



Von den wissenschaftlichen Erfolgen der Arbeitsökonomie zur Modernisierung der Arbeitsmärkte

Ansprache von

Klaus F. Zimmermann

Direktor, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn
Präsident, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften der Universität Bonn
Honorarprofessor der Freien Universität Berlin

anlässlich der Verleihung des

IZA Prize in Labor Economics 2003

Berlin, 22. September 2003

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

Sehr geehrter Herr Dr. Zumwinkel,

herzlichen Dank für Ihre einführenden Worte in diesen sicherlich bemerkens- und erinnerungswerten Abend, der einen Höhepunkt der diesjährigen Arbeit des IZA darstellt. Herzlichen Dank möchten ich Ihnen bei dieser Gelegenheit sagen für die schützende Hand und die Impulse, die Sie der internationalen arbeitsökonomischen Forschung durch Ihre Unterstützung geben. Dies erfolgt nicht zuletzt auch durch Ihre Initiative zur Auslobung des IZA Prize in Labor Economics.

Dear Mrs. Ashenfelter,
meine sehr geehrten Damen und Herren,
dear Fellows and friends of IZA,
dear Orley,

Ich freue mich, Sie alle aus dem festlichen Anlass der Verleihung des IZA Prize in Labor Economics 2003 hier in Berlin begrüßen zu können. Besonders danke ich den zahlreichen Research Fellows des IZA, die lange Anreisen auf sich genommen haben, um an der Ehrung eines Kollegen teilzunehmen, der fürwahr ein würdiger Preisträger ist – Orley Ashenfelter.

Gestatten Sie mir zunächst einige Bemerkungen zur Arbeit des Instituts zur Zukunft der Arbeit und zu den Beweggründen, die die Deutsche Post-Stiftung und das IZA veranlasst haben, den IZA Prize in Labor Economics auszuloben.

Das IZA – Herr Zumwinkel hat bereits darauf hingewiesen – ist eine unabhängige, privat getragene Forschungseinrichtung, die sich ganz dem Studium der nationalen und internationalen Arbeitsmärkte verschrieben hat. Wir leisten unsere Forschungsarbeit in einer Zeit, die förmlich nach einem fundamentalen Wandel und der Gestaltung unserer Arbeitswelt ruft. Längst ist das aus der Vergangenheit vertraute Normalarbeitsverhältnis zum Dinosaurier der Arbeitsgesellschaft geworden. Sein Aussterben scheint vorprogrammiert.

Unternehmen, aber auch Arbeitnehmer verlangen nach mehr Flexibilität und Individualität, wollen Nutzen aus Globalisierung und technischem Fortschritt ziehen und die zugleich damit verbundenen Herausforderungen meistern. Für Hochqualifizierte bietet der moderne Arbeitsmarkt ausgezeichnete Chancen, nicht allein zur vernetzten Arbeit an wechselnden Standorten oder Zuhause, sondern beispielsweise auch für die bessere Vereinbarung von Familie und Beruf. Für Geringqualifizierte droht dagegen das Abstellgleis, weil ihre Arbeitsleistung in einem rationalisierten Arbeitsmarkt weniger nachgefragt wird, beziehungsweise aufgrund der bestehenden Entlohnungsstrukturen zu teuer geworden ist.

Hinzu kommt im Falle Deutschlands die Besonderheit der nach wie vor nicht befriedigend gelösten Arbeitsmarkttransformation in den ostdeutschen Bundesländern, wodurch die gesamte Wirtschaftskraft Deutschlands beeinträchtigt wird. Auf der anderen Seite gelingt es den osteuropäischen Transformationsstaaten schrittweise, den Anschluss an die westlichen Marktwirtschaften zu finden, und dies zu ungleich günstigeren Investitionsbedingungen für die Unternehmen. Auch das schafft neue Herausforderungen hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschafts- und Arbeitsstandorte. Das jüngste Scheitern der WTO-Verhandlungen schließlich dokumentiert einmal mehr, wie weit wir noch von offenen Wettbewerbsbedingungen im internationalen Handel und damit auch von fairen Entwicklungschancen aufstrebender Arbeitsmärkte entfernt sind.

Somit gibt es viel Stoff zur arbeitsökonomischen Analyse. Das IZA widmet sich dieser Aufgabe sowohl im Hinblick auf die Grundlagenforschung nach internationalen akademischen Standards als auch in Bezug auf die unmittelbare Politikberatung.

Der Politikberatung durch eine unabhängige Arbeitsökonomie muss heute ein besonderer Stellenwert zukommen, denn die Politik stößt durch den permanenten Anpassungsdruck auf den Feldern von Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat an die Grenzen ihrer Bewertungs- und Entscheidungsfähigkeit. Voraussetzung für eine solide Politikberatung ist jedoch ihre systematische Öffnung für die unabhängige Evaluationsforschung.

Erst aus der gründlichen Analyse arbeitsmarktpolitischer Programme können Rückschlüsse auf ihre tatsächliche Effektivität und Effizienz und Lehren für künftiges politisches Handeln gezogen werden. Dabei muss grundsätzlich kontrafaktisch vorgegangen werden. Es muss geprüft werden, wie es Programmempfängern ergangen wäre, wenn sie eine besondere Maßnahme nicht erhalten hätten. Nur aus diesem Vergleich mit dem Förderfall und einer längeren Analyse im Zeitablauf können gültige Schlussfolgerungen gezogen werden. Davon sind wir aber in Deutschland noch weit entfernt.

Statt solcher systematischen Evaluationen ist es in Deutschland zur beliebten Übung geworden, „unabhängige“ Expertenkommissionen zu Sachfragen zu berufen. Allerdings wird deren Kompetenz und der Stellenwert ihrer noch gar nicht geleisteten Arbeit oft genug schon im Vorfeld in Zweifel gezogen. Ihre Empfehlungen werden danach gründlich verwässert oder auf die lange Bank des Handelns geschoben. Wenn dann auch noch die Kommissionen vor allem ihre Uneinigkeit dokumentieren, ist wenig gewonnen. Häufig sind Expertenkommissionen auch schon so besetzt, dass sie gleich den gesellschaftspolitischen Interessenausgleich mit bewirken sollen. Dies stellt einen fatalen Ansatz der Politikgestaltung dar.

Woran es aber vor allem fehlt, ist die Bereitschaft der Politik, sich der kritischen wissenschaftlichen Bewertung der von ihr getroffenen Maßnahmen zu stellen. Natürlich ist solch ein „Wächteramt“ der Wissenschaft unbequem, vor allem dann, wenn sie den Beweis der Unbrauchbarkeit oder Überflüssigkeit mancher Politikmaßnahmen erbringt. Aber die Politik hat angesichts der auf sie einstürmenden Handlungsnotwendigkeiten meines Erachtens keine andere Wahl, als diesen Schritt zu tun. Das ist ein Gebot politischer Verantwortlichkeit, denn es geht dabei ja nicht nur um den effizienten Mitteleinsatz in Zeiten leerer öffentlicher Kassen, sondern eben auch und gerade um die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen benachteiligter Gruppen.

Das IZA begreift sich hier auf nationaler Ebene als Pionier und hat einen eigenen Forschungszweig ganz der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik gewidmet. Wir stehen damit nicht zuletzt auch in der Tradition von Orley Ashenfelter, dem wir wichtige

Forschungsleistungen auf diesem Gebiet zu verdanken haben. Der Erfolg solcher Forschungsarbeiten steht und fällt allerdings mit der Quantität und Qualität der zur Analyse bereitstehenden Daten. In dieser Hinsicht muss Deutschland der Charakter eines Entwicklungslandes attestiert werden. Die Voraussetzungen zur Beschaffung und Auswertung relevanter Daten für die Wissenschaft sind hierzulande immer noch nicht eben günstig.

Der Zugang zu den Verwaltungsdaten der Bundesanstalt für Arbeit begegnet unverhältnismäßig großen Schwierigkeiten, seien sie datenschutzrechtlicher oder administrativer Art. Ohne weitere gesetzliche Änderungen wird es nicht gehen. Ich sage dies, obwohl manche Bewegungen in den Datenzugang gekommen sind, an denen auch das IZA beteiligt war und ist. Die berechtigten Interessen des Datenschutzes müssen gegen die Interessen der Allgemeinheit abgewogen werden. Hier stellt sich durchaus die Frage nach der Verhältnismäßigkeit – insbesondere dann, wenn mit Hilfe der wissenschaftlichen Analyse mögliche Wege zur nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in Deutschland aufgezeigt werden können. Es wäre von erheblicher Bedeutung, wenn hier endlich ein klarer Strategiewechsel seitens der Politik erfolgte.

Orley Ashenfelter, James Heckman und viele andere, auch europäische Ökonomen haben längst den Beweis angetreten, wie wertvoll die Evaluationsforschung für die Gestaltung einer adäquaten, erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik sein kann. Von der amerikanischen Datenlage können wir allerdings in Deutschland bislang nur träumen. Aber das IZA begreift auch den hartnäckigen Kampf um die Bereitstellung und Aufbereitung von Arbeitsmarktdaten für die Wissenschaft als Teil seiner Pioniertätigkeit auf diesem Gebiet. Wir haben die Initiative zur Erstellung eines Datensatzes ergriffen, der Daten der Bundesanstalt für Arbeit und eigene Befragungsdaten kombinieren und der Forschung zugänglich machen soll. Wir sind zuversichtlich, dass es gelingen wird, die noch bestehenden Hindernisse für das Projekt alsbald aus dem Weg zu schaffen. Für die Arbeitsmarktforschung in Deutschland käme dies einem Quantensprung gleich.

Mit der Verleihung des IZA Prize in Labor Economics möchten wir vor dem skizzierten Hintergrund der großen Aufgaben für Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktpolitik herausragende und grundlegende Leistungen in der Arbeitsökonomie würdigen. Der jeweilige Preisträger muss nicht allein respekteinflößende wissenschaftliche Ergebnisse vorzuweisen haben, er oder sie muss sich auch um den methodischen Fortschritt der Arbeitsökonomie verdient gemacht haben. Der IZA Prize in Labor Economics soll zudem einen Impuls zur Intensivierung praxisorientierter Forschungsarbeiten liefern.

Die Deutsche Post-Stiftung fördert nicht nur das IZA in großzügiger, beispielgebender Weise. Sie hat auch dafür gesorgt, dass sich der IZA-Preis zu den attraktivsten Auszeichnungen in der Wirtschaftswissenschaft rechnen darf. Das ist ein Beleg für die hohe Wertschätzung unserer Zunft durch einen bedeutenden deutschen Arbeitgeber und verdient an dieser Stelle, wie ich denke, unser aller Dank.

Das IZA ist im Übrigen auch stolz darauf, dass mit George Akerlof, Gary Becker und James Heckman drei Träger des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften unser Auswahlkomitee verstärken und den Stellenwert des IZA-Preises durch ihre Mitwirkung unterstreichen. Nicht zuletzt möchte ich mich bei unseren über 300 Research Fellows für die auch in diesem Jahr sehr rege Teilnahme am Nominierungsverfahren für den IZA-Preis bedanken.

Im vergangenen Jahr war Jacob Mincer erster Preisträger des IZA Prize in Labor Economics, einer der wichtigsten Gründerväter der modernen empirischen Arbeitsmarktforschung, der sich zudem durch Forschungen zur Humankapitalbildung hervorgetan hat, die bis heute maßgeblich sind.

Heute nun haben wir die große Ehre, an der Preisverleihung für einen Wissenschaftler teilzunehmen, der gleichfalls zu den wichtigsten Vertretern und einflussreichen Großmeistern der Arbeitsökonomie zählt. Herr Dr. Zumwinkel, Präsident des IZA, wird gleich die Zeremonie vornehmen.

Bitte lassen Sie mich zunächst aus dem offiziellen Award Statement des „IZA Prize Committee“ zitieren:

„Mit Orley C. Ashenfelter (Joseph Douglas Green 1895 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Princeton University in Princeton, New Jersey, USA) erhält einer der bedeutendsten Arbeitsökonominnen der Gegenwart den IZA Prize in Labor Economics 2003. Zu Ashenfelters herausragenden Leistungen zählen insbesondere sein Einfallsreichtum bei der Entwicklung und Überprüfung ökonomischer Modelle, seine Kreativität im Umgang mit Datensätzen sowie seine methodische Originalität bei der Entwicklung natürlicher Experimente. Seine innovativen Ansätze gelten in den unterschiedlichsten Teildisziplinen der Arbeitsökonomie als wegweisend, etwa in der Erforschung der Auswirkungen gewerkschaftlicher Organisation auf Lohn- und Beschäftigungsniveau, der Analyse des Arbeitsangebots oder der Diskriminierung im Bildungswesen. Ashenfelter revolutionierte die Arbeitsmarktforschung vor allem durch die Entwicklung von Methoden zur empirischen Überprüfung arbeitsökonomischer Modelle.

[...]

Als Direktor des Evaluationsbüros im US-Arbeitsministerium begründete Ashenfelter 1972 die mittlerweile separate Teildisziplin der quantitativen Evaluation sozialpolitischer Maßnahmen. Seine Überzeugung, dass empirische Analysen einfach und glaubhaft sein müssen, um Veränderungen im sozialen Sicherungssystem bewirken zu können, gab den Anstoß für die gezielte Weiterentwicklung ökonometrischer Instrumente zur quantitativen Auswertung von Politikmaßnahmen. Sein so genannter „Difference-in-Differences“-Ansatz erlangte einen hohen Bekanntheitsgrad. Ashenfelter nutzte die im Sozialsystem vorhandene natürliche Variation zur Untersuchung wichtiger sozialpolitischer Fragestellungen, indem er Kontrollgruppen zur Bestimmung der Programmeffekte heranzog.

Darüber hinaus identifizierte er als mögliche Komplikation im Schätzverfahren, dass Programmteilnehmer im Vorfeld einer Maßnahme häufig Einkommenseinbußen in Kauf nehmen. Diese Problematik wird in der Fachliteratur auch als „Ashenfelter’s Dip“ bezeichnet.

[...]

Neben der Entwicklung neuer ökonometrischer Verfahren war Ashenfelter ebenso Vorreiter in der kreativen Zusammenstellung von Datensätzen, die zur schlüssigen Beantwortung ökonomischer Fragestellungen herangezogen werden können.

Viele der bekannten Arbeiten Ashenfelters entstanden aus der erfolgreichen Zusammenarbeit mit ehemaligen Schülern, die er als Direktor der Industrial Relations Section an der Princeton University unterrichtete. Ashenfelter hat eine ganze Generation von Arbeitsökonominnen wesentlich geprägt.

Herausragend war und ist darüber hinaus Ashenfelters Einfluss auf die Gestaltung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungslandschaft. Er wirkte als langjähriger Herausgeber des American Economic Review und publizierte als Mitherausgeber des Handbook of Labor Economics einen Klassiker der wirtschaftswissenschaftlichen Fachliteratur. Als amtierender Präsident der Society of Labor Economists (SOLE) und Herausgeber des American Law and Economics Review nimmt Ashenfelter auch weiterhin bedeutende Funktionen in der Zunft wahr.

Der IZA Prize in Labor Economics 2003 würdigt in der Person Orley C. Ashenfelters einen herausragenden Wissenschaftler und einflussreichen Architekten der modernen Arbeitsökonomie.“

Nach dieser eindeutigen Preisbegründung bedarf es keiner weiteren Worte von mir. Ich möchte Herrn Zumwinkel bitten, zu mir aufs Podium zu kommen, um den Preis zu überreichen. And I would like to invite David Card, who will give the laudation right afterwards, to take part in honoring Orley Ashenfelter. Dear Orley, it is our great pleasure to award you the IZA Prize 2003 for which I think we could not have chosen a better laureate. Please join us here “on stage”.

PREISÜBERGABE

Nun gebe ich das Wort weiter an David Card, Professor an der University of California at Berkeley für seine Laudatio auf Orley Ashenfelter. Dear David, we are very much looking forward to your laudation speech on Orley ...