



I Z A

COMPACT

DIE ZUKUNFT DER ARBEIT DENKEN

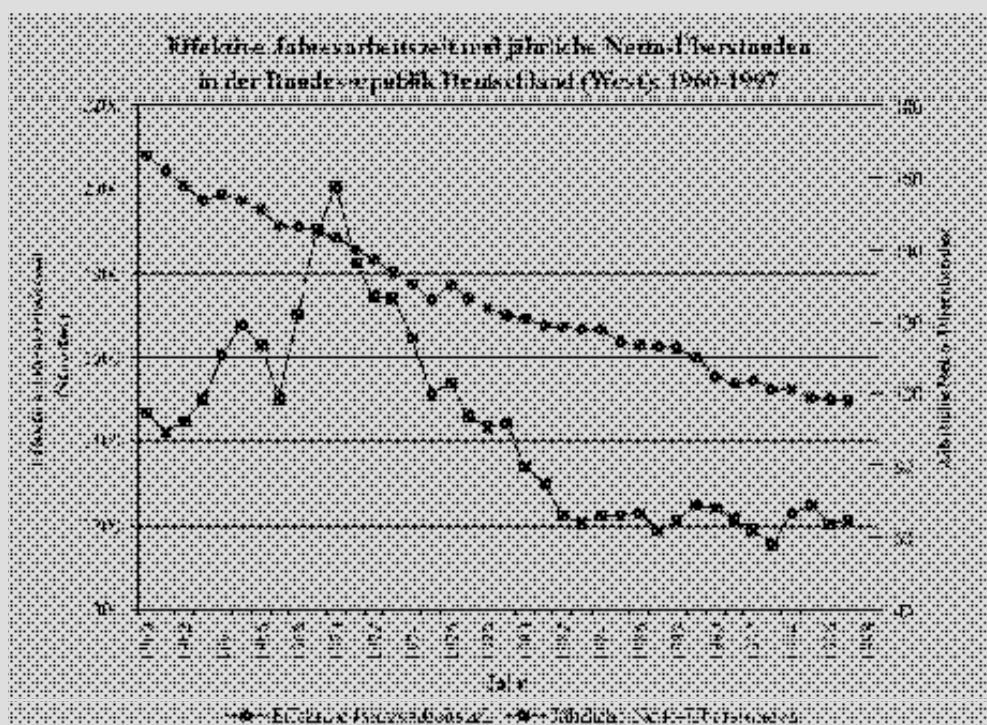
Überstundenabbau: Ein erfolgreiches Konzept zur Erhöhung der Beschäftigung? - Neue Forschungsergebnisse des IZA

Im Rahmen der Diskussion über Politikoptionen zur Lösung des deutschen Arbeitslosigkeitsproblems beschäftigt sich eine anhaltende Debatte mit der Umverteilung von Arbeit durch Frühverrentung und eine generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit, etwa durch Arbeitsteilung und eine Reduzierung von Überstunden. Erst kürzlich wurde die Verringerung von Überstunden im Rahmen der Gespräche zum Bündnis für Arbeit sowie seitens der Bundesanstalt für Arbeit wieder thematisiert. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Umverteilung eines gegebenen Bestandes an Arbeit zu einer höheren Beschäftigung führe. Ausgangspunkt solcher Überlegungen ist die Beobachtung, daß sich die Anzahl an Überstunden in den letzten Jahren trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit nicht verringert hat. Eine aktuelle IZA-Studie widmet sich vor diesem Hintergrund der Analyse der Überstundenarbeit in Deutschland zwischen 1984 und 1997 (ausführlich: Bauer, Thomas/Zimmermann, Klaus F., *Overtime Work and Overtime Compensation in Germany*, IZA Discussion Paper No. 48).

Überstunden und Jahresarbeitszeit: Stilisierte Fakten

In den letzten knapp 40 Jahren folgte die Entwicklung der effektiven Jahresarbeitszeit pro Arbeitnehmer einem starken Abwärtstrend von durchschnittlich 2.081 jährlichen Arbeitsstunden im Jahr 1960 auf durchschnittlich 1.593 Stunden im Jahr 1997. Dieser Trend wurde nur kurz durch die Boomjahre 1964, 1976 und 1992 unterbrochen. Verglichen mit der tatsächlichen Arbeitszeit zeigt die Entwicklung der Überstunden einen sehr unterschiedlichen Verlauf.

In den sechziger Jahren stiegen die jährlichen Überstunden absolut und relativ zur tatsächlichen Arbeitszeit. Im Jahr 1970 wurde mit durchschnittlich 157 jährlichen Überstunden pro Arbeiter (8,3% der tatsächlichen Arbeitszeit) ein Höhepunkt erreicht. Im Zuge der Ölkrise in den frühen siebziger Jahren erfolgte bis 1982 ein starker Überstundenabbau auf durch-



Quelle: IAB: „Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland“.

Netto-Überstunden sind definitive Überstunden und erfassen keine transitorischen Überstunden.

schnittlich nur noch 66 Überstunden je Arbeitnehmer (4% der effektiven Arbeitszeit 1982). Abgesehen von schwachen konjunkturellen Schwankungen verharnte die durchschnittliche jährliche Überstundenzahl seit diesem Zeitpunkt relativ konstant bei ca. 4% der tatsächlichen Arbeitszeit.

Theoretische Überlegungen

In der ökonomischen Theorie werden, neben anderen Gründen, vor allem sogenannte *quasi-fixe Kosten* der Beschäftigung zur Erklärung der Entstehung von Überstunden herangezogen. *Quasi-fixe Kosten* sind dadurch gekennzeichnet, daß sie nur vom Beschäftigungsniveau in einem Unternehmen beeinflußt werden, von der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit jedoch unabhängig sind. Unter derartigen Kosten werden beispielsweise Einstellungs- und Einarbeitungskosten sowie Verwaltungskosten subsumiert. Inwieweit

Unternehmen auf Nachfragefluktuationen mit einer Beschäftigungsanpassung oder mit einer Anpassung der Arbeitszeit reagieren, hängt von den Kosten der Einstellung eines zusätzlichen Arbeiters relativ zu den Kosten der Ausweitung der Arbeitszeit ab. Bewegen sich die quasi-fixen Kosten der Beschäftigung auf einem hohen Niveau, werden die Unternehmen auf Beschäftigungsfluktuationen überwiegend mit einer Anpassung der Arbeitszeit reagieren. Steigen umgekehrt die Kosten der Ausweitung der Arbeitszeit relativ zu den Kosten der Einstellung eines zusätzlichen Arbeiters, beispielsweise durch eine Erhöhung der Überstundenzuschläge, werden die Unternehmen versuchen, Überstunden zu reduzieren und die Beschäftigung auszuweiten. Folgt man diesen einfachen theoretischen Überlegungen könnte eine Verteuerung der Überstundenarbeit positive Beschäftigungseffekte auslösen.

Kompensation von Überstunden in der Bundesrepublik Deutschland (West): 1984-1997

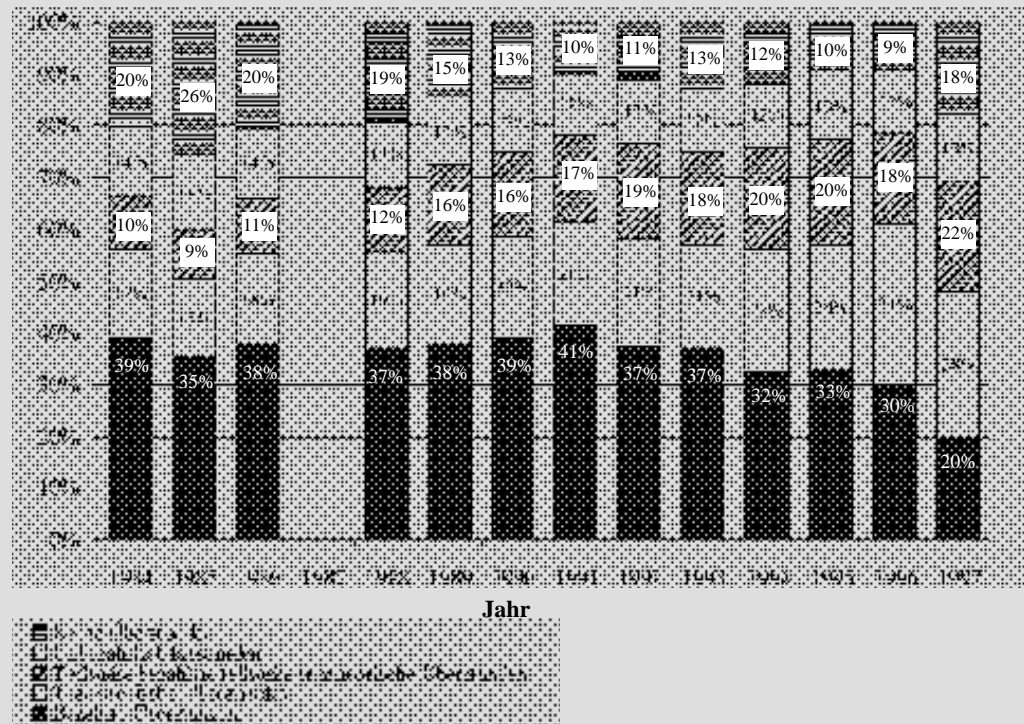
Aus mehreren Gründen beurteilen viele Ökonomen die Beschäftigungswirkungen einer Politik der Überstundenreduktion eher skeptisch. So führt eine Erhöhung der Überstundenzuschläge bzw. eine gesetzlich verordnete Verringerung der maximalen Anzahl erlaubter Überstunden zu einem Anstieg der durchschnittlichen Arbeitskosten, da Unternehmen mit einer Erhöhung der Zahl ihrer Arbeiter auch die quasi-fixen Kosten der Beschäftigung tragen müssen. Gehen Unternehmen aufgrund dieser Kostenerhöhung zu einer kapitalintensiveren Produktion über, sind bei einem Überstundenabbau negative Wirkungen auf den Arbeitsmarkt zu erwarten. Weiterhin könnte eine Politik des Überstundenabbaus zu negativen Beschäftigungseffekten führen, wenn eine geringe Substituierbarkeit von Arbeitslosen und denjenigen Arbeitnehmern besteht, die Überstunden leisten.

Arbeitslosigkeit ist in Deutschland überwiegend ein Problem der Ungelernten und Geringqualifizierten. Sollten Überstunden hauptsächlich von gelernten Arbeitskräften geleistet werden, wäre es schwierig, Überstunden in neue Arbeitsplätze für ungelernete Arbeitslose zu konvertieren. Besteht eine Komplementaritätsbeziehung zwischen qualifizierten und geringqualifizierten Arbeitskräften, so würde ein Überstundenabbau die effektive Arbeitszeit gelernter Arbeitskräfte verringern und damit über die Komplementaritätsbeziehung die Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften sogar weiter reduzieren.

Schließlich muß in der Diskussion über die Beschäftigungswirkungen einer Reduktion von Überstunden berücksichtigt werden, welche Kompensation der Überstundenarbeit erfolgt: Handelt es sich um sogenannte transitorische Überstunden, die mit Freizeit vergütet werden oder um definitive Überstunden, die entweder entlohnt werden bzw. unbezahlt geleistet werden? Für die Bewertung der Beschäftigungswirkung eines Überstundenabbaus ist diese Differenzierung von ausschlaggebender Bedeutung. Da transitorische Überstunden nur eine Flexibilitätsreserve, also eine temporäre Umverteilung von Arbeitsstunden darstellen, kann nicht erwartet werden, daß eine Verringerung dieser Art der Überstunden zusätzliche Beschäftigung schafft. Hingegen könnte ein Verbot bezahlter definitiver Überstunden (oder eine entsprechende tarifvertragliche Vereinbarung) unter Verzicht auf eine Regulierung transitorischer und unbezahlter Überstunden eine mögliche Politikoption zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung darstellen.

Empirische Analyse

Ein Blick auf die Entwicklung verschiedener Überstundenarten in den Jahren 1984-1997 für männliche deutsche Vollzeitbeschäftigte in Westdeutschland läßt erkennen, daß die Zahl derjenigen Personen, die keine Überstunden leisten, insbesondere in Rezessionsjahren (1984-1986)



Quelle: Sozioökonomischer Panel, 1984-1997 (keine Angaben für 1987); eigene Berechnungen.

höher war, als in Jahren relativ großen wirtschaftlichen Wachstums (1991-1994). Transitorische Überstunden haben im Vergleich zu bezahlten Überstunden stark an Bedeutung gewonnen. So stieg der Anteil der Personen, die für Überstunden mit Freizeit kompensiert wurden, von 17% im Jahr 1984 auf 28% im Jahr 1997, während sich der Anteil der Personen, die bezahlte Überstunden leisten, von 39% in 1984 auf 20% in 1997 verringert hat.

Eine Differenzierung geringqualifizierter und qualifizierter Beschäftigter ergibt einige wichtige Unterschiede. Zum einen ist der Anteil der Personen, die keine Überstunden leisten, bei geringqualifizierten Arbeitnehmern in nahezu allen Jahren höher als bei qualifizierten Arbeitnehmern. Zum anderen leistet - relativ zu qualifizierten Arbeitnehmern - ein höherer Anteil geringqualifizierter Personen bezahlte Überstunden, und ein signifikant geringerer Anteil wird nicht für Überstunden kompensiert. Sowohl bei qualifizierten als auch bei geringqualifizierten Personen ist im betrachteten Zeitraum ein starker positiver Trend zu transitorischen Überstunden gegenüber bezahlten Überstunden zu verzeichnen. Dies unterstreicht die Sinnfälligkeit und Aktualität der Diskussion um die Einführung von Arbeitszeitkonten.

Die Ergebnisse der IZA-Studie lassen die Strategie eines generellen Überstundenabbaus zur Erhöhung der Beschäftigung zweifelhaft erscheinen, da sie im wesentlich nicht dort greifen würde, wo es

arbeitsmarktpolitisch angezeigt wäre: bei der geringqualifizierten Beschäftigung. Denn sowohl innerhalb der Gruppe der Angestellten als auch der Gruppe der Arbeiter weisen Gering- gegenüber Höherqualifizierten eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit auf, Überstunden zu leisten. Konkret ergeben die Schätzergebnisse, daß qualifizierte Arbeiter eine um 2,9%, geringqualifizierte Angestellte eine um 10,8% und qualifizierte Angestellte eine um 14,9% höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, Überstunden zu leisten als geringqualifizierte Arbeiter. Verglichen mit geringqualifizierten Arbeitern, leisten qualifizierte Arbeiter 9,6% mehr Überstunden, geringqualifizierte Angestellte 35% mehr Überstunden und qualifizierte Angestellte 49% mehr Überstunden.

Die empirische Analyse der Art der Überstundenkompensation liefert weitere interessante Ergebnisse. So zeigt sich ein positiver Zeittrend in der Wahrscheinlichkeit, Überstunden zu leisten. Dieser Anstieg der Überstundenarbeit ist jedoch überwiegend auf einen Anstieg transitorischer Überstunden zurückzuführen, während die Wahrscheinlichkeit, bezahlte Überstunden zu leisten, in den vergangenen Jahren abgenommen hat. Das Qualifikationsniveau eines Arbeitnehmers erweist sich als eine wichtige Bestimmungsgröße der Art der Überstundenkompensation, wobei die Wahrscheinlichkeit unbezahlte Überstunden zu leisten oder Überstunden durch Freizeit auszugleichen zu können, mit dem Qualifikationsniveau

eines Arbeitnehmers ansteigt. Bezahlte Überstunden werden vorwiegend von Geringqualifizierten geleistet. Nicht überraschend ist, daß in Wachstumsphasen mehr Überstunden geleistet werden. Jedoch ergeben sich auch hinsichtlich der Konjunkturreaktivität von Überstunden wichtige Unterschiede hinsichtlich der Art geleisteter Mehrarbeit. Während die Wahrscheinlichkeit, bezahlte Überstunden zu leisten, gegenläufig zur Konjunktur verläuft, reagieren transitorische Überstunden prozyklisch. Dieses Ergebnis weist darauf hin, daß Unternehmen auf Nachfrageschwankungen überwiegend mit einer zeitlichen Verschiebung der Arbeitszeit eines Arbeitnehmers reagieren und nicht mit einer Ausweitung bezahlter Überstunden. Weiterhin impliziert dieses Ergebnis eine persistente Abnahme bezahlter Überstunden im Falle langfristig positiver Wachstumsraten.

Fazit: Genereller Überstundenabbau das falsche Konzept

Die IZA-Analyse der Überstundenarbeit in Deutschland läßt die These der Beschäftigungswirksamkeit eines generellen Überstundenabbaus sehr fragwürdig erscheinen. Überstunden werden überwiegend von qualifizierten Arbeitnehmern geleistet, wobei es sich zum größten Teil um unbezahlte Überstunden oder Überstunden mit Freizeitausgleich handelt. Insgesamt muß daher bezweifelt werden, daß ein genereller Überstundenabbau eine nennenswerte Anzahl zusätzlicher Arbeitsplätze für die eigentliche Problemgruppe des deutschen Arbeitsmarktes schaffen und die Beschäftigungsprobleme geringqualifizierter Arbeitnehmer spürbar verbessern würde. Ein genereller Abbau von Überstunden birgt im Gegenteil die Gefahr, einen Arbeitskräftemangel für qualifizierte Arbeitnehmer zu verursachen.

Stehen qualifizierte und geringqualifizierte Arbeitnehmer im Produktionsprozess in einer Komplementaritätsbeziehung zueinander, würde dieser Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern zu einem Rückgang der Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitnehmern führen und damit eher zu einer Verschärfung der bestehenden Beschäftigungsprobleme beitragen.

Eine Politik des Überstundenabbaus müßte sich also darauf konzentrieren, bei geringqualifizierten Arbeitnehmern anfallende Überstunden zu reduzieren, dürfte jedoch ausdrücklich nur eine Reduktion der bezahlten Überstunden (die freilich vielfach geringe Einkommen aufbessern) anstreben, da Überstunden mit Freizeitausgleich für die Unternehmen ein wichtiges Anpassungsinstrument für Nachfrageschwankungen darstellen.



Illegale Migration und Arbeitsmarkt

Durch die in den letzten Jahrzehnten insgesamt abweisender gewordene Haltung gegenüber legaler Zuwanderung sind die Staaten der Europäischen Union zunehmend mit dem Problem illegaler Migration konfrontiert. Sowohl hinsichtlich der Ursachen dieser Entwicklung als auch bezüglich ihrer Auswirkungen nimmt der Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle ein.

Gefördert durch die Europäische Kommission, beschäftigte sich seit Mitte der neunziger Jahre unter der Schirmherrschaft des Londoner 'Centre for Economic Policy Research' (CEPR) und unter Leitung von IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* ein Forschungsprojekt intensiver mit den ökonomischen Aspekten illegaler Migration. Das IZA bot mit dem international renommierten *Journal of Population Economics* ein Forum für die Arbeiten der führenden Experten auf diesem Gebiet. Dessen jüngst erschienenen Themenheft bietet einen facettenreichen Überblick zu Fragen der illegalen Migration (siehe Kasten Seite 4).

Illegale Migration: Nur Folge und nicht Ursache vorhandener Arbeitsmarktprobleme?

Illegale Migration unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Ursachen nicht grundsätzlich von legaler Migration. Aus ökonomischer Sicht ist sie vor allem mit höheren Wanderungskosten und größerer Unsicherheit verbunden. In der Praxis sind dies allerdings zwei Faktoren, die einen großen Einfluß auf die Entscheidung für oder gegen eine Wanderung haben. Sieht man von politischen Motiven ab, sind es ganz allgemein die besseren ökonomischen Möglichkeiten im Zielland, die dann zur Wanderung führen, wenn sie durch den potentiellen Migranten höher bewertet werden als die Migrationskosten. Zu den zentralen ökonomischen Faktoren gehören -

dies gilt für illegale wie für legale Migration - Löhne und Beschäftigungschancen.

Auch wenn es hierzu naturgemäß keine verlässlichen Statistiken gibt, ist es nur ein relativ kleiner Teil von illegalen Zuwanderern, der auf kriminelle Weise für seinen Lebensunterhalt sorgt. Es ist unbestritten, daß illegale Migration in dem zu beobachtenden bzw. zu vermutenden Ausmaß nur stattfindet, weil einheimische Unternehmen oder auch Haushalte illegale Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme anbieten.

Nicht die illegale Immigration ist somit das eigentliche Problem, es sind vielmehr die in der Schattenwirtschaft vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die seit Jahren in vielen Ländern zu beobachtende Ausweitung der illegalen Arbeitsverhältnisse ist unter anderem eine Folge der immer größer werdenden Kluft zwischen Brutto- und Nettolöhnen. Illegale Beschäftigung wurde dadurch sowohl für Unternehmen als auch Arbeitnehmer attraktiver. Ein weiterer Anreiz, Arbeitskräfte illegal zu beschäftigen, liegt in den institutionell verursachten Inflexibilitäten auf den Arbeitsmärkten, insbesondere hinsichtlich der Vereinbarung und der Beendigung von Arbeitsverhältnissen.

Es gibt eine Reihe naheliegender Erklärungen für den Umstand, daß relativ gesehen mehr Ausländer als Einheimische - und insbesondere Illegale - in der Schattenwirtschaft tätig sind:

- Illegale Jobs gibt es tendenziell eher für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte.
- Hat man nur geringe oder keine Ansprüche auf staatliche Leistungen, weil man sich absehbar nur temporär oder gar illegal im Lande aufhält, sind auch die Anreize geringer, Steuern oder Sozialabgaben zu zahlen.
- Illegalen Zuwanderern droht in der Regel bei Entdeckung 'lediglich' die Abschie-

bung, während Einheimische und legal im Lande lebende Ausländer Geld- und Haftstrafen zu befürchten haben.

Vor allem jedoch sind illegale Migration und illegale Ausländerbeschäftigung ein Symptom für die weithin bekannten Probleme auf den Arbeitsmärkten. Die hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben sowie die mangelnde Flexibilität sind dazu geeignet, der Schattenwirtschaft Vorschub zu leisten, was in der Folge auch illegale Zuwanderung verursacht.

Illegale Migranten: Konkurrenz zu einheimischen Arbeitskräften?

Illegaler Zuwanderung werden häufig negative Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung von Einheimischen zugeschrieben. Wie bei legaler Zuwanderung auch, ist hierbei jedoch zunächst zu fragen, in welchen Arbeitsmarktsegmenten illegale Migranten Arbeit anbieten. In der Regel üben sie relativ einfache Tätigkeiten aus. Da illegale Migration in der Regel freiwillig oder unfreiwillig temporär ist, haben die Migranten auch langfristig nur geringe Anreize, sich weiterzuqualifizieren. Auch Unternehmen investieren aus diesem Grund nicht in die Qualifikation der illegal Beschäftigten.

Alessandra Venturini untersuchte für Italien die Auswirkungen illegaler Migration auf die Beschäftigung von Einheimischen. Zwar waren negative Effekte festzustellen, insgesamt waren sie jedoch recht gering und konzentrierten sich auf wenige Sektoren, vor allem die Landwirtschaft. Dagegen gab es im Dienstleistungssektor durch die illegale Zuwanderung sogar positive Beschäftigungseffekte für die einheimischen Arbeitskräfte. Festgestellt werden konnte ebenso, daß die in der Schattenwirtschaft tätigen Einheimischen einen weitaus größeren Einfluß auf ihre

legal beschäftigten Landsleute haben als illegale Zuwanderer. Erneut zeigt sich, daß das eigentliche Problem die illegale Beschäftigung ist, unabhängig von der Frage, ob Einheimische oder Ausländer diese ausüben.

Ebenso wie Italien ist Griechenland in den letzten Jahrzehnten zu einem Netto-Einwanderungsland geworden. *Alexander H. Sarris* und *Stavros Zografakis* stellten fest, daß dort die illegalen Zuwanderer lediglich mit Arbeitskräften konkurrieren, die ohne jegliche Berufsausbildung sind. Allerdings betrifft dies immerhin 37 Prozent der griechischen Haushalte. Obwohl die griechische Wirtschaft durch die illegale Zuwanderung insgesamt positiv beeinflusst wurde, sind solch starke Verteilungswirkungen natürlich von hoher gesellschaftspolitischer Brisanz. Im übrigen gilt nicht nur für Griechenland, daß der Grad der Flexibilität in den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes eine entscheidende Rolle für die Auswirkungen der illegalen Zuwanderung spielt.

Werden illegale Migranten auf dem Arbeitsmarkt ausgebeutet?

Im Zusammenhang mit der illegalen Beschäftigung liegt die Frage nahe, ob ihr illegaler Status dazu führt, daß Arbeitnehmer ausgebeutet bzw. diskriminiert werden. Tatsächlich liegen die durchschnittlichen Verdienste in der Regel deutlich unter denen legal Beschäftigter. Unter dem Vorbehalt der schlechten Daten-situation kamen die bisher fast ausnahmslos für die USA vorhandenen Studien zu dem Ergebnis, daß die niedrigeren Löhne durch die niedrigere Produktivität der illegalen Zuwanderer verursacht seien. Diese wiederum sei unter anderem Folge fehlender Schulbildung und Sprachkenntnisse.

Mit einem weitaus ergiebigeren Datensatz gelang *Francisco L. Rivera-Batiz* für die USA nun der Nachweis, daß nur ungefähr die Hälfte der Lohndifferenz mit der niedrigeren Produktivität der illegalen Migranten zu begründen ist. Der andere Teil muß entweder auf Diskriminierung oder nicht erfaßbare Eigenschaften zurückzuführen sein, zum Beispiel eine niedrigere Beschäftigungsstabilität. Um letzteres analytisch auszuschließen, wurde untersucht, wie sich die 1986 durchgeführte Legalisierung durch den „Immigration Reform and Control Act“ (IRCA) auf die Löhne der vormals illegalen Arbeitskräfte auswirkte. Es zeigte sich, daß die in der Folge des IRCA zu beobachtenden Lohnerhöhungen zu ihrem größeren Teil nicht auf veränderte einkommensrelevante Faktoren zurückgeführt werden konnten - ein Beleg dafür, daß die Beschäftigten während ihres vorherigen illegalen Aufenthalts diskriminiert wurden.

Migrationspolitik: Laissez-faire, Steuerung oder Abschottung?

Unbestritten ist, daß ökonomische Migration die Folge vorhandener Marktkräfte und somit grundsätzlich vorteilhaft ist, sowohl aus individueller als auch gesamtwirtschaftlicher Sicht. Angesichts

der in der Realität oftmals vorhandenen Marktfehler mag jedoch eine Steuerung der Wanderungsströme gegenüber der laissez-faire-Haltung von Vorteil sein.

Paul Levine entwarf ein Modellszenario, das die gegenwärtige Situation in Europa abbildet. Im Vorfeld der EU-Osterweiterung sollte damit untersucht werden, ob die sofortige uneingeschränkte Mobilität in dem dann vergrößerten Unionsgebiet zu Steigerungen der Gesamtwohlfahrt führen würde. Dabei war insbesondere zu berücksichtigen, daß sowohl in den Herkunftsländern Osteuropas, als auch in den Zielländern Westeuropas zum Teil hohe Arbeitslosigkeit herrscht. Mit Blick auf die vorhandenen großen Unterschiede in den Lebensstandards und die geringe Lohnflexibilität im Westen zeigte sich, daß eine sofortige uneingeschränkte Freizügigkeit aus wohlfahrtstheoretischer Sicht nicht die beste Lösung wäre. Eine Alternative könnte in einer effizienten Kontrolle der Zuwanderung bestehen. Wäre diese in der Praxis mit zu hohen Kosten verbunden, sollte man jedoch aus ökonomischer Sicht besser auf sie verzichten.

Eine restriktivere Handhabung der legalen Zuwanderung hat in der Regel mehr illegale Migration zur Folge haben. Umgekehrt kann allerdings auch eine großzügigere Migrationspolitik zu verstärkter illegaler Migration führen, wenn etwa temporär gestattete Aufenthalte illegal verlängert werden. Ebenso können die Kontakte legaler Migranten mit ihrer Heimat unter Umständen dafür sorgen, daß weitere Migranten illegal nachkommen.

Bei der Entscheidung für den Grad der Kontrolle bzw. die Art der Steuerung von Zuwanderung sind also neben den Ausgaben für die Kontrolle auch grundsätzlich die Kosten zu beachten, die durch die zwangsläufig entstehende illegale Migration verursacht werden.

Maßnahmen zur Eindämmung von illegaler Migration

Wird eine Steuerung der Zuwanderung als notwendig angesehen, stellt sich die Frage nach der dafür am besten geeigneten Methode. *Gil S. Epstein*, *Arye L. Hillmann* und *Avi Weiss* untersuchten, wie im Fall eines Gastarbeitersystems die Rückkehr der Arbeitskräfte gesichert werden kann. Sie beschäftigten sich mit dem Vorschlag, Unternehmen könnten Pfandscheine für ausländische Arbeiter erwerben, deren Wert sie nach der Rückkehr ihrer Arbeiter in das Heimatland zurückerstattet bekämen. Wie sich zeigt, hat dieses System jedoch nur den gewünschten Effekt, wenn die Arbeiter ihrerseits keinen Anreiz haben, in die Illegalität abzutauchen, um im Land bleiben zu können. Durch eine Lohnerhöhung oder die Zahlung einer Prämie seitens der Unternehmen bei einer Rückkehr in die Heimat wird sich dieser Anreiz allenfalls verringern, nicht aber komplett abbauen lassen. In jedem Fall erhöhen sich auf

diese Weise die Kosten für den Einsatz von legalen Gastarbeitern. Dies verringert für die Unternehmen die Anreize, Gastarbeiter im Ausland zu suchen, erhöht aber zugleich den Anreiz selbst illegale Arbeitsverhältnisse anzubieten.

Slobodan Djajić beschäftigte sich mit der Dynamik der Bekämpfung illegaler Migration. Als wichtig erwies sich dabei die Unterscheidung zwischen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt. Stärkere Grenzkontrollen haben ohne Zweifel einen geringeren Zustrom zur Folge, können aber letztlich dazu führen, daß sich mehr illegale in einem Land aufhalten. Die Erklärung liegt darin, daß mit dem Wissen über die schwierigere Wiedereinreise die Anstrengungen steigen, während des illegalen Aufenthaltes nicht entdeckt zu werden. Stärkere Kontrollen im Land und eine damit verbundene rigidere Abschiebung haben nur wenig Erfolg, wenn die Nachfrage nach illegalen ausländischen Arbeitskräften groß ist. In diesem Fall wird nur erreicht, daß die Frequenz der illegalen Einreise erhöht wird.

Eine andere grundsätzliche Möglichkeit besteht darin, die Unternehmen für den Einsatz illegaler Arbeitskräfte härter zu bestrafen. Durch diese Maßnahme wird die Beschäftigung von Illegalen teurer und die Nachfrage nach ihnen geht zurück. Sowohl der Zustrom, als auch der Bestand von illegalen Migranten sinkt. Dabei ist jedoch zu beachten, daß diese Maßnahmen nicht nur in einer Branche oder Region erfolgen dürfen, weil dies Ausweichreaktionen zur Folge hätte, die zu einer Zunahme der illegalen Migration führen könnten. Alles in allem erscheinen Unternehmenssanktionen aus ökonomischer Sicht als das am besten geeignete Mittel zur Reduzierung illegaler Zuwanderung.

Journal of Population Economics

Sonderheft 'Illegal Migration' (Volume 12, Issue 1)

Herausgeber:

Louka Katseli, Thomas Straubhaar, Klaus F. Zimmermann

Artikel:

Gil S. Epstein, Arye L. Hillmann und Avi Weiss

„Creating illegal immigrants“

Paul Levine „The welfare economics of immigration control“

Slobodan Djajić „Dynamics of immigration control“

Barry R. Chiswick und Paul W. Miller „Language skills and earnings among legalized aliens“

Francisco L. Rivera-Batiz „Undocumented workers in the labor market: An analysis of the earnings of legal and illegal immigrants in the United States“

Ira N. Gang und Robert C. Stuart „Mobility where mobility is illegal: Internal migration and city growth in the Soviet Union“

Alessandra Venturini „Do immigrants working illegal reduce the natives' legal employment? Evidence from Italy“

Alexander H. Sarris und Stavros Zografakis „A computable general equilibrium assessment of the impact of illegal immigration on the Greek economy“

FORSCHUNG AKTUELL

Beschäftigungsschwellen und Konjunkturzyklus

Das IZA legt demnächst auf Basis seiner bereits im Juni 1998 für die Monatszeitschrift „Capital“ angestellten Untersuchungen eine Studie zum Zusammenhang von Konjunktur und Beschäftigungsschwellen vor. Sie wird der bislang gängigen Theorie widersprechen, daß ab einem bestimmten Wirtschaftswachstum die Beschäftigungsschwelle überschritten sei und eine Verringerung von Arbeitslosigkeit eintreten könne. „Dieses starre Modell der Beschäftigungsschwelle läßt sich nicht aufrechterhalten“, so IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann*. „Sie ist keine feste Größe, sondern verläuft verzögert invers zum Konjunkturzyklus. Die Wirtschaftswissenschaft muß dies stärker berücksichtigen, um zu gesicherteren Beschäftigungsprognosen gelangen zu können“.



IZA DISCUSSION PAPERS

Empirische Erkenntnisse zu Arbeitsmarktschwankungen in Deutschland

Anhand eines Kalendariums der wichtigsten Wirtschaftsaktivitäten von Individuen untersucht eine Studie von IZA-Fellow *Christoph M. Schmidt* (Universität Heidelberg) die monatlichen Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsquoten sowie die Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Marktaustritt auf dem deutschen Arbeitsmarkt zwischen 1983 und 1994. Die Analyse liefert ein detailliertes Porträt für verschiedene demographische Gruppen und kommt zu dem Ergebnis, daß sich im Zeitablauf nur geringe Veränderungen einer insgesamt großen Persistenz ergeben haben. Im Vergleich etwa zu Frankreich erscheint der deutsche Arbeitsmarkt als weniger rigide, er weist jedoch beträchtliche Nachteile gegenüber dem flexiblen US-Arbeitsmarkt auf.

(IZA DISCUSSION PAPER NO. 31)



Preisynamik und Produktionsverzögerungen

Diese Studie von *Assar Lindbeck* (Universität Stockholm) und IZA-Fellow *Dennis J. Snower* (Birkbeck College, London) liefert eine neue Erklärung dafür, warum die Inflationsrate nur träge auf gesamtwirtschaftliche Nachfrageschocks reagiert und weshalb sich die Produktion aufgrund solcher Schocks verändert. Der Untersuchung zufolge haben diese Phänomene mit Verzögerungen zwischen Inputs und Outputs im Produktionsprozeß zu tun. Die empirische Analyse legt nahe, daß die hohe Arbeitslosigkeit in Europa auch durch die anhaltend inverse

Wechselwirkung von Inflation und Arbeitslosigkeit bedingt ist.
(IZA DISCUSSION PAPER NO. 33)



Arbeitsmobilität - ein Anpassungsmechanismus im Euro-Raum?

IZA-Affiliate *Patrick A. Puhani* (ZEW Mannheim) geht in seiner Studie der Frage nach, ob Arbeitsmobilität einen ausreichenden Anpassungseffekt im Hinblick auf asymmetrische Schocks innerhalb der Europäischen Währungsunion beinhalten könnte. Dazu wird die Elastizität der Migration in bezug auf Veränderungen von Arbeitslosigkeit und Einkommen auf Grundlage regionaler Paneldaten für Deutschland, Frankreich und Italien geschätzt. Demnach ist die Arbeitsmobilität in Deutschland zwar am höchsten, es dauert aber auch in der Bundesrepublik mehrere Jahre, bis ein Arbeitslosigkeitschock durch Migration kompensiert wird. Offenbar kann die Arbeitsmobilität kein ausreichender Anpassungsmechanismus sein.

(IZA DISCUSSION PAPER NO. 34)



Umstrukturierung von Produktion und Arbeit

Ein Discussion Paper von *Assar Lindbeck* (Universität Stockholm) und IZA-Fellow *Dennis J. Snower* (Birkbeck College, London) stellt eine Verschiebung von der Tayloristischen, durch hochgradige Spezialisierung gekennzeichneten Arbeitsorganisation hin zur holistischen Organisationsform fest, die geprägt ist durch Jobrotation, übergreifende Ausgabengebiete und Qualifizierung über den eigentlichen Aufgabenbereich hinaus. Die Studie liefert darüber hinaus Erklärungsansätze für Effekte des Lohngefälles und ungleiche Beschäftigungschancen innerhalb bestimmter Gruppen des Arbeitsmarktes.

(IZA DISCUSSION PAPER NO. 39)



Anatomie arbeitsmarktpolitischer Komplementaritäten

Eine aktuelle Studie von *J. Michael Orszag* und IZA-Fellow *Dennis J. Snower* (beide Birkbeck College, London) gelangt zu einer neuen Erklärung für zwei weitverbreitete Probleme politischer Initiativen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa: die enttäuschend geringen Auswirkungen vieler beschäftigungspolitischer Maßnahmen in der Vergangenheit sowie die offensichtlichen Schwierigkeiten, umfassende Reformen durchzusetzen. Das Kernproblem sehen die Autoren in der mangelnden Bereitschaft vieler europäischer Regierungen, weitreichende Kursänderungen vorzunehmen. Der Erfolg eingeleiteter Maßnahmen sei überdies von ökonomischen und politischen

Komplementaritäten abhängig, die häufig übersehen würden. Die sich häufenden, halbherzigen Anpassungsversuche und Änderungen bestehender Regelungen seien deshalb zum Scheitern verurteilt, umfassende, Komplementaritäten erkennende und ausnutzende Strategien überfällig.

(IZA DISCUSSION PAPER NO. 41)



Berufliche Zufriedenheit

Eine Untersuchung von IZA-Fellow *Daniel S. Hamermesh* (University of Texas, Austin, USA) widmet sich der beruflichen Zufriedenheit junger Amerikaner in Korrelation zu der sich verändernden Lohnungleichheit und stellt einen Vergleich zu Untersuchungsergebnissen für Deutschland an. In beiden Ländern ist die Arbeitnehmerzufriedenheit in oberen Einkommensgruppen als Reaktion auf Lohnwachse gestiegen, während sie für geringerverdienende Arbeitnehmer stagniert. Die Studie präsentiert verschiedene Hypothesen zu den bestimmenden Faktoren der beruflichen Zufriedenheit.

(IZA DISCUSSION PAPER NO. 42)



Überstunden in einem nicht-reguliertem Arbeitsmarkt

Auf der Grundlage von Daten des British New Earnings Survey von 1996 berechnet eine Studie von *David N. F. Bell* und IZA-Fellow *Robert A. Hart* (beide University of Stirling, Schottland) den Zusammenhang zwischen Überstunden und durchschnittlichem Lohnzuschlag. Vor allem wird danach gefragt, welche Auswirkungen reguläre Arbeitszeiten und Bezahlung auf Überstunden und deren Vergütung nehmen und welchen Zusammenhang es zwischen Lohnzuschlag und Überstundenzahl gibt. Darüber hinaus wird untersucht, inwieweit Tarifierhandlungen Einfluß nehmen und ob Überstunden dazu beitragen, das Lohngefälle zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Arbeitnehmern zu verändern. Die Ergebnisse werden mit der Situation in den USA verglichen, wo Überstunden strengen gesetzlichen Vorschriften unterliegen.

(IZA DISCUSSION PAPER NO. 44)



Zyklische Lohnfaktoren

IZA-Fellow *Robert A. Hart* (University of Stirling, Schottland) und *James R. Malley* (University of Glasgow, Schottland) analysieren am Beispiel amerikanischer Produktionsdaten der Jahre 1962 bis 1997 zyklische Faktoren in den Lohnstrukturen. Hierzu werden diese in Komponenten von Grundgehalt und Überstundenzulagen zerlegt. Während der Arbeitslohn, so die Studien als azyklisch und allgemein insta-

bil anzusehen ist, erweisen sich die Überstundenkomponenten bemerkenswerterweise als in hohem Maße zyklisch und stabil. (IZA DISCUSSION PAPER NO. 45)



Entwicklung und Zuwanderung

Empirische Untersuchungen über die bestimmenden Faktoren der weltweiten

Migration lassen häufig einen wichtigen Aspekt außer acht: die komplexe Beziehung von Entwicklung und Wanderungsströmen. Es gibt durchaus Grund zu der Annahme, daß Entwicklungsfortschritte in weniger entwickelten Regionen zu mehr Emigration führen kann, selbst wenn das Einkommensgefälle zu den potentiellen Immigrationsregionen abnimmt. Ein Dis-

cussion Paper von IZA-Affiliate *Ralph Rotte* (Universität München) und *Michael Vogler* (IZA) stellt entsprechende Thesen vor und überprüft sie am Beispiel der Zuwanderung nach Deutschland aus asiatischen und afrikanischen Staaten zwischen 1981 und 1995. (IZA DISCUSSION PAPER NO. 46)

KURZBERICHTE

+++ Personalunion in der Führung von IZA und DIW +++

Wie bereits in der vorherigen Ausgabe von IZA COMPACT berichtet, soll IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* zu Beginn des nächsten Jahres in Personalunion auch die Präsidentschaft des renommierten Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin antreten. Damit entstehen für Forschung und Politikberatung beider Institute zusätzliche Perspektiven. Das DIW verfügt über ein ausgeprägtes Profil in der aktiven wirtschaftspolitischen Beratung und wird seinen Schwerpunkt weiterhin auf die zentralen Themen der Makroökonomie und Konjunkturforschung, der Industrieökonomie und der Sozialpolitik legen. Insofern bietet es eine ideale Ergänzung zum Forschungsprogramm des IZA. Die Eigenständigkeit beider Institute bleibt unberührt, in arbeitsmarktbezogenen Fragen ist aber eine enge Zusammenarbeit vorgesehen. Innerhalb der europäischen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungslandschaft streben IZA und DIW die Rolle eines konzertierten „Think Tanks“ an.



+++ European Summer School in Labor Economics +++ Bewerbungsfrist 31. Dezember 1999 +++

Die diesjährige European Summer School in Labor Economics ist soeben mit Referenten und Teilnehmern aus 13 europäischen Staaten zu Ende gegangen. IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* stellte bei seiner Einführung fest, die große Nachfrage nach einer Teilnahme an der Summer School zeige, daß sie sich rasch in der akademischen Szene etabliert habe. Unter der Leitung von *Thomas K. Bauer* (IZA) fand eine intensive Diskussion aktueller Forschungsthemen statt. Mit IZA-Fellow *Dennis J. Snower* (Birkbeck College, London) und *Costas Meghir* (University College, London) referierten zwei international renommierte Ökonomen zu „The Macroeconomics of Employment“ und „Labor Supply and Consumption over the Life Cycle“. Die dritte European Summer School in Labor Economics findet vom 29. Mai - 4. Juni 2000 wieder im bayerischen Buch

am Ammersee statt. Unterstützt wird sie von: Centre for Economic Policy Research (CEPR), European Economic Association (EEA), European Association of Labor Economists (EALE), European Society of Population Economics (ESPE). Einzelheiten zu Programm und Bewerbungsmodalitäten der Summer School sind unter www.iza.org verfügbar. Bis zum 31. Dezember 1999 läuft die Bewerbungsfrist.



+++ IZA Workshop: „Arbeitsmarkteffekte der Europäischen Währungsunion“

Anläßlich eines vom IZA veranstalteten Expertentreffens zum Thema „Arbeitsmarkt und Währungsunion“ präsentierten das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin), das Institut für Weltwirtschaft (IfW, Kiel), das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW, Mannheim) sowie das Bonner Institut „Finanzen und Steuern“ hochaktuelle, teils kontroverse Forschungsergebnisse. Insbesondere der Lohnpolitik wurde eine herausragende Bedeutung zugewiesen. Größere Lohnflexibilität sei am ehesten geeignet, asymmetrische ökonomische Schocks abzumildern. Einig waren sich Institute und Teilnehmer der IZA-Veranstaltung, daß die Europäische Währungsunion ohne entsprechendes Handeln der Arbeitsmarktakteure nicht den positiven arbeitsmarktpolitischen Effekt haben werde, der im Vorfeld von mancher Seite bereits in Aussicht gestellt worden war. IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann*: „Für die europäischen Arbeitsmärkte, den einzelnen Arbeitnehmer und die Unternehmen bedeutet die Währungsunion eine enorme Herausforderung. Nötig ist eine schwierige Gratwanderung zwischen Harmonisierung, Liberalisierung und Dezentralisierung. Mehr Flexibilität und Mobilität muß einhergehen mit einem europäischen Mindeststandard sozialer Sicherung. Auf die Politik warten hier noch große Aufgaben, die im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung an Wichtigkeit nur noch zunehmen werden.“



+++ IZA Lunchtime Meeting: „Illegale Migration“ +++

Anläßlich der Vorstellung des Sonderheftes zur illegalen Migration des vom IZA herausgegebenen Journal of Population Economics (siehe S. 4 in dieser Ausgabe von IZA COMPACT) veranstaltete das IZA gemeinsam mit dem Centre for Economic Policy Research (CEPR) in Bonn ein Lunchtime Meeting. IZA-Fellow *Thomas Straubhaar* (Universität der Bundeswehr, Hamburg) und *Alexander H. Sarris* (Universität Athen) referierten über die arbeitsmarktpolitische Dimension illegaler Zuwanderung und die besondere Situation Griechenlands. IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* übernahm die Moderation.



+++ IZA konkret: „Mitarbeiterbeteiligung - ein Modell für die Zukunft?“ +++

Im Rahmen des vom IZA in unregelmäßigen Abständen veranstalteten Diskussionsforums IZA konkret referierte mit *Michael Lezius* von der Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft e.V. (agp) am 5. Mai 1999 ein ausgewiesener Experte zu Fragen der Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmen. Eine wachsende Zahl deutscher Firmen führt Modelle der Mitarbeiterbeteiligung ein, um die Eigenkapitalausstattung zu verbessern und die Identifikation der Mitarbeiter mit dem Unternehmen zu erhöhen. Beides ist von nicht zu unterschätzender arbeitsmarktpolitischer Relevanz. Lezius betonte allerdings, daß der Erfolg von lebendigen Unternehmenskultur abhängig sei und nicht „von oben“ erzwungen werden könne.



+++ Empfang zum einjährigen Bestehen des IZA +++ Einweihung des IZA-Hauses +++

Aus Anlaß des ersten Geburtstages des IZA und der offiziellen Übergabe des IZA-Hauses durch den Träger, die Deutsche Post AG, fand am 11. Mai ein Empfang

statt, zu dem zahlreiche Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit geladen waren. Die Begrüßungsansprache hielt Post-Vorstandsvorsitzender und IZA-Präsident *Dr. Klaus Zumwinkel*. Das neue Gebäude verschafft dem IZA ideale Arbeitsmöglichkeiten in einer attraktiven Atmosphäre am Ufer des Rheins.



+++ Klaus F. Zimmermann hält John G. Diefenbaker Award-Lecture in Vancouver +++

Die offizielle Annahme des John G. Diefenbaker Award (s. Bericht in der letzten Ausgabe von IZA compact) führte IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* unlängst ins kanadische Vancouver. An der Simon Fraser University, Harbour Centre Campus referierte er zu den Arbeitsmarktkonsequenzen der Aussiedler-Immigration nach Deutschland in den neunziger Jahren. IZA-Analysen zufolge stehen Ethnic Germans nach einer günstigeren Arbeitsmarkt-Performance in früheren Jahren heute vor gleichartigen ökonomischen und sozialen Integrationsproblemen wie ausländische Zuwanderer. Zugleich jedoch trägt ihr weitaus niedrigerer Altersdurchschnitt zu einer Linderung des demographischen Wandels bei. Zimmermann plädierte für eine Neuregelung der Zuwanderung von Aussiedlern und Ausländern im Rahmen eines für alle Zuwanderergruppen verbindlichen Zuwanderungsgesetzes. Seine Diefenbaker Award Lecture liegt als IZA Discussion Paper No. 50 in einer zweisprachigen Ausgabe vor.



+++ IZA persönlich: Thomas K. Bauer ist neuer IZA-Forschungsdirektor für „Mobilität und Flexibilität der Arbeit“ +++

Der für die Arbeit des IZA zentrale Forschungsbereich zur „Mobilität und Flexibilität der Arbeit“ steht jetzt unter der Leitung von *Thomas K. Bauer*. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-

Maximilians-Universität München, erhielt 1993 den Grad eines Diplom-Volkswirts und arbeitete im Anschluß bis 1997 als wissenschaftlicher Mitarbeiter für das SELAPO-Institut für Arbeits- und Bevölkerungsökonomie an der Universität München. Für seine Dissertation zu „Arbeitsmarkteffekten der Migration und Einwanderungspolitik: Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland“ wurde ihm 1997 der Dokortitel und 1998 der Münchener Alumni-Dissertationspreis verliehen. Im Rahmen eines Feodor-Lynen-Forschungsstipendiums der Alexander von Humboldt-Stiftung besuchte Dr. Thomas Bauer 1997-1998 die Rutgers University, New Brunswick/New Jersey in den USA, bevor er wissenschaftlicher Mitarbeiter des IZA wurde. Neben der Leitung der IZA-Forschungen zur Arbeitsflexibilität und -mobilität arbeitet Thomas Bauer an seiner Habilitation. Er hat diverse Aufsätze in Sammelbänden und Fachzeitschriften publiziert, u. a. für *International Migration Review*, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, *Quarterly Review of Economics and Finance* und *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. „Mobilität und Flexibilität sind die Basis der Arbeitswelt von morgen. Das IZA widmet sich diesen Themen deshalb besonders intensiv“, so Thomas K. Bauer.



Thomas K. Bauer



+++ Neuer Mitarbeiter des IZA +++

Seit April 1999 ist *Rob Euwals* als wissenschaftlicher Mitarbeiter für das IZA tätig. Er hat 1997 an der Universität Tilburg in den Niederlanden über „Empirical Studies on Individual Labour Market Behaviour“ promoviert. Im Rahmen eines Forschungsprojektes über „Ersparnisse und Renten“ an der Universität Mannheim erhielt Dr. Rob Euwals im vergangenen Jahr eine European TMR-Förderung. Für das IZA arbeitet er unter anderem an mikroökonomischen Modellen individuellen Verhaltens in Ausbildung und Arbeit.



Rob Euwals

Internationales Gastwissenschaftler-Programm des IZA

Das IZA konnte erneut eine große Zahl renommierter Ökonomen in Bonn begrüßen. Inzwischen hat sich ein reger Austausch von Forschungsergebnissen innerhalb dieses Programms entwickelt. Zu Gast waren zuletzt unter anderem:

- *Christian Dustmann* (University College, London)
- *Don J. DeVoretz* (Simon Fraser University, Vancouver, Kanada)
- *Alexander H. Sarris* (Universität Athen, Griechenland)
- *David A. Jaeger* (Hunter College, New York)
- *Rüdiger Soltwedel* (Universität Kiel)
- *Joachim Schwalbach* (Humboldt-Universität Berlin)
- *Kostas Mavromas* (University of Newcastle, England)
- *Efraim Sadka* (Universität Tel Aviv, Israel)
- *Bernd Raffelhüschen* (Universität Freiburg)
- *Robert A. Hart* (University of Stirling, Schottland)
- *Boris Blumberg* (Universität Maastricht, Niederlande)
- *Victor Steiner* (ZEW Mannheim)
- *Oivind Nilsen* (Universität Bergen, Norwegen)
- *Bernd Fitzenberger* (Universität Mannheim)
- *Maarten Lindeboom* (Universität Amsterdam, Niederlande)
- *Andrew J. Oswald* (University of Coventry, England)
- *Jan C. van Ours* (Universität Tilburg, Niederlande)
- *Markus Pannenberg* (DIW, Berlin)
- *Michael Funke* (Universität Hamburg)
- *Alan Barrett* (ESRI, Dublin, Irland)
- *Regina Riphahn* (Universität München)

M E I N U N G

Makroökonomie und Arbeitsmarkt



Mit einem energischen Sparziel von 30 Milliarden DM für den Bundeshaushalt 2000 hat die deutsche Regierung ein bemerkenswertes Signal gesetzt. Angesichts eines Schuldenberges von inzwischen mehr als 1,6 Billionen DM und der Tatsache, daß bereits jede vierte Mark des Staatsetats für den Schuldendienst aufgebracht werden muß, erscheint dies als ein Befreiungsschlag, der die politische Handlungsfähigkeit wiederherstellt. Ein mittelfristig ausgeglichener Haushalt rückt ins Blickfeld. Vielfach wird die Budgetkürzung bereits als Politikwechsel gepriesen, der die seit dem Neuantritt der Regierung im vergangenen Herbst angestoßene Diskussion um die Neubelebung einer antizyklischen keynesianischen Wirtschaftspolitik endgültig beenden könnte.

Doch das wäre mitnichten richtig. Die keynesianische Wirtschaftspolitik vergangener Jahre war nicht etwa sachlich-wissenschaftlich falsch, sondern hatte sich als politisch schwer umsetzbar erwiesen. Lange, unkontrollierbare Wirkungsverzögerungen der Maßnahmen und die Unfähigkeit der politischen Instanzen zum Abbau der Staatsverschuldung in Zeiten konjunktureller Erholung waren

die wesentlichen Gründe für ihre Ablösung. Die süße Verführung der Verschuldung hatte den Rausch der Überzeugung geschaffen, der aktive Staat hätte mit der Fiskalpolitik alle ökonomischen Probleme im Griff.

Makropolitik war deshalb über mehr als die letzte Dekade primär Anti-Inflationspolitik. Die Ideologie der quantitativ orientierten Geldpolitik der Deutschen Bundesbank hatte dabei zwar unverkennbare Erfolge, aber mehr durch die moralische Kraft der zelebrierten Ankündigungen von Geldmengenzielen, als durch ihre Realisierung und die harten empirischen Fakten nachweisbarer Wirkungsbeziehungen. Der Zusammenhang zwischen Geldmengenentwicklung und Inflation war schon viele Jahre vor Einführung des Euro zerbrochen.

Mit dem Vertrag von Maastricht haben wir im übrigen einen Gutteil der makroökonomischen Instrumente an der Garderobe der Wirtschaftsgeschichte abgegeben. Die Geldpolitik wurde an ein unabhängiges europäisches Expertengremium delegiert, das sich nur der Inflationsbekämpfung verpflichtet fühlt. Die nationalen Fiskalpolitiken sind ferner durch den europäischen Stabilitätspakt weitgehend gebändigt, der geradezu als Dokument des Sieges der konservativen Wirtschaftspolitik und Instrument ihrer Zementierung erscheint. Daß dies angesichts der hohen persistenten Arbeitslosigkeitsraten möglich war, ist mehr als erstaunlich.

Die schwierige Arbeitsmarktlage, die zentrale wirtschaftspolitische Frage unserer Zeit, ist insbesondere ein Problem ungelerner Arbeitskräfte, die im Zuge des technischen Fortschritts wegen mangelnder Anpassungsfähigkeit und zu hoher Löhne zunehmend freigesetzt werden. Für gelernte und andere qualifizierte Beschäftigte finden wir in Deutschland wie auch anderswo in Westeuropa weitgehende

Vollbeschäftigung. An dieser Ausgangslage muß sich auch eine makroorientierte Arbeitsmarktpolitik ausrichten.

Die Ende letzten Jahres erfolgte Lockerung der Zinsschraube durch die europäischen Zentralbanken und die Zinssenkung der neuen Europäischen Zentralbank im Frühjahr dieses Jahres waren Zugeständnisse an die europäische Konjunktur- und Beschäftigungsentwicklung. Sie zeigen, daß eine vorsichtige antizyklische Geldpolitik möglich ist. Die Zinssenkungen waren konjunkturpolitisch ebensowenig falsch wie die 1999 weniger stabilitätsorientierte deutsche Budgetpolitik. Daraus konnte eine willkommene Stabilisierung der Nachfrage werden, die - wenn auch zeitverzögert - zu Beschäftigungsimpulsen führen wird.

Denn der Arbeitsmarkt reagiert, wie die letzten europäischen Rezessionen gezeigt haben, sehr sensibel auf die Nachfrageentwicklung. Von einer Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung kann nicht gesprochen werden - im Gegenteil. Ungelernte werden von konjunkturellen Verwerfungen stärker erfaßt. Nachfragestabilisierungen haben folglich ihren arbeitsmarktpolitischen Sinn. Sie schaffen auch Luft für eine strukturorientierte Arbeitsmarktpolitik.

Das für 2000 geplante schlankere Staatsbudget trifft auf eine Phase konjunktureller Stärke, ist also auch konjunkturpolitisch richtig. Die dadurch mittelfristig mögliche Entlastung von Wirtschaft und Gesellschaft könnte Wachstum und Konjunktur stärken. Eine vorsichtige, konjunkturorientierte Makropolitik ist weiter nötig und auch möglich, wenn sie sich an einem langfristigen Budgetausgleich orientiert.

K. F. Zimmermann



IZA
Forschungsinstitut
zur Zukunft
der Arbeit

IMPRESSUM:

Herausgeber: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
Redaktion: Holger Hinte
IZA, Postfach 7240, D-53072 Bonn
Tel. (02 28) 38 94 222, Fax (02 28) 38 94 210
e-mail: compact@iza.org
Grafiken/Fotos: IZA
Layout/Druck: Verlag Erik Dynowski,
Köln