimann (IG Metall) merkte an, dass es auch in der Gruppe der KMU weiterbildungsintensive Betriebe gebe, etwa im KFZ-Gewerbe. Das Weiterbildungsengagement von Betrieben hänge weniger von deren Größe, sondern eher von der jeweiligen Branche ab.

„Nicht alles scheint schlecht zu sein, aber es reicht noch nicht“, resümierte Kolja Rudzio von der Wochenzeitung „Die Zeit“ in seinem Schlusswort. Mit Blick auf die Politik warf er die Frage auf, ob die Bundesregierung das Ziel, die Weiterbildungsquote bis zum Jahr 2015 von 43 auf 50 Prozent zu erhöhen, tatsächlich erreichen könne, wenn gleichzeitig die Mittel der BA für Arbeitsförderung deutlich gekürzt würden. Aus Gründen der Transparenz und der Effizienz seien die Vielzahl der Förderinstrumente der BA und die häufige Änderung der entsprechenden Regelungen allerdings problematisch.

Weitere Informationen und ein Video zur Veranstaltung finden Sie im Internet unter:

http://www.iab.de/de/veranstaltungen/konferenzen-und-workshops-2010/betriebliche_weiterbildung.aspx

Frontiers of Migration Research

Das IAB ist Teil eines europäischen Netzwerkes zur Migrationsforschung, das von der Marie-Curie-Exzellenzinitiative der Europäischen Union gefördert wird. Internationale Migrationsforscher innerhalb und außerhalb dieses Netzwerkes präsentierten am 2. und 3. Juli 2010 bei einem Workshop in Bamberg innovative Arbeiten.

In dem internationalen Forschungsprojekt „Transnationality of Migrants (TOM)“ werden die Ursachen und Bestimmungsfaktoren der Migration, die Entstehung von Nationen übergreifenden Netzwerken in Familien und sozialen Gemeinschaften, die Arbeitsmarktwirkungen der Migration und die Integration von Migranten erforscht. Im Rahmen dieses Projektes organisierten die beiden IAB-Wis-

senschaftler Dr. Barbara Mendolicchio und Firat Yaman den internationalen Workshop „Frontiers of Migration Research“.

Die rund 20 präsentierten Forschungsarbeiten dokumentierten eindrucksvoll die schnell voranschreitende Entwicklung in der internationalen Migrationsforschung. Sie können thematisch in vier Blöcke zusammengefasst werden. Im ersten Block wurden Probleme der Integration von Migranten untersucht. So wurden unter anderem Studien vorgestellt, die die Wirkungen ethnischer Externalitäten auf die Integration von Migranten der zweiten Generation und die Folgen einer islamischen Religionszugehörigkeit auf Arbeitsmarktdiskriminierung und Arbeitsmarkterfolg analysieren. Im zweiten Block wurden neue Ansätze präsentiert, die auf der Grundlage von Mikro- und Makrodaten den Umfang und die Selbstselek-

tion von Migrationsströmen sowie im Rahmen von politökonomischen Modellen die Einwanderungspolitik erklären.

Im dritten Block standen Arbeiten im Mittelpunkt, die den Zusammenhang zwischen Investitionen in Bildung und Migration untersuchen. Im vierten Block schließlich wurden die Auswirkungen der Migration auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft untersucht. Dort wurde unter anderem ein neuer Such- und Matchingansatz zur Analyse der Arbeitsmarktwirkungen der Migration vorgestellt. Zudem wurden die Auswirkungen der Migration auf Arbeitsproduktivität analysiert und der Zusammenhang zwischen der Migration und makroökonomischen Variablen wie Wechselkursen, Terms of Trade und Handel diskutiert.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter:

http://www.iab.de/de/veranstaltungen/konferenzen-und-workshops-2010/TOM_2010.aspx

How does culture matter? Cultural effects on the labour market

Der Einfluss der Kultur auf die Produktivität und die allgemeine sozioökonomische Entwicklung ist aus wissenschaftlicher Sicht noch wenig erforscht. Mit der Frage, wie sich Kultur auf den Arbeitsmarkt auswirkt, beschäftigte sich der IAB-Workshop „How does culture matter? Cultural effects on the labour market“. Erkenntnisse hierüber bieten nicht zuletzt die Chance für eine realitätsnähere Politik.



Keynote-Speaker Prof. Peter Nijkamp von der VU Universität Amsterdam



Keynote-Speaker Prof. Jeffrey Alexander von der Yale Universität

Die Veranstaltung fand am 15. und 16. Juli 2010 im Rahmen des von NORFACE, einem Zusammenschluss europäischer Forschungsförderungsinstitutionen, geförderten Projektes statt. Sie hatte zum Ziel, eine Plattform für die Diskussion kultureller Effekte aus der Entwicklungsperspektive zu bieten, die den wichtigsten Forschungsansatz zur Kultur und deren Auswirkungen auf lokale Produktivität darstellt. Mit dieser neuen Ausrichtung und durch die Einhaltung hoher methodischer Standards lassen sich bedeutende Fortschritte sowohl in der theoretischen als auch in der politisch

relevanten empirischen Forschung im Bereich „Cultural Economics“ erzielen.

In dem zweitägigen Workshop in Nürnberg wurde eine Reihe von interdisziplinären, äußerst innovativen empirischen Studien zu kulturellen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt präsentiert. Hauptredner waren mit Prof. Peter Nijkamp (VU Universität Amsterdam) und Prof. Jeffrey Alexander (Yale University) zwei der weltweit führenden Experten auf diesem Forschungsgebiet. Beiträge von eingeladenen Referenten wie Prof. Manfred Holler (Universität Hamburg), Prof. John Hall (Portland State

University) und Frederick F. Wherry, Ph.D. (University of Michigan) eröffneten eine Reihe von weiteren Präsentationen, die die kulturellen Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt belegten. Besondere Aspekte waren hierbei Migration, Sprache, Religion und die Ungleichheit der Geschlechter.

Angesichts der hohen Qualität der Beiträge hat das IAB zusammen mit Peter Nijkamp eine Sonderausgabe des International Journal of Manpower (IJM) zum Thema der Veranstaltung initiiert, die voraussichtlich Ende 2011 erscheinen wird.

Statistische Woche 2010

Die diesjährige Jahrestagung der Deutschen Statistischen Gesellschaft fand vom 14. bis 17. September 2010 an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg statt. Sie ist Teil der jährlich gemeinsam mit dem Verband Deutscher Städtestatistiker und der Deutschen Gesellschaft für Demographie organisierten „Statistischen Woche“.

Im Mittelpunkt der „Statistischen Woche 2010“, die von der Deutschen Statistischen Gesellschaft unter Beteiligung der International Environmetrics Society und der Italienischen Statistischen Gesellschaft veranstaltet wurde, standen die drei Schwerpunktthemen Energie, Armutsforschung und Jump Regression Analysis. Die beiden Schwerpunkte „Energie“ und „Armutsforschung“ wurden aus einer methodenübergreifenden Perspektive behandelt und betrafen aktuelle Sachthemen: 2010 ist deutsches „Wissenschaftsjahr der Energie“



Bei der „Statistischen Woche“ in Nürnberg präsentierte sich das IAB mit einem eigenen Stand und einer täglich wechselnden Posterausstellung.

und gleichzeitig „European Year for combating Poverty and Social Exclusion“. Im Schwerpunkt „Jump Regression Analysis“ wurde ein für Forschung und Praxis attraktives, methodisches Thema aufgegriffen.

Im Rahmen verschiedener Sektionen wurden darüber hinaus Vorträge zu aktuellen Themen abgehalten. So beschäftigte sich eine Sektion unter dem Vorsitz von Prof. Regina T. Riphahn (Universität Erlangen-Nürnberg) mit der empirischen Arbeitsmarktforschung, eingeladenen Referent war Michael Lechner (Universität St. Gallen). Vom IAB referierten Prof. Lutz

Bellmann, Eva Kopf und Daniel Schnitzlein.

Während der „Statistischen Woche“ fand an der Fakultät in Nürnberg zudem eine Ausstellung mit statistikbezogenen Produkten und Dienstleistungen statt. Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung war mit einem eigenen Stand und einer täglich wechselnden Posterausstellung vertreten. Unter anderem stellten der Forschungsbereich „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“, das Forschungsdatenzentrum und das IAB-Betriebspanel ihre Arbeit, aktuelle Forschungsergebnisse und Veröffentlichungen vor.

Arbeitsmarktpolitik und Sozialreformen in Zeiten des Umbruchs



„Zuwanderung ist kein Allheilmittel gegen den demografischen Wandel“, erklärt Dr. Rolf Bösinger.



„Fachkräfte werben heißt Fachkräfte stehlen“, sagt Prof. Richard Hauser.

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik muss sich nicht nur auf die Folgen der Wirtschaftskrise, sondern auch auf weitreichende Veränderungen im Zuge des demografischen Wandels einstellen. Wie sind Deutschland und andere Staaten der Europäischen Union darauf vorbereitet? Reichen die bisherigen Reformen aus? Oder sind weitere Schritte erforderlich? Darüber diskutierten Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft bei der Tagung „Arbeitsmarktpolitik und Sozialreformen in Zeiten des Umbruchs“.

Die Veranstaltung fand in Kooperation mit dem IAB und dem Osteuropa-Institut Regensburg am 15. und 16. Oktober in der Akademie für Politische Bildung Tutzing statt. Zu Beginn sprach IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei über Bilanz und Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik vor, während und nach der schwersten Krise, welche die Weltwirtschaft seit Jahrzehnten erlebt hat. Trotz eines dramatischen Wirtschaftseinbruchs hat der deutsche Arbeitsmarkt sich

als erstaunlich robust erwiesen. Dies lässt sich durch ein hohes Maß an innerbetrieblicher Flexibilität erklären, die durch Regelungen zur Kurzarbeit unterstützt werden. Die Unternehmen haben Beschäftigte gehalten, um im Aufschwung über qualifiziertes Personal zu verfügen. Auch die Arbeitsmarktreformen haben offensichtlich ihren Beitrag geleistet. Dennoch wird der Arbeitsmarkt voraussichtlich erst zeitverzögert auf positive gesamtwirtschaftliche Signale reagieren.

Rente mit 67, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Spagat zwischen Grundsicherung, Arbeitsanreizen und Armutsvermeidung – der Arbeitsmarkt wandelt sich enorm. Bei der abschließenden Podiumsdiskussion bezeichnete Dr. Rolf Bösinger vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales den demografischen Wandel als die größte Herausforderung in der Zukunft. Ein weiteres Problem sei der Strukturwandel. So werden in den kommenden 20 Jahren 1,7 Millionen Stellen im Gesundheits- und Dienstleistungsbereich frei, gleichzeitig geht der Arbeitskräftebedarf im produzierenden Ge-

werbe stark zurück. Auch die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften steige. Die Bundesregierung wolle deshalb besonderes Augenmerk auf Ältere, Frauen mit Kindern und Migranten richten. Sie plädiere außerdem für einen branchenorientierten Mindestlohn, um einen fairen Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Bösinger wies zudem darauf hin, dass Zuwanderung kein Allheilmittel für den deutschen Arbeitsmarkt sei. Die Zuwanderungsquote bleibe wahrscheinlich stabil, allerdings werde sie durch Abwanderung relativiert. Der Fachkräftebedarf könne daher nicht durch Migration gedeckt werden.

Die Grünen-Bundestagsabgeordnete Brigitte Pothmer kritisierte, dass die Wirtschaftskrise nicht dazu genutzt worden sei, bessere Qualifikationsanreize zu bieten. Der Staat müsse lebenslanges Lernen durch ein gutes Weiterbildungsgesetz garantieren. „Die soziale Marktwirtschaft ist ein Versprechen, dass jeder die Chance zum sozialen Aufstieg hat. Dieses Versprechen müssen wir einlösen. Wir leben in einer blockierten Gesellschaft. Nur Bildung kann deblockieren und Integration vorantreiben“, sagte Pothmer.

Sie sprach sich außerdem für einen flächendeckenden Mindestlohn aus: „Will man einen Mindeststandard bei Löhnen, muss man ihn in allen Branchen durchsetzen.“ Prof. Jürgen Jerger, Direktor des Osteuropäischen Instituts in Regensburg, stimmte Pothmer nur in Teilen zu: „Es gibt Löhne, die sind in der Tat unethisch. Dagegen muss etwas unternommen werden.“ Der Wissenschaftler mahnte aber zur Vorsicht und verwies auf das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich, das sich durch den Mindestlohn verschärft habe.

Prof. Richard Hauser von der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt betonte, dass Zuwanderung nicht die Probleme des Arbeitskräftemangels löse. Fachkräfte ließen

sich nicht mehr aus dem europäischen Ausland abwerben, da die Arbeitsbedingungen viel zu ähnlich seien. Nur aus Schwellenländern außerhalb Europas könne man realistisch Spe-

zialisten anwerben. Dann stehle man jedoch anderen Ländern qualifizierte Arbeitskräfte, die dort oftmals die Zukunft bedeuten. „Das kann die Bundesregierung nicht wollen.“

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter:

<http://web.apb-tutzing.de/apb/cms/index.php?id=1535>

Treffpunkt Bibliothek: De statu corruptionis

**TREFFPUNKT
BIBLIOTHEK**
Information
hat viele Gesichter



IAB-Direktor Prof. Joachim Möller las aus seiner vor 30 Jahren erschienenen Wissenschaftssatire.

Mit einer wissenschaftlichen Lesung der anderen Art beteiligte sich die Bibliothek des IAB am 26. Oktober 2010 an der bundesweiten Aktionswoche „Treffpunkt Bibliothek“. Institutsdirektor Prof. Joachim Möller las aus dem Handbüchlein „De statu corruptionis – Entscheidungslogische Einübungen in die Höhere Amoralität“. Darin befasst er sich mit seinen Koautoren Hansjörg Lehner und Georg Meran mit nicht weniger als unser aller Seelenheil.

„Unsere Schrift war gedacht als Abrechnung mit gewissen realsatirischen Entwicklungen in der Wissenschaft“, sagte Möller im Gespräch mit dem Nürnberger Journalisten Rainer Büschel zur Entstehungsgeschichte der vor 30 Jahren erschienenen Wissenschaftssatire. Ökonomische Methoden wurden damals auf alle möglichen Bereiche angewendet. Das brachte beispielsweise die Ökonomie der Ehe hervor und eröffnete neue Forschungsfragen wie die nach dem Fußballzuschauer als „Homo oeconomicus“. Da lag es nahe, die Möglichkeiten der gegenseitigen Befruchtung von Ökonomie und Theologie aufzuzeigen. Schließlich war Adam Smith (1723-1790), der Vater der Ökonomie, ein Moralphilosoph.

Kernstück des Werks von Möller et al. ist die Betrachtung des verlorenen Sohns als Sündenmaximierer. Ausgehend von den zentralen Fragen „Wann lohnt sich die Bekehrung? Wie viele Jahre sündigen Lebens sind optimal? Und was sind die Zeiten im Fahrplan des verlorenen Sohnes?“ entwickelt das Autorentrio mit den Mitteln des Grenznutzenkalküls ein Grundmodell der optimalen Bekehrungsstrategie. Und da dem Philosophen, Theologen und Mathematiker Nikolaus

von Cues (1401-1464) zufolge „niemand zu einem Wissen um göttliche Dinge kommen (kann), der in der Mathematik jeder Übung ermangelt“, wimmelt es von Stabilitätsanalysen, Differenzialgleichungssystemen und Nutzenfunktionen – begleitet von hinter sinnigen Anspielungen auf die Welt der Wissenschaft und zahlreichen Wortspielen.

„Vergeltungsökonomie ist jedoch keineswegs nur Satire“, verwies Möller auf den französischen Mathematiker, Physiker, Literaten und Philosophen Blaise Pascal (1623-1662). Der hatte die Frage nach dem optimalen Bekehrungszeitpunkt mit „sofort“ beantwortet, da der Tod in den nächsten Sekunden eintreten könne. Möller, Lehner und Meran setzen einen innovativen Ansatz dagegen: „Wie in der modernen Ökonomie üblich, diskontieren wir den Nutzen. Pascal kannte das nicht.“ Durch das Abzinsen wird aus einer unendlichen Folge von positiven Werten wie bei Pascal ein endlicher Wert und die sofortige Bekehrung durch einen optimalen Bekehrungszeitpunkt ersetzt.

Je später die Bekehrung, desto länger die Schmorzeit im Fegfeuer: „Wer früher stirbt, ist länger tot“, verwies Joachim Möller auf

den gleichnamigen Kinohit, der dieses vergeltungstechnische Paradigma eindrücklich vor Augen führte. Die ersten 30 Exemplare von „De statu corruptionis“ – zu übersetzen

mit „Verderbtheitszustand“, also der Phase, in der man sich noch nicht bekehrt hat – hatten die Autoren selber vervielfältigt und an der Uni verteilt: „Das wurde mit Humor ge-

nommen“, sagte Möller. Mittlerweile ist die viermal aufgelegte Satire nur noch antiquarisch erhältlich.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter:

<http://www.iab.de/de/veranstaltungen/events-2010/buchlesung2010.aspx>

Braucht Deutschland eine neue Wirtschaftspolitik?

Deutschland hat in den vergangenen zehn Jahren einen Leistungsbilanzüberschuss von 1,1 Billionen Euro angehäuft. Im Gegenzug verbuchen seine Handelspartner im Schnitt deutliche Importüberschüsse – mit der Folge, dass deren Verschuldung steigt. Wie lange kann das gutgehen? Und was kann oder soll Deutschland tun, um den daraus resultierenden Ungleichgewichten zu begegnen? Darüber diskutierten die Ökonomen Kai Carstensen und Heiner Flassbeck bei den zweiten „Nürnberger Gesprächen“ am 8. November 2010.

Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise hat in Deutschland trotz eines um 4,7 Prozent geschrumpften Bruttoinlandsprodukts zu keinem nennenswerten Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Im laufenden Jahr verzeichnet Deutschland sogar neue Rekordhöchststände bei der Erwerbstätigkeit. Damit stemmt es sich gegen einen Negativtrend, der viele andere Länder in Europa mit voller Wucht erfasst hat. Auslöser der Krise war hierzulande der starke Einbruch des Exports. Umgekehrt führe der Export das Land wieder aus der Krise, erklärte IAB-Direktor Joachim



Braucht Deutschland eine neue Wirtschaftspolitik? Darüber diskutierten bei den „Nürnberger Gesprächen“ am 8. November Wissenschaftler und das Publikum im Historischen Rathaussaal.

Möller in seiner Einführung. Dabei ist auch aus deutscher Sicht umstritten, ob die starke Exportorientierung eher positiv oder negativ zu bewerten ist. Die Befürworter verweisen darauf, dass gerade Exportbetriebe höhere Löhne zahlen und bessere Arbeitsbedingungen bieten. Die Skeptiker hingegen halten

die starke Exportabhängigkeit Deutschlands für pathologisch. Böse Zungen, so Möller, bräuchten dies mit der Formel auf den Punkt: „Wir haben Autos und Maschinen geliefert und Lehman-Zertifikate bekommen“.

Eine weitere Kehrseite des exportgetriebenen Beschäftigungswachstums sieht Mül-

ler darin, dass die kurz nach der Wiedervereinigung einsetzende moderate Lohnpolitik zu mehr Ungleichheit beigetragen habe. So seien die Reallöhne der Geringqualifizierten und der jüngeren Arbeitnehmer deutlich gesunken. Die Frage laute, ob dies der Preis sei, den Deutschland für seine Erfolge am Arbeitsmarkt zu zahlen habe oder ob die Strategie, die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch übermäßige Lohnzurückhaltung zu verbessern, generell verfehlt sei, weil sie zu letztlich unhaltbaren Ungleichgewichten im Welthandel führe.

Moderator Thomas Fricke, Chefökonom der Financial Times Deutschland, machte die internationale Brisanz des Themas deutlich: Die globalen Ungleichgewichte stünden beim Gipfel der 20 größten Industrie- und Schwellenländer in Seoul ganz oben auf der Agenda. US-Finanzminister Timothy Geithner hatte im Vorfeld Länder mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen aufgefordert, sich auf eine Begrenzung der Überschüsse zu verpflichten und ihre Binnenkonjunktur anzukurbeln.

Nach Prof. Heiner Flassbeck, Chefökonom der Welthandels- und Entwicklungskonferenz der UNO, haben die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen der wichtigsten Industrieländer erheblich zur jüngsten Krise beigetragen. Deutschland könne sich nicht dauerhaft hohe Leistungsbilanzüberschüsse leisten, da die Defizitländer deutsche Produkte irgendwann nicht mehr bezahlen könnten. Dies gelte insbesondere im Euroraum, weil die Defizitländer ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr durch eine Abwertung ihrer Währung wiedererlangen können. Griechenland sei ein war-

nendes Beispiel. Wenn die Ungleichgewichte nicht beseitigt würden, sei die europäische Währungsunion in fünf Jahren am Ende.

Prof. Kai Carstensen, Leiter der Konjunkturabteilung am ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München, teilte zwar die Ansicht, dass dauerhaft hohe Ungleichgewichte in den nationalen Leistungsbilanzen ein Problem darstellen. Er gab aber zu bedenken, dass der Staat in einer Marktwirtschaft keine Leistungsbilanz- oder Exportziele dekretieren könne. Zudem sei nicht immer klar, wann ein Ungleichgewicht in der Leistungsbilanz vorliege. Für ein alterndes Land wie Deutschland könne es durchaus sinnvoll sein, heute Überschüsse zu bilden, um künftige Rentenlasten besser schultern zu können.

IAB-Forscher Dr. Timo Baas wies in seinem Impulsreferat darauf hin, dass sich die Ungleichgewichte seit Einführung des Euro verschärft haben. Im letzten Jahrzehnt seien die Löhne in keinem EU-Land so langsam gestiegen wie in Deutschland – ein Sachverhalt, den die beiden Diskutanten höchst unterschiedlich bewerteten. Flassbeck kritisierte, dass Deutschland unfairen Lohnwettbewerb in Europa betrieben habe und durch kräftige Lohnsteigerungen aktiv dazu beitragen müsse, die Ungleichgewichte wieder abzubauen. Carstensen argumentierte, dass Löhne in einer Marktwirtschaft die Funktion haben, Angebot und Nachfrage zum Ausgleich zu bringen. Die Lohnzurückhaltung sei nötig gewesen, um die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen. Der Wegfall des Puffers der Wechselkursanpassung in der Währungsunion ist jedoch auch aus seiner Sicht ein Problem.

Flassbeck und Carstensen waren sich darin einig, dass eine kräftigere deutsche Binnenkonjunktur einen Beitrag zum Abbau des Leistungsbilanzgefälles in Europa leisten kann. Denn wenn die Deutschen mehr konsumieren, importieren sie auch mehr Waren aus dem Ausland. Aus Sicht von Carstensen führt die sinkende Arbeitslosigkeit in Deutschland mittelfristig ohnehin dazu, dass die Löhne und damit der Binnenkonsum wieder stärker steigen. Beide Diskutanten stimmten zudem darin überein, dass es nicht darum gehen könne, den Leistungsbilanzüberschuss durch eine Drosselung der Exporte zu reduzieren. Carstensen betonte darüber hinaus, dass bei Zahlungsunfähigkeit eines Staates die privaten Gläubiger zumindest mit einem Teil ihres Kapitals haften müssten. Es dürfe nicht angehen, dass Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert werden.

Nürnbergers Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly warf in seinem Schlusswort einen Blick auf die politischen Aspekte der jüngsten Wirtschaftskrise. Als Mitglied im Ausschuss der Regionen der EU, eines beratenden Organs, das aus Vertretern der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas besteht, wusste er zu berichten, dass die Haltung Deutschlands in internationalen Fragen der Wirtschaftspolitik vielfach als belehrend und besserwisserisch wahrgenommen werde. Sorgen bereitet ihm außerdem, dass Deutschlands Wirtschaftsordnung nicht erst seit der jüngsten Krise von der Bevölkerung immer weniger als „Soziale Marktwirtschaft“ wahrgenommen werde, in der es einigermaßen gerecht zugehe.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter:

<http://www.iab.de/de/veranstaltungen/events-2010/nuernberger-gespraech-2-2010.aspx>

IAB-Kurzbericht Grafikservice im Internet



Sie sind aktuell, hochinformativ und leisten einen Beitrag zur Diskussion in Politik, Wirtschaft und Medien: Die in der Reihe „IAB-Kurzberichte“ erscheinenden empirisch fundierten Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erreichen in der Öffentlichkeit hohe Aufmerksamkeit. Die Publikationsreihe enthält kurz gefasste Beiträge zu einzelnen Themen aus der gesamten Forschungsbandbreite des Instituts. So informieren die IAB-Kurzberichte über die aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarktes, vermitteln neue Forschungserkenntnisse beispielsweise zum Fachkräftebedarf und zur Qualität der Arbeit, zu Aspekten der Migration und Integration oder den Hartz-Reformen. Themen wie berufliche Weiterbildung und demografischer Wandel werden ebenso beleuchtet wie Ein-Euro-Jobs und Leiharbeit. Die komplexen wissenschaftlichen Fakten werden darüber hinaus vielfach grafisch oder in tabellarischen Übersichten effizient und anschaulich vermittelt.

Mit der Nutzung des Internets als Vertriebskanal für die Publikationsreihen des IAB (<http://www.iab.de/publikationen>) ging auch die Erfolgsgeschichte der IAB-Kurzberichte in eine neue Runde. So stehen alle Ausgaben seit dem Jahrgang

1997 auch online zur Verfügung – ein Angebot, von dem intensiv Gebrauch gemacht wird. Auf dieser Plattform bot sich zudem erstmals die Gelegenheit, die Informationsgrafiken aus den Kurzberichten in eigenständiger Form nutzbar zu machen. So werden zu jeder Kurzbericht-Ausgabe die einzelnen Abbildungen im PDF-Format zur Verfügung gestellt, sie können wie der komplette Bericht kostenlos heruntergeladen werden. Vielfache Anfragen im Vorfeld dieses Services ließen schon ahnen, dass es bei unseren Kunden ein gewisses Interesse an der Verwertung der Grafiken gab. Die intensive Nutzung der Download-Option zeigt, dass die Nachfrage nach Informationen in dieser Aufbereitung über die Erwartung hoch ist und der Grafikservice sehr gut ankommt. Bislang ist der Zugang zu den Grafiken nur über den jeweiligen Kurzbericht möglich, die systematische Erschließung etwa in Form eines eigenständigen Grafikpools steht noch aus.

- Die IAB-Kurzberichte erscheinen in gedruckter Form seit 1992 circa 25mal pro Jahr in loser Folge. Ab dem Jahrgang 1997 stehen alle Ausgaben auch online zur Verfügung.
- Seit 2001 bieten wir die in den Kurzberichten enthaltenen Grafiken separat zum Download an. Man findet sie – zusätzlich zu den Volltext-Dateien – bei den jeweiligen Ausgaben auf der Internet-Seite des IAB (<http://www.iab.de/de/publikationen/kurzbericht.aspx>)

Impressum

Herausgeber © Dezember 2010

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), Weddigenstraße 20-22, 90478 Nürnberg, www.iab.de ■ Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet ■ **Verantwortliche Redakteure:** Dr. Andrea Kargus (v.i.S.d.P.), Dr. Martin Schludi ■ **Redaktion:** Dr. Carola Burkert (Themenschwerpunkt), Martina Dorsch (Personen, Projekte), Elfriede Sonntag (Publikationen) ■ **Redaktionsassistentz:** Erika Popp ■ **Gestaltung und Infografiken:** ps.media GmbH, Fürth, www.psmedia.de ■ **Fotos:** © Werner Gradert, ps.media GmbH, Fürth; Jutta Palm-Nowak (IAB); fotolia.de; Anja Menzel, Akademie für Politische Bildung Tutzing; Fotoaufnahmen zum Themenschwerpunkt mit freundlicher Genehmigung des Abenteuerparks Betzenstein ■ **Technische Produktion:** ps.media GmbH, Fürth, www.psmedia.de ■ **Druck:** W. Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH & Co.KG, Nürnberg ■ **Bezugsmöglichkeiten:** IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, Telefon: 0180-100-2707, Fax: 0180-100-2708 (Festnetzpreis 3,9 ct/min, Mobilfunkpreis höchstens 42 ct/min.), E-Mail: IAB-Bestellservice@wbv.de, Webshop: www.iabshop.de, ISSN 1861-7522

ZAF Best Paper Award 2009



Beiträge, an denen Mitglieder des ZAF-Herausbergremiums als Koautoren beteiligt sind, werden generell von der Bewertung ausgenommen.

Das Herausbergremium der Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung (ZAF) hat den mit 1.000 Euro dotierten „Best Paper Award 2009“ vergeben für den Beitrag

„Dependent self-employment: workers between employment and self-employment in the UK“ von René Böheim und Ulrike Mühlberger.

Der Beitrag besticht durch seine interessante und klare Fragestellung und greift am Beispiel Großbritanniens ein Thema auf, dem auch in Deutschland wachsende ökonomische und politische Bedeutung zukommt. Nach Einschätzung der Herausgeber analysieren die Autoren in überzeugender Weise die komplexe und arbeitsrechtlich außerordentlich relevante Problematik der Abgrenzung von Arbeitnehmern und Selbständigen. Der Beitrag ist in Heft 2/2009 erschienen.

Submit your article online • springer.com



IAB ■ Forum – Ausgabe 2/2010



Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstraße 20–22 ■ 90478 Nürnberg ■ www.iab.de