

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Jürgen Kromphardt

Ansatzpunkte der Beschäftigungspolitik
aus keynesianischer Sicht

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

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

Ansatzpunkte der Beschäftigungspolitik aus keynesianischer Sicht

Jürgen Kromphardt*

In der deutschen wirtschaftspolitischen Diskussion über die richtigen Wege zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird sehr häufig versucht, die bestehende hohe und lang andauernde Arbeitslosigkeit weitestgehend als ein strukturelles Phänomen zu interpretieren mit der Konsequenz, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf strukturorientierte angebotsseitige Maßnahmen zu beschränken. Es ist zwar zutreffend, dass es eine erhebliche strukturell bedingte Arbeitslosigkeit gibt, die sich im Laufe der 25 Jahre hoher Arbeitslosigkeit zudem verfestigt hat. Es sind aber darüber hinaus in erheblichem Umfang arbeitslose, aber erwerbswillige Personen vorhanden, deren Beschäftigung an einer zu niedrigen Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften scheitert. Diese Hypothese wird im Abschnitt 2 untermauert, indem gezeigt wird, dass mit den verschiedenen Argumenten für die Existenz einer strukturell bedingten Arbeitslosigkeit immer nur ein Teil der Arbeitslosigkeit begründet werden kann. Deswegen kann der Einsatz angebotsorientierter Maßnahmen, der zur Auflösung struktureller Hemmnisse für mehr Beschäftigung führen soll, nur eine Teilantwort auf das Problem der hohen Arbeitslosigkeit sein.

Zur Begründung der Wahrscheinlichkeit, dass sich bei zunehmender Nachfrage nach Arbeitskräften die zusätzlichen Stellen zu den herrschenden Reallöhnen auch besetzen lassen, wird in Abschnitt 3 erstens auf die beachtliche Variation der Erwerbstätigenzahl in den Konjunkturzyklen seit 1975 hingewiesen. Zweitens wird dargelegt, dass die zeitliche Entwicklung von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Reallohniveau wenig Argumente für die These liefert, die Höhe der Arbeitslosigkeit und ihre Veränderung im Zeitablauf werde von der Entwicklung des Reallohniveaus bestimmt. Die Zahlen sprechen eher dafür, dass die Beschäftigungssituation das Reallohniveau bestimmt und nicht das Reallohniveau die Beschäftigung. Die Kausalrichtung in dem Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen ist mithin vermutlich genau entgegengesetzt derjenigen, die in der öffentlichen Debatte meistens unterstellt wird.

Im anschließenden Abschnitt 4 wird untermauert, dass die Auffassung, die Beschäftigung bestimme das Reallohniveau, der Theorie von Keynes entspricht. Dazu wird das Anliegen von Keynes herausgearbeitet, die neoklassische Sichtweise des Arbeitsmarktes und die daraus resultierende Tendenz zur Vollbeschäftigung bei flexiblen Reallöhnen zu widerlegen. In Abschnitt 5 wird dann diese keynesianische Position mit Hilfe des heutigen Standardmodells für den Arbeitsmarkt einer Geldwirtschaft mit unvollständiger Konkurrenz auf den Güter- und Arbeitsmärkten, wie es von den führenden Arbeitsmarkttheoretikern entwickelt worden ist, präzisiert. Dieses Standardmodell lässt sowohl reallohnbedingte als auch nachfragebedingte Arbeitslosigkeit zu. Es werden daher anschließend Argumente geliefert, weswegen in Westdeutschland in der betrachteten Zeit seit 1975 der Reallohn generell keine Schranke für die Beschäftigung dargestellt hat, sondern die Beschäftigung durch die zu geringe Güternachfrage beschränkt war.

Aus diesen Überlegungen werden im abschließenden Abschnitt 6 die beschäftigungspolitischen Konsequenzen gezogen. Dabei wird erstens darauf hingewiesen, dass durch die Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik und durch eine Lohnpolitik, die die Nachfragewirkungen von unterschiedlichen Lohnsteigerungen berücksichtigt, vor allem die Nachfrage nach bereits vorhandenen Produkten beeinflusst werden kann. Daher sollte die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik zu diesem Zweck eingesetzt werden, allerdings unter Berücksichtigung des Ziels der Preisstabilität und der möglichen angebotsseitigen Konsequenzen nachfragesteigernder Maßnahmen.

Da in einer wachsenden Wirtschaft damit zu rechnen ist, dass ohne das Angebot neuer Produkte Sättigungsercheinungen auf den verschiedensten Märkten auftreten können, wird als zweiter Ansatzpunkt der Beschäftigungspolitik die Förderung des Angebots neuer Produkte, also die Förderung von Produktinnovationen benannt. Drittens wird daran erinnert, dass diese beiden Ansatzpunkte durch struktur-, regional- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu ergänzen sind, die auf die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit abzielen und damit vor allem angebotsorientiert sind.

Gliederung

1 Einleitung

2 Ausmaß und Relevanz strukturell bedingter und verfestigter Arbeitslosigkeit

2.1 Friktionelle Arbeitslosigkeit

2.2 Mismatch-Arbeitslosigkeit

2.3 Institutionelle Hemmnisse

2.4 Langzeitarbeitslosigkeit als Indikator für begrenzte Arbeitsmarktreserven

2.5 Beschäftigungspolitisches Fazit

3 Zur Entwicklung von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Reallohniveau in Westdeutschland seit 1973

4 Entstehungszusammenhang und Zielrichtung der Theorie von Keynes

* Jürgen Kromphardt ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Wachstum, Konjunktur und Beschäftigung an der Technischen Universität Berlin. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Ich danke Frau Dipl.-Vw. Gesa Bruno-Latocha, Frau Dipl.-Vw. Anja Kettner, Frau Dr. Beate Scheidt und Frau Dr. Karin Thöne sowie drei anonymen Gutachtern für hilfreiche Hinweise und Kommentare.

- 4.1 Die Gegenposition: Die neoklassische Hypothese der Tendenz zur Vollbeschäftigung
- 4.2 Keynes' Position zur Reallohnabhängigkeit von Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmarkt
- 5 Ursachen nichtstruktureller Arbeitslosigkeit und das arbeitsmarkttheoretische Standardmodell
 - 5.1 Das arbeitsmarkttheoretische Standardmodell für unvollständige Konkurrenz
 - 5.2 Zu den Argumenten für die Relevanz der Reallohnschranke
- 6 Ansatzpunkte der Beschäftigungspolitik
 - 6.1 Stärkung der Nachfrage nach vorhandenen Produkten
 - 6.2 Förderung des Angebots neuer Produkte
 - 6.3 Ergänzung durch struktur-, regional- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Literatur

1 Einleitung

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion dominieren Sichtweisen, denen zufolge die seit 1974 in Deutschland und in den meisten Industriestaaten bestehende dauerhafte Arbeitslosigkeit fast vollständig als strukturell bedingt und strukturell verfestigt interpretiert wird; allenfalls wird für Rezessionszeiten eine geringe konjunkturelle Arbeitslosigkeit konzediert. Dementsprechend wird in beschäftigungspolitischen Empfehlungen vor allem der Abbau struktureller Hemmnisse auf dem Arbeitsmarkt verlangt. Einer möglichen konjunkturellen oder gar längerfristigen Belebung der Nachfrage nach Gütern und nach Arbeit wird nur eine geringe Bedeutung beigemessen.

Demgegenüber wird in diesem Beitrag die Hypothese vertreten, dass die Bedeutung der Güternachfrage für Höhe und Entwicklung der Arbeitslosigkeit sich nicht auf die konjunkturelle Arbeitslosigkeit beschränkt, sondern dass ein Teil der übrigen, vorschnell zur Gänze als „strukturell“ klassifizierten Arbeitslosigkeit durch einen längerfristigen Mangel an Güternachfrage bedingt ist. Dieser Mangel stellt inzwischen ein dauerhaftes Phänomen dar; er drückt sich in Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, die zu niedrig sind, um hohe Beschäftigung herbeizuführen. Dieser Teil der Arbeitslosigkeit lässt sich am treffendsten als wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit bezeichnen.

Mit dieser Bezeichnung und der Betonung der möglichen Dauerhaftigkeit der unzureichenden Güternachfrage trete ich auch der Vereinnahmung der Bezeichnung „keynesianisch“ durch die „New Keynesian Economics“ entgegen, nach deren Grundvorstellung jeder Nachfragemangel durch flexible Preise und Löhne beseitigt werden könnte. Genau gegen diese Aussicht hatte sich Keynes gewandt (s. dazu Tobin, 1993).

Von den Vertretern der herrschenden Sichtweise, z. B. der Mehrheit des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), wird neben Maßnahmen, die mehr Flexibilität und Differenzierung auf dem Arbeitsmarkt bewirken sollen, auch stets ein Zurückbleiben des generellen Reallohniveaus hinter der Produktivitätsentwicklung, also Lohnmoderation gefordert. Aus dieser Forderung lässt sich ableiten, dass entweder der Begriff der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit sehr weit gefasst wird oder dass die Lohnmoderation als wirtschaftspolitisches Instrument verstanden wird, mit dessen Hilfe die Güterpro-

duktion und -nachfrage erhöht und die konjunkturelle Arbeitslosigkeit verringert werden soll. Sollte die zweite Interpretation zutreffen, dann bestünde eine Diskrepanz zwischen dem hohen Gewicht, das der Lohnmoderation in der beschäftigungspolitischen Diskussion zugemessen wird, und dem geringen Umfang, das der konjunkturellen Arbeitslosigkeit überwiegend attestiert wird.

Im Folgenden werde ich zunächst darlegen, welche Indikatoren für das Ausmaß struktureller Arbeitslosigkeit vorliegen, und zeigen, dass sich zwar ein großer, aber nicht notwendigerweise der überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit als strukturell bedingt erklären lässt. Anschließend werde ich mich mit der verbleibenden, durch dauerhaften oder konjunkturellen Mangel an Güternachfrage bedingten Arbeitslosigkeit beschäftigen. Den Abschluss bildet eine Darstellung der Ansatzpunkte für die Beschäftigungspolitik, die sich aus meiner – keynesianisch orientierten – Analyse ergeben.

2 Ausmaß und Relevanz strukturell bedingter und verfestigter Arbeitslosigkeit

Unter diesem Begriff erfasse ich die Arbeitslosigkeit, die sich aus strukturellen Diskrepanzen zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Arbeit auf dem Arbeitsmarkt ergibt. Nicht gemeint ist der Teil der Arbeitslosigkeit, der nach Ansicht einiger Autoren aus Strukturproblemen auf den Gütermärkten resultiert, nämlich aus einem zu geringen Anteil moderner Produkte, von denen man mehr exportieren und im Inland verkaufen könne. Diese rechne ich zur Arbeitslosigkeit, die aus dem Mangel an Güternachfrage resultiert.

Die strukturelle Arbeitslosigkeit wird traditionell in saisonale, friktionelle und strukturelle Arbeitslosigkeit i.e.S. aufgeteilt. Am wenigsten wichtig für die Diskussion ist die saisonale Arbeitslosigkeit, die sich aus den Gegebenheiten der Natur oder aus der saisonalen Zusammenballung von Nachfrage (z. B. Sommerurlaub oder Wintersport) ergibt. Wichtiger und umstrittener ist das Ausmaß der friktionellen Arbeitslosigkeit und der Mismatch-Arbeitslosigkeit, die aus den Unterschieden von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage aufgrund der Qualifikation, des Geschlechts, der Regionen, des Alters und anderer Merkmale folgt.

2.1 Friktionelle Arbeitslosigkeit

Als friktionell arbeitslos bezeichnet man diejenigen Personen, bei denen zwischen dem Ende ihrer vorangehenden Erwerbstätigkeit und dem Beginn ihrer neuen Erwerbstätigkeit ein gewisser Zeitraum verstreicht, weil ein nahtloser Übergang von der alten zur neuen Beschäftigung ihnen entweder nicht gelingt oder von ihnen nicht angestrebt wird. Diese Zeitspanne hatten Phelps (1970) und Alchian (1970) als Ansatz gewählt, um die gesamte bestehende Arbeitslosigkeit als Suchprozess zu erklären. Unter den institutionellen Gegebenheiten in Europa kann dieser Ansatz jedoch nur in geringem Umfang dazu beitragen, die Entstehung von Arbeitslosigkeit zu erklären, da es hierzulande üblich (und vorteilhaft) ist, von einem ungekündigten Arbeitsverhältnis aus eine neue Beschäftigung zu suchen. Daher pflegen – im Gegensatz zur Annahme der beiden genannten Autoren in ihrer Suchtheorie der Arbeitslosigkeit – die Erwerbstätigen von sich aus nur selten zu kündigen, bevor sie einen neuen Arbeitsplatz gefunden haben.

Das Suchverhalten könnte jedoch die Länge der Arbeitslosigkeit derjenigen Arbeitnehmer beeinflussen, die von ihren Unternehmen entlassen worden sind. Daher ist es für die Aus-

gestaltung der Beschäftigungspolitik wichtig zu wissen, inwieweit die Zeitspanne, die ein von seinem bisherigen Arbeitgeber entlassener Arbeitnehmer in Anspruch nimmt, bis er einen neuen Arbeitsplatz akzeptiert, von den Einkommensersatzregelungen beeinflusst und in die Länge gezogen wird. Hier geht es vor allen Dingen um den Einfluss der Höhe der Arbeitslosenunterstützung auf die Länge des Suchprozesses.

Die Arbeitslosenunterstützung erlaubt es dem Entlassenen, für eine bestimmte Zeit einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, ohne gänzlich auf laufendes Einkommen verzichten zu müssen. Er braucht daher nicht jeden ihm angebotenen Arbeitsplatz aufgrund materieller Notlage anzunehmen. Allerdings kann er auch nicht jeden ihm angebotenen Arbeitsplatz einfach ablehnen, da die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung daran gebunden ist, dass der Arbeitnehmer eine zumutbare Arbeit auch annimmt, wobei die Zumutbarkeitsregelungen in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten ständig verschärft worden sind.

Lehnt der Arbeitnehmer einen angebotenen Arbeitsplatz ab, ohne damit gegen die Zumutbarkeitsregelungen zu verstoßen, so entgeht ihm das dort gezahlte Einkommen, aber er erhält Arbeitslosenunterstützung. Das entgangene Einkommen aufgrund der Nichtannahme des Arbeitsplatzes ist entsprechend geringer, und damit sinken die Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit.

Die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung führt für sich genommen tendenziell also zu einer verlängerten Arbeitssuche. Allerdings steht diesem materiellen Aspekt ein immaterieller Aspekt entgegen. Je länger nämlich eine Person bereits arbeitslos ist, desto mehr zögern die potenziellen Arbeitgeber, die betreffende Person einzustellen, weil sie befürchten, sie habe entweder schon immer eine geringere Qualifikation und weniger Motivation aufgewiesen oder diese seien durch die Zeit der Arbeitslosigkeit stark vermindert. Die Wiedereinstellungschancen des Arbeitslosen verschlechtern sich also um so mehr, je länger er arbeitslos bleibt.

Daher ist es nicht überraschend, dass sich in der Empirie kein positiver Zusammenhang zwischen dem Bezug von Arbeitslosenunterstützung und der Länge der Arbeitslosigkeit ergibt. So ermittelten z. B. Franz/König (1986) für Westdeutschland, dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei den Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben, deutlich länger ist als bei den Empfängern von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Dieser negative Zusammenhang spricht übrigens dafür, dass die Wirkungsrichtung zwischen Länge der Arbeitslosigkeit und Höhe der Arbeitslosenunterstützung vermutlich umgekehrt ist als bisher diskutiert: Weil die Betroffenen lange arbeitslos sind, erhalten sie, wenn sie nicht bedürftig sind, keine Arbeitslosenunterstützung mehr.

Einen Einfluss auf die Länge der Arbeitslosigkeit hat die Höhe der Arbeitslosenunterstützung allerdings dann, wenn die Betroffenen nicht mehr ernsthaft bestrebt sind, in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren. Es gibt eine nicht geringe Anzahl „anekdotischer Evidenz“, dass manche Arbeitslose durch ihr Auftreten bei Bewerbungsgesprächen um Arbeitsplätze, die ihnen vom Arbeitsamt angeboten werden, zumindest keinen

positiven Beitrag dazu leisten, dass sie den Arbeitsplatz auch bekommen. Das Ausmaß eines solchen Verhaltens lässt sich allerdings empirisch schwer überprüfen; in den Untersuchungen von Franz/König schlägt es jedenfalls nicht durch.

Falsch wäre es, aus der zunehmenden durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Zunahme an Langzeitarbeitslosen zu schließen, dass die Arbeitslosen von sich aus die Zeitspanne zwischen alter und neuer Erwerbstätigkeit in die Länge ziehen. Vielmehr wird es bei sehr hoher Arbeitslosigkeit immer schwieriger, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, wenn man seinen alten Arbeitsplatz verloren hat, so dass notwendigerweise ein größerer Teil der Arbeitssuchenden länger sucht und bei erfolgloser Suche über ein Jahr hinweg dann zu einem Langzeitarbeitslosen wird. Daran ändert auch die Bereitschaft wenig, in einem anderen Beruf anzufangen oder Einkommenseinbußen hinzunehmen.

2.2 Mismatch-Arbeitslosigkeit

Als ein Beleg für die Diskrepanz zwischen angebotenen Arbeitsplätzen und deren Anforderungen auf der einen Seite und den Charakteristika der Arbeitssuchenden auf der anderen Seite wird häufig der hohe Anteil unqualifizierter Arbeitskräfte an den Arbeitslosen genannt: Während der Anteil der ungelernen Arbeitskräfte an den Erwerbstätigen ungefähr 20 % beträgt, sind knapp 40 % der registrierten Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (im September 1998 waren es nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit¹ 38,6 %, das sind ca. 1,5 Mio. Personen). Das heißt aber zugleich, dass ca. 60 % der Arbeitslosen über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, das waren im September 1998 immerhin gut 2,4 Mio. Personen.

Allerdings ist das Vorhandensein einer abgeschlossenen Berufsausbildung nur eines von vielen Charakteristika, bei denen freie Arbeitsplätze und freie Arbeitskräfte voneinander abweichen können. Es kommt auch auf die Art der abgeschlossenen Berufsausbildung an, auf die Region, in der die Arbeitskräfte arbeiten wollen, auf das Alter und möglicherweise auch auf das Geschlecht.

Bezüglich des Alters ist es nicht überraschend zu erfahren, dass die Arbeitslosenquote bei den über 50-Jährigen mit 13,8 % im September 1998 über dem Durchschnitt von 9,8 % liegt. Der Anteil der Arbeitslosen dieser Altersgruppe an allen Arbeitslosen beträgt ziemlich genau ein Drittel.

Betrachtet man die regionale Verteilung, so zeigt die Aufgliederung der registrierten Arbeitslosen nach Bundesländern: Die Arbeitslosenquoten divergieren erheblich; sie waren im September 1998 am höchsten in Sachsen-Anhalt (17,4 %) und Bremen (17,0 %), am niedrigsten dagegen in Baden-Württemberg (6,4 %) und Bayern (6,0 %). Eine kleinräumigere Untergliederung (z. B. nach Arbeitsamtsbezirken) würde noch weit größere Diskrepanzen aufweisen.

Die genannten Zahlen sind nun allerdings kein Beleg dafür, dass die Arbeitslosigkeit in erheblichem Umfang als Mismatch-Arbeitslosigkeit interpretiert werden kann; denn für eine solche Interpretation müssten den Arbeitslosen eine entsprechende Zahl von Arbeitsplätzen gegenüberstehen, die wegen bestehender Strukturdiskrepanzen nicht besetzt werden können. Leider gibt es keine zuverlässige Statistik der unbesetzten Arbeitsplätze; denn die Unternehmen sind nicht verpflichtet, unbesetzte Arbeitsplätze den Arbeitsämtern zu melden. Daher erfolgen diese Meldungen nur sehr unvollständig. Die Zahl der gemeldeten unbesetzten Arbeitsplätze ist daher nicht für eine Analyse verwendbar. Das IAB versucht seit ei-

¹ s. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Strukturanalyse 1998 der Bundesanstalt für Arbeit S. 14f.

nigen Jahren, den Einschaltungsgrad der Arbeitsämter durch Befragungen besser einschätzen zu können.

Schettkat (1994) hat die statistischen Angaben mittels geeigneter Indikatoren (insbes. Besetzungsraten gemeldeter offener Stellen) sehr stark nach oben korrigiert. Dennoch erhält er für die Zeit nach 1973 nur im Jahre 1974 und dann noch einmal 1979/80 eine Situation, in der die Zahl der geschätzten unbesetzten Arbeitsplätze höher lag (wenn auch nur ein wenig) als die Zahl der registrierten Arbeitslosen. In allen anderen Jahren seit 1974 und insbesondere in den 90er Jahren lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen immer weit über den Zahlen offener Stellen. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen auch Buttler/Cramer (1991), bei denen sogar 1974 keine Ausnahme bildet.

Bei beiden Studien wird vernachlässigt, dass bei einer vollständigen Gegenüberstellung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auch die Zahl der registrierten Arbeitslosen korrigiert werden müsste, und zwar um die Zahl der erwerbswilligen Personen, die nicht als Arbeitslose registriert, sondern der Stillen Reserve zuzuordnen sind. Dies waren 1998 nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung² mehr als 2,6 Mio. Personen, wodurch sich die Zahl der Arbeitssuchenden um mehr als 60 % erhöht.

Diese für die Arbeitssuchenden ungünstige Relation von offenen Stellen zu Erwerbswilligen ohne Arbeitsplatz zeigt auf der einen Seite, dass die Mismatch-Arbeitslosigkeit bedeutend niedriger ist als die gesamte Arbeitslosigkeit. Sie besagt auf der anderen Seite aber nicht, dass es in manchen Bereichen nicht Engpässe gibt, so dass Arbeitsplätze für bestimmte Qualifikationen in bestimmten Regionen nicht besetzt werden können, jedenfalls nicht mit Personen, die von vornherein die gewünschten Charakteristika aufweisen. Es bleibt den potenziellen Arbeitgebern dann immer noch der Weg, für diese Arbeitsplätze Bewerber einzustellen, die durch Lernen am Arbeitsplatz oder durch weitere Ausbildung in die Lage versetzt werden, in Zukunft den Arbeitsplatz voll auszufüllen (dies ist ein Argument für zeitlich begrenzte niedrigere Einstiegsgehälter).

Bezüglich des regionalen Mismatch ist anzufügen, dass nicht nur die Arbeitskräfte regional mobil sein können, sondern dass auch die Unternehmen die Möglichkeit haben, neue Arbeitsplätze dort zu schaffen, wo ein Reservoir an Arbeitskräften für ihre spezifischen Zwecke vorhanden ist. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass in neuerer Zeit zusätzliche Arbeitsplätze fast ausschließlich in kleineren und mittleren Unternehmen geschaffen werden, die nur über eine Betriebsstätte verfügen und für die daher eine solche regionale Flexibilität schwer zu realisieren ist. Außerdem stellt die Verfügbarkeit von Arbeitskräften nur einen von vielen Standortfaktoren dar.

2.3 Institutionelle Hemmnisse

Zu den Strukturmerkmalen des Arbeitsmarktes zählen auch die institutionellen Regelungen, insbesondere hinsichtlich des Schutzes vor Kündigungen und der finanziellen Absicherung bei Entlassungen. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu diskutieren, inwieweit die bestehenden Kündigungsschutz- und Sozialplanregelungen die Arbeitslosigkeit

vergrößern. Dies ist der Fall, wenn Unternehmen wegen dieser Regelungen zögern, neue Arbeitskräfte einzustellen, solange sie nicht sicher sein können, dass sie diese Arbeitskräfte dauerhaft benötigen. In Zeiten sehr hoher Beschäftigung spielte dieses Argument bei der Einstellungsentscheidung nur eine sehr geringe Rolle, weil die Unternehmen froh waren, wenn sie einen Arbeitsplatz besetzen konnten, und nicht damit rechneten, er werde in absehbarer Zeit möglicherweise wieder überflüssig werden.

In Zeiten der Unterbeschäftigung ist dies anders, weil die Absatzlage weniger stabil sein dürfte. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass betriebsbedingte Kündigungen, die sich z. B. aufgrund eines deutlichen Absatzrückgangs als notwendig erweisen, zulässig sind und vom Arbeitsamt üblicherweise auch genehmigt werden. Insofern hat sich das Risiko der Einstellung einer neuen Arbeitskraft, das sich aus einem möglichen Wegbrechen von Nachfrage ergibt, nicht entscheidend verändert. Verändert hat sich dagegen das Risiko einer individuellen Fehlentscheidung bei der Einstellung, denn eine eingestellte Person wird sich in Zeiten schlechter Arbeitsmarktlage dagegen wehren, aufgrund individueller Charakteristika entlassen zu werden, und der Unternehmer muss darauf gefasst sein, dass eine von ihm ausgesprochene Entlassung vor die Arbeitsgerichte gebracht und von diesen verworfen wird.

Trotz dieser veränderten Einstellungsrisiken gibt es – wie die OECD (1999, S. 47ff) aufgrund einer international vergleichenden Studie ermittelt – keinen oder nur einen geringen Zusammenhang zwischen der Strenge der Kündigungsschutzregeln und dem Niveau der Gesamtbeschäftigung: „Consistent with prior studies, there appears to be little or no association between EPL (Employment Protection Legislation) strictness and overall employment“. Diese Regulierungen verändern allerdings die Struktur der Beschäftigung: Sie begünstigen vermutlich die Beschäftigung von Männern mittleren Alters auf Kosten von Frauen, Jugendlichen und älteren Männern. Außerdem verlängern sie die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse und der Arbeitslosigkeit.

Zu diesen Ergebnissen passt die Feststellung von Freeman (1999, S. 28), dass in den europäischen Staaten vielfach in jüngerer Zeit die Möglichkeit befristeter Arbeitsverträge vergrößert worden ist, ohne dass dadurch die Arbeitslosigkeit in nennenswertem Umfang verringert werden konnte: „Perhaps the most compelling evidence against the notion that deregulation of the labour market will create many jobs is the fact that many EU countries have developed non-standard forms of work and fixed contracts with little apparent impact on aggregate employment. Spain introduced temporary contracts, without any noticeable effect on overall unemployment. To be sure, firms used the contracts, often moving people from one temporary contract to another as a subsidiary. But the high level of joblessness in Spain did not fall noticeably if at all as a result.“

2.4 Langzeitarbeitslosigkeit als Indikator für begrenzte Arbeitsmarktreserven

Gut ein Drittel (36,7 %) ³ der Arbeitslosen war 1998 länger als ein Jahr arbeitslos, die Hälfte davon mehr als zwei Jahre. Dieser Wert kann als ein Indikator für die Verfestigung der Arbeitslosigkeit in dem Sinne genommen werden, dass die betreffenden Personen sehr schwer wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können, sei es, weil ihre Qualifikation veraltet ist, sei es, dass sie subjektiv oder objektiv nur mühsam wieder in den festen Rhythmus des Arbeitslebens zurückfin-

² s. Autorengruppe des IAB: Der Arbeitsmarkt in Deutschland in den Jahren 1998/99, MITT AB Heft 1/1999.

³ Strukturanalyse 1998 der Bundesanstalt für Arbeit S. 14f.

den. Die Langzeitarbeitslosen zählen deswegen zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes und viele arbeitsmarktpolitische Maßnahmen richten sich speziell an diese Gruppen.

Die Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit sagen aber zugleich, dass fast zwei Drittel der registrierten Arbeitslosen weniger als ein Jahr arbeitslos sind und damit noch für eine problemlose Rückkehr in das Erwerbsleben in Frage kommen. Hinzu kommt die große Zahl von Personen, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der stillen Reserve zugeordnet wird. Bei der Stillen Reserve im engeren Sinne handelt es sich um Personen, die nicht als Arbeitslose registriert sind, von denen aber dennoch vermutet werden kann, dass sie gerne ins Erwerbsleben zurückkehren würden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzt ihre Zahl im Jahresdurchschnitt 1998 auf nicht weniger als gut 1,9 Mio. Personen. Neuere Untersuchungen (s. Holst/Schupp, 1997) zeigen, dass die hier zusammengefassten Personen durchaus eine Reserve für den Arbeitsmarkt darstellen. Dies zeigen Panel-Untersuchungen, aus denen hervorgeht, dass von den zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Stillen Reserve geführten Personen ein größerer Anteil später wieder erwerbstätig geworden ist, als dies bei den Arbeitslosen der Fall ist.

Zu dieser Stillen Reserve im engeren Sinne treten in Gesamtdeutschland weitere ca. 700.000 Personen hinzu, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden und von denen ein Teil zumindest sowohl willig als auch in der Lage sein dürfte, wieder im ersten Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz auszufüllen.

2.5 Beschäftigungspolitisches Fazit

Es ist unbestreitbar, dass auf dem Arbeitsmarkt erhebliche strukturelle Diskrepanzen und umfangreiche verfestigte Arbeitslosigkeit bestehen, die nur durch angebotsseitige Maßnahmen (Qualifizierung, Umschulung, Mobilitätsanreize, usw.) abgebaut werden können. Bezüglich der strukturellen Verfestigung wäre es irreführend, nur auf den Bestand an Arbeitslosen zu blicken. Vielmehr ist zu beachten, dass auf dem Arbeitsmarkt erhebliche Umschichtungen stattfinden. So erfolgten z. B. 1998, bei einem Bestand von 4,29 Mio. registrierten Arbeitslosen, Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Höhe von 7,59 Mio. sowie Zugänge in Höhe von 7,27 Mio. Personen. Die Arbeitsämter konnten 1,1 Mio. Arbeitslose in Beschäftigungen mit mindestens 7 Tagen Dauer vermitteln.

Die strukturelle Arbeitslosigkeit umfasst jedoch nur einen Teil der Gesamtarbeitslosigkeit, insbesondere wenn man nicht nur die registrierte Arbeitslosigkeit, sondern auch die Stille Reserve einbezieht. Der andere, nichtstrukturelle Teil der Arbeitslosigkeit kann nur durch Maßnahmen verringert werden, die auf das Niveau der Arbeitsnachfrage oder des Arbeitsangebots einwirken. Dabei hat die Existenz der Stillen Reserve einen positiven und einen negativen Aspekt. Positiv ist, dass eine erhöhte Nachfrage nach Arbeit auf ein großes Reservoir an Personen trifft, die erwerbstätig sein wollen; negativ ist, dass beschäftigungspolitische Bemühungen, die auf eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage hinwirken, die registrierte (und in der Öffentlichkeit am stärksten wahrgenommene) Arbeitslosigkeit weniger reduzieren, als wenn es die Stille Reserve nicht gäbe, aus der heraus ein Teil der zusätzlichen Arbeitsnachfrage gedeckt wird.

Die Wahl der Maßnahmen, um diesem Ziel näher zu kommen, hängt nun allerdings davon ab, wie man die Existenz und Dauerhaftigkeit der nichtstrukturellen Arbeitslosigkeit in

Deutschland erklärt. Um die Erklärung dieses Teils der Arbeitslosigkeit – abgesehen von der konjunkturellen Arbeitslosigkeit – konkurrieren vor allem zwei Ansätze, nämlich die keynesianische Erklärung über die Gütermärkte und die neoklassische Erklärung über den Arbeitsmarkt und das Reallohniveau. Vor der Diskussion dieser Erklärungsansätze sollen jedoch einige empirische Entwicklungen betrachtet werden.

3 Zur Entwicklung von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Reallohniveau in Westdeutschland seit 1973

Um lange Zeitreihen betrachten zu können, beschränken sich die folgenden Angaben auf das frühere Bundesgebiet und auf die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) bis 1997. Für 1998 stehen Angaben nach dem neuen Europäischen System der VGR zur Verfügung, allerdings nur für Gesamtdeutschland und nur ab 1991.

Im früheren Bundesgebiet ist die Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit dadurch gekennzeichnet, dass in Rezessionsphasen die Zahl der registrierten Arbeitslosen kräftig angestiegen ist, während sie in den nachfolgenden Phasen der Expansion nur in wesentlich geringerem Ausmaß abgebaut worden ist (s. Tabelle 1). Insgesamt ist von 1973 bis 1997 die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Westdeutschland um 2,75 Mio. angestiegen; sie hat sich also gegenüber der Ausgangssituation 1973 verzehnfacht. Das scheint darauf hinzuweisen, dass in den Expansionsphasen der Produktion die Beschäftigung nicht angestiegen ist. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr gleicht – wie Tabelle 1 ebenfalls zeigt – bis 1993 die Zunahme der Erwerbstätigkeit im Boom die vorangehende Abnahme wieder aus. Nach jedem konjunkturellen Einbruch hat sich die Beschäftigung wieder so weit erhöht, dass der Beschäftigungsrückgang meistens ausgeglichen werden konnte. Nach erfolgreicher Wiederbelebung von Nachfrage und Produktion wurden die vorher entlassenen Arbeitskräfte oder andere Erwerbspersonen also in den Produktionsprozess integriert und haben zu den jeweils herrschenden Löhnen Arbeit gefunden. Lässt man den Beschäftigungsaufbau während des Vereinigungsbooms 1990 bis 1992 außer Betracht, betragen die konjunkturell bedingten Schwankungen der Erwerbstätigenzahl von Höchststand zu Höchststand durchschnittlich ca. 1,2 Mio. Personen.

Tabelle 1: Veränderung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit im früheren Bundesgebiet

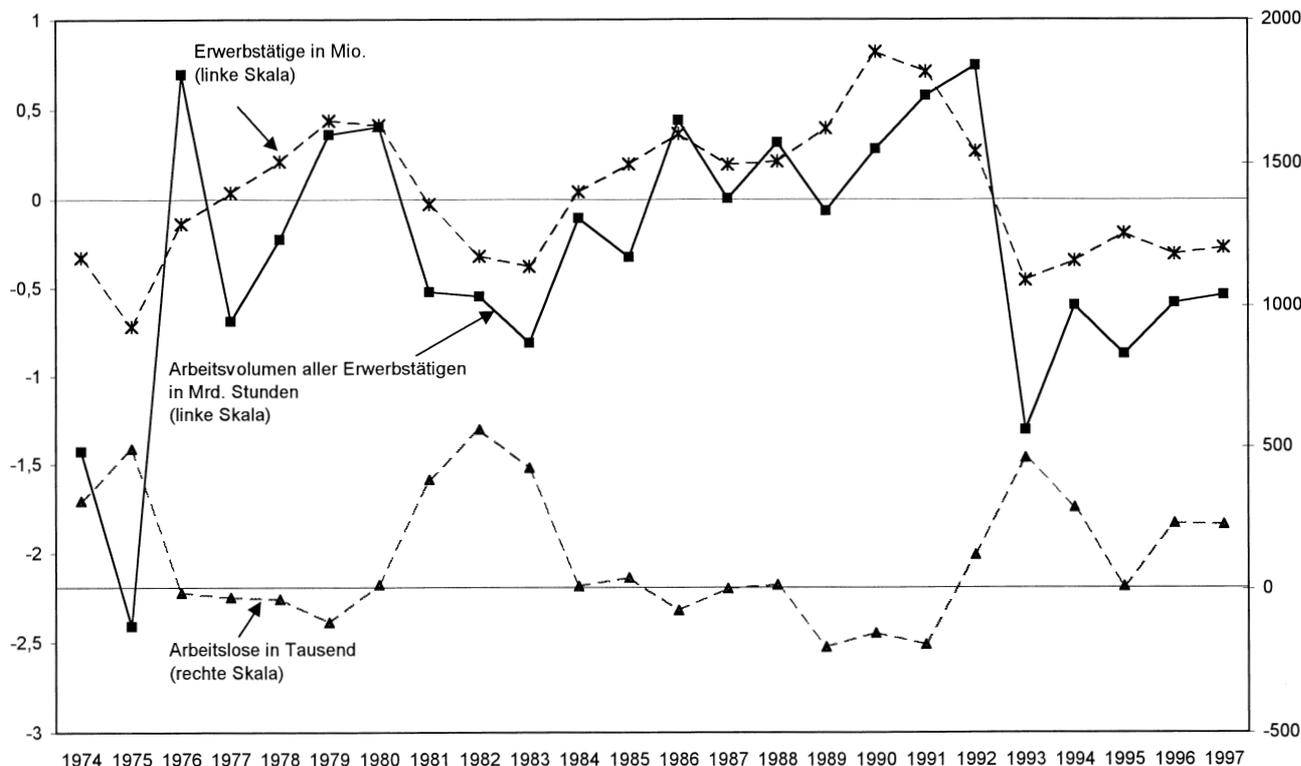
| Jahre der Ab- bzw. Zunahme ^(a) | Erwerbstätige im Inland | | Arbeitsvolumen | | Registrierte Arbeitslose | |
|---|-------------------------|------|----------------|-------|--------------------------|--------|
| | in Mio. | in % | in Mio. Stdn. | in % | in Tsd. | in % |
| 1974 - 1976 | -1,18 | -4,4 | -3,54 | -6,2 | + 787 | + 388 |
| 1977 - 1980 | +1,10 | +4,2 | -0,15 | -0,3 | - 171 | - 16 |
| 1981 - 1983 | -0,75 | -2,8 | -1,88 | -4,0 | +1.369 ^(b) | + 254 |
| 1984 - 1989 | +1,41 | +5,4 | +0,26 | +0,6 | - 230 ^(b) | - 8 |
| 1990 - 1992 | +1,80 | +6,5 | +1,61 | +3,5 | - 230 | - 11 |
| 1993 - 1997 | -1,57 | -5,4 | -3,90 | -8,3 | +1.213 | + 67 |
| 1974 - 1997 insgesamt | +0,82 | +3,0 | -7,20 | -14,3 | +2.748 | +1.006 |

^(a) Abfolgen von Jahren, in denen die Erwerbstätigkeit ab- bzw. zunahm.

^(b) Die Arbeitslosenzahl stieg bis 1985 noch um weitere 46.000 Personen an.

Quelle: Jahresgutachten 1998/99 des SVR, Tab. 16* und 18*

Schaubild 1: Veränderungen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Westdeutschland 1974-1997



Quelle der Daten: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1998/99, Tab. 16* und 18*.

Vor allem dank des in Tabelle 1 gesondert ausgewiesenen Vereinigungsbooms von 1990 bis 1992 ist in Westdeutschland die Zahl der Erwerbstätigen von 1973 bis 1997 insgesamt um 820.000 Personen angestiegen. Das ist gegenüber der Ausgangssituation ein Zuwachs um 3,0 Prozent (die Entwicklung von Jahr zu Jahr ist dem Schaubild 1 zu entnehmen). Wenn dennoch die Arbeitslosenzahlen kräftig angestiegen sind, so ist das auf den Zuwachs an Erwerbspersonen zurückzuführen, also von Personen, die erwerbstätig sein wollen. Über den gesamten Zeitraum gesehen hat das Wachstumstempo nicht ausgereicht, um im Zusammenspiel mit anderen Bestimmungsfaktoren eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit herbeizuführen, die dieser Entwicklung der erwerbswilligen Personen Rechnung getragen hätte.

Die Situation in Ostdeutschland wird hier nicht betrachtet. Dort liegt eine Ausnahmesituation vor, weil sich dort nach der Vereinigung der ost- und westdeutschen Wirtschaft das Reallohnniveau nicht – wie allgemein üblich – am eigenen Produktivitätsniveau orientiert hat, sondern an dem in Westdeutschland sowie an dem dazugehörigen westdeutschen Reallohnniveau. Diese außergewöhnliche Konstellation hat es mit sich gebracht, dass in Ostdeutschland die Situation eines zu hohen Reallohnniveaus in vielen Bereichen gegeben ist.

Wenn in Westdeutschland die Zunahme der Arbeitslosigkeit durch zu hohe Reallohne verursacht wäre, dann müsste man einen entsprechenden positiven Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen feststellen können. Vor dessen Beobachtung sind allerdings zwei Probleme zu lösen. Das erste resultiert daraus, dass im Zeitablauf die Arbeitsproduktivität ansteigt, so dass ein steigendes absolutes Reallohnniveau noch keinen Hinweis auf steigende Lohnkosten darstellt, die für die unternehmerischen Produktions- und Einstellungsentscheidungen die relevante Größe sind.

Diese Größe steigt nur dann rascher als die Preise, wenn die Reallohne sich stärker erhöhen als die Arbeitsproduktivität. Entscheidend ist also die Entwicklung des Verhältnisses zwischen diesen beiden Variablen, das als Reallohnposition bezeichnet wird. Deren Veränderung zeigt an, inwieweit den steigenden Brutto-Stundenlöhnen der Arbeitnehmer ein entsprechendes Ansteigen ihrer Leistung je Stunde gegenübersteht. Entwickeln sich Reallohn und Arbeitsproduktivität im gleichen Ausmaß, so steigen die Lohnstückkosten nicht stärker als der BIP-Deflator, der die Preisentwicklung der inländischen Wertschöpfung misst. In diesem Fall kann die Erhöhung der Löhne nicht als Begründung für die Behauptung herangezogen werden, die Unternehmer hätten Produktion, für die Nachfrage bestand, unterlassen, weil die Produktion wegen zu hoher Lohnkosten für sie nicht mehr rentabel war.

Zweitens wäre die Ermittlung der Reallohnposition nur dann einfach, wenn es nur unselbständig beschäftigte Arbeitnehmer gäbe: Es wäre dann die folgende definitorische Gleichung relevant, in der w den Lohnsatz pro Stunde, A die Zahl der von den Arbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden, X das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP), p das Preisniveau des BIP, L das Bruttolohneinkommen und Y das BIP zu jeweiligen Preisen bezeichnen:

$$(1) \frac{\text{Reallohn}}{\text{Stundenproduktivität}} = \frac{w/p}{X/A} = \frac{w \cdot A}{X \cdot p} = \frac{L}{Y}$$

Die Reallohnposition entspräche dann der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote.

Nun leisten auch die Selbständigen einen Beitrag zum BIP. Dieser lässt sich dadurch berücksichtigen, dass man die Ar-

beitsproduktivität auf die Zahl aller von Erwerbstätigen geleisteten Stunden (E) bezieht. Dann gilt:

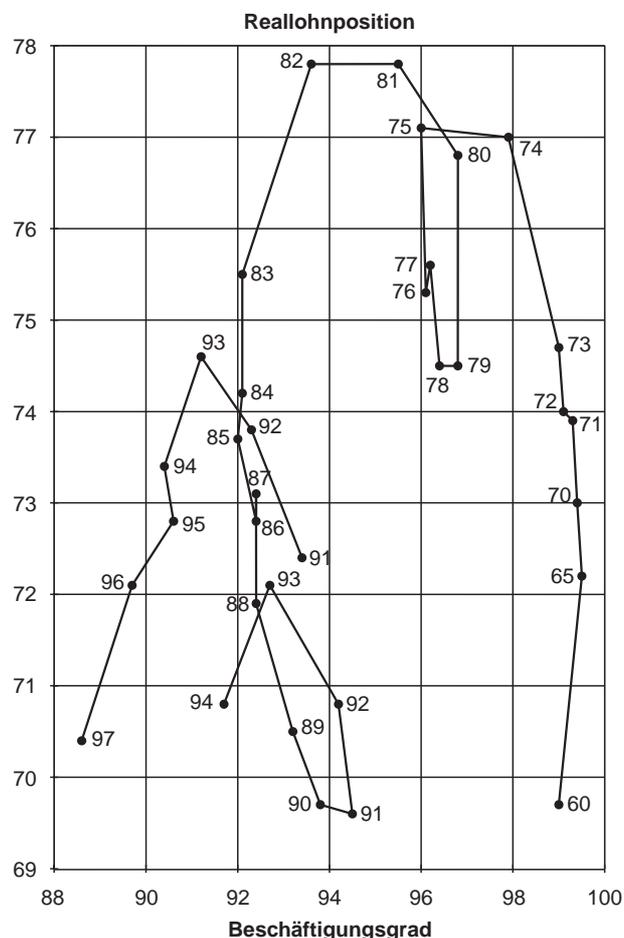
$$(2) \frac{\text{Reallohn der Arbeitnehmer}}{\text{Stundenproduktivität der Erwerbstätigen}} = \frac{w/p}{X/E}$$

$$= \frac{w \cdot E}{X/p} = \frac{w \cdot E / A \cdot A}{X/p} = \frac{L}{Y} \frac{E}{A}$$

Dieser Quotient entspricht der häufig verwendeten „bereinigten Lohnquote“. Bei deren Berechnung wird allerdings üblicherweise nicht der tatsächliche Wert von E/A eingesetzt, sondern diese Relation wird für ein bestimmtes Jahr auf 1 normiert. Außerdem wird für X nicht das BIP verwendet, sondern das Volkseinkommen. Diesem Vorgehen folge ich hier, zumal mit diesen Modifikationen im Wesentlichen nur Niveaueffekte verbunden sind.

Die so errechnete Reallohnposition zeigt für Westdeutschland ein eindeutiges Muster, das Schaubild 2 zu entnehmen ist.

Schaubild 2: Reallohnposition und Beschäftigungsgrad in Westdeutschland (1960 bis 1994) und in Gesamtdeutschland (1991 bis 1997)



Quelle der Zahlen: Beschäftigungsgrad: 100 minus Arbeitslosenquote gemäß JG 1998/99 des SVR. Reallohnposition: Zahlen der VGR des Statistischen Bundesamtes, entnommen aus „DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik“, Nr. 5/1999, Tab. 3. Dort ist die Quote E/A des Jahres 1991 auf Eins normiert.

In den Zeiten der Vollbeschäftigung von 1960 bis 1973 ist die Reallohnposition kontinuierlich von knapp 70 auf knapp 75

Prozent angestiegen. In den folgenden Jahren ist die Entwicklung der Reallohnposition konjunkturell geprägt: In den beiden Jahren stark rückläufiger Produktion (1974/75 und 1980 bis 1982) stieg die Reallohnposition kräftig an, weil die Entwicklung der Reallöhne nicht auf den rezessionsbedingten Rückgang der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität Rücksicht nahm. Dieser Anstieg wurde dann in den anschließenden Phasen der Expansion von 1976 bis 1979 sowie von 1983/84 wieder korrigiert. Danach aber geht die Reallohnposition kontinuierlich bis 1991 zurück, und auch der rezessionsbedingte Anstieg in den Jahren 1992/93 ist seitdem wieder weit überkompensiert worden. Tendenziell sinkt die Reallohnposition seit 1982; dies gilt auch für das noch nicht erfasste Jahr 1998.

Wie Schaubild 2 zugleich zeigt, ist dieser Rückgang der Reallohnposition seit über 16 Jahren nicht mit einer Erhöhung des Beschäftigungsgrades verbunden. Vielmehr verharrt der Beschäftigungsgrad lange Zeit bei ungefähr 92 % und geht nach leichtem Anstieg von 1993 bis 1997 kontinuierlich zurück.

Den Beschäftigungsgrad (und nicht das Beschäftigungsniveau) habe ich als Referenzgröße gewählt, um den Einfluss der demografischen Entwicklung auszuschließen. Bei steigender Bevölkerung mit entsprechend steigender Nachfrage nach Wohnraum, Schulen usw. ergibt sich aus dem wirtschaftlichen Prozess eine Tendenz zu einer wachsenden Beschäftigung; bei schrumpfender Bevölkerung gilt das Gegenteil. Deshalb spricht einiges dafür, bei intertemporalen (und ebenso bei interregionalen) Vergleichen den Beschäftigungsgrad als Maßstab zu wählen.

Was lässt sich aus dieser zeitlichen Entwicklung ableiten? Für die 70er Jahre ist keine eindeutige Antwort möglich, denn die Entwicklung des Beschäftigungsgrades kann ihre Ursache sowohl in der Erhöhung der Reallohnposition gehabt haben als auch in der Entwicklung der Nachfrage nach Gütern, die sich auf die Beschäftigung, aber auch auf die Produktivitätsentwicklung und die Reallohnposition ausgewirkt hat. Für die letztgenannte Interpretation spricht die Bedeutung, die von den meisten Beobachtern den beiden Ölpreisschocks vom Herbst 1973 und 1979 sowie der in den Industriestaaten darauf folgenden restriktiven Geldpolitik für deren gesamtwirtschaftliche Entwicklung zugeschrieben wird: Ölpreisschock und restriktive Geldpolitik haben zusammen zu einem starken konjunkturellen Einbruch geführt.

In den 80er und 90er Jahren spricht dagegen die Empirie eindeutig gegen die These, die Entwicklung der Reallohnposition sei die Ursache der zunehmenden Arbeitslosigkeit gewesen, denn die Reallohnposition sind in diesen beiden Jahrzehnten (mit Ausnahme der Jahre 1992 und 1993) stets hinter der Entwicklung der Arbeitsproduktivität zurückgeblieben. Es hat also in diesem Sinne stets eine zurückhaltende Lohnpolitik gegeben (gemessen am Ergebnis der Tarifverhandlungen und an der Preisentwicklung); die Lohnsteigerung hat den Verteilungsspielraum, der sich aus der Produktivitätssteigerung ergibt, nicht voll ausgeschöpft, sondern Raum für den beachtlichen Anstieg der Gewinnquote gelassen.

Stellt man die Frage, weshalb die Lohnmoderation 1983 sowie 1994 bis 1997 mit einem sinkenden, 1983 bis 1988 mit einem fast unveränderten und 1989 bis 1991 mit einem steigenden Beschäftigungsgrad verbunden war, so drängt sich als Antwort auf: Weil der Beschäftigungsgrad im Wesentlichen nicht vom Arbeitsmarkt und vom Reallohn bestimmt wird, sondern vom Gütermarkt. So wird die Entwicklung von 1981 bis 1983 vor allem durch die restriktive Geldpolitik nach der

zweiten Ölpreissteigerung vom Herbst 1980 bestimmt, die Entwicklung von 1990 bis 1992 von der Nachfrageexpansion während des Vereinigungsbooms.

Damit wird die Wirkungsrichtung thematisiert, die Keynes in seiner „General Theory“ 1936 behauptet und begründet hat. Auf die wirtschaftliche Situation, in der Keynes' Theorie entstand, und die Zielrichtung, die er damit verband, gehe ich im nächsten Abschnitt kurz ein, um zu zeigen, dass diese Theorie auch heute relevant ist.

4 Entstehungszusammenhang und Zielrichtung der Theorie von Keynes

Keynes' Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes ist in den frühen 30er Jahren als Reaktion auf die Unfähigkeit der damals herrschenden Theorie entstanden, die massive Arbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftskrise zu erklären. Noch 1930 hatte Keynes seine „Abhandlung über das Geld“ (Treatise on Money) für eine Wirtschaft geschrieben, in der die Produktionsfaktoren tendenziell stets voll ausgelastet sind. Erst nach der Veröffentlichung dieser Arbeit wurde ihm klar, dass er dadurch zwei entscheidende Fragen ausgeklammert hatte: Unter welchen Bedingungen sind die Arbeitskräfte tatsächlich in dem Umfang beschäftigt, der ihren Erwerbswünschen entspricht? Wodurch wird der Umfang von Produktion und Beschäftigung bestimmt? Er erkannte die Notwendigkeit, eine Theorie zu entwickeln, die vor allem das Gesamtvolumen von Produktion und Beschäftigung erklärt und sich nicht darauf beschränkt, den optimalen Einsatz der jeweils beschäftigten Ressourcen zu bestimmen.

4.1 Die Gegenposition: Die neoklassische Hypothese der Tendenz zur Vollbeschäftigung

Die damals herrschende neoklassische Theorie befasste sich mit diesem Problem nicht. Sie hatte den Schwerpunkt der Erklärung der Arbeitslosigkeit auf den Arbeitsmarkt gelegt und für diesen Markt eine Tendenz zur Vollbeschäftigung abgeleitet. Diese Tendenz ergibt sich fast unvermeidlich, wenn man annimmt, dass das Angebot an Arbeit, also die Bereitschaft zu arbeiten, positiv vom Reallohn abhängt, die Nachfrage nach Arbeitskräften dagegen negativ mit dem Reallohn verknüpft ist.

Dieser angenommene negative Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Arbeitsnachfrage erscheint unmittelbar plausibel: Wenn die Arbeit billiger wird, lohnt es sich für den Unternehmer eher, eine zusätzliche Arbeitskraft zu beschäftigen.

Untersucht man, wie diese Annahme genau begründet wird, so findet man vor allem zwei Argumentationslinien, von denen die eine sich allein auf den Arbeitsmarkt beschränkt, während die andere das Geschehen auf dem Gütermarkt einbezieht. Das erstgenannte Argument basiert auf der Überlegung, dass es für den einzelnen Unternehmer bei sinkenden Löhnen lohnender wird, mit mehr Arbeit und mit weniger Kapital zu produzieren. Der Unternehmer wird deshalb die Substitution von Arbeit durch Kapital, die im Zeitablauf überall zu beobachten ist, langsamer vornehmen, wenn die Löhne langsamer steigen oder gar sinken. Für diese Überlegung benötigt man den Gütermarkt nicht; das Ausmaß dieser Substitution ist allerdings kurzfristig sehr begrenzt und entfaltet sich erst in der längeren Frist.

Der zweite Begründungszusammenhang greift auf die Überlegung zurück, dass niedrigere Löhne die Lohnstückkosten senken und dass dies den Unternehmer in die Lage versetzt,

seine Produkte billiger anzubieten. Daraufhin wird bei normal verlaufender Nachfragekurve der Absatz seiner Produkte zunehmen, so dass der Mehrproduktion der zusätzlich eingestellten Beschäftigten auch ein Mehrabsatz gegenübersteht.

Ob dieser Mehrabsatz allerdings so hoch wie die Mehrproduktion ist, hängt zunächst auf der mikroökonomischen Ebene von der Preiselastizität der Nachfrage ab. Auf der makroökonomischen Ebene ist entscheidend, wie stark bei allgemeiner Lohnsenkung die Nachfrage wegen sinkender Einkommen zurückgeht, so dass dem Mehrangebot keine oder eine zu geringe Mehrnachfrage gegenübersteht. Dieses Problem versucht die neoklassische Theorie mit Hilfe des schon bei Adam Smith angelegten Gesetzes von Say zu vermeiden. Nach diesem „Gesetz“ entsteht in Höhe des Gesamtangebots stets Gesamtnachfrage. Für eine Tauschwirtschaft ist das bekanntlich notwendigerweise richtig, da jedes Angebot an einem Gut in einer Tauschwirtschaft ohne Geld zugleich Nachfrage nach einem anderen Gut bedeutet. In einer Geldwirtschaft besteht diese Automatik nicht, jedoch kann Nachfrage in Höhe des Angebots dadurch entstehen, dass derjenige Teil des Einkommens, der aus der Produktion resultiert, aber nicht für Konsumgüter ausgegeben wird, gespart und über das Bankensystem zu Kreditangebot wird. Aus diesem kann sich dann über den Zinsmechanismus eine entsprechend hohe Kreditnachfrage für Investitionszwecke ergeben. Dadurch erreichen die Investitionen die Höhe der Ersparnis und die Gesamtnachfrage entspricht dem Gesamtangebot.

Keynes richtete seine Hauptkritik gegen die Relevanz dieser Argumentation und damit gegen das Say'sche Gesetz. Er zweifelte nicht die Zinsabhängigkeit der Investitionen, sondern er arbeitete heraus, dass für das Funktionieren des Zinsmechanismus bereits die Vollbeschäftigungsproduktion und das entsprechende Einkommen entstanden sein müssen, damit die damit verbundenen Ersparnisse die nötigen Investitionen hervorrufen. Mit anderen Worten: Der Arbeitsmarkt muss bereits für Vollbeschäftigung gesorgt haben, damit der Zinsmechanismus so wirken kann, wie es Adam Smith und Say sich vorgestellt haben.

Die Neoklassik steckt hier in einem unauflösbaren Dilemma: Für den Beweis der Tendenz zur Vollbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt muss der Gütermarkt so funktionieren, dass die bei Vollbeschäftigung erzielte Produktion auch abgesetzt wird. Aber für den Beweis, dass der Gütermarkt tatsächlich so funktioniert, benötigt man den Arbeitsmarkt, der von sich aus für Vollbeschäftigung sorgt.

Manche Vertreter der neoklassischen Theorie pflegen dieses Dilemma dadurch zu verschleiern, dass sie auf die Ergebnisse der „Allgemeinen Gleichgewichtstheorie“ verweisen, in deren Rahmen flexible Löhne und Preise zur Vollauslastung aller Produktionsfaktoren führen. Aufgrund ihrer realitätsfernen Annahmen (vollständige Konkurrenz, vollkommene Informationen über Gegenwart und Zukunft) kann die „Allgemeine Gleichgewichtstheorie“ jedoch keine Aussagen über die Realität machen, sondern nur als Referenzsystem interpretiert werden. Arrow/Hahn (1971, S. VI/VII) beantworten daher in ihrem Standardwerk zu dieser Theorie die Frage, ob „this enquiry into an economy, apparently so abstracted from the world, is worthwhile?“ nur insoweit positiv, als man aus Überlegungen, ob die Realität so aussehen könnte, viel darüber lernen könne, weshalb dies nicht der Fall sein dürfte. Die „Allgemeine Gleichgewichtstheorie“ hat, wie Hahn (1981, S. 4) betont, lediglich die logische Möglichkeit eines walrasianischen Systems aufgezeigt, sagt aber nichts über die Existenz eines solchen Systems in der Realität aus: „Nothing

whatever has been said of whether it is possible to describe any actual economy in these terms“.

In den 30er Jahren hat die neoklassische Theorie – und sie tut dies zum Teil heute noch – diesen „Beweisnotstand“ jedoch nicht gesehen und daher behauptet, dass sinkende Reallöhne zu mehr Beschäftigung und zum Verschwinden der Arbeitslosigkeit führen müssen. Sinkende Reallöhne wiederum erfordern einen Rückgang der Nominallöhne. Wie wenig man sich auf diesen Wirkungszusammenhang verlassen kann, zeigte sich in der Weltwirtschaftskrise in den USA. Damals sanken die Nominallöhne je Stunde und die Preise um mehr als ein Drittel (s. Stiglitz 1999, S. 75), aber die Arbeitslosigkeit stieg dennoch gewaltig an.

4.2 Keynes' Position zur Reallohnabhängigkeit von Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmarkt

In der mikroökonomischen Theorie wird die Nachfrage nach Produktionsfaktoren als abgeleitete Nachfrage dargestellt, abgeleitet aus den Produktionsentscheidungen der Unternehmer. Diesen Analyseansatz überträgt Keynes auf die makroökonomische Ebene: Als erstes entscheiden die Unternehmer über die Höhe der Produktion. Diese Entscheidung wird maßgeblich bestimmt von ihren Absatzerwartungen, d.h. ihren Erwartungen darüber, welche Menge sie zu einem kostendeckenden Preis (wobei die Produktionskosten in britischer Tradition immer eine normale Verzinsung des eingesetzten Kapitals enthalten) absetzen kann. Diese Betrachtungsweise wiederum hatte Keynes von seinem Lehrer Alfred Marshall übernommen, der für die Analyse des „short run“ lehrte, dass die Unternehmen ihre Produktion (ihr Angebot) an die erwartete Nachfrage anpassen.

Gegen diese Betrachtungsweise kann eingewendet werden, dass die Höhe der kostendeckenden Preise auch vom Lohnniveau abhängt: Je niedriger letzteres ist, desto geringer sind Produktionskosten und kostendeckende Preise und desto größer könnte – bei fallend verlaufender Preis-Absatz-Funktion – die absetzbare Menge sein. Dieser Zusammenhang spielt jedoch deswegen eine geringe Rolle, weil bei den meisten Unternehmen die Lohnkosten nur einen geringen Teil der Produktionskosten ausmachen. Um fühlbare Preisänderungen hervorzurufen, müssten die Löhne erheblich reduziert werden. Derartige Lohnsenkungen liegen jedoch – wie die moderne Arbeitsmarkttheorie mittels der Effizienzlohn- und Insider-Outsider-Überlegungen herausgearbeitet hat – häufig nicht einmal im Interesse der Arbeitgeber, ganz abgesehen von der Schwierigkeit sie durchzusetzen. Daher passt die Sichtweise Marshalls, die Keynes implizit übernommen hat, für eine Wirtschaft, in der die Güterpreise von den produzierenden Unternehmen und nicht auf Auktionsmärkten festgesetzt werden.

Nachdem die Produktionsentscheidung gefallen ist, errechnen die Unternehmer, wie viele Arbeitsstunden sie benötigen, um die geplante Produktion zu realisieren, und stellen entsprechend Arbeitskräfte ein oder reduzieren ihren Bestand an Arbeitskräften (außerdem kann die durchschnittlich geleistete Stundenzahl variiert werden). Durch die gegebene Produktionstechnik (in der kurzen Periode sind die Sachanlagen vorhanden und vorgegeben) ist der notwendige Arbeitseinsatz weitgehend festgelegt. Eine Substitution von Arbeit durch Kapital kann nur in sehr geringem Umfang erfolgen. Demzufolge ist die Nachfrage nach Arbeit vor allem von den Produktionsentscheidungen abhängig und nicht oder nur in sehr geringem Umfang von den zu zahlenden Reallöhnen, vorausgesetzt die Reallöhne sind nicht zu hoch und verhindern, dass die Produktion wenigstens den normalen Gewinn abwirft.

Indem Keynes diese Analyse auf die makroökonomische Ebene überträgt, zerbricht der wichtigste Pfeiler des neoklassischen Analyseansatzes zur Bestimmung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt, nämlich die reallohnabhängige Arbeitsnachfrage.

Dem zweiten Baustein, dem reallohnabhängigen Arbeitsangebot, hat Keynes wenig Beachtung geschenkt. Dieses Versäumnis haben inzwischen die modernen Arbeitsmarktökonomien aufgrund zahlreicher empirischer Untersuchungen nachgeholt: Es besteht unter ihnen Einigkeit, dass das aggregierte individuelle Arbeitsangebot im Wesentlichen vom Reallohn unabhängig ist (vgl. z.B. Wolfgang Franz 1996, S. 82ff). Wenn jedoch weder die Arbeitsnachfrage noch das Arbeitsangebot auf Änderungen des Reallohns reagieren, dann besteht auch kein Grund zu der Vermutung, da durch sinkende Reallöhne die Arbeitslosigkeit direkt abgebaut und die Beschäftigung erhöht werden kann.

Mit der weitergehenden Frage, ob sinkende Reallöhne auf dem Umweg über die Geld- und Gütermärkte zu mehr Beschäftigung führen, hat sich Keynes in Kapitel 19 seiner „General Theory“ beschäftigt. Nach seinen Überlegungen ist die Gesamtwirkung der verschiedenen Effekte gering und ihr Vorzeichen unsicher.

In der heutigen Literatur wird ein indirekter, positiver Beschäftigungseffekt häufig vom Realkasseneffekt erwartet. Dem widersprechen jedoch Greenwald/Stiglitz (1993, S. 36) mit überzeugenden Argumenten: „The enormous attention that the real balance effect has received over the years hardly speaks well for the profession. Quantitatively, it is surely an nth order effect: one calculation put it that, even at the fastest rate at which prices fell in the Great Depression, it would take more than two centuries to restore the economy to full employment. And in the short run even its sign is ambiguous, as intertemporal substitution effects may (depending on expectations) more than offset the wealth effect.“

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in der Weltwirtschaftskrise blendete Keynes die Probleme aus, die sich daraus ergeben können, dass sich die Arbeitskräfte in der Realität nach ihrer Qualifikation und nach anderen Strukturmerkmalen erheblich unterscheiden. Denn es war realistisch anzunehmen, dass in jenen Jahren extrem hoher Arbeitslosenquoten jeder Unternehmer, der zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigen wollte, geeignete Bewerber zum herrschenden Reallohn gefunden hat, so dass die strukturellen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt kein Hemmnis für mehr Beschäftigung dargestellt hätten. Will man die Theorie von Keynes auf die heutigen Probleme anwenden, kann man die strukturelle Arbeitslosigkeit nicht außer Acht lassen. Deshalb habe ich sie in Abschnitt 2 ausführlich behandelt.

Als Konsequenz von Keynes' Überlegungen kann eine Erhöhung der Beschäftigung nur erfolgen, wenn die Unternehmer eine höhere Produktion anstreben und entsprechend mehr Arbeitskräfte beschäftigen wollen. Für die Erklärung des konjunkturellen Auf und Ab bei der Beschäftigung scheint diese Sichtweise unstrittig zu sein. Dies zeigt ein Blick in die Gemeinschaftsdiagnosen der fünf (inzwischen sechs) großen deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute und in die Jahresgutachten des Sachverständigenrates (SVR). Analog müsste sich die Beschäftigungspolitik auch längerfristig bemühen, durch geeignete, auf den Gütermarkt wirkende Maßnahmen die Unternehmer zu höherer Produktion zu veranlassen. Doch diese Konsequenz wird von den Neoklassikern nicht gezogen.

5 Ursachen nichtstruktureller Arbeitslosigkeit und das arbeitsmarkttheoretische Standardmodell

Gemäß den Überlegungen von Keynes sind nicht nur die konjunkturellen Schwankungen der Beschäftigung auf die entsprechenden Veränderungen der Güternachfrage zurückzuführen, sondern auch eine längerfristig zu schwache Expansion der Güternachfrage bewirkt, dass die Nachfrage nach Arbeit begrenzt bleibt und das Erwerbspersonenpotenzial nicht ausgeschöpft wird. Aufgrund unzureichender Rendite- und Absatzerwartungen weiten die Unternehmen ihre Produktionskapazitäten und ihre Produktion weniger aus, als es angesichts steigender Arbeitsproduktivität für den Abbau der Arbeitslosigkeit erforderlich wäre.

In der deutschen wirtschaftspolitischen Diskussion wird eine dauerhafte Nachfrageschwäche selten thematisiert und häufig abgestritten. Ausländische Beobachter erkennen dagegen verstärkt, dass Deutschland unter einer Nachfrageschwäche leidet, die zu Wachstumsdefiziten führt und von diesen weiter verstärkt wird. Zu nennen sind hier vor allem das „Economists’ Manifesto on Unemployment in the European Union“ von Modigliani u.a. (1998), das von vielen renommierten Ökonomen mitgetragen wird, sowie Krugman (1999), Modigliani (1995) und Solow (1999). Sie betonen die Notwendigkeit des kombinierten Einsatzes von Angebots- und Nachfragepolitik und entsprechen damit dem berühmten Diktum von Paul Samuelson: „The Lord gave us two eyes to watch both sides – demand and supply“.

Auch die Autoren der „New Keynesian Economics“, wie jene in Mankiw/Romer (1991), thematisieren die Rolle der Güternachfrage für die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten. Ebenso leitet Stiglitz (1988) aus Überlegungen über die Bedeutung der Kreditvergabe und -rationierung (und nicht der Geldmenge) für die Konjunkturentwicklung eigene zusätzliche Gründe dafür ab, dass Unternehmen auf Nachfrageänderungen eher mit Mengen- als mit Preisänderungen reagieren; auch bei ihm schlagen Änderungen bei der Güternachfrage auf den Arbeitsmarkt durch.

5.1 Das arbeitsmarkttheoretische Standardmodell für unvollständige Konkurrenz

In der modernen Arbeitsmarkttheorie hat sich in den letzten zehn Jahren ein „Standardmodell“ durchgesetzt, das den heutigen Gegebenheiten auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes und auf den Gütermärkten Rechnung zu tragen versucht. Es wurde von Layard/Nickell (1986) zuerst entworfen und von Carlin/Soskice (1990) weiterentwickelt. Charles Bean (1994) sowie Wolfgang Franz (1996a) verwenden es in ihren bekannten Übersichtsaufsätzen zur Ursachenanalyse der Arbeitslosigkeit.

Auf der Seite der Arbeitsanbieter wird zwischen der aggregierten individuellen Angebotskurve und der (kollektiven) Lohnsetzungskurve unterschieden, in der berücksichtigt wird, dass Löhne überwiegend nicht individuell ausgehandelt, sondern in Tarifverträgen kollektiv vereinbart werden.

Die aggregierte, individuelle Arbeitsangebotskurve (AA) wird – wie schon gesagt – als unabhängig vom Reallohn angenommen, da die einzelnen Arbeitsanbieter auf Änderungen der Reallohne unterschiedlich reagieren, je nachdem, welches Gewicht bei ihnen der Substitutionseffekt bzw. der Einkommenseffekt haben. Dies hat zum Ergebnis, dass der Saldo von Mehrangebot und Minderangebot an Arbeit bei einer Reallohnänderung unbekannt ist und sich in der Nähe von Null bewegen dürfte. Franz (1996b) weist darauf hin, dass diese Annahme mit den Ergebnissen empirischer Untersuchungen ziemlich gut übereinstimmt.

Die Lohnsetzungskurve (LS) gibt an, welchen Reallohn die Arbeitnehmer bei alternativen Beschäftigungsniveaus durchsetzen wollen. Dabei wird vermutet, diese Kurve habe einen ansteigenden Verlauf, weil sich bei besserer Beschäftigungssituation ihre Verhandlungsposition deutlich verbessert. Wichtig ist, dass gegenüber dem neoklassischen Grundmodell die Ursache-Wirkungs-Beziehung umgedreht ist: Während dort die Höhe des Reallohns die Beschäftigung bestimmt, bestimmt hier das Beschäftigungsniveau den Reallohn, den die Arbeitnehmer mittels der Gewerkschaften durchsetzen wollen. Carlin/Soskice (1990, S. 138f) haben diese Kurve als „Kurve des verhandelten Reallohns“ bezeichnet, weil sie angibt, welchen Reallohn die Arbeitnehmer in den Tarifverhandlungen auf der Basis der von ihnen vermuteten Preisentwicklung ausgehandelt zu haben meinen.

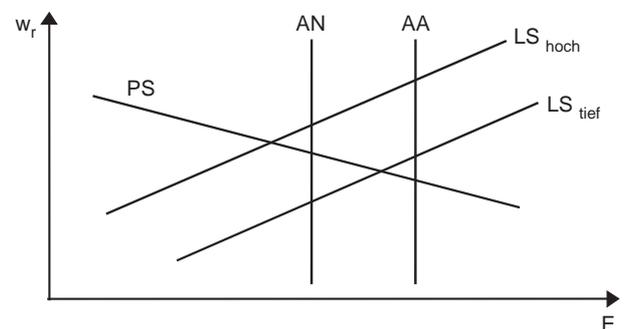
Die traditionelle Arbeitsnachfragekurve ist im Standardmodell durch die Preissetzungskurve (PS) ersetzt. Auch bei ihr ist die Wirkungsrichtung gegenüber dem neoklassischen Arbeitsmarktmodell umgedreht; denn diese Kurve gibt an, welcher Reallohn sich bei alternativen Beschäftigungsniveaus aufgrund der tatsächlichen Preissetzung der Unternehmen ex post ergibt. Diese Kurve wird stets mit fallendem Verlauf gezeichnet. Dieser ergibt sich aus dem Zusammenspiel eines fallenden Grenzprodukts der Arbeit und eines variablen Aufschlags auf die Grenzkosten bei mark up-Preisbildung, wie sie in diesen Modellen angenommen wird. Falls dieser Aufschlag – wie Franz (1996, S. 5f) vermutet – positiv mit der Beschäftigung korreliert ist, ergäbe sich ein fallender Verlauf der PS-Kurve selbst bei konstantem Grenzprodukt der Arbeit. Carlin/Soskice (1990, S. 140f) vermuten dagegen, der Aufschlag werde mit steigender Beschäftigung zurückgehen. Bean (1994, S. 599) verweist auf empirische Studien, die darauf hindeuten, dass die PS-Kurve ziemlich flach verlaufe. In seiner ökonomischen Untersuchung über die Jahre 1970 bis 1990 kommt Linnemann (1999) zu dem Ergebnis, der Aufschlag verändere sich antizyklisch. Je höher die Beschäftigung, desto niedriger der Aufschlag. Ein Argument für dieses Preissetzungsverhalten könne in den bei hohen Fixkosten degressiven Stückkosten vermutet werden.

Diese drei Kurven sind in der Figur 1 wiedergegeben. Die Zeichnung wird ergänzt durch die Kurve der Nachfrage nach Arbeit (AN), die von der Güternachfrage bestimmt wird, was Carlin/Soskice (1990, S. 159) klar zum Ausdruck bringen:

„In the imperfect competition model, output, y , is fixed by the demand for output. The level of output in the economy depends on the level of aggregate demand in the IS/LM diagram, and this, via the short-run production function, determines the level of employment.“

Das vollständige Standardmodell ist nun in Fig. 1 dargestellt.

Figure 1: Der Arbeitsmarkt im arbeitsmarkttheoretischen Standardmodell



Aufgrund der unterstellten Wirkungsrichtung bei der LS- und der PS-Kurve kann eine Lohnsenkung, also eine Verschiebung der LS-Kurve nach unten, nicht der Motor für mehr Beschäftigung sein, sie kann aber einen Spielraum für mehr Beschäftigung eröffnen, wenn das Lohnniveau vorher ein Hemmnis für mehr Beschäftigung dargestellt hat. Die Beschäftigungszunahme selbst muss von den Gütermärkten angestoßen werden, auf denen eine Mehrnachfrage eine höhere Produktion auslöst, für die mehr Arbeitskräfte (oder -stunden) benötigt werden.

Ob das Reallohniveau eine Begrenzung für die Beschäftigung und damit ein Hemmnis für eine Beschäftigungsexpansion bei steigender Güternachfrage ist oder nicht, hängt entscheidend von der Lage der Lohnsetzungskurve im Verhältnis zur Preissetzungskurve ab. Um dies zu verdeutlichen, sind in Figur 1 zwei unterschiedliche Lohnsetzungskurven eingezeichnet. Die eine liegt so niedrig, dass sie die PS-Kurve erst kurz vor Erreichen der Vollbeschäftigung schneidet, so dass eine weitere Expansion der Arbeitsnachfrage erst dort an der Unvereinbarkeit von Lohnwünschen der Arbeitnehmer und Lohnzugeständnissen der Arbeitgeber scheitert. Würde dieser Punkt überschritten, so ergäbe sich eine Lohn-Preis-Spirale mit anschließender geldpolitischer Restriktion, durch die die Arbeitsnachfrage wieder reduziert wird. Dies macht deutlich, dass der Schnittpunkt von LS- und PS-Kurve die NAIRU angibt.

Die weiter oben gelegene Lohnsetzungskurve schneidet dagegen die Preissetzungskurve bereits bei einer Beschäftigung, die niedriger ist als die aktuelle Arbeitsnachfrage. In einer Volkswirtschaft, die durch diese Kurven beschrieben wird, kann die Arbeitsnachfrage nicht voll befriedigt werden, weil sich die Ansprüche der Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht in Übereinstimmung bringen lassen. Eine weitere Erhöhung der Arbeitsnachfrage würde ebenso an dieser Nichtvereinbarkeit scheitern. Wird diese Nichtvereinbarkeit ex ante nicht erkannt, so wird die NAIRU unterschritten und es entsteht ein inflationärer Prozess.

Man kann diese beiden Situationen auf dem Arbeitsmarkt auch dadurch charakterisieren, dass bei der gegebenen AN-Kurve im Falle der niedrigen Lohnsetzungskurve nachfragebedingte, also keynesianische Arbeitslosigkeit vorliegt, im Falle der höher gelegenen dagegen klassische (reallohnbedingte) Arbeitslosigkeit. Die tatsächliche Lage der Lohnsetzungskurve im Verhältnis zur Preissetzungskurve und ihre Steigungen sind so wenig bekannt, dass keine der beiden Fälle von vornherein ausgeschlossen werden kann. Es ist allerdings in der Literatur üblich, die LS-Kurve so zu zeichnen, dass der Reallohn die Beschäftigung begrenzt (siehe z.B. Berthold/Fehn 2000 sowie Beißinger/Möller 2000). Begründet wird diese Lage der LS-Kurve im Verhältnis zur PS-Kurve aber nicht.

Für eine Begründung dafür, dass das bestehende Reallohniveau ein Hemmnis für die weitere Ausweitung der Beschäftigung ist, muss man daher auf zusätzliche Argumente zurückgreifen können, die nicht unmittelbar aus dem Standardmodell resultieren.

5.2 Zu den Argumenten für die Relevanz der Reallohnschranke

Als Argument für die Relevanz der Reallohnschranke wird vorgebracht, die LS-Kurve verschiebe sich im Zeitablauf nach links, wenn sich die Lohnentwicklung an der durchschnittlichen Steigerung der Arbeitsproduktivität orientiere, diese aber von Verringerungen der Erwerbstätigenzahl beeinflusst

werde. So vermutet der Sachverständigenrat (siehe Jahresgutachten 1998/99, Anhang IV.E), durch den Abbau von Beschäftigung steige die Durchschnittsproduktivität der Arbeit; denn die Unternehmen legten bei Beschäftigungsabbau insbesondere geringproduktive Arbeitsplätze still, die für die Unternehmen kaum rentabel sind, weil sie mit dem durchschnittlichen (branchenüblichen) Lohn entgolten werden müssen. Dementsprechend müsste bei einer Zunahme der Beschäftigung die durchschnittliche Arbeitsproduktivität sinken bzw. weniger schnell steigen, da nunmehr wieder die weniger produktiven Arbeitsplätze in Betrieb genommen werden.

Diese Argumentation stößt auf drei Schwierigkeiten. Zum einen blendet sie die Strukturveränderungen aus, die sich in Deutschland ebenso wie in anderen Industriestaaten in einer schrumpfenden Beschäftigung in der Industrie und einer Expansion im Dienstleistungsbereich niederschlagen. Ob diese Expansion des Dienstleistungsbereichs die durchschnittliche Arbeitsproduktivität erhöht oder senkt, hängt sehr davon ab, wo genau die neuen Arbeitsplätze entstehen. In den Bereichen „Handel und Verkehr“ sowie „Staat“, in denen in Deutschland die Zahl der Arbeitsplätze schrumpft, liegt die Arbeitsproduktivität deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (nämlich 1997 bei DM 71.000 bzw. DM 61.300 pro Erwerbstätigen und Jahr gegenüber dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von DM 98.000). In den Dienstleistungsunternehmen (ohne Wohnungsvermietung), bei denen die Beschäftigung expandiert, liegt sie dagegen mit ca. DM 108.000 über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Bei den privaten Haushalten, bei denen ebenfalls eine – wenn auch absolut geringere – Expansion zu beobachten ist, liegt sie mit DM 45.000 wiederum deutlich darunter (vgl. Jahresgutachten 1998/99 des SVR, Tabelle 26* – Die dort angegebene Produktivitätsmesszahl für die Dienstleistungsunternehmen ist um die Wohnungsvermietung korrigiert). Die Produktivität im produzierenden Gewerbe liegt ungefähr auf dem Niveau des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts. All dieses spricht eher dafür, dass aufgrund des Strukturwandels bei einer Beschäftigungsexpansion die durchschnittliche Arbeitsproduktivität steigt.

Zweitens kann der vermutete Effekt nicht sehr groß sein, da sich – wie Tabelle 1 zeigt – die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland langfristig nur sehr wenig verändert hat. Sie ist in den 25 Jahren von 1973 bis 1997 insgesamt um 3,0 Prozent angestiegen. Wenn die Vermutung des Sachverständigenrates zutrifft, ergäbe sich daraus eine Rechtsverschiebung. Ein anderes Bild ergibt sich allerdings bei der Entwicklung des Arbeitsvolumens. Dieses ist in den genannten 25 Jahren um 14,3 Prozent geschrumpft. Nur während der langen Expansionsphase von 1983 bis 1992 ist es gelungen, die vorangehende Schrumpfung des Arbeitsvolumens zwischen 1980 und 1983 wieder auszugleichen. In der Expansionsphase 1976 bis 1980 wurde dies dagegen nicht erreicht, obwohl sich auch damals (von 1975 bis 1979) die Reallohnposition verschlechterte und auf das Niveau des Vollbeschäftigungsjahres 1973 zurückfiel. Wegen der Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit ist die Zahl der Arbeitsplätze jedoch nur wenig geschrumpft; andernfalls hätte die Zahl der Erwerbstätigen nicht zugenommen.

Eine dritte Schwierigkeit resultiert aus der Entwicklung der in Schaubild 2 dargestellten Reallohnposition. Dort sieht man, dass sich von 1982 bis 1991 die Reallohnposition ständig verschlechtert hat, und zwar in einem erheblichen Ausmaß. Die Löhne sind also hinter der Produktivitätssteigerung deutlich zurückgeblieben, die LS-Kurve ist gefallen und es ist keine Inflexibilität der Reallohnposition zu beobachten, die

den Anstieg der Beschäftigtenzahl und des Beschäftigungsgrades verhindert hätte.

Gegen die Möglichkeit, diesen Rückgang der Reallohnposition dennoch als Ursache für die günstige Beschäftigungsentwicklung in dieser Periode zu interpretieren, spricht die Entwicklung seit 1993, wo die weitere Lohnzurückhaltung in West- und Gesamtdeutschland mit einer deutlich schrumpfenden Beschäftigung (sowohl in Personen als auch in Arbeitsstunden gemessen) und mit einem starken Rückgang des Beschäftigungsgrades verbunden ist.

In internationalen Zusammenhängen wird versucht, ein anderes Argument für die Reallohnschranke einzubeziehen. Es wird nämlich behauptet, die Lohnkosten hätten sich in Deutschland stärker als in anderen Staaten erhöht und damit sei tendenziell Produktion ins Ausland verlagert worden. Diese Behauptung trifft jedoch nicht zu. Eine internationale vergleichende Studie der EU-Kommission (1999) zeigt, dass die Lohnstückkosten (in einheitlicher Währung gerechnet) in Deutschland seit 1960 stets leicht unter dem europäischen Durchschnitt gelegen haben. Dies gilt auch für Gesamtdeutschland ab 1991, wenn sich auch der Abstand zum Durchschnitt gegenüber den Vorjahren deutlich verringert hat.

Die USA dagegen weisen seit 1981 einen relativen Anstieg der Lohnstückkosten auf. Ausgerechnet in den seither abgelaufenen Jahren mit einer starken Ausweitung der Beschäftigtenzahlen hat sich die Lohnkostensituation dort gegenüber den EU-Staaten deutlich verschlechtert (die Relation zum EU-Durchschnitt stieg von 93,8 % im Jahr 1981 auf 109,3 % im Jahr 1998!). Diese Entwicklung hat zwar die Leistungsbilanz der USA beeinträchtigt, nicht aber den Aufbau neuer Arbeitsplätze. Dieser resultierte nämlich aus der von einer pragmatischen, tendenziell expansiven Geldpolitik getragenen kontinuierlichen Expansion der Güternachfrage (Horn 1998).

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die Argumente für die Hypothese, die Beschäftigung sei in Westdeutschland durch den Reallohn beschränkt, nicht überzeugen können.

6 Ansatzpunkte der Beschäftigungspolitik

Der strukturell bedingten oder verfestigten Arbeitslosigkeit muss mit strukturellen Maßnahmen entgegengewirkt werden. Daher sind alle angebotsorientierten Maßnahmen sinnvoll, die den strukturellen Ursachen dieser in Abschnitt 2 behandelten Form der Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Da dies im Grundsatz unstrittig ist, werde ich diesen Aspekt in Abschnitt 6.3 nur kurz ansprechen.

Bei dauerhafter nichtstruktureller Arbeitslosigkeit, deren Ursachen bei einer zu langsam wachsenden Güternachfrage liegen, birgt dagegen jeder Versuch, ihr nur durch angebotsseitige Maßnahmen zu begegnen, das Risiko, unerwünschte negative Auswirkungen hervorzurufen. Hier kommt es vor allem darauf an, das Wachstum der Güternachfrage über das Ausmaß hinaus zu stärken, das für den Abbau der konjunkturellen Arbeitslosigkeit (von der OECD jüngst auf ca. 15 % der gesamten Arbeitslosigkeit geschätzt) nötig ist. Dafür sind Anstrengungen auf drei Gebieten erforderlich.

6.1 Stärkung der Nachfrage nach vorhandenen Produkten

Bezüglich der privaten Nachfrage sind drei Nachfrageaggregate zu unterscheiden:

- a) die Nachfrage der privaten Haushalte nach Konsumgütern,
- b) die Nachfrage der privaten Unternehmen nach Investitionsgütern sowie
- c) die Nachfrage des Auslands nach inländischen Erzeugnissen.

Was die Nachfrage nach bereits bekannten Konsumgütern betrifft, so liegt ihr wesentlicher Bestimmungsgrund im verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Auf dessen Höhe kann die Fiskalpolitik Einfluss nehmen. Angesichts des erreichten Verschuldungsniveaus und der daraus resultierenden Zinsbelastung kommt für eine dauerhafte Stärkung der verfügbaren Einkommen jedoch keine Erhöhung der Staatsausgaben in Frage, sondern nur eine Senkung der Steuersätze, da diese zugleich positive Effekte auf der Angebotsseite auslösen dürfte.

Für die privaten Investitionen sind zum einen die Finanzierungsbedingungen und zum anderen die Absatz- und Renditeerwartungen entscheidend. Für die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen kann die Geldpolitik eingesetzt werden, um mit ihren Instrumenten die Geldmenge zu erhöhen und den Zinssatz zu reduzieren. Wie das Beispiel USA zeigt, besteht hierfür bei einer vorausschauenden Geldpolitik, die die Wirkungslags hinreichend berücksichtigt, durchaus Spielraum – auch ohne die Preisstabilität zu gefährden und über steigende Inflationserwartungen den langfristigen Zins hochzutreiben. Schwieriger ist es, die Absatz- und Renditeerwartungen der Investoren in die gewünschte Richtung zu beeinflussen. Die Abhängigkeit der Investitionen von den längerfristigen Erwartungen ist ein starkes Argument dafür, die Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik nicht antizyklisch zu variieren, was den Wirtschaftssubjekten leicht als ein Hin und Her in der Wirtschaftspolitik erscheinen mag und was insbesondere bei der Fiskalpolitik die politischen Instanzen überfordert, wie die Entwicklung in Deutschland in den Jahren 1970 bis 1973 gezeigt hat. Diese Erfahrungen sprechen jedenfalls für eine verstetigte Geld- und Fiskalpolitik.

Für die Geldpolitik bedeutet eine solche Verstetigung, dass die Geldmenge mit einer möglichst konstanten Rate expandieren soll, die sich ihrerseits am Wachstum des Produktpotenzials orientiert und dessen Ausschöpfung – solange sie inflationsfrei erfolgt – ermöglicht. Dies erfordert in Zeiten einer konjunkturellen Abschwächung, in der die Kreditnachfrage und damit die Geldschöpfung zurückgeht, dass die Zentralbank durch Zinssenkungen diesem in der Konjunkturalentwicklung angelegten Rückgang der Geldmengenexpansion entgegensteuert. Die Zinsen müssen also antizyklisch variieren, damit gerade in der Rezession mehr zinsabhängige Investitionen induziert werden.

Aufgrund dieser Zusammenhänge lässt sich nicht zwischen einer konjunkturell orientierten und einer wachstumsorientierten Geldpolitik trennen. Vielmehr besteht eine wichtige Aufgabe der Geldpolitik darin, konjunkturell bedingte Phasen ihres restriktiven Einsatzes möglichst rasch zu beenden, wenn die Überhitzungs- und Inflationsgefahren gebannt sind, die zu ihrer restriktiven Ausrichtung geführt hatten. Krupp/Cabos (1996) haben in einer sorgfältigen ökonomischen Analyse gezeigt, dass die Deutsche Bundesbank, die einen dominierenden Einfluss auf die Geldpolitik in Europa ausgeübt hat, nach 1973 in den konjunkturellen Abschwüngen viel zu zögerlich auf eine expansivere Geldpolitik umgeschwenkt ist und damit eher prozyklisch gewirkt hat, ganz im Gegensatz zur Geldpolitik in den USA. Krupp/Cabos (1996, S. 376) führen dieses Verhalten vor allem darauf zurück, dass die Deutsche Bundesbank sich zu sehr an einem nachlaufenden Indikator, nämlich der Inflationsrate, orientiert habe.

Für die Fiskalpolitik heißt Verstetigung, dass die Staatsausgaben ebenfalls mit einer an der Entwicklung des Produktionspotenzials orientierten, möglichst konstanten Rate wachsen sollen, so dass die staatliche Nachfrage nach Gütern und Diensten für die Unternehmer vorhersehbar wird und ihr Produktionsvolumen und ihre Investitionen verstetigt. Auf der Einnahmenseite hingegen sollten die Steuersätze nur aus längerfristigen, jedoch nicht aus konjunkturellen Gründen verändert werden. Dies hat zur Folge, dass konjunkturbedingte Schwankungen der Steuereinnahmen und entsprechende Differenzen zwischen den kontinuierlich steigenden Staatsausgaben und den während einer konjunkturellen Abschwächung langsamer steigenden Steuereinnahmen hingenommen werden müssen. Ein solches Hinnehmen konjunkturbedingter Defizite der öffentlichen Haushalte empfiehlt auch der Sachverständigenrat.

Die Sorge, dass der Staat durch die erhöhte Kreditaufnahme höhere Zins- und Tilgungslasten auf sich nimmt und insbesondere durch die Zinslasten in seinen künftigen Handlungsspielräumen eingeschränkt wird, ist so lange nicht gravierend, wie der Staat nach Beendigung der konjunkturellen Abschwächung im anschließenden Boom die rascher steigenden Steuereinnahmen nutzt, um die vorher aufgenommenen Kredite zurückzuzahlen, und die Verstetigung der Staatsausgaben durchgehalten wird. In der Vergangenheit hat man – z. B. in Deutschland in den Jahren 1970 bis 1972 – allerdings die steigenden Steuereinnahmen zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben verwendet.

In einer offenen Volkswirtschaft ergeben sich Rückwirkungen auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen vor allem durch eine Änderung der Preisrelationen und der Wechselkurse. Eine Tendenz zur nominalen Abwertung könnte dann hervorgerufen werden, wenn die zinssenkenden Maßnahmen der Geldpolitik die tendenziell zinserhöhenden Maßnahmen der expansiven Fiskalpolitik überkompensieren, so dass insgesamt im Inland eine Zinssenkung erfolgt. Bei flexiblen Wechselkursen würde diese Zinssenkung im Inland im Vergleich zum Ausland dazu führen, dass es für die Kapitalvermögensbesitzer attraktiver wird, ihr Geld im Ausland anzulegen (sofern dort die Zinsen unverändert geblieben sind), um auf diese Weise von den dort höheren Zinserträgen zu profitieren. Die daraufhin entstehende Nachfrage nach Devisen führt zu einer Abwertung der inländischen Währung, die ihrerseits die Exporte begünstigt und die Importe verteuert und erschwert. Dies führt zu einer Hinwendung der Nachfrage der Inländer auf inländische Waren und ebenfalls zu einer verstärkten Nachfrage des Auslandes nach diesen Erzeugnissen. Beides kommt der inländischen Produktion zugute und erhöht damit die Beschäftigung im Inland, falls nicht der durch die Abwertung ausgelöste Preisniveauanstieg zu höheren Lohnforderungen führt, die die reale Abwertung wieder zunichte machen.

Allerdings bedeutet die Abwertung zugleich, dass die Arbeitslosigkeit im Inland auf Kosten der Beschäftigungssituation im Ausland verbessert wird. Deswegen hängt es vom Ausmaß des nationalen Egoismus ab – und von der Wahrscheinlichkeit, mit der man ausländische Gegenmaßnahmen erwartet – inwieweit diese Abwertungstendenz hervorgerufen und ausgenutzt wird. Gegenüber früheren Zeiten hat die Abwertung (und ihre Konsequenzen) für Deutschland jedoch an Bedeutung verloren, weil durch die Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eine Abwertung nicht mehr gegenüber den meisten europäischen Ländern, sondern nur gegenüber den Nichtteilnehmern an dieser Europäischen Währungsunion und ihrer gemeinsamen Währung (dem

Euro) erfolgen kann. Die Effekte auf Exporte und Importe sind daher wesentlich geringer.

Während eine verstetigte Geld- und Fiskalpolitik sich auch mit angebotsorientierten wirtschaftspolitischen Konzepten vereinbaren lässt, sind die Auffassungen zur Lohnpolitik notwendigerweise kontrovers. Von Angebotsökonomern wird bei Arbeitslosigkeit ein Zurückbleiben des Lohnniveaus hinter der Produktivitätssteigerung gefordert (z. B. in den Gutachten des Sachverständigenrates), weil dies die Angebotsbedingungen der Unternehmen verbessert. Eine Wirtschaftspolitik dagegen, die Angebot und Nachfrage berücksichtigt, muss eine andere Lohnpolitik für richtig halten; denn die zurückhaltende Lohnentwicklung verschafft den Unternehmen zwar Vorteile auf der Kostenseite, sie bringt ihnen aber Nachteile auf der Absatzseite: Die Konsumgüternachfrage steigt weniger als die mit der Produktivität tendenziell anwachsende Produktion, und diese Nachfrageschwäche wird nicht durch andere Nachfragekomponenten kompensiert, wie ich in meinem Minderheitsvotum im Jahresgutachten 1999/2000 des Sachverständigenrates ausgeführt habe.

Deshalb sollten die Nominallohnsteigerungen der Produktivitätssteigerung zuzüglich der Preissteigerung entsprechen, solange diese deutlich unterhalb der von der Europäischen Zentralbank definierten Inflationsschwelle von 2 % bleibt. Dann steigt die Kaufkraft der Arbeitnehmer parallel zur Ausdehnung der Produktivität, und sie können Nachfrage nach den von ihnen zusätzlich produzierten Gütern entfalten. Auf der Angebotsseite werden keine Störungen hervorgerufen, da die Lohnstückkosten sich nur im Ausmaß des geringen, unter der Inflationsschwelle liegenden Preisanstiegs erhöhen und somit keinen inflationären Druck ausüben. Um die Lohnsteigerungen vorhersehbar und stetig zu gestalten, sollten diese an der trendmäßigen und nicht der jeweiligen jährlichen Produktivitätszunahme orientiert werden.

Da die keynesianische Theorie deutlich macht, dass alle drei angesprochenen Politikbereiche auf die Entwicklung der Beschäftigung einwirken, folgt aus ihr die wirtschaftspolitische Forderung, die für diese Bereiche zuständigen wirtschaftspolitischen Instanzen sollten ihre Handlungen koordinieren, ohne dass es sich dabei um explizite Absprachen handeln muss. Entscheidend ist, dass diese Politikbereiche nicht gegeneinander arbeiten (indem z. B. die Fiskalpolitik expansiv wirkt, die Geldpolitik dagegen restriktiv), sondern dass ihre Maßnahmen einander unterstützen und sich gegenseitig verstärken (vgl. z.B. Krupp 1994).

6.2 Förderung des Angebots neuer Produkte

In einer Wirtschaft mit ständig steigender Arbeitsproduktivität ist nicht damit zu rechnen, dass ein entsprechender Anstieg der Realeinkommen bei allen Einkommenschichten ausreicht, damit die bei gegebener Beschäftigung zusätzlich produzierten Güter auch nachgefragt werden, solange die Mehrproduktion sich nur aus bereits vorhandenen Produkten zusammensetzt. Vielmehr ist zu befürchten, dass in diesem Falle die Nachfrage hinter der Einkommensteigerung zurückbleibt, weil es in verschiedenen Bereichen zu Sättigungsercheinungen kommen wird. Solche Sättigungstendenzen können jedoch durch das Angebot neuer Produkte überwunden werden. Dies ist den Unternehmen auch bekannt; sie versuchen, den in den individuellen Produktzyklen enthaltenen Sättigungstendenzen zu entgehen, indem sie regelmäßig neue Produkte oder zumindest neue Produktvarianten auf den Markt bringen.

Die entsprechenden Ausgaben der Unternehmen für die Entwicklung neuer Produkte sind mit Risiken behaftet, da man vorher nicht wissen kann, welche Produkte oder Produktvarianten aus dem Forschungs- und Entwicklungsprozess resultieren und wie diese Produkte von den Nachfragern aufgenommen werden. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die Unternehmen insgesamt wegen dieser Risiken zu wenig Ausgaben für Innovationen tätigen und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage hinter der Einkommens- und Produktivitätssteigerung zurückbleibt. Insofern ist es ein wichtiger Bestandteil eines keynesianischen Konzeptes zur Förderung der Beschäftigung, die Innovationstätigkeit durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen anzuregen.

In dieser Frage gibt es keinen grundsätzlichen Dissens zwischen keynesianischen und nichtkeynesianischen Ansätzen. Die Innovationsförderung zur Belebung der Investitions- und Produktionstätigkeit ist ein zentraler Bestandteil auch anderer Konzepte. Ebenso unbestritten dürfte sein, dass eine insgesamt kräftig wachsende Nachfrage die Innovations- und Risikobereitschaft fördert, da sie die Chancen eines Markterfolges erhöht. Insofern ist wachstumsfördernde Politik zugleich innovationsfördernde Politik.

Mit welchen Instrumenten und in welchem Umfang Innovationsförderung betrieben werden sollte, ist ein schwieriges und umfangreiches Problemfeld, auf das ich in diesem Beitrag nicht näher eingehen kann. Ich möchte mich an dieser Stelle darauf beschränken, auf die Ausführungen zu verweisen, die die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung in ihrem Bericht mit dem Titel „Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit: Drei Ziele – ein Weg“ (1998) angestellt hat. In diesem Bericht fordert die Zukunftskommission eine Verbesserung der Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und verbindet sie mit der Forderung nach einer Stärkung der Humanressourcen, d.h. mit einer verbesserten Ausbildung der Arbeitskräfte, damit diese den erhöhten Anforderungen, die sich aus dem Innovationsprozess ergeben, gewachsen sind und zum Teil sogar in die Lage versetzt werden, diesen Innovationsprozess aktiv voranzutreiben. Die Zukunftskommission ermittelt dafür (siehe dort insbesondere die Abbildung 15 auf S. 163) die besonderen Stärken des deutschen Innovationssystems, aber auch die Blockaden, die in diesem System bestehen, wie z. B. die unzureichende Anknüpfung des Innovationssystems an die Spitzentechnologie, wie sie besonders von den USA und Japan entwickelt wird, die Schwächen der Umsetzung von technologischen Erkenntnissen in marktfähige Innovationen, die Binnenorientierung der Technologiepolitik und die sinkenden Anreize für Ausbildungsinvestitionen. Sie entwickelt zugleich Lösungsansätze und stellt diese zur Diskussion.

Einen unverzichtbaren Bestandteil der Innovationsförderung bildet eine Verbesserung der Ausbildungssysteme, angefangen bei besserer Schulausbildung für alle Kinder, die – u.a. durch ein größeres Angebot an Ganztagschulen – auch die sozialen Kompetenzen stärkt, bis zur Verbreiterung von Maßnahmen zur ständigen Weiterqualifikation der bereits Erwerbstätigen.

6.3 Ergänzung durch struktur-, regional- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die Überlegungen in Abschnitt 2 haben gezeigt, dass ein Teil der Arbeitslosigkeit nicht abgebaut werden kann, ohne dass die strukturellen Ursachen dieses Teils beseitigt werden. Daher gehört zu einem keynesianischen Konzept auch der Ein-

satz solcher Maßnahmen, die auf den Abbau struktureller Discrepanzen gerichtet sind. Hier sind insbesondere Maßnahmen zu fordern, die zu einer verbesserten Qualifikation der Arbeitskräfte führen und ihre Flexibilität erhöhen. Auch der beschäftigungsfördernde Umbau des Steuer- und Abgabensystems gehört auf diese Agenda. Darüber hinaus kann auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen i.e.S. nicht verzichtet werden. Dabei sollte darauf hingewirkt werden, dass deren „Brückenfunktion“ gestärkt wird, damit die betroffenen Personen größere Chancen haben, im ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Angesichts der regionalen Divergenzen bleibt auch eine aktive Regionalpolitik weiterhin notwendig – nicht im Sinne von strukturerhaltenden Subventionen, sondern um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß zum Teil die Arbeit zu den Menschen kommt und nicht umgekehrt. Alle diese Maßnahmen sind jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Literatur

- Alchian, Armen (1970): Information Costs, Pricing and Resource Unemployment. In: Phelps, Edmund (Hrsg.), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*. London -Basingstoke: Macmillan.
- Arrow, Kenneth/Hahn, Frank (1971): *General Competitive Analysis*. San Francisco/Edinburgh: Holden-Day/Oliver & Boyd.
- Bean, Charles (1994): European Unemployment: A Survey. In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, S. 573-619.
- Berthold, Norbert/Fehn, Rainer (2000): Labor Market Policy in a Global Economy. In: Helmut Wagner (Hrsg.), *Globalization and Unemployment*. Berlin: Springer, S. 257-296.
- Beißinger, Thomas/Möller, Joachim (2000): Unemployment: Theoretical Explanations. In: Helmut Wagner (Hrsg.), *Globalization and Unemployment*. Berlin: Springer, S. 89-134.
- Buttler, Friedrich/Cramer, Ulrich (1991): Entwicklung und Ursachen von mis-match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. In: *MittAB* 24. Jg., H. 3, S. 483-500.
- Carlin, Wendy/Soskice, David (1990): *Macroeconomics and the Wage Bargain. A Modern Approach to Employment, Inflation, and the Exchange Rate*. Oxford: Oxford U.P.
- Europäische Kommission (1999): *Evolution of Wages and Productivity in the EU and the Euro Zone*. Brüssel: EU-Kommission.
- Franz, Wolfgang (1996a): Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit. Wo stehen wir 1995? In: Gahlen/Hesse/Ramser (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung*. Tübingen: Mohr, S. 3-45.
- Franz, Wolfgang (1996b): *Arbeitsmarktökonomik*. 3. Aufl. Berlin: Springer.
- Franz, Wolfgang/König, Heinz (1986): The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970's. An Empirical Investigation. In: *Economica*, Vol. 53, Supplement.
- Freeman, Richard (1999): Wages, Employment and Unemployment: An Overview. In: Larsson, Allan/Martin, John (Hrsg.), *EC/DGV-OECD/DEELSA Seminar: Wages and Employment*. Luxemburg: European Communities, S. 21-32.
- Greenwald, Bruce/Stiglitz, Joseph (1993): New and Old Keynesians. In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, S. 23-44.
- Hahn, Frank (1981): *General Equilibrium Theory*. In: Bell, David/Kristol, Irving (Hrsg.), *The Crisis in Economic Theory*. New York: Basic Books.
- Holst, Elke/Schupp, Jürgen (1997): Hohe Fluktuation in der Stillen Reserve. In: *DIW-Wochenbericht*, 64. Jg., Heft 47/97, S. 921-929.
- Horn, Gustav-Adolf (1998): Beschäftigungswachstum in den USA – Ein erklärbares Wunder. In: *DIW-Wochenbericht*, 68. Jg., S. 173-180.

- Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Krugman, Paul (1998): *The Return of Demand-side Economics*. Vortrag an der FU Berlin. Berlin: Freie Universität Berlin, S. 22-40.
- Krupp, Hans-Jürgen (1994): *Die Koordination von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik als Aufgabe der Wirtschaftspolitik*. In: *Wirtschaftsdienst*, Bd. 74, S. 208-216.
- Krupp, Hans-Jürgen/Cabos, Karen (1996): *Geldpolitik und Beschäftigung*. In: *Gahlen/Hesse/Ramser (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung*. Tübingen: Mohr, S. 365-393.
- Layard, Richard/Nickell, Stephen (1986): *Unemployment in Britain*. In: *Economica*, Vol. 53 (suppl.), S. 121-169.
- Linnemann, Ludger (1999): *Sectoral and Aggregate Estimates of the Cyclical Behavior of Markups: Evidence from Germany*. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 135, S. 450-500.
- Mankiw, Gregory/Romer, David (Hrsg.) (1991): *New Keynesian Economics*. Cambridge (Mass.) u. London: MIT-Press.
- Modigliani, Franco (1995): *The European Unemployment Crisis: A Monetarist-Keynesian Approach and its Implications*. In: *Gebauer, Wolfgang/Rudolph, Bernd (Hrsg.), Finanzmärkte und Zentralbankpolitik*. Frankfurt: Fritz Knapp, S. 11-37
- Modigliani, Franco, u.a. (1998): *An Economists' Manifesto on Unemployment in the European Union*. In: *Banca Nazionale di Lavoro Quarterly Review*, Vol. 51, S. 1-19.
- OECD (1999): *OECD Employment Outlook June 1999*. Paris.
- Phelps, Edmund (1970): *Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium*. In: *Phelps, Edmund (Hrsg.), Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*. London-Basingstoke: Macmillan.
- Solow, Robert (1999): *Europäische Arbeitslosigkeit im Brennpunkt (Spotlight on Unemployment in Europe)*. Vortrag beim 1. CESifo Symposium in München. Zusammenfassung in: *CES-Journal* No. 35, Summer/Fall 1999.
- Schettkat, Ronald (1994): *On Vacancies in Germany*. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 213, S. 209-222.
- Stiglitz, Joseph (1988): *Money, Credit and Business Fluctuations*. In: *Economic Record*, Vol. 24, S. 307-327.
- Stiglitz, Joseph (1999): *Toward a General Theory of Wage and Price Rigidities and Economic Fluctuations*. In: *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2 (Papers and Proceedings), S. 75-80.
- Tobin, James (1993): *Price Flexibility and Output Stability: An Old Keynesian View*. In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 7, S. 45-65.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1988): *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit: Drei Ziele – ein Weg*. Bonn: Dietz.