



## Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Wolfgang Scherf

### **Finanzpolitische Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**

Arbeitspapier Nr. 67 – 2003

ISSN 0179-2806

## Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet  
Volkswirtschaftslehre IV  
Licher Straße 66  
35394 Gießen  
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf  
Volkswirtschaftslehre II  
Licher Straße 74  
35394 Gießen  
☎ 0641 99 22080

## Finanzpolitische Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

### Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Arbeitslosigkeit als Herausforderung der Wirtschaftspolitik</b> .....	3
<b>2</b>	<b>Finanzpolitik zur Bekämpfung konjunktureller Arbeitslosigkeit</b> .....	5
2.1	Die Aufgabe der antizyklischen Finanzpolitik .....	5
2.2	Passive Stabilisierung durch konjunkturbedingte Defizite.....	6
2.3	Aktive Stabilisierung durch antizyklische Defizite .....	8
2.4	Reform des europäischen Stabilitätspakts .....	11
2.5	Voraussetzungen einer erfolgreichen Globalsteuerung .....	11
<b>3</b>	<b>Finanzpolitik zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit</b> .....	13
3.1	Hysteresiseffekte und inflexible Arbeitsmärkte.....	13
3.2	Transformationsarbeitslosigkeit infolge der Wiedervereinigung .....	14
3.3	Mismatcharbeitslosigkeit, Lohndifferenzierung und Sozialhilfe .....	15
<b>4</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	18
	Literatur.....	19

### Abbildungen

1	Arbeitslosigkeit in Deutschland 1970 – 2002.....	4
2	Passive Stabilisierung durch konjunkturbedingte Defizite .....	7
3	Aktive Stabilisierung durch antizyklische Defizite .....	9
4	Sozialhilfe und Beschäftigung – Die Armutsfalle .....	17

## 1 Arbeitslosigkeit als Herausforderung der Wirtschaftspolitik

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist seit über einem Vierteljahrhundert das zentrale Problem der deutschen Wirtschaftspolitik. Arbeitslosigkeit bedeutet für die Betroffenen – trotz der sozialen Sicherung – materielle Not, Verlust an Selbstvertrauen und Statusverlust. Ihre erfolgreiche Bekämpfung dient politischen wie ökonomischen Zielen.

Ein hoher Beschäftigtenstand ist *sozialpolitisch* wünschenswert, weil Armut und das Herausfallen der Arbeitslosen aus ihrer sozialen Schicht vermieden wird. Aus *staatspolitischer* Sicht kommt hinzu, daß Massenarbeitslosigkeit die Verbreitung extremistischer Strömungen begünstigt und daher die Demokratie gefährden kann<sup>1</sup>. Ökonomisch bedeutet Unterbeschäftigung eine Verschwendung von Ressourcen. Der Produktionsfaktor Arbeit wird nur teilweise zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen genutzt. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit wäre mit einem Anstieg des Sozialprodukts und insofern mit einer Wohlstandserhöhung verbunden.

Die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland zeigt seit Anfang der 70er Jahre starke zyklische Schwankungen und einen nach oben gerichteten Trend (Abbildung 1). Nach konjunkturellen Einbrüchen gelang es nicht, die Beschäftigung auf das Niveau vor Beginn der Krise zurückzuführen. Offenbar ist die strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit im Zeitablauf gestiegen. Daher sind viele Ökonomen der Auffassung, daß sich die Beschäftigungspolitik vor allem diesem Phänomen widmen sollte.

Die strukturelle Arbeitslosigkeit wird gemeinhin nicht auf einen Nachfragemangel, sondern auf Angebotsstörungen zurückgeführt. Im Vordergrund der Erklärungsversuche stehen zu hohe Löhne und Lohnnebenkosten, falsche Anreizstrukturen und verkrustete Institutionen. Eine antizyklische Finanzpolitik gilt daher als wenig erfolgversprechend. Sie würde an den vermeintlich entscheidenden Ursachen des Beschäftigungsproblems vorbeigehen.

Diese Argumentation ist jedoch einseitig und damit irreführend. Die deutsche Arbeitsmarktentwicklung läßt sich nicht allein auf Angebotsfaktoren zurückführen. Dagegen spricht schon die Tatsache, daß die vielfach beklagten institutionellen Unterschiede zu den USA, die heute gerne als Vorbild herangezogen werden, im großen und ganzen bereits in den 70er Jahren bestanden. Damals aber war die Arbeitslosigkeit in Deutschland noch sehr viel niedriger als in den USA<sup>2</sup>. Mit vordergründigen Vergleichen und darauf basierenden wirtschaftspolitischen Ratschlägen sollte man also vorsichtig sein.

Noch problematischer erscheint, daß die herkömmliche Trennung zwischen konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit wichtige Zusammenhänge zwischen Trend und Zyklus negiert. Wenn eine Rezession nicht zügig überwunden wird und sich zur Stagnation auswächst, kann temporäre in persistente Unterbeschäftigung umschlagen. Es treten sogenannte *Hysteresiseffekte* auf. „Humankapital wird dequalifiziert, der betroffene Arbeitnehmer demotiviert.

---

<sup>1</sup> Zumindest vermindern sich die Wiederwahlchancen der amtierenden Regierung. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist also politisch rational, selbst wenn die Regierung der Sozialpolitik kein sonderlich hohes Gewicht beimißt. Ebenso rational ist es freilich auch, die Verantwortung für Zielverfehlungen auf andere abzuwälzen: auf die Zentralbank, die Tarifparteien oder die weltwirtschaftliche Lage.

<sup>2</sup> Vgl. Schettkat, 2000, S. 5.

Abbildung 1



Der Kapitalstock wird der niedrigeren Nachfrage angepaßt, bestenfalls wird arbeitssparend nachgerüstet. So entsteht Dauerarbeitslosigkeit, die Beschäftigungskrise verfestigt sich<sup>1</sup>.

Derartige Hysteresiseffekte dürften erheblich zum dauerhaften Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland im Gefolge konjunktureller Krisen beigetragen haben. So wirkte die Makropolitik, insbesondere die Finanzpolitik, in den Rezessionen 1981 und 1993 prozyklisch und transformierte damit eine ursprünglich konjunkturelle in strukturelle Arbeitslosigkeit<sup>2</sup>. Fatalerweise scheint sich dieser Prozeß derzeit noch einmal zu wiederholen.

Der Teufelskreis von konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit ist nicht leicht zu durchbrechen. Angesichts der Komplexität des Phänomens verbieten sich einfache und einseitige Rezepte. Erforderlich ist vielmehr eine Kombination kurzfristig wirksamer makroökonomischer Interventionen mit langfristig angelegten strukturellen Reformen, ein *Policy-Mix* aus Finanz-, Ordnungs-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik<sup>3</sup>. Die Geldpolitik fällt dagegen weitgehend aus, weil sie inzwischen auf der europäischen Ebene angesiedelt ist und für nationale Beschäftigungspolitik nicht mehr zur Verfügung steht. Die Verantwortung der Finanzpolitik für die Beschäftigung ist durch die europäische Währungsunion eher noch gestiegen.

Im folgenden wird auf die Bereiche Ordnungs-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik nur am Rande eingegangen, soweit enge Zusammenhänge zur Finanzpolitik bestehen. Deren Rolle im Rahmen des *Policy-Mix* steht im Vordergrund der weiteren Überlegungen. Meine Grundthese lautet: Die Finanzpolitik kann einen viel stärkeren Beitrag zur Lösung der aktuellen Beschäftigungskrise leisten als gemeinhin angenommen wird.

Sie muß vor allem ihrer stabilitätspolitischen Hauptaufgabe wieder gerecht werden und durch eine antizyklische Globalsteuerung die konjunkturellen Schwankungen von Produktion und Beschäftigung dämpfen. Darüber hinaus kann die Finanzpolitik aber auch – zusammen mit den übrigen Politikbereichen – zur Verbesserung der Angebotsbedingungen beitragen. Nachfrage- und Angebotspolitik konkurrieren nicht. Im Gegenteil: Sie müssen sich ergänzen, wenn ein Abbau der konjunkturellen wie der strukturellen Arbeitslosigkeit erreicht werden soll.

## 2 Finanzpolitik zur Bekämpfung konjunktureller Arbeitslosigkeit

### 2.1 Die Aufgabe der antizyklischen Finanzpolitik

Konjunkturelle Arbeitslosigkeit entsteht, wenn das vorhandene Produktionspotential einer Volkswirtschaft infolge eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangels nicht im *normalen* Umfang zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen ausgeschöpft wird<sup>4</sup>. Nach der neoklassischen Theorie müßten solche Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage zwar relativ schnell über Lohn- und Zinsanpassungen korrigiert werden. Die empirischen Erfah-

---

<sup>1</sup> Zimmermann, 2001, S. 10.

<sup>2</sup> Vgl. ifo Institut, 2001, S. 83.

<sup>3</sup> Vgl. Koch u.a., 2002, S. 3.

<sup>4</sup> Normalauslastung des Produktionspotentials bedeutet, daß die üblichen Arbeits- und Maschinenlaufzeiten nicht gravierend unterschritten bzw. überschritten werden. Kurzfristig kann die tatsächliche Produktion in der Hochkonjunktur auch über das Sozialprodukt bei Normalauslastung hinausgehen.

rungen zeigen aber, daß diese optimistische Sicht die Selbstheilungskräfte der Marktwirtschaft überschätzt.

Eine zurückhaltende Lohnpolitik, eine somit geringe Inflation und relativ niedrige Zinsen allein garantieren noch keinen Aufschwung. Lohn- und Geldpolitik können zwar günstige Voraussetzungen für private Investitionen schaffen. Ohne einen Anstieg der Gesamtnachfrage, der eine höhere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten und eine Verbesserung der Absatzerwartungen bewirkt, kann mit einer spürbaren Belebung der Investitionstätigkeit jedoch nicht gerechnet werden. Vor diesem Hintergrund ist die in Krisenzeiten populäre Parole, alle müßten „den Gürtel enger schnallen“, gesamtwirtschaftlich widersinnig. Das Gegenteil trifft zu: Eine Rückkehr zur Normalauslastung des Produktionspotentials ist nur möglich, wenn real mehr nachgefragt und eben auch mehr konsumiert wird<sup>1</sup>.

Für den Staat folgt daraus: So berechtigt die Forderung nach einer mittelfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch sein mag, zur Überwindung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit eignen sich weitreichende Sparpakete jedenfalls nicht. Aufgabe einer antizyklischen Finanzpolitik ist es vielmehr, die Differenz zwischen Produktionspotential und tatsächlichem Sozialprodukt, die *Outputlücke*, zu verkleinern. Mit diesem Ziel soll der Staat in der Rezession die Gesamtnachfrage stabilisieren und darüber hinaus expansive Impulse setzen, um einen konjunkturellen Aufschwung auszulösen. In der Hochkonjunktur soll umgekehrt verfahren und der Inflationsgefahr durch eine restriktive Finanzpolitik begegnet werden.

## 2.2 Passive Stabilisierung durch konjunkturbedingte Defizite

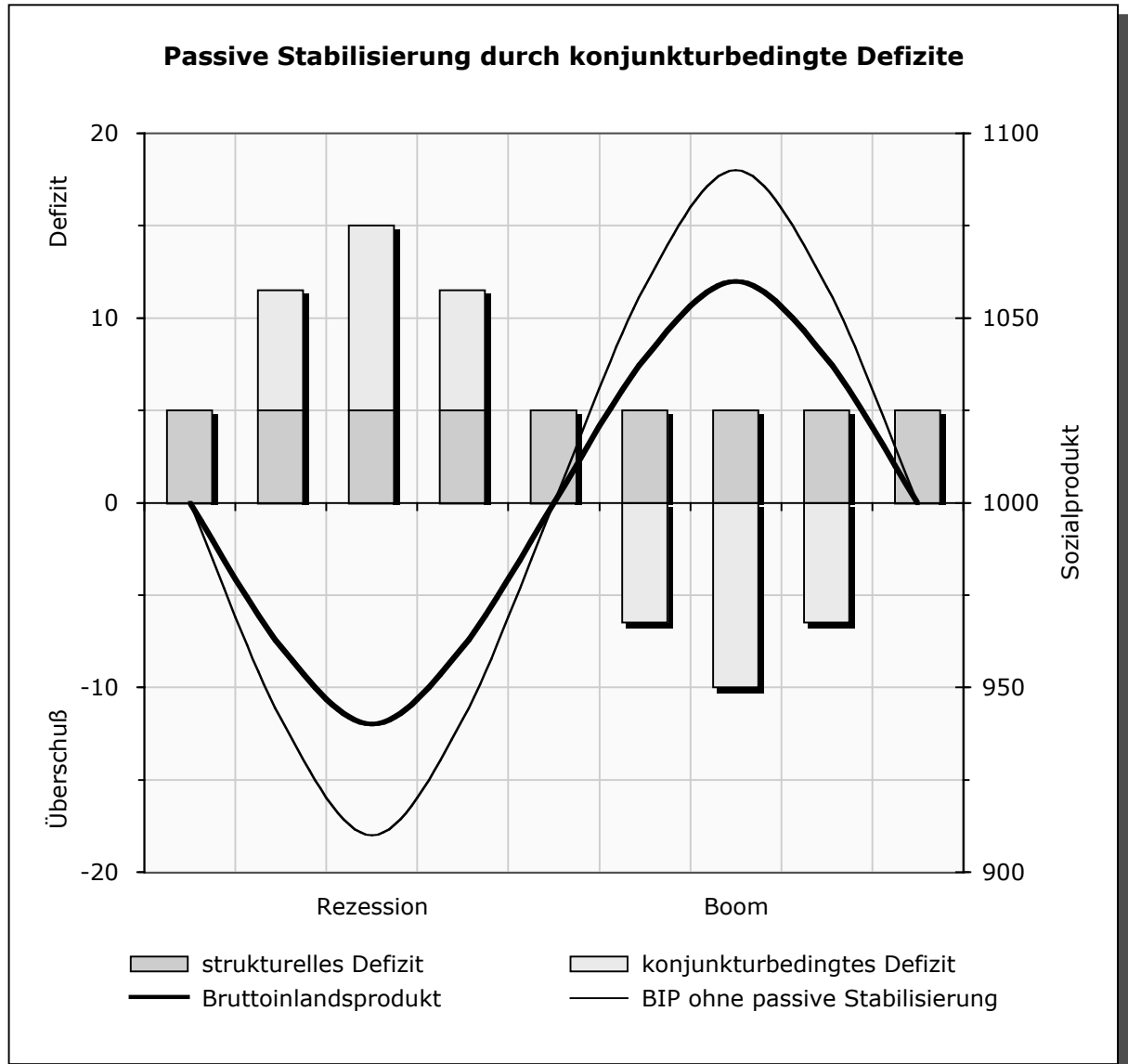
Die antizyklische Finanzpolitik umfaßt eine passive und eine darauf aufbauende aktive Komponente. Die *passive Stabilisierung* (Abbildung 2) basiert auf der *built-in-flexibility* der öffentlichen Haushalte. Die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben sinken in der Rezession, während die Staatsausgaben steigen. Beides trägt zur Stabilisierung der Gesamtnachfrage bei, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß der Staat die mit den Mindereinnahmen und Mehrausgaben verbundene zusätzliche Verschuldung akzeptiert. Diese *konjunkturbedingten* Defizite sind zum einen erforderlich, um die staatliche Nachfrage trotz der rückläufigen Einnahmen aufrechtzuerhalten (in Relation zum Produktionspotential<sup>2</sup>). Zum anderen dienen sie dazu, den privaten Nachfrageausfall zu begrenzen, insbesondere durch Transferzahlungen an die Arbeitslosen.

Die konjunkturbedingten Defizite erhöhen nicht direkt den Auslastungsgrad des Produktionspotentials, sondern verhindern „nur“ eine Verschärfung der Rezession. Diese würde eintreten, wenn der Staat stattdessen eine *Parallelpolitik* betreiben und auf konjunkturelle Haushaltslücken mit Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen reagieren würde. Gering zu schätzen ist der Stabilisierungsbeitrag aber nicht. „Falls die automatischen Stabilisatoren voll

<sup>1</sup> Denkbar ist auch ein Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine Verkürzung der Arbeitszeit der bislang Beschäftigten bei unverändertem Produktionsvolumen. In diesem Fall stehen gesamtwirtschaftlich nicht mehr, aber auch nicht weniger Güter zur Verfügung. Infolge des konstanten Gütervolumens ist der von den Gewerkschaften geforderte *Lohnausgleich* für die bislang Beschäftigten bei einer solchen Arbeitszeitverkürzung real nicht möglich.

<sup>2</sup> Bei weiter wachsendem Produktionspotential reicht es zur passiven Stabilisierung nicht aus, die Staatsausgaben absolut aufrechtzuerhalten. Erforderlich ist vielmehr eine Erhöhung gemäß der Wachstumsrate des Produktionspotentials, so daß die Staatsnachfrage relativ zum Produktionspotential konstant bleibt. Das Konzept der passiven Stabilisierung läuft also auf eine potentialorientierte Finanzpolitik hinaus.

Abbildung 2



wirksam sind, vermindern sie die konjunkturellen Schwingungen im Durchschnitt der Industrieländer – Berechnungen der OECD zufolge – um etwa ein Viertel; für Deutschland wurde eine automatische Stabilisierungswirkung von rund einem Drittel berechnet<sup>1</sup>.

Eine konjunkturbedingte Verschuldung wird auch von angebotsorientierten Ökonomen im Grundsatz akzeptiert. Dieser Konsens besteht nicht zuletzt deshalb, weil man davon ausgeht, daß konjunkturbedingte Defizite im Aufschwung von selbst entfallen und in der Hochkonjunktur von Überschüssen abgelöst werden. Freilich plädieren viele Ökonomen trotz konjunktureller Arbeitslosigkeit für eine Konsolidierung *struktureller* Defizite, die schon vor Beginn der Rezession bestanden. Beides zugleich – neue konjunkturbedingte Defizite eingehen und alte strukturelle Defizite abbauen – ist aber unvereinbar.

Konjunkturbedingte Defizite können ihre automatischen Stabilisatorwirkungen nur entfalten, wenn der Staat darauf verzichtet, seine Nachfrage einzuschränken oder die private Nachfrage zu dämpfen. Genau das ist aber unvermeidlich, wenn strukturelle Defizite durch Ausgabenkürzungen oder Abgabenerhöhungen bereits in der Rezession konsolidiert werden sollen. Das Scheitern einer solchen Sparpolitik ist vorprogrammiert. Sparen zum konjunkturell falschen Zeitpunkt destabilisiert die Wirtschaft, verursacht zusätzliche Produktions- und Beschäftigungsverluste und reißt neue Löcher in den öffentlichen Haushalt. Der angestrebte Konsolidierungserfolg bleibt damit weitgehend aus.

Der prinzipiell erwünschte Abbau der strukturellen Defizite kann also nicht unabhängig von der konjunkturellen Situation erfolgen. Strukturelle Defizite tragen zwar nicht direkt zur Stabilisierung der Wirtschaft bei, bilden aber den Bodensatz an Verschuldung, auf dem die Stabilitätspolitik in der jeweiligen Situation notgedrungen aufbauen muß. Wer diesen Baustein in der Rezession entfernt, geht faktisch zu einer Parallelpolitik über und bringt damit das Konzept der passiven Stabilisierung zu Fall<sup>2</sup>.

### 2.3 Aktive Stabilisierung durch antizyklische Defizite

Die automatischen Stabilisatoren sind hilfreich, garantieren aber keine schnelle Rückkehr zur Vollbeschäftigung. Will die Finanzpolitik mehr erreichen und aktiv zur konjunkturellen Belebung beitragen, so muß sie in der Rezession darauf gerichtet sein, die staatliche und private Nachfrage über zusätzliche Staatsausgaben und Steuersenkungen zu erhöhen. Eine solche *aktive Stabilisierung* (Abbildung 3) setzt voraus, daß der Staat dazu bereit ist, temporär weitere, *antizyklische* Defizite einzugehen.

Diese Defizite sind gemeint, wenn in der Literatur von einem *deficit spending* die Rede ist. Dort wird freilich häufig übersehen, daß eine expansive Finanzpolitik nicht allein auf dieser Komponente der Staatsverschuldung beruht. Sie muß zuvor bereits konjunkturbedingte und eventuell auch strukturelle Defizite eingehen<sup>3</sup>. So wie die passive Stabilisierung vorhandene strukturelle Defizite hinnehmen muß, baut die aktive Stabilisierung auf der passiven Stabili-

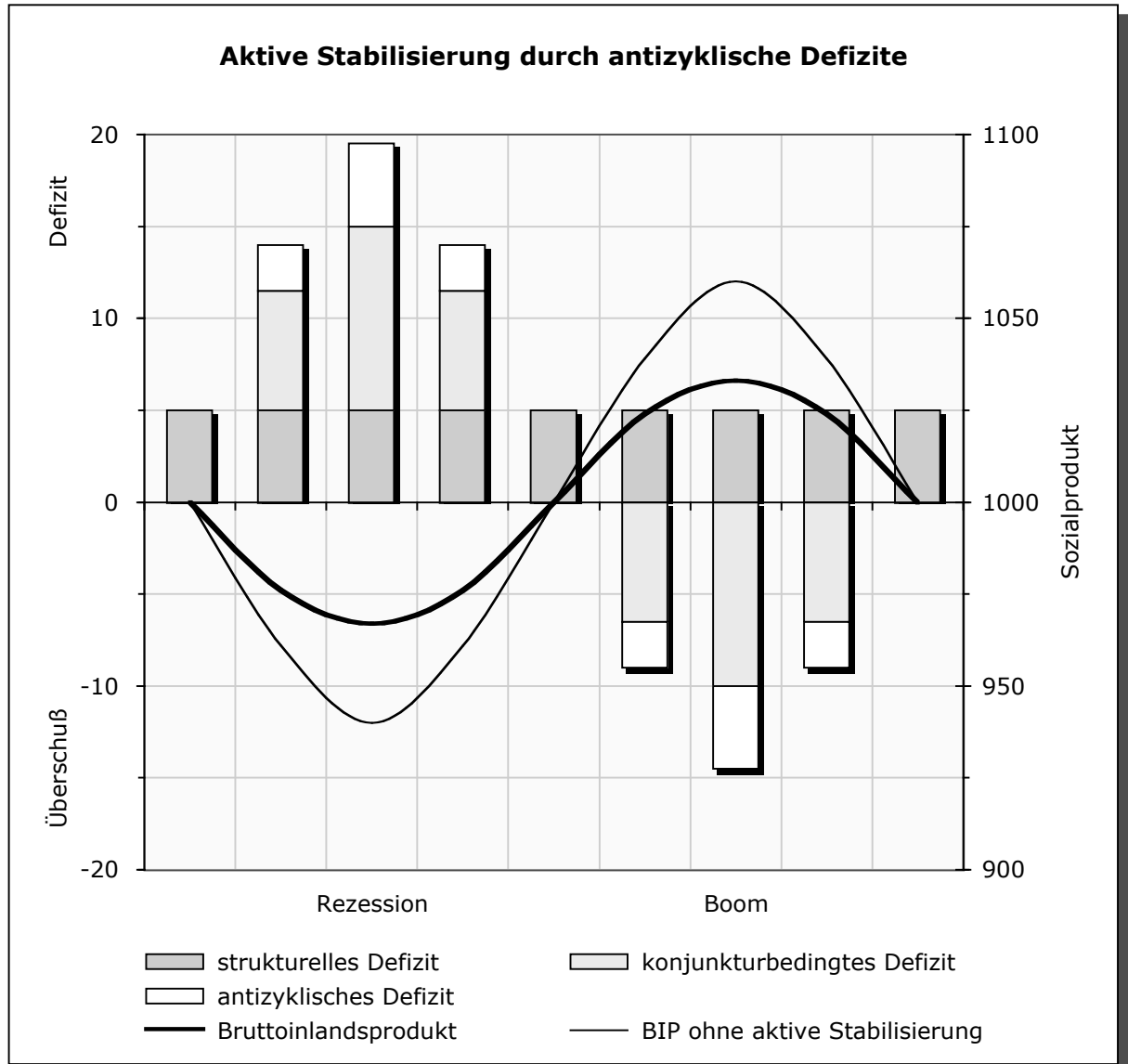
<sup>1</sup> ifo Institut, 2001, S. 13.

<sup>2</sup> Vgl. Oberhauser, 1994, S. 101 ff.

<sup>3</sup> Wer dies verkennt, unterliegt leicht der Fehleinschätzung, Arbeitslosigkeit bei wachsenden Budgetdefiziten sei ein Zeichen für Ineffizienz der Fiskalpolitik. Diese Konstellation jedoch kann eintreten, obwohl gar keine expansiven Maßnahmen ergriffen wurden.



Abbildung 3



sierung auf. Wiederum gilt: Wer einen Baustein entfernt, kann sich nicht darüber beklagen, daß die angestrebten Arbeitsmarkteffekte tatsächlich nicht eintreten.

Angesichts der erforderlichen zusätzlichen Staatsverschuldung stößt die antizyklische Finanzpolitik oftmals auf erhebliche Vorbehalte. Diese beruhen zum Teil darauf, daß die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der Fiskalpolitik auf den öffentlichen Haushalt übersehen werden. Die höhere Verschuldung ist nicht auf Dauer angelegt, sondern kann im Aufschwung schrittweise abgebaut werden. Zu diesem Abbau tragen die konjunkturellen Effekte der Fiskalpolitik erheblich bei.

Gerade die antizyklischen Defizite konsolidieren sich weitgehend von selbst. Aus dem induzierten Anstieg von Produktion und Beschäftigung resultieren Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse, die den öffentlichen Haushalt entlasten. Bei hohen Multiplikator- und Akzeleratoreffekten kann im Aufschwung sogar eine Überkonsolidierung antizyklischer Defizite eintreten<sup>1</sup>. In diesem Fall rentiert sich aktive Stabilisierung nicht nur beschäftigungspolitisch, sondern auch fiskalisch. Das Defizit ist am Ende kleiner als es ohne antizyklische Maßnahmen gewesen wäre.

Voraussetzung für ein solches *Schuldenparadox*<sup>2</sup> ist freilich die Vermeidung von Verdrängungseffekten im privaten Sektor. Viele Ökonomen glauben, daß die öffentliche Verschuldung über Zinssteigerungen die privaten Investitionen behindert. Die Wahrscheinlichkeit derartiger *crowding-out*-Effekte ist jedoch in der Rezession relativ gering zu veranschlagen.

Bei weitgehend stabilen Stückkosten und Preisen wirkt ein Nachfragezuwachs nicht inflationär, sondern führt zu mehr Produktion und Beschäftigung. Die Zentralbank hat dann keinen Grund, den Aufschwung durch höhere Zinsen zu behindern. Monetäre Grenzen kommen nur ins Spiel, wenn die Gewerkschaften trotz Rezession Lohnerhöhungen über den Produktivitätsfortschritt hinaus durchsetzen und damit eine kosteninduzierte Inflation verursachen. Dies kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und die Europäische Zentralbank zu einer restriktiveren Geldpolitik veranlassen. Die Fiskalpolitik bedarf also der Absicherung durch eine stabilitätskonforme Lohnpolitik und Geldpolitik<sup>3</sup>.

Unter dieser Voraussetzung spricht wenig gegen einen antizyklischen Kurs der Finanzpolitik. Warum sollte beispielsweise das kreditfinanzierte Vorziehen ohnehin geplanter öffentlicher Investitionen oder Steuersenkungen der Wirtschaft in der Rezession schaden? Der Staat würde damit nicht nur die Gesamtnachfrage erhöhen, sondern auch die Erwartungen im privaten Sektor und das Investitionsklima verbessern. Soweit rational handelnde Bürger die Selbstfinanzierungseffekte antizyklischer Defizite in Rechnung stellen, haben sie auch keinen Grund, zukünftige Steuererhöhungen zu befürchten und ihre aktuelle Nachfrage deshalb einzuschränken.

---

<sup>1</sup> Vgl. Scherf, 1985, S. 349 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Oberhauser, 1985, S. 333 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Scherf, 1999, S. 143 ff.

## 2.4 Reform des europäischen Stabilitätspakts<sup>1</sup>

Einige Mitgliedstaaten der europäischen Währungsunion sind aufgrund des europäischen Stabilitätspakts momentan daran gehindert, eine konsequente antizyklische Finanzpolitik zu betreiben. Sie haben dies teilweise durchaus selbst zu verantworten, weil sie in konjunkturell besseren Phasen ihre strukturellen Defizite nicht abgebaut haben und damit in der Krise über einen zu geringen Spielraum für konjunkturelle und antizyklische Defizite verfügen.

Dennoch ist zu konstatieren, daß der Stabilitätspakt seinen Namen zu unrecht trägt. Er verlangt, daß die Neuverschuldung generell 3% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf. Damit steigt der Verschuldungsspielraum im Aufschwung und sinkt in der Rezession, was den stabilitätspolitischen Erfordernissen diametral widerspricht. Eine Abschaffung des Stabilitätspakts scheidet aus politischen Gründen aus, aber eine Reform erscheint dringend erforderlich. Sie müßte konjunkturelle Flexibilität mit der Pflicht zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung verknüpfen.

Mit diesem Ziel könnte etwa folgende Neuregelung getroffen werden: „Die staatliche Neuverschuldung darf 0,5% des Produktionspotentials eines Mitgliedstaates nicht überschreiten<sup>2</sup>. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn der normale Auslastungsgrad des Produktionspotentials unterschritten wird. In solchen Fällen darf die Neuverschuldung vorübergehend auf bis zu 3% des Produktionspotentials des betreffenden Mitgliedstaates ausgedehnt werden“.

Eine solche Bestimmung wäre allerdings nicht sofort umsetzbar. Einige Mitgliedstaaten, nicht zuletzt Deutschland, gehen noch mit einer zu hohen strukturellen Verschuldung in die Rezession. Aus diesem Grunde sollten ergänzende Übergangsbestimmungen festgelegt werden. Beispielsweise könnte man die potentialbezogene Grenze mit Blick auf die schwierige Konjunkturlage momentan auf 4% anheben und in vorab festgelegten Jahresschritten wieder auf das 3%-Niveau reduzieren. Die EU-Mitgliedstaaten müßten sich also zu strukturellen Konsolidierungsprogrammen verpflichten, die in Kraft treten, sobald die Rezession überwunden und der normale Auslastungsgrad des Produktionspotentials erreicht ist.

## 2.5 Voraussetzungen einer erfolgreichen Globalsteuerung

Das auf der keynesianischen Theorie basierende Konzept der antizyklischen Globalsteuerung ist keineswegs obsolet. Es kann auch unter den heutigen Bedingungen einen erheblichen Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems leisten. Dabei geht es nicht allein um die konjunkturelle Arbeitslosigkeit, sondern auch um die Vermeidung von Hysteresiseffekten, die das Umschlagen in strukturelle Arbeitslosigkeit verursachen können.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Scherf, 2002, S. 4 ff.

<sup>2</sup> Der Prozentsatz ist beispielhaft, aber nicht zufällig gewählt. „In light of measurement uncertainties, a margin of 0.5% of GDP below target could be allowed for when assessing compliance with the ‚close to balance or in surplus‘ rule“. *European Commission*, 2001, S. 39.

In Deutschland sind die institutionellen Voraussetzungen für eine antizyklische Finanzpolitik im Grunde vorbildlich. Sie müssen nur genutzt werden<sup>1</sup>. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ermöglicht eine weitgehend verzögerungsfreie Reaktion auf konjunkturelle Störungen<sup>2</sup>. Die mittelfristige Finanzplanung liefert darüber hinaus den Rahmen für die Einbettung konjunkturpolitischer Maßnahmen in eine mittelfristige haushaltspolitische Strategie.

Die Finanzpolitik muß aber nicht nur schnell und wirksam reagieren können. Sie benötigt, wie bereits erwähnt, auch die Unterstützung der Lohn- und Geldpolitik. Annähernd stabile Löhne, Preise und Zinsen verhindern ein *crowding out* und sind daher elementare Voraussetzung für einen erfolversprechenden expansiven Einsatz der Fiskalpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Der beschäftigungspolitische Erfolg hängt zudem vom Vertrauen der Öffentlichkeit in die finanzpolitische Strategie ab. Dieses Vertrauen wurde in der Vergangenheit, auch und gerade in den letzten Jahren, weitgehend verspielt. Die Finanzpolitik agierte aktionistisch und konzeptionslos und hat damit die Bürger und Unternehmen verunsichert. Das permanente Gerede über unsolide Staatsfinanzen und die teils nur eingebildeten Gefahren der Staatsverschuldung<sup>3</sup> verstellt zunehmend den Blick für die Chancen einer mittelfristig angelegten und konsequent betriebenen antizyklischen Finanzpolitik.

Wie kommt man aus dieser verfahrenen Lage heraus? Wenn die Finanzpolitik einen Kurswechsel herbeiführen will, muß sie den Bürgern erklären, daß die bislang propagierte Sparpolitik langfristig im Ansatz richtig ist, kurzfristig aber Wachstum und Beschäftigung gefährdet. Sie muß zudem deutlich machen, daß konjunkturbedingte und antizyklische Defizite vorübergehender Natur sind und den mittelfristigen Konsolidierungskurs nicht in Frage stellen.

In diesem Zusammenhang kann nur die konsequente Verwendung konjunkturbedingter Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse zum Abbau der Neuverschuldung vertrauensbildend wirken. Darüber hinaus sollte die Finanzpolitik den Druck der leeren Kassen nutzen und bereits in der Rezession die auf Dauer erwünschten Ausgabenkürzungen beschließen. Die Umsetzung der Maßnahmen müßte jedoch an die konjunkturelle Entwicklung gebunden oder durch Mehrausgaben an anderer Stelle, insbesondere für öffentliche Investitionen, konjunkturell abgefedert werden.

---

<sup>1</sup> „Offensichtlich waren und sind weniger neue Instrumente und neue Verfahrensvorschriften erforderlich, sondern der politische Wille, den Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Stabilität entsprechend finanzpolitische Prioritäten zu setzen.“ *Andel*, 1998, S. 489.

<sup>2</sup> Das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ umfaßt eine Reihe von Eingriffsinstrumenten, insbesondere die Bildung und Auflösung von Konjunkturausgleichsrücklagen, die Variation der Einkommen- und Körperschaftsteuer um maximal 10%, die Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten und die Gewährung von Investitionsprämien bis maximal 7,5% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten.

<sup>3</sup> Im Brennpunkt der politischen Diskussion steht die vermeintliche Belastung zukünftiger Generationen durch die Staatsverschuldung. Eine *reale* Lastverschiebung findet aber nur statt, wenn die Verschuldung zu Lasten der Investitionen geht und zukünftige Generationen infolgedessen über ein relativ geringeres Produktionspotential verfügen. Dies ist bei den konjunkturbedingten und antizyklischen Defiziten gerade nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Wenn der Auslastungsgrad des Produktionspotentials steigt, nehmen die Investitionen tendenziell zu. Es kommt nicht zu dem befürchteten *crowding out*, sondern eher zu einem *crowding in*. Von einer erfolgreichen Stabilitätspolitik können also heutige wie zukünftige Generationen *real* profitieren. Daß zukünftige Generationen die Schulden erben, ist kein Gegenargument, denn die Gesellschaft insgesamt erbt im Falle der Inlandsverschuldung auch die Staatspapiere. Verzinsung und Tilgung stellen daher keine volkswirtschaftlichen Kosten dar: „*We pay it to ourselves*“. Zwar sind Steuerzahler und Staatsgläubiger nicht die gleichen Personen, doch betrifft das nur die *interpersonellen*, nicht aber die *intertemporalen* Verteilungseffekte der Staatsverschuldung.

Diese Überlegungen zeigen bereits, daß die Finanzpolitik kurzfristige konjunkturelle und langfristige strukturelle Maßnahmen miteinander verknüpfen muß. Eine solche Kombination erscheint nicht nur mit Blick auf die Konsolidierung struktureller Defizite sinnvoll. Sie kann zudem dazu dienen, die Angebotsbedingungen zu verbessern, um die strukturelle Arbeitslosigkeit auch direkt zu bekämpfen<sup>1</sup>.

### 3 Finanzpolitik zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit

In einer weiten Abgrenzung ist derjenige Teil der Arbeitslosigkeit struktureller Natur, der nicht auf vorübergehende Konjunkturerbrüche sowie friktionelle und saisonale Faktoren zurückzuführen ist. Allerdings werden dabei sehr heterogene gesamt- und teilwirtschaftliche Sachverhalte zusammengefaßt. Im folgenden können nur einige ausgewählte strukturelle Aspekte des Arbeitsmarktes mit Bezug zur Finanzpolitik behandelt werden.

#### 3.1 Hysteresiseffekte und inflexible Arbeitsmärkte

Die bereits angesprochene strukturelle Arbeitslosigkeit infolge von Hysteresiseffekten ist ein gesamtwirtschaftliches Phänomen. Es handelt sich im wesentlichen um *wachstumsdefizitäre* Arbeitslosigkeit. Infolge der geringen Kapazitätsauslastung gibt es kaum Erweiterungsinvestitionen. Insgesamt ist die Investitionstätigkeit schwach. Daher fällt das Wachstum des Produktionspotentials relativ zum Produktivitätsfortschritt zu gering aus, um die vorhandenen Arbeitskräfte bei normaler Auslastung der Sachkapazitäten zu beschäftigen.

Bei bereits eingetretener Wachstumsschwäche reicht eine rechtzeitig greifende Konjunkturpolitik nicht mehr aus. Es bedarf auch einer Anregung des Potentialwachstums. Dazu kann die Finanzpolitik beitragen, indem sie öffentliche Investitionen mit Vorleistungscharakter forciert und private Investitionen fördert. Letzteres kann über Steuersenkungen, vor allem aber über Abschreibungsvergünstigungen und Investitionszulagen erfolgen. Derartige Maßnahmen haben auch hohe Multiplikatoreffekte, so daß sie für eine Kombination von Nachfrage- und Angebotspolitik prädestiniert sind.

Allerdings lassen sich Hysteresiseffekte nicht allein durch die Finanzpolitik vermeiden. Unabdingbar ist auch eine Erhöhung der kurzfristigen Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte. Eine inflexible Arbeitsmarktordnung und relativ starre Tariflöhne machen die Wirtschaft anfällig für nachfrage- wie angebotsseitige Störungen. Die Märkte reagieren auf negative Schocks vorwiegend mit Mengenänderungen, so daß die Anpassung größtenteils über die Beschäftigung erfolgt. Es kommt zu Sperrklinkeffekten auf dem Arbeitsmarkt, die den treppenförmigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland mit erklären<sup>2</sup>.

Deregulierung (etwa beim Kündigungsschutz) und Flexibilisierung (z.B. durch gewinnabhängige Entlohnung) können dieses Problem zweifellos entschärfen. Ein solcher Flankenschutz würde die Erfolgsaussichten der Makropolitik verbessern. Man kann das natürlich auch um-

<sup>1</sup> Strukturelle Arbeitslosigkeit hat nichts mit strukturellen Defiziten zu tun. Der Begriff „strukturell“ signalisiert in beiden Fällen nur, daß es sich jedenfalls nicht um konjunkturelle Phänomene handelt.

<sup>2</sup> Vgl. *Sachverständigenrat*, 2002, S. 215.

gekehrt sehen und eine adäquate Makropolitik als notwendige Ergänzung einer Arbeitsmarktreform betrachten. Letztlich kommt es nur darauf an, daß die Angebots- und Nachfrageprobleme in ihrer Interdependenz erkannt und simultan gelöst werden müssen<sup>1</sup>.

### 3.2 Transformationsarbeitslosigkeit infolge der Wiedervereinigung

Ebenfalls auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene liegt die *Transformationsarbeitslosigkeit*. Es handelt sich dabei um den Teil der strukturellen Arbeitslosigkeit, der durch den abrupten Produktionsrückgang sowie den tiefgreifenden Umbruch des gesamten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gefüges in den Transformationsländern entsteht<sup>2</sup>. Auch in Deutschland spielt Transformationsarbeitslosigkeit infolge der Wiedervereinigung eine erhebliche Rolle. Nach dem *Einheitsboom* zwischen 1991 und 1993 kam es zu einem Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität und etwa seit 1996 erweist sich die Entwicklung in den neuen Ländern als Wachstumsbremse.

Eine Reduktion der Transformationsarbeitslosigkeit erfordert generell die Schaffung günstiger Angebotsbedingungen. Dies ist eine primär ordnungs- und tarifpolitische Aufgabe. Auf beiden Gebieten wurden gravierende Fehler gemacht. Schon die Einführung der DM zu einem stark überhöhten Umtauschkurs hat die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft gravierend beeinträchtigt. Hinzu kam die forcierte Angleichung der Löhne und der sozialen Leistungen.

Insbesondere die Lohnpolitik hat in den neuen Ländern versagt. Zwar kann die Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht auf ein generell zu hohes Lohnniveau zurückgeführt werden. Die völlige Abkoppelung der Lohnentwicklung von der Arbeitsproduktivität zu Beginn der 90er Jahre ist aber eine Hauptursache der desolaten Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt.

Die Finanzpolitik konnte diese Fehlentwicklung nicht korrigieren. Im Gegenteil: Die zu schnelle Angleichung der Lebensverhältnisse war auch mit einer starken Ausweitung der sozialen Leistungen und einem deutlichen Anstieg der Abgabenquote verbunden. Die eingetretene Erhöhung der Lohnnebenkosten und die damit verbundene Belastung des Faktors Arbeit ist überwiegend eine Folge der Wiedervereinigung und geht (noch) nicht auf demografische Faktoren zurück<sup>3</sup>. Alles in allem hat die Finanzpolitik dennoch einen erheblichen Beitrag zur Bewältigung der Transformationsarbeitslosigkeit geleistet. Insbesondere der weit fortgeschrittene Aufbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur kann als dauerhaft wachstumsfördernde Errungenschaft angesehen werden.

Weitere Schritte zur Verbesserung der Angebotsbedingungen können zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Zu nennen sind in erster Linie eine durchgreifende Einkommensteuerreform, d.h. eine Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die Rückführung der Lohnnebenkosten und der weitgehende Abbau wett-

<sup>1</sup> Dies ist übrigens keine neue Einsicht. Schon in den 60er Jahren plädierte der deutsche Wirtschaftsminister Karl Schiller für eine Synthese zwischen dem Freiburger Imperativ des Wettbewerbs und der keynesianischen Botschaft der Steuerung der effektiven Gesamtnachfrage.

<sup>2</sup> Vgl. Kausch, Trommershäuser, 1999, S. 5.

<sup>3</sup> Der negative Einfluß auf das Faktorpreisverhältnis wurde durch überzogene Kapitalsubventionen für die neuen Länder noch verstärkt. Sie haben die Einführung kapitalintensiver Produktionsmethoden begünstigt und speziell im Bausektor zu Überinvestitionen geführt. Vgl. Sachverständigenrat, 2002, S. 211.

bewerbsschädlicher Subventionen. Dabei muß darauf geachtet werden, daß die Stärkung der Angebotsseite nicht durch eine Schwächung der Nachfrageseite konterkariert wird. Beispielsweise hilft die Senkung der Lohnnebenkosten nicht viel, wenn die Gegenfinanzierung über höhere Steuern erfolgt.

Generell förderlich für Wachstum und Beschäftigung ist eine stetige und berechenbare Wirtschafts- und Finanzpolitik, die einen stabilen Rahmen für private Investoren schafft. Auf die Bedeutung des Vertrauens in die Finanzpolitik wurde bereits im Zusammenhang mit der Globalsteuerung hingewiesen. Wahrscheinlich ist ein klarer Kurs mit Blick auf die Angebotsbedingungen noch wichtiger. Dies gilt erst recht für „klassische“ Transformationsländer, die solide Rahmenbedingungen auf nahezu allen entscheidenden Feldern der Wirtschaftspolitik noch schaffen müssen.

### 3.3 Mismatcharbeitslosigkeit, Lohndifferenzierung und Sozialhilfe

Strukturelle Arbeitslosigkeit im engeren Sinne ist ein teilwirtschaftliches Phänomen. Es existiert kein globales Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt, sondern es liegen lediglich Ungleichgewichte auf spezifischen Teilarbeitsmärkten vor. Dabei können geeignete Arbeitskräfte auf einzelnen Märkten knapp und gleichzeitig auf anderen Märkten im Überfluß vorhanden sein. Da Arbeitslose und offene Stellen nebeneinander existieren, aber nicht zusammenpassen, spricht man von *Mismatcharbeitslosigkeit*. Sie umfaßt unterschiedliche regionale, branchen- und qualifikationspezifische Varianten.

Ein besonderes Problem stellt der qualifikatorische *Mismatch* im Niedriglohnbereich dar, in dem sich gering qualifizierte Personen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosenquote konzentrieren. In diesem Bereich ist auch der Staat besonders aktiv. Aus sozial- und verteilungspolitischen Gründen werden in den unteren Einkommensklassen diverse Sozialleistungen gewährt. Ihre Ausgestaltung ist aus der Sicht der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber von entscheidender Bedeutung für die finanzielle Attraktivität einer Beschäftigung der gering Qualifizierten.

Als Prototyp einer beschäftigungsfeindlichen sozialpolitischen Maßnahme gilt in Deutschland die *Sozialhilfe*. An diesem Beispiel kann demonstriert werden, daß der Staat in manchen Fällen ungewollt angebotsseitige Beschäftigungsprobleme mit verursacht. Die Sozialhilfe sichert unabhängig von eigenen Anstrengungen das sozialkulturelle Existenzminimum der als bedürftig eingestuftten Empfänger<sup>1</sup>. Dies ist in den vielen Fällen kein Problem, in denen eine Arbeitsaufnahme nicht möglich oder kaum zumutbar ist.

Schwierigkeiten bereiten jedoch die wenig produktiven, aber durchaus arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger. Für diesen Personenkreis lohnt sich die Arbeitsaufnahme nicht, solange sie kaum mehr oder sogar weniger als die Sozialhilfe verdienen. Sie befinden sich in einer *Armutsfalle*, und sie werden diese unter den gegebenen Bedingungen aus eigenem Antrieb nicht verlassen. Ziel einer Reform der Sozialhilfe „muss es sein, dass sich Arbeiten wieder

---

<sup>1</sup> Im Gegensatz dazu wird Arbeitslosengeld nur gewährt, wenn zuvor ein Beschäftigungsverhältnis bestand und Beiträge gezahlt wurden. Die Höhe des Arbeitslosengeldes hat nach empirischen Untersuchungen keinen signifikanten Einfluß auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, wohl aber die Dauer der Anspruchsberechtigung. Dies spricht tendenziell für eine Verkürzung der Bezugsdauer auf höchstens 12 Monate.

mehr lohnt, ohne dabei die existenzsichernde Funktion der Sozialhilfe in Frage zu stellen, das heißt, ohne arbeitswilligen Sozialhilfeempfängern finanzielle Einbußen zuzumuten“<sup>1</sup>.

Abbildung 4 illustriert das Grundproblem in stark vereinfachter Form. Die heutige Sozialhilfe erhöht das Arbeitseinkommen im Prinzip auf das absolut fixierte Sozialhilfeniveau. Da bis zur Transfergrenze unabhängig vom eigenen Arbeitseinkommen das gleiche Nettohaushaltseinkommen erzielt werden kann, besteht in diesem Einkommensbereich keinerlei finanzieller Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Die Transferentzugsrate, die als impliziter Grenzsteuersatz interpretiert werden kann, beträgt 100%. Mit anderen Worten: „Wer einen Euro mehr verdient, dem kürzt der Staat die Unterstützung um einen Euro“<sup>2</sup>.

Das System könnte so reformiert werden, daß sich eine Beschäftigung bei jedem Einkommen lohnt. Dazu muß die Transferentzugsrate gesenkt werden (im Beispiel auf 70%). Dies verschiebt die Transfergrenze *ceteris paribus* nach rechts zu höheren Arbeitseinkommen. Die Sozialhilfe muß daher im unteren Einkommensbereich gesenkt werden, um einen zu starken Anstieg des Transfervolumens zu vermeiden. Diese Absenkung trifft aber von der Idee her nur diejenigen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger, die sich auch unter den veränderten Konditionen einer Arbeitsaufnahme verweigern. Nicht arbeitsfähige Personen sollen weiterhin den bisherigen Sozialhilfesatz erhalten.

Eine solche Reform erscheint prinzipiell geeignet, die Beschäftigung im Niedriglohnsektor zu fördern. Durch die reformierte Sozialhilfe werden geringe Arbeitseinkommen auf ein sozialpolitisch vertretbares Niveau angehoben, ohne die Arbeitsanreize völlig zu eliminieren. Allerdings muß der Staat den arbeitswilligen Sozialhilfeempfängern, die auf dem primären Arbeitsmarkt trotz niedriger Marktlöhne keinen Arbeitsplatz finden, eine Beschäftigung anbieten. Nach den vorliegenden Reformvorschlägen sollen kommunale Beschäftigungsgesellschaften die betreffenden Personen zu gemeinnütziger Arbeit heranziehen oder zu Marktlöhnen an die Privatwirtschaft verleihen<sup>3</sup>.

Die skizzierte Reform der Sozialhilfe ist nur ein Beispiel für die Möglichkeiten des Staates, der strukturellen Arbeitslosigkeit im engeren Sinne entgegenzuwirken. Effiziente Qualifizierungsmaßnahmen zur Erhöhung der Produktivität der ungelernten Arbeitskräfte können das *Mismatch* im Niedriglohnsektor ebenfalls reduzieren. Freilich ist vor überzogenen Erwartungen zu warnen. Einerseits ist es nicht möglich, jedem Arbeitslosen zu helfen. Andererseits werden arbeitsmarktpolitische Reformen ohne Kurskorrekturen in anderen Politikbereichen und nicht zuletzt ohne eine wirkungsvolle Makropolitik keine grundlegende Trendwende auf dem Arbeitsmarkt herbeiführen.

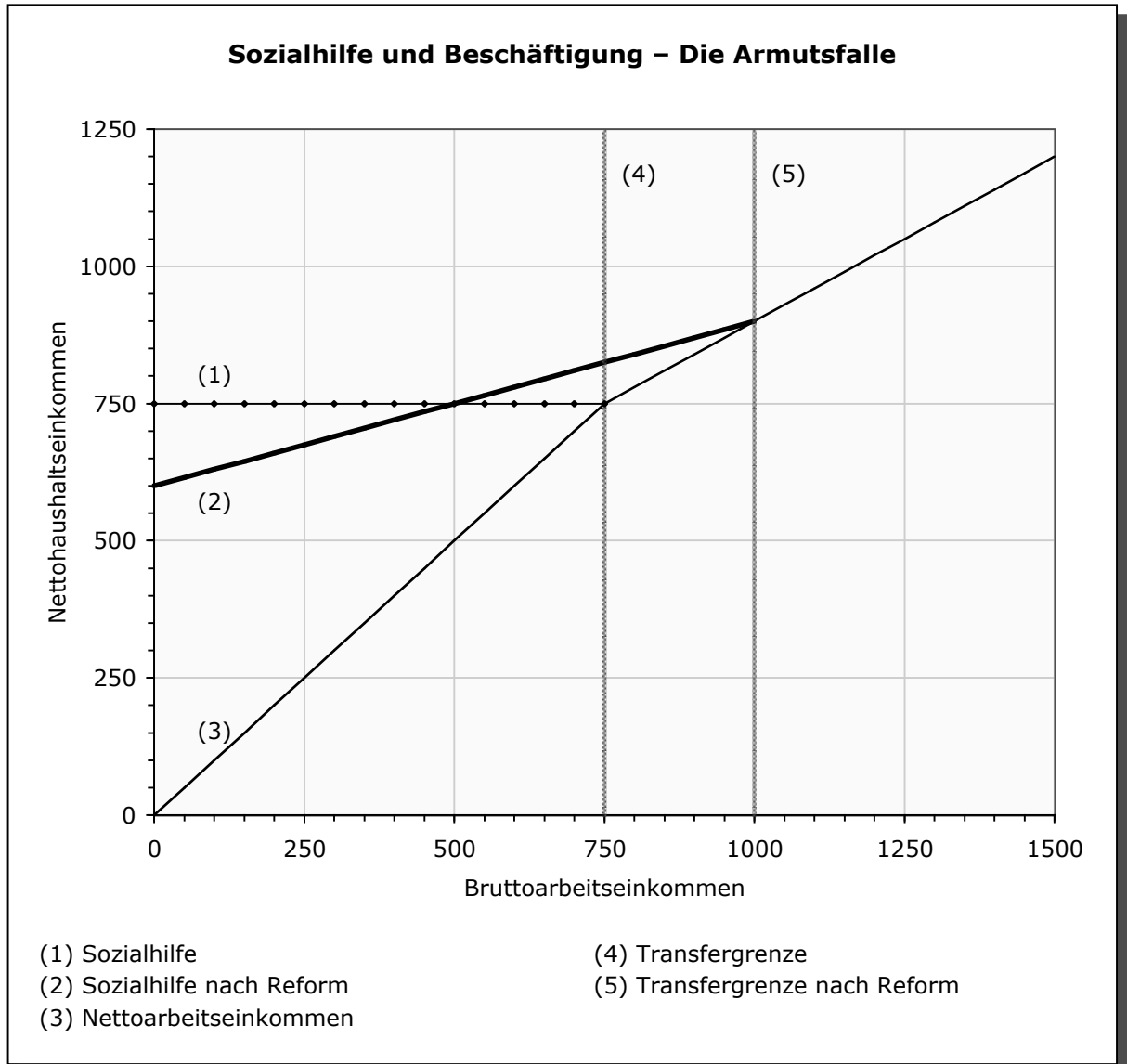
<sup>1</sup> Sachverständigenrat, 2002., S. 12.

<sup>2</sup> ifo Institut, 2002, S. 11.

<sup>3</sup> Vgl. Sachverständigenrat, 2002, S. 257; ifo Institut, 2002, S. 25 ff.



Abbildung 4



## 4 Zusammenfassung

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland hat vielfältige konjunkturelle und strukturelle Ursachen. Ihre Bekämpfung erfordert ein Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche, ein *Policy-Mix* aus Finanz-, Ordnungs-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik. Dabei fällt der Finanzpolitik hauptsächlich die Aufgabe zu, die konjunkturellen Schwankungen von Produktion und Beschäftigung mit Hilfe der Globalsteuerung zu dämpfen.

Das Minimalziel der Finanzpolitik besteht in der Rezession darin, mittels automatischer Stabilisatoren die staatliche Nachfrage aufrechtzuerhalten und die private Nachfrage zu stützen. Darüber hinaus soll der Staat versuchen, durch expansive Maßnahmen aktiv zur Konjunkturstabilisierung beizutragen. Diese Strategie kann nur erfolgreich sein, wenn sie im Konjunkturzyklus symmetrisch angewandt und durch die übrigen Politikbereiche, vor allem durch die Lohnpolitik unterstützt wird.

Antizyklische Finanzpolitik führt in der Rezession zu konjunkturbedingten und antizyklischen Budgetdefiziten, die den Staatshaushalt aber nicht dauerhaft belasten. Allerdings müssen auch die bereits vorhandenen strukturellen Defizite vorläufig hingenommen werden, was derzeit zu Konflikten mit dem europäischen Stabilitätspakt führt. Eine Kombination aus antizyklischer Finanzpolitik und mittelfristigen Konsolidierungsschritten kann dieses Problem in Zukunft entschärfen.

Die Konjunkturstabilisierung dient nicht nur der Begrenzung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit. Sie verhindert bei rechtzeitigem Einsatz zugleich eine strukturelle Verfestigung durch Hysteresiseffekte. Die Finanzpolitik kann der strukturellen Arbeitslosigkeit darüber hinaus durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen entgegenwirken. In Betracht kommen insbesondere eine Förderung der staatlichen und der privaten Investitionstätigkeit sowie eine anreizfreundlichere Gestaltung der staatlichen Abgaben und Transferzahlungen. Dazu gehört aber auch der Verzicht auf kurzatmige und unberechenbare Kurswechsel, die Konsumenten und Investoren verunsichern und damit die wirtschaftliche Entwicklung belasten.

Die hier diskutierten Ansatzpunkte der Finanzpolitik reichen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allein nicht aus. Noch weniger dürfte es aber gelingen, das Problem nach dem „Prinzip Hoffnung“ durch den irgendwann eintretenden Konjunkturaufschwung oder gar durch die demografische Entwicklung zu lösen. Man kann nur hoffen, daß die Chancen einer angebotsseitig flankierten, konsistenten antizyklischen Finanzpolitik doch noch erkannt und umgesetzt werden.

## Literatur

Andel, N., Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Tübingen 1998.

Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 2002, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 51. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg 2003.

[http://www.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg\\_2003/arbeitsmarkt2002/arbeitsmarkt\\_2002\\_gesamt.pdf](http://www.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg_2003/arbeitsmarkt2002/arbeitsmarkt_2002_gesamt.pdf)

ifo Institut, Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst 9/2002.

[http://www.ifo.de/pls/portal30/docs/FOLDER/IFO\\_PORTAL/IFO\\_INSTITUT/PUBLIKATIONEN\\_X\\_PUBLICATIONS/IFO\\_SCHNELLDIENST/SD\\_2002/SD\\_2002\\_VOLLTEXTE/SD09-02TEXTS03.PDF](http://www.ifo.de/pls/portal30/docs/FOLDER/IFO_PORTAL/IFO_INSTITUT/PUBLIKATIONEN_X_PUBLICATIONS/IFO_SCHNELLDIENST/SD_2002/SD_2002_VOLLTEXTE/SD09-02TEXTS03.PDF)

ifo Institut, Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, München 2001, S. 83.

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage1329/Finanzpolitik.pdf>

Kausch, I., Trommershäuser, S., Strategien für Beschäftigung. Eine Best Practice Studie zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern, Eschborn 1999.

<http://www.gtz.de/exnet/deutsch/downloadsDe/Studie.PDF>

Koch, S. u.a., Wege aus der Arbeitsmarktkrise, IAB Werkstattbericht 11/2002.

<http://doku.iab.de/werkber/2002/wb1102.pdf>

Oberhauser, A., Das Schuldenparadox, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 1985, S. 333 ff.

Oberhauser, A., Zurück in die 30er Jahre? Zur Haushaltskonsolidierungsstrategie des SVR, Wirtschaftsdienst 1994/II, S. 101 ff.

European Commission, Public Finances in EMU – 2001, European Economy, No. 3/2001.

[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2001/eers0301\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2001/eers0301_en.pdf)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart 2002.

[http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/02\\_ges.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/02_ges.pdf)

Scherf, W., Budgetmultiplikatoren, Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 1985, S. 349 ff.

Scherf, W., Das Konzept eines Stabilitätspaktes. Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine koordinierte Finanz-, Lohn- und Geldpolitik, in: G. Kleinhenz, G. Kühlewind (Hrsg.), Mehr Beschäftigung in Deutschland: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Ansätze, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 224, Nürnberg 1999, S. 143 ff.

Scherf, W., Konjunkturgerechte Schuldengrenzen für den Stabilitätspakt, ifo Schnelldienst 22/2002, S. 4 ff.

Schettkat, R., Makroökonomischer Kontext: Der Zusammenhang zwischen Produkt- und Arbeitsmärkten, IAB 2000.

<http://doku.iab.de/grauepap/2000/schettkat.pdf>

Zimmermann, K. F., Die globale Krise und der Arbeitsmarkt, IZA Compact 2/2001, S. 10.

[http://www.iza.org/ProductFunctions/publication/compact\\_de/mp\\_entries/1005300929.21/dokumentFile/iza\\_compact\\_d8.pdf](http://www.iza.org/ProductFunctions/publication/compact_de/mp_entries/1005300929.21/dokumentFile/iza_compact_d8.pdf)

*Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für VWL II – Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.*

## Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

- |           |   |
|-----------|---|
| 01 – 1985 | J. K. Brunner, H.-G. Petersen,<br>Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland                          |
| 02 – 1985 | H.-G. Petersen<br>Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung in einfachen makroökonomischen Modellen        |
| 03 – 1986 | F. Hinterberger, K. Müller, H.-G. Petersen<br>„Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen                           |
| 04 – 1986 | M. Hüther<br>Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern. Ein Beitrag zur Finanzgeschichte                  |
| 05 – 1986 | J. Falkinger<br>Wachstum und Sättigung  |
| 06 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland |
| 07 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung   |
| 08 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und Sozialpolitik                                  |
| 09 – 1987 | F. Hinterberger, K. Müller<br>Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990  |
| 10 – 1987 | A. Bohnet, M. Beck<br>Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im Unternehmen  |
| 11 – 1987 | H.-G. Petersen<br>The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models  |
| 12 – 1987 | M. Hüther<br>Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre Konsequenzen   |
| 13 – 1987 | A. Bohnet, N. Penkaitis<br>Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR und den baltischen Unionsrepubliken        |
| 14 – 1988 | H.-G. Petersen<br>Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990     |
| 15 – 1988 | F. Hinterberger<br>Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven   |
| 16 – 1988 | S. Hermann<br>Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem   |
| 17 – 1988 | M. Beck, Th. Luh<br>Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen     |
| 18 – 1988 | H.-G. Petersen<br>Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform   |
| 19 – 1989 | A. Bohnet<br>Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des Neoliberalismus und des Interventionismus      |
| 20 – 1989 | G. Pöll<br>Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung   |

- 21 – 1989 H.-G. Petersen  
Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Economic Perspective
- 22 – 1989 F. Hinterberger, M. Müller, H.-G. Petersen  
Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublik Deutschland
- 23 – 1989 M. Hüther  
Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen
- 24 – 1989 A. Bohnet, J. Clemens  
Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung
- 25 – 1989 F. Hinterberger  
Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung
- 26 – 1989 Th. Nagel  
Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte
- 27 – 1989 K. Müller  
Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie
- 28 – 1989 M. Hüther, M. Müller, H.-G. Petersen, B. Schäfer  
Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany
- 29 – 1989 M. Hüther  
Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee
- 30 – 1990 M. Beck  
Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function
- 31 – 1990 F. Hinterberger  
Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs
- 32 – 1990 M. Heilmann  
Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990
- 33 – 1990 H.-G. Petersen  
Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig
- 34 – 1990 M. Hüther  
Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik
- 35 – 1991 F. Müller, M. Beck  
Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen
- 36 – 1991 F. Hinterberger, M. Hüther  
Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie
- 37 – 1991 F. Hinterberger  
Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung
- 38 – 1991 M. Hüther  
Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen
- 39 – 1991 M. Hüther, H.-G. Petersen  
Taxes and Transfers – Financing German Unification
- 40 – 1991 F. Hinterberger  
Economic Self-Organization and the State
- 41 – 1992 M. Hüther  
Ist die Finanzpolitik noch zu retten?
- 42 – 1992 H. Schmidt  
Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland

43 – 1992	K. Müller Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie
44 – 1993	H.-G. Petersen Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration
45 – 1994	H.-G. Petersen Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie
46 – 1994	Ch. Sowada Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht
47 – 1995	K. Müller Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
48 – 1997	W. Scherf Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?
49 – 1997	A. Bohnet Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem
50 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Ursachen der Arbeitslosigkeit und Ansätze zur Beschäftigungspolitik
51 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Fiskalpolitik als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung in Marktwirtschaften
52 – 1998	Martin T. Bohl Testing the Long-Run-Implications of the Neoclassical Stochastic Growth Modell: A Panel-Based Unit Root Investigation for West German Länder 1970-1994
53 – 1998	W. Scherf Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform?
54 – 1998	W. Scherf Einkommen, Vermögen und Verteilung aus makroökonomischer Sicht
55 – 1998	A. Bohnet, S. Heck Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der Vereinigung
56 – 2000	W. Scherf Orientierungsgrößen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Nominallohnpolitik
57 – 2000	I. Bischoff und K. Hofmann Rent Seeking als Classroom Game – ein Erfahrungsbericht
58 – 2000	I. Bischoff Industry structure and subsidies – a contribution to the positive theory of subsidization
59 – 2001	W. Scherf Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs
60 – 2001	K. Hofmann und W. Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden
61 – 2001	I. Bischoff und S. Heck Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur – eine empirische Analyse für ausgesuchte Bereiche in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre
62 – 2001	I. Bischoff Determinants of the influence of voters and interest groups on the political decision making process
63 – 2002	I. Bischoff Institutional choice in social dilemmas – an experimental approach
64 – 2003	I. Bischoff Electoral competition in a multidimensional political arena – parallel moves instead of convergence in policy platforms
65 – 2003	R. Weiß, K. Hofmann und E. Damm Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage

- 66 – 2003 Wolfgang Scherf  
Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen
- 67 – 2003 Wolfgang Scherf  
Finanzpolitische Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit