



Ende des Blindflugs

Mit den Hartz-Reformen wird Politik in Deutschland erstmals wissenschaftlich evaluiert – mit überraschenden Ergebnissen

OLAF STORBECK | BERLIN

Ein müdes Lächeln – das war alles, was das Forschungspersonal des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für Bernd Fitzenbergers Vortrag übrig hatte. Irgendwann in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hatte das Forschungsinstitut der Bundesanstalt für Arbeit (BA) den Ökonomen eingeladen, er sprach über die Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik.

Fitzenberger, der in Stanford promoviert und dort auch eine Weile geforscht hatte, versuchte zu erklären, warum einfache Vermittlungsquoten nicht viel aussagen. Er dozierte über Treatment- und Kontrollgruppen und über das „propensity score matching“. „Damals haben die mich alle belächelt“, erzählt Fitzenberger, „und gesagt: Da bringt einer aus den USA Ideen mit, die nichts mit der Wirklichkeit zu tun haben.“

Heute, gut ein Jahrzehnt später, sitzt Fitzenberger im wissenschaftlichen Beirat des IAB, und die damals skeptisch beäugten Methoden gehören zu den Standard-Instrumenten der Forscher. In der vergangenen Woche hat das IAB im Berliner Arbeitsministerium präsentiert, wie sich Hartz IV auswirkt. „Diese Forschung“, sagte Staatssekretär Detlef Scheele, „liefert für uns wichtige Entscheidungsgrundlagen.“

In den Hartz-Gesetzen war erstmals in der Geschichte der deutschen Arbeitsmarktpolitik eine wissenschaftliche Begleitforschung vorgesehen. Dies ist in den USA und Großbritannien schon lange üblich. Dort hat „evidence based policy“ – also eine vorurteilsfreie und auf Fakten basierende Wirtschaftspolitik – eine lange Tradition. Für Deutschland ist sie ein Novum.

Hierzulande gibt der Staat zwar seit Jahrzehnten Milliarden-Beträge für aktive Arbeitsmarktpolitik aus. Wissenschaftlich fundierte Erkennt-

nisse, ob und wie das Geld wirkt, existierten allerdings bis vor wenigen Jahren nicht. Die Folge des Blindflugs: Viel Geld wurde verschwendet. Das Bonner Institut zur Zukunft der Arbeit schätzte 2006: Von den 13 Milliarden Euro, die Deutschland für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgab, floss nur jeder vierte Euro in Programme, die sich nachweisbar positiv auswirkten.

„Diese Forschung liefert uns wichtige Entscheidungsgrundlagen.“

Detlef Scheele, Staatssekretär

Dabei hat die empirische Wirtschaftsforschung in den vergangenen zwei Jahrzehnten Methoden entwickelt, mit denen sich die Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik präzise messen lassen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis: Einfache Auswertungen, wie viele Teilnehmer eines Förderprogramms danach einen Job finden, sagen nichts aus. Denn zumindest ein Teil der Geförderten hätte auch ohne die Weiterbildung früher oder später Arbeit bekommen.

Um den Effekt des Arbeitsmarktprogramms seriös beurteilen zu können, müsste man eigentlich wissen: Wie hätten sich Job-Chancen der einzelnen Teilnehmer entwickelt, wenn sie nicht gefördert worden wären?

Forscher nähern sich einer Antwort auf diese Frage an, indem sie eine Art „künstliche Kontrollgruppe“ konstruieren. Diese besteht aus Arbeitslosen, die beim Förderprogramm nicht dabei waren, aber den Teilnehmern möglichst ähnlich sind – zum Beispiel mit Blick auf Ausbildung, Alter und familiäre Situation. Dann vergleichen die Wissenschaftler die Job-Chancen des Geförderten mit denen seines „statistischen Zwillings“.

„Inzwischen gibt es, anders als noch vor wenigen Jahren, in den Ministerien in Berlin immer mehr Beamte, die die Methoden der modernen empirischen Arbeitsmarktforschung verstehen“, sagt Christoph M. Schmidt, Präsident des Essener Wirtschaftsforschungsinstituts RWI und designerter neuer Wirtschaftsweiser. „Die geben sich nicht mehr mit einfachen Nachbefragungen zufrieden.“

Oft liefern die neuen Methoden erstaunliche Ergebnisse. Viele Argumente, die theoretisch plausibel klingen, erweisen sich im Praxistest als falsch. So hatten viele Experten und Politiker im Vorfeld der Hartz-Reformen bezweifelt, ob die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik bei Langzeitarbeitslosen greifen. Zahlreiche Skeptiker waren überzeugt, dass sich viele Sozialhilfe-Empfänger überhaupt nicht mehr in den Arbeitsmarkt integrieren lassen.

Diese Debatte dürfte durch die IAB-Forschung zu Hartz IV beendet sein. „Die Frage, ob die Instrumente für die arbeitsmarktförmer Klientel wirksam, können wir mit einem klaren Ja beantworten“, sagte IAB-Wissenschaftlerin Susanne Koch vergangene Woche in Berlin.

Ähnlich klar ist der Befund bei der lange heftig diskutierten Frage, wer die Arbeitslosengeld-II-Bezieher am besten betreut. Der Sachverständigenrat und die Union hatten dafür plädiert, dies den Kommunen zu überlassen – mit dem durchaus schlüssigen Argument, diese würden die örtlichen Besonderheiten besser kennen.

Die rot-grüne Bundesregierung setzte dagegen darauf, dass sich Kommunen und Bundesagentur für Arbeit (BA) gemeinsam um Langzeitarbeitslose kümmern. Auf Druck unionsgeführter Bundesländer wurden schließlich Ausnahmen erlaubt: Kommunen können ihre Langzeitarbeitslosen alleine betreuen. Heute gibt es

69 dieser sogenannten Optionskommunen.

Wissenschaftler des Münchener Ifo-Instituts, die diesen Teil der Hartz-Reformen im Auftrag der Bundesregierung evaluierten, stellten fest: Die rein kommunale Lösung funktioniert deutlich schlechter als die Arbeitsgemeinschaften („Argen“) von BA und Kommunen.

Ohne die Optionskommunen wäre die Zahl der Hartz-IV-Bezieher in Deutschland um 84 000 geringer, schätzen die Wissenschaftler. „Bereits vorhandene offene Stellen wären konsequenter besetzt worden, und die Betonung des Prinzips des Förderns bei den Argen hätte die Anspruchslöhne der Hilfebedürftigen und der bereits Beschäftigten stärker gesenkt, so dass die Unternehmen mehr offene Stellen ausgewiesen hätten“, schreibt das Ifo-Institut. Wären dagegen Langzeitarbeitslose überall in Deutschland nur von den Kommunen betreut worden, wären Mehrkosten in Höhe von 3,1 Milliarden Euro entstanden.

Nicht nur die Argen, auch die heftig umstrittenen Ein-Euro-Jobs für Langzeitarbeitslose sind deutlich besser als ihr Ruf, zeigen die Evaluationsergebnisse des IAB. Die Forscher attestieren ihnen „nach 20 Monaten neutrale bis positive Wirkungen auf die Wiedereingliederungschancen“. Wer einen Ein-Euro-Job hat, findet also gut ein Jahr später häufig leichter einen richtigen Job.

Generell stellen die Wissenschaftler fest: Förderinstrumente, die Arbeitslose direkt in einen Betrieb integrieren, wirken besser – zum Beispiel befristete Lohnsubventionen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Langzeitarbeitsloser innerhalb von 20 Monaten einen nicht geförderten Job findet, steigt durch sie um 30 bis 40 Prozent, stellen die IAB-Wissenschaftler fest.

Auch Trainingsmaßnahmen, bei denen Langzeitarbeitslose einige Wo-

chen in Unternehmen arbeiten, haben spürbar positive Effekte. Der Einsatz privater Arbeitsvermittler, auf den liberale Politiker viel Hoffnungen gesetzt hatten, bringt dagegen so gut wie nichts.

„Unsere Forschung wird in Berlin sehr sensibel aufgenommen“, berichtet Joachim Möller, IAB-Chef und Ökonomie-Professor an der Universität Regensburg. „Auf dem Weg zu einer wirklich evidenzbasierten Wirtschaftspolitik haben wir aber erst weniger als die Hälfte der Strecke hinter uns gebracht.“

Häufig werde der Fehler gemacht, zu spät mit der Evaluation anzufangen. „Man muss so früh wie möglich beginnen – im Idealfall schon, bevor ein neues Gesetz überhaupt in Kraft tritt“, fordert der IAB-Chef. Sonst könne es passieren, dass später Vergleichsdaten fehlten und ein Vorher-nachher-Vergleich nicht möglich sei. „Diesen Fehler“, sagt Möller, „machen wir gerade bei der Forschung zu den Wirkungen von Mindestlöhnen.“

Mitunter hat die Politik auch Schwierigkeiten, unliebsame Evaluationsergebnisse zu beachten. So stellten Arbeitsmarktforscher ausgerechnet den ungeliebten „Ich-AGs“ ein gutes Zeugnis aus. Trotzdem wurden diese schon wieder abgeschafft, bevor die Forschungsergebnisse überhaupt offiziell veröffentlicht waren.

UNSERE THEMEN
MO ÖKONOMIE
DI ESSAY
MI GEISTESWISSENSCHAFTEN
DO NATURWISSENSCHAFTEN
FR LITERATUR

WISSENSWERT

Endet die Rezession viel schneller als gedacht?

OLAF STORBECK | DÜSSELDORF

Wir stehen vor einer Nebelwand! Allerorten treten derzeit Manager mit dieser Botschaft vor Investoren und Mitarbeiter. Etlliche Firmen, von der Deutschen Bank bis Ebay, geben vorsichtshalber überhaupt keine Prognosen mehr ab.

Die wirtschaftliche Unsicherheit ist derzeit so hoch wie seit fast 30 Jahren nicht mehr, zeigt eine neue Studie eines Forschertrios der US-Universität Stanford. Ähnlich unklar war die Zukunft zuletzt in der zweiten Ölkrise Ende der siebziger Jahre, stellen Nick Bloom, Max Flötto und Nir Jaimovich fest.

Für die aktuelle Krise lassen sich daraus Argumente für vorsichtigen Optimismus ableiten. Denn die Analyse legt nahe: Die Folgen der Bankenkrise für die Realwirtschaft könnten kleiner sein, als es derzeit aussieht. Vielleicht kommt die Erholung eher, als die trüben Wirtschaftsdaten ahnen lassen.

Es ist nicht nur die Kreditklemme, die den Konjunkturabsturz verursacht, so die Quintessenz der Studie. Als zweiter, indirekter Faktor, der den Absturz ausgelöst hat, kommt die Unsicherheit hinzu. Diese ist eine eigene ökonomische Kraft, die unabhängig von den Problemen der Banken die Konjunktur belastet. Denn wegen der hohen Ungewissheit sind viele Unternehmen in eine Schockstarre gefallen. Allein aus der Angst vor der Zukunft halten sie sich bei Investitionen und Beschäftigung zurück – selbst wenn sie gar nicht direkt von der Kreditklemme betroffen sind.

Hoffnung kann man aus diesem Befund ziehen, weil sowohl historische Analysen als auch Modellrechnungen der Forscher zeigen: Hohe Unsicherheit bremst die Konjunktur nur kurz. Schon nach wenigen Monaten lichtet sich der Nebel wieder. Und dann kommen viele Firmen gar nicht darum herum, wieder zu investieren und neues Personal einzustellen – weil in der Zeit, in der sie die Luft angehalten haben, Nachholbedarf entstanden ist.

Um das Ausmaß der Unsicherheit in der US-Wirtschaft zu messen, haben Bloom, Flötto und Jaimovich einen eigenen Index entwickelt. Sie berücksichtigen unter anderem, wie stark an den Börsen die Aktienkurse nach oben und unten ausschlagen, wie sehr die Prognosen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung auseinanderlaufen und wie stark Umsatz- und Gewinnentwicklung von Unternehmen auseinanderklaffen.

Vor und in Abschwüngen, so stellen die Wissenschaftler fest, ist die Unsicherheit stets besonders hoch. Eine Rezession geht im Schnitt mit mehr als 40 Prozent höheren Indexwerten einher. Und je höher die Unsicherheit, desto extremer fällt der Abschwung aus: Selbst wenn man wichtige realwirtschaftliche Größen wie etwa Leitzinsen, Inflation und Arbeitslosigkeit berücksichtigt, bleibt ein Zusammenhang zwischen Unsicherheit und Rezession

bestehen. Die ungewissen Aussichten sind also nicht nur Begleiterscheinung einer Abschwüngen, sondern auch eine seiner Ursachen.

Simulationsrechnungen der Wissenschaftler zeigen: Allein die für eine durchschnittliche Rezession typische Zunahme der Unsicherheit um 40 Prozent kostet innerhalb von zwei Quartalen rund 1,8 Prozent der Wirtschaftsleistung. Danach aber wird diese Wachstumsdelle schnell wieder ausgegült. Meist ist sie schon nach weiteren ein bis zwei Quartalen überwunden.

Ein theoretisches, makroökonomisches Modell bestätigt dieses Befund. Wie im richtigen Leben gibt es in der virtuellen Wirtschaft viele unterschiedliche Firmen, die Investitions- und Beschäftigungsentscheidungen treffen und ihre Güter auf dem Markt verkaufen, um Gewinn zu erzielen. Das Einstellen und Entlassen von Personal ist für die Unternehmen mit Kosten verbunden, und mit der Zeit veraltet ihr Kapitalstock.

Um die Effekte höherer Unsicherheit von anderen Rezessionsursachen unterscheiden zu können, simulieren die Ökonomen einen theoretischen Extremfall: eine Situation, in der nur die Unsicherheit über die künftigen Erträge zunimmt und sich sonst nichts in der Wirtschaft ändert. Selbst dann kommt es zu einer Rezession, stellen die Forscher fest – der Konjunkturverlauf gleicht einem V.

Aus Angst legen Unternehmen Investitionen auf Eis und fahren ihre Produktion herunter. Nach zwei Quartalen ist die Wirtschaftsleistung 1,7 Prozent niedriger als in der Ausgangssituation. Der Wert ist bemerkenswert nah an den empirischen Ergebnissen. Danach aber geht es in der Modellökonomie wieder aufwärts, und zwar schnell. „Es kommt zu einem Rückprall und sogar zu einem Überschießen von Beschäftigung, Output und Produktivität“, schreiben die Forscher – wegen des in den Firmen entstandenen Investitionsstaus.

Wie groß der Anteil der Unsicherheit an der derzeitigen Konjunkturkrise ist, lässt sich aus der Arbeit nicht direkt ableiten. Die Forscher sind optimistisch, dass die Nebelwand sich bald lichtet und sich allein dadurch die Lage bessert.

Für Euphorie allerdings ist kein Platz. Im vierten Quartal war der Unsicherheitsindex noch niedriger als in der Rezession 1973/74 – mit der Konjunktur aber geht es rasant abwärts. Wenn aber die Unsicherheit heute geringer ist als in der ersten Ölkrise, könnte das bedeuten, dass der realwirtschaftliche Schock für die Konjunktur heute größer ist als damals.

„Really Uncertain Business Cycles“, von Nicholas Bloom, Max Flötto und Nir Jaimovich, Arbeitspapier (Januar 2009)

Download der Studie über www.handelsblatt.com/oekonomie

Ein Arbeits- und kein Alphatier

ANJA MÜLLER | DÜSSELDORF

Die Zahl der an US-Universitäten forschenden Topökonomien, die ein SPD-Parteibuch besitzen, ist höchstwahrscheinlich nicht sehr groß. Vielleicht gibt es sogar nur den einen: Dirk Krüger, Professor für Makroökonomie an der University of Pennsylvania. Und wenn er sich zurzeit auch manchmal am Kopf kratzen muss, wenn er an den linken Parteiflügel denkt, so glaubt er doch fest, dass „das Ziel der sozialen Gerechtigkeit“ auch seines und die SPD für ihn die richtige Partei ist.

Der 38-Jährige, seit Jahresbeginn Mitherausgeber einer der renommiertesten Ökonomie-Fachzeitschriften, des „American Economic Review“, hat in der Welt der Volkswirte viel erreicht. 60 Stunden pro Woche arbeitet er dafür im Moment, für Krüger ist das vergleichsweise wenig. Mit Anfang 30, als die Frau fürs Leben noch nicht gefunden und die Kinder noch nicht geboren waren, da waren es auch mal 90 Stunden. Inzwischen tritt er etwas kürzer, er möchte zu Hause keinen Ärger und etwas von seiner Frau und seinen beiden Söhnen haben.

Was ihn umtreibt, sind Gerechtigkeitsfragen. „Woher kommt die Ungleichheit, und was kann der Staat dagegen tun?“ umreißt er seinen Forschungsschwerpunkt. Mit 150 wei-

SERIE: JUGEND FORSCHT

In der VWL findet ein Generationswechsel statt. Wir stellen die neuen Köpfe vor. Heute: den Makroökonom Dirk Krüger, den das Thema Gerechtigkeit nicht loslässt.

teren Makroökonomien hat er die Annahme aufgegeben, dass sich die Menschen alle gleich verhalten und alle gleich gut gestellt sind. Damit wandte er sich auch von seinem Doktorvater Edward Prescott ab, der 2004 den Nobelpreis für die Erforschung von Rezessionen bekam. Von Prescott habe er aber gelernt, wirklich hart zu arbeiten und immer wieder darum zu kämpfen, die besten Studien zu schreiben. „Auch wenn wir nicht immer einer Meinung über meine Dissertation waren, hat er mir doch unglaublich viel Zeit und Rückhalt gegeben. Dafür bin ich ihm sehr dankbar.“

Bis zu seinem 25. Lebensjahr war der Westfale seiner Heimat treu. Er studierte in Bielefeld, ganz in der Nähe seines Geburtsorts. Doch dann zog es ihn als Austauschstudent an die Universität Purdue in Indiana, und Krüger war damit für Bielefeld verloren. Fortan lockten ihn die USA. Nach Minnesota, nach Stanford, nach Pennsylvania ging er. Und dann kam er 2004 doch noch einmal zurück nach Deutschland. An der Uni Frankfurt lehrte er, die Studenten kürten ihn zum Professor des Jahres 2006. Auch weil er ganz unbürokratisch seine Vorlesung gleich doppelt anbot, wenn sich einfach zu viele Studenten in den Hörsaal quetschten. Und so sei es auch nicht der größere Anteil an Lehrveran-

Dirk Krüger

Sein Weg: Krüger, Jahrgang 1970, reiste 1995 erstmals mit einem Stipendium in die USA, nach Indiana. Er promovierte in Minnesota, dem Mekka der Makroökonomie, ging dann als Assistent Professor nach Stanford, zwischen 2001 und 2004 arbeitete und forschte er in Pennsylvania und war dann für drei Jahre als C4-Professor für Makroökonomie in Frankfurt. 2007 kehrte er zurück nach Pennsylvania; er wurde dort als Professor auf Lebenszeit ernannt. Seit Januar ist er Mitherausgeber des „American Economic Review“.

Sein Forschungsgebiet: Krügers Interesse gilt theoretischen Fragen der Makroökonomie. Dabei untersucht er vor allem Fragen der Gerechtigkeit. Krüger geht davon aus, dass die Haushalte nicht alle gleich agieren, sondern unterschiedliche Präferenzen und Ausstattungsgüter besitzen.



staltungen gewesen, der ihn 2007 wieder nach Philadelphia trieb, sondern der kleinere Anteil an Bürokratie und die größere Forschungsfreiheit. „In Penn“, wie er seine Uni liebevoll nennt, „habe ich schon vor elf Uhr morgens zwei anregende Gespräche geführt.“ Da viele der Co-Autoren seiner Studien in den USA leben, fing für ihn in Frankfurt die Wissenschaft dagegen erst so richtig um 16 Uhr an, wenn er mit denen telefonieren konnte.

Zurzeit redet er mit ihnen am liebsten über die Finanzkrise, manchmal auf dem Flur oder auch bei einem Mittagessen in einem billigen Restaurant in der Nähe der Uni. Krüger will ein Modell entwickeln, mit dem man möglichst früh voraussehen kann, wer die Gewinner der Krise sind. Auf den ersten Blick scheint es ja nur Verlierer zu geben, aber Krüger ist fest davon überzeugt, dass es Gewinner geben wird. Zum Beispiel junge Leute, deren Job durch die Krise nicht gefährdet ist und die bislang noch kein Haus besitzen und ihr Geld nicht in Aktien angelegt haben. Sie könnten von den fallenden Immobilienpreisen profitieren, sagt Krüger und denkt dabei auch ein bisschen an sich selbst.

Wie fast immer arbeitet der Borussia-Mönchengladbach-Fan auch bei diesem Thema im Team. „Wenn einer die empiri-

schen Fragen klärt, einer das Modell entwickelt und einer programmiert, dann können wir in wenigen Monaten schon was Ordentliches schaffen“, weiß Krüger aus Erfahrung.

Eitelkeit ist seine Sache nicht, bestätigt auch Harald Uhlig, Professor für Makroökonomie in Chicago. Uhlig weiß, wie zäh Krüger arbeiten kann und „wie nett es ist, mit ihm ein Bier zu trinken und über Gott, die Welt und volkswirtschaftliche Theorien zu reden“. Obwohl er gerne diskutiert und seine Meinung deutlich vertritt, sieht Krüger sich selbst nicht als Alphatier. „Er stellt sein Licht eher unter den Scheffel“, hat Uhlig schon vor Jahren erkannt.

In der Politik oder in Unternehmen werde schon eher darum gekämpft, wer redet, das hat Krüger bei seinen Ausflügen außerhalb der Uni gespürt. „Dafür fehlen mir die Ellenbogen, obwohl ich als Student schon was Politisches machen wollte.“ Doch er ist heilfroh, als Wissenschaftler zu arbeiten. „Ich bin als Lehrer und Forscher einfach effektiver.“

Politikberatung im Hintergrund, ja, das könnte ihm gefallen. Vielleicht fragt seine Partei ja mal bei ihm an.

Nächste Folge: Justus Hauca, Vorsitzender der Monopolkommission