

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Jürgen Kromphardt

Plädoyer gegen die Reduzierung von  
Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik

25. Jg./1992

**3**

## **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 „Schwerpunktheft“, 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](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](mailto: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](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto: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](mailto: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>

# Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik

Jürgen Kromphardt, Berlin\*

In diesem Beitrag wird vor allem untersucht, in welchem Ausmaß arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigung beitragen können. Dabei werden zur Arbeitsmarktpolitik alle Maßnahmen gerechnet, die das Angebot oder die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bzw. auf seinen Teilmärkten und die Beziehungen zwischen ihnen direkt zu beeinflussen versuchen. Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik werden danach gegliedert, ob sie das Angebot oder die Nachfrage beeinflussen wollen oder die Strukturdiscrepanzen zwischen beiden.

Als theoretischer Bezugsrahmen für die Wirkungsanalyse wird die neoklassische Vorstellung über den Arbeitsmarkt verworfen und die keynesianische als zutreffender abgeleitet. Auf dieser Grundlage wird für die Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitsangebots gezeigt, daß sie keinen negativen Einfluß auf die Beschäftigung haben. Die Maßnahmen zur Verringerung des Mismatch führen – wie im einzelnen dargelegt – bei sehr hoher Arbeitslosigkeit (wie z. B. in den neuen Bundesländern) mit großer Wahrscheinlichkeit überwiegend zu einer Umschichtung innerhalb der Gruppe der Beschäftigten, ohne deren Gesamtzahl zu erhöhen.

Entscheidend für die Beschäftigungswirkung sind die Maßnahmen, die zu erhöhter Nachfrage nach Arbeit führen (insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Allerdings ist der Nettoeffekt deutlich niedriger als der Bruttoeffekt und läßt sich kaum quantifizieren.

Da die Arbeitsmarktpolitik mithin nur in begrenztem Umfange überhaupt neue Arbeitsplätze schaffen kann und darunter kaum solche, die so kapitalintensiv und hochproduktiv sind, wie es einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft angemessen ist, schließt der Beitrag mit einem Plädoyer für eine umfassende Beschäftigungspolitik, die stärker, als es derzeit der Fall ist, die Geld- und Fiskalpolitik einbezieht. Dazu wäre es hilfreich, von den derzeitigen Konfliktstrategien wegzukommen und eine Kooperation zwischen den wichtigsten Beteiligten an der Wirtschaftspolitik (Bundesregierung, Bundesbank, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) zu erreichen.

## Gliederung

- 1 Ziele und Ansatzpunkte von Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungspolitik
  - 2 Beschäftigungspolitische Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik
    - 2.1 Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt
    - 2.2 Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitsangebots
    - 2.3 Maßnahmen zur Verringerung des „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt
    - 2.4 Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigtenzahl
  - 3 Konzepte einer umfassenden Beschäftigungspolitik
- Literaturverzeichnis

Durch das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums“ vom Juni 1967 ist die Wirtschaftspolitik verpflichtet, als eines der vier gesamtwirtschaftlichen Ziele das Ziel „hohe Beschäftigung“ zu verfolgen. Die Reaktion der Bundesregierung auf die Verschlechterung der Beschäftigungssituation seit Beginn der 80er Jahre zeigt jedoch, daß

solchen Situationen derzeit in Deutschland vor allem mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begegnet wird, während die übrigen beschäftigungspolitischen Maßnahmen nur eine wenig bedeutende Rolle spielen. Auch bei den Maßnahmen zur Linderung der katastrophalen Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland nach der Währungs- und Wirtschaftsunion werden viel mehr öffentliche Mittel für Arbeitsmarktpolitik aufgewendet als z. B. für Investitionsförderung.

In diesem Beitrag wird untersucht, in welchem Umfang arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigung beitragen können. Anschließend wird dafür plädiert, die derzeitige Schwerpunktsetzung zu verändern und einer am Güter- und Geldmarkt ansetzenden Beschäftigungspolitik wieder ein größeres Gewicht zu verleihen.

## 1 Ziele und Ansatzpunkte von Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungspolitik

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besteht das Ziel der Beschäftigungspolitik darin, die Zahl der Beschäftigten zu erhöhen. Zwar ließe sich die Arbeitslosigkeit auch durch Verringerung des Arbeitsangebots reduzieren, doch könnte dies mit dem im Stabilitätsgesetz ebenfalls genannten Ziel des „angemessenen Wachstums“ kollidieren, weswegen man entsprechende Maßnahmen nicht der Beschäftigungspolitik zuordnen sollte. H. K. Schneider (1977) verbindet die Beschäftigungspolitik sogar durchgängig mit der

\* Prof. Jürgen Kromphardt ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

Konjunkturpolitik und verpflichtet sie damit auf alle übrigen im Stabilitätsgesetz aufgeführten gesamtwirtschaftlichen Ziele.

Beschäftigungspolitische Maßnahmen können danach untergliedert werden, ob sie am Gütermarkt, am Geldmarkt oder am Arbeitsmarkt ansetzen. Im letztgenannten Fall sind sie zugleich Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die man als Summe aller Maßnahmen definieren kann, die das Angebot oder die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (bzw. auf einem oder mehreren Teilarbeitsmärkten) und die Beziehungen zwischen ihnen direkt zu beeinflussen versuchen. In diese Richtung geht die Definition der Arbeitsmarktpolitik bei Mertens/Kühl (1977, S. 279):

*„Arbeitsmarktpolitik ist die Summe aller Regelungen, Einrichtungen und Aktivitäten, welche die generellen Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf den externen und betriebsinternen Arbeitsmärkten und zwischen ihnen beeinflussen sollen.“*

Diese Definition betont besonders die Beeinflussung der Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage. Auch Mettelsiefen/Seifert (1981) sehen darin offenbar einen Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik; denn sie beklagen „eine analytisch unzureichende Trennung zwischen arbeitsmarkt- und beschäftigungstheoretischer Betrachtung“ und stellen anschließend fest (S. 381):

*„Mit der fortschreitenden Erkenntnis der Notwendigkeit einer strukturbezogenen, selektiven Arbeitsmarktsteuerung ‚emanzipierte‘ sich die Arbeitsmarktpolitik zugleich immer stärker von der globalen, auf bloße Volumensteigerung bedachten Beschäftigungspolitik.“*

Hieraus wird auch deutlich, daß die Arbeitsmarktpolitik zum Teil andere Ziele verfolgt als die Beschäftigungspolitik, weil sie sich auch sozialen Zielen verpflichtet fühlt, wie z. B. der gezielten Unterstützung besonderer Problemgruppen des Arbeitsmarktes.

Diese Trennung von Niveau- und Strukturaspekt wird verständlich(er), wenn man berücksichtigt, daß der Begriff der Arbeitsmarktpolitik schon in den Zeiten der Voll- und Überbeschäftigung insbesondere von der OECD ausgearbeitet wurde (unter dem bezeichnenden englischen Stichwort „manpower policy“), als es kaum Niveauprobleme auf dem Arbeitsmarkt gab, wohl aber Strukturprobleme.

Alle beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die beim Gütermarkt oder beim Geldmarkt ansetzen und den Arbeitsmarkt daher nur indirekt, – wenn auch möglicherweise viel gravierender als die Arbeitsmarktpolitik selbst – beeinflussen, gehören nicht zur Arbeitsmarktpolitik.

Ungeklärt ist bei diesen Definitionen die Zuordnung der Lohnpolitik. Obwohl die Nominallöhne sich eindeutig auf dem Arbeitsmarkt bilden, beeinflussen sie die Lage der Angebots- bzw. Nachfragekurve nach Arbeit nicht. Sie haben auch – soweit es um das Lohnniveau geht – nichts mit einer „strukturbezogenen, selektiven Arbeitsmarktsteuerung“ zu tun; aber sie beeinflussen die „Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage“.

Für die Zuordnung der Lohnpolitik kann die Trennung von Niveau- und Strukturproblemen Richtschnur sein: Maßnahmen zur Beeinflussung der Lohnstruktur rechnen demnach zur Arbeitsmarktpolitik, Änderungen des Lohnniveaus dagegen nicht, zumal das Reallohnniveau, das in der beschäftigungspolitischen Diskussion die entscheidende Rolle spielt, sich nicht allein auf dem Arbeitsmarkt

bildet, denn die Güterpreise, auf die das Nominallohniveau zu beziehen ist, bilden sich auf dem Gütermarkt.

## **2 Beschäftigungspolitische Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik**

Nachdem die Beziehungen zwischen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungspolitik geklärt sind, kann die Frage untersucht werden, welchen beschäftigungspolitischen Beitrag erstere leisten kann. Dafür ist es erforderlich, ihre verschiedenen Instrumente im einzelnen zu betrachten; in Deutschland handelt es sich dabei um folgende:

- 1) Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit
  - a) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
  - b) Förderung von Fortbildung und Umschulung
  - c) Förderung der Arbeitsaufnahme
  - d) Förderung der beruflichen Rehabilitation
  - e) Kurzarbeitergeld
  - f) Förderung der ganzjährigen Beschäftigung im Baugewerbe
  - g) Berufsberatung und Vermittlung
  - h) Bekämpfung der illegalen Beschäftigung i) Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe
- 2) Weitere Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Kühl 1987, S. 357 f.)
  - a) Regelungen über das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben (u. a. flexible Altersgrenze sowie Vorruhestandsregelungen)
  - b) Befristete Arbeitsverträge gemäß Beschäftigungsförderungsgesetz
  - c) Tarifliche Regelungen zur Lohnstruktur
  - d) Tarifliche Regelungen über die Arbeitszeit
  - e) Regionale kommunale, betriebliche und alternative Arbeitsmarktinitiativen

Dabei entfällt der größte Teil der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit auf die Zahlungen von Arbeitslosengeld und -hilfe (1989: 66% von 38,7 Mrd. DM; 1991: 51% von 67,4 Mrd. DM Haushaltssoll für die alten und neuen Bundesländer – Angaben der Bundesanstalt für Arbeit gemäß Tabelle I in Kühl, 1992).

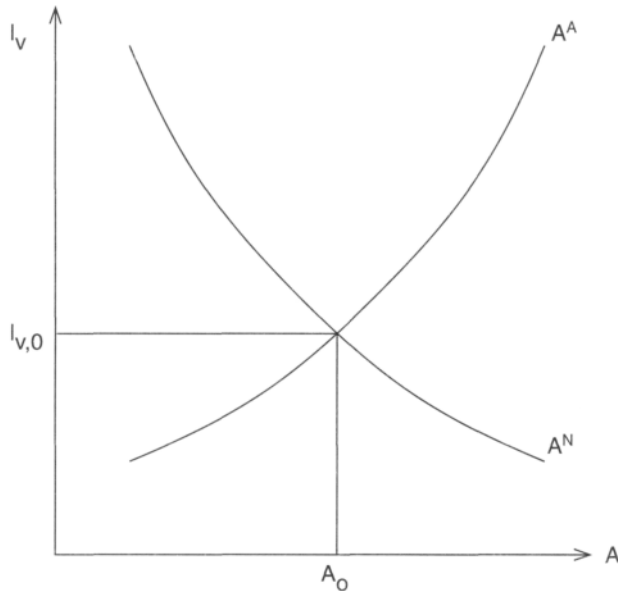
Die aufgeführten Instrumente (abgesehen von 2e, für die generelle Aussagen schwierig sind) werden im folgenden in drei Kategorien aufzuteilen versucht, nämlich in Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitsangebots, zur Verringerung des „Mismatch“ zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sowie zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage, und es wird dann untersucht, welchen Beitrag zur Beschäftigungspolitik sie leisten können. Dafür ist in Abschnitt 2.1 zunächst zu diskutieren, wie die theoretische Grundlage einer solchen Untersuchung aussehen kann.

### **2.1 Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt**

Für die Betrachtung des Arbeitsmarktes stehen zwei konträre Konzeptionen zur Verfügung, die neoklassische und die keynesianische. Die Beschäftigungswirkung der zu behandelnden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hängt entscheidend davon ab, von welcher der beiden Konzeptionen die Realität grundsätzlich richtig beschrieben wird. Deshalb seien beide für den einfachen Fall homogener Arbeit dargestellt.

In der neoklassischen Konzeption des Arbeitsmarktes hat die Nachfrage nach Arbeit ( $A^N$ ) bei einem gegebenen Stand der Technik wegen des abnehmenden Grenzprodukts der Arbeit einen fallenden Verlauf. Das Arbeitsangebot ( $A^A$ ) steigt mit steigendem Reallohnsatz ( $I_v$ ), weil es für den Arbeitsanbieter lohnender wird zu arbeiten, statt Freizeit zu genießen (er wird daher Freizeit durch Arbeit substituieren).

Abbildung 1: Neoklassischer Arbeitsmarkt



Beim Gleichgewichtslohn  $I_{v,0}$ , bei dem Angebot und Nachfrage übereinstimmen, der Arbeitsmarkt also geräumt ist, ergibt sich die Beschäftigung  $A_0$ . Jede Verschiebung der  $A^A$ -Kurve nach links oder nach oben führt dann zu einer Verringerung der Beschäftigung.

Der neoklassische Arbeitsmarkt entspricht jedoch nicht der Realität. Beim Arbeitsangebot wird nur der Substitutionseffekt berücksichtigt: Sinkt der Reallohn, arbeitet man weniger, weil die Opportunitätskosten der Freizeit geringer werden. Mit anderen Worten: der Verzicht auf Freizeit wird weniger belohnt, also bleibt man länger zu Hause. Manche können es sich leisten, so zu reagieren! Viele aber brauchen ihren Arbeitslohn zum Lebensunterhalt für sich und häufig auch für ihre Familie, und dann führt ein sinkender Reallohn dazu, daß man länger arbeiten muß, um den Monatsverdienst konstant zu halten (= Einkommenseffekt).

Empirische Studien (s. Franz, 1991, S. 82 ff.) für die USA deuten daraufhin, daß der Einkommenseffekt bei Männern den Substitutionseffekt überwiegt, bei Frauen dagegen nicht. Dabei ist die Reaktion der Frauen von ihrem Status abhängig. Dies zeigen Schätzungen für Deutschland (für das Verhalten von deutschen Männern gibt Franz keine Ergebnisse an): Bei verheirateten Frauen dominiert in mehreren Berechnungen der Substitutionseffekt sehr stark den Einkommenseffekt; bei unverheirateten Frauen, für die nur eine einzige Schätzung vorliegt, dominiert er ebenfalls, hat aber ein negatives, also nicht der theoretischen Überlegung entsprechendes Vorzeichen (Es fragt sich, ob hier die Gesamtreaktion zutreffend auf Einkommens- und Substitutionseffekt aufgeteilt wurde).

Ordnet man die Erwerbstätigen nach der Höhe ihrer Einkommen, so erscheint plausibel, daß der Einkommensef-

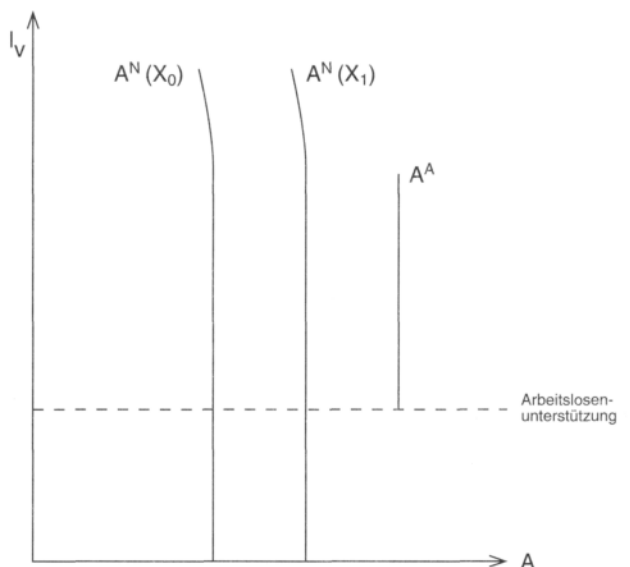
fekt um so stärker ins Gewicht fällt, je niedriger der Reallohn ist. Da Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe gezahlt werden, gibt es eine Untergrenze für den Reallohn, bei dem die Individuen zu arbeiten bereit sind. Angesichts der Höhe dieser Zahlungen liegt diese Untergrenze bei fast allen Arbeitsplätzen unterhalb der herrschenden Lohnsätze.

Empirische Untersuchungen über die relative Bedeutung von Substitutions- und Einkommenseffekt in Abhängigkeit vom Einkommen der einzelnen Individuen liegen offenbar nicht vor. Sie sind für die gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebotskurve auch nicht unbedingt erforderlich, weil bei makroökonomischer Betrachtung die relevante Frage lautet: Wie ändert sich das Arbeitsangebot, wenn das Realeinkommen aller Haushalte steigt oder fällt? Wegen der Dominanz des Einkommenseffekts bei US-amerikanischen Männern ist es gerechtfertigt, die gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebotskurve senkrecht zu zeichnen (es wäre sogar ein steil fallender Verlauf möglich).

Auch die  $A^N$ -Kurve enthält nur die halbe Wahrheit; denn ein Unternehmer wird bei sinkendem Reallohn nur dann mehr Arbeit nachfragen, wenn er die zusätzlich erzeugten Produkte auch mit Gewinn verkaufen kann. Es gibt also zwei Bestimmungsgründe für die Arbeitsnachfrage, und es ist notwendig, beide explizit zu machen, nämlich den Reallohn und die erwartete Nachfrage. Der Unternehmer wird seine Produktion in Höhe der erwarteten Nachfrage planen und die dafür erforderlichen Arbeitskräfte einstellen. Allerdings wird er nur die Mengen produzieren, die er beim jeweils herrschenden Reallohn mindestens kostendeckend produzieren kann. Daher ist auch der Reallohn wichtig: Je höher der Reallohn, desto größere Teile der Produktion werden unrentabel, so daß die bestehende Nachfrage immer weniger gedeckt wird; dementsprechend sinkt die Nachfrage nach Arbeit mit steigendem Reallohn. Allerdings fällt der Reallohn um so weniger ins Gewicht, je niedriger er ist, so daß die Arbeitsnachfragekurve für eine gegebene erwartete Nachfrage nach unten immer steiler wird.

Aus diesen Überlegungen resultiert die folgende Darstellung des Arbeitsmarktes, die als keynesianisch bezeichnet werden kann, weil sie die Rolle der Güternachfrage berücksichtigt.

Abbildung 2: Keynesianischer Arbeitsmarkt



Im Zeitablauf verschieben sich die zu den verschiedenen Produktionsniveaus gehörenden  $A^N$ -Kurven ( $X_0$ ,  $X_1$  usw.) nach links, weil bei steigender Arbeitsproduktivität die gleiche Produktmenge weniger Arbeitseinsatz benötigt. Wie sich die Beschäftigung ändert, hängt von zwei Faktoren ab, nämlich der Produktivitätssteigerung einerseits, der Produktionssteigerung andererseits.

Aus Abbildung 2 wird deutlich, daß Vollbeschäftigung nur möglich ist, wenn die Unternehmer eine genügend hohe Nachfrage erwarten. Sind diese Erwartungen zu niedrig, besteht eine Lücke zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeit. Die Anbieter auf dem Arbeitsmarkt sind dann mengenbeschränkt, genauso wie die Anbieter auf den Gütermärkten. Die Bedeutung dieser Mengenrestriktionen zur Erklärung der Arbeitslosigkeit ist naturgemäß im Zeitablauf unterschiedlich. Empirische Studien für die westdeutsche Wirtschaft kommen zu dem Ergebnis, daß ein erheblicher Teil der Zunahme der Arbeitslosigkeit in den frühen 80er Jahren auf den Mangel an Güternachfrage zurückgeführt werden muß. Nach der Analyse von Franz/Smolny (1992) dominierte diese Ursache der Arbeitslosigkeit auch 1974 bis Mitte 1978 (s. auch unten, Abbildung 4). Anschließend entstand – u. a. aufgrund der vorher unterlassenen Investitionen – ein Mangel an Sachkapital und dadurch ein zu geringes Angebot an Arbeitsplätzen.

Abbildung 2 zeigt zugleich, daß es bei Vorliegen von Mengenrestriktionen auf dem Arbeitsmarkt keinen Gleichgewichtslohn gibt, der Angebot und Nachfrage in Übereinstimmung bringt. Dies gilt auch dann, wenn man die erwartete Nachfrage nach Gütern (und damit die Nachfrage nach Arbeit) nicht mehr – wie in Abbildung 2 – exogen vorgibt, sondern die Möglichkeit einbezieht, daß Änderungen des Reallohnlevels die Absatzerwartungen der Unternehmer beeinflussen. Im Rahmen der „Neoklassischen Synthese“ ist bekanntlich mit Hilfe des „Pigou-Effekts“ und des Zins-effekts (auch als „Keynes-Effekt“ bezeichnet) zu zeigen versucht worden, daß Reallohnsenkungen die Güternachfrage genau in dem Ausmaß erhöhen, das notwendig ist, um die Mehrproduktion der gemäß der neoklassischen Arbeitsmarktanalyse zusätzlich eingestellten Arbeitskräfte verkaufen zu können. Eine genaue Analyse der Kreislaufwirkungen sinkender Reallohne, wie sie Keynes im 19. Kapitel seiner „General Theory“ vorgenommen hat, zeigt jedoch, daß hier willkürlich zwei von insgesamt acht Kromphardt, 1986, sowie Hagemann, 1988), die zum Teil in positiver, zum Teil in negativer Richtung auf die Absatzerwartungen und die Beschäftigung einwirken.

Da es also bei Mengenrestriktionen keinen markträumenden Gleichgewichtslohn gibt, wird die Rolle der Tarifparteien bei der Lohnbildung deutlich: Bei unbeschränkter Konkurrenz der Arbeitnehmer untereinander besteht die Gefahr, daß sich der Reallohn für einfache Arbeit am Niveau der Sozialhilfe orientiert (die Höhe der Arbeitslosenunterstützung könnte keine eigenständige Rolle spielen, da sie an die Lohnhöhe gekoppelt ist), ohne daß die Beschäftigungssituation sich dadurch verbesserte. Die Ausschaltung des Preiswettbewerbs unter den Arbeitnehmern mittels kollektiver Tarifverträge eröffnet dagegen die Möglichkeit, das Reallohnniveau für einfache Arbeit vom Sozialhilfeniveau abzukoppeln und langfristig an der Produktivitätsentwicklung zu orientieren. Außerdem kann die kollektive Lohnbildung dazu beitragen, das Nominallohnniveau zu stabilisieren.

## 2.2 Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitsangebots

In diese Gruppe gehören Maßnahmen, mit deren Hilfe die Situation auf dem Arbeitsmarkt in einer Situation des Angebotsüberschusses verbessert werden soll, indem das Arbeitsangebot reduziert wird. Mit diesen Maßnahmen wird zwar keine Beschäftigungswirkung angestrebt; es ist aber zu fragen, ob die Angebotsverringerung nicht ungewollte negative Auswirkungen auf die Beschäftigung hat.

Die wichtigsten Maßnahmen aus dieser Gruppe betreffen Regelungen, mit denen es dem Arbeitnehmer leichter bzw. attraktiver gemacht wird, vor Erreichen der Altersgrenze aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Dazu gehören: die flexible Altersgrenze mitsamt der – versicherungsmathematisch gesehen – Begünstigung derer, die vor dem 65. Lebensjahr „in Rente“ gehen; die im Beschäftigungsförderungsgesetz getroffene Regelung, wonach über 58 Jahre alte Arbeitnehmer Arbeitslosenunterstützung beziehen können, ohne daß sie für Arbeitsvermittlungen zur Verfügung stehen, wenn sie sich verpflichten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Rente zu gehen, sowie die besonderen Vorruhestandsregelungen in Ostdeutschland.

Auch die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, die erst 1985 in das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) als Ziel aufgenommen wurde, dient der Verringerung des Arbeitsangebots: In § 227 a Abs. 1 AFG wird ein Arbeitgeber unter Strafe gestellt, der einen nichtdeutschen Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die „in einem augenfälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben“, und in Abs. 2 ein Arbeitgeber, der mehr als fünf nichtdeutsche Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis mindestens 30 Kalendertage beschäftigt.

Mit § 227 a AFG soll die regelmäßige Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne Erlaubnis unterbunden werden. Die aus dem Zeitpunkt der Einfügung (1975) bzw. der Neufassung (1985) dieser Vorschrift verständliche Zielsetzung besteht also darin zu erreichen, daß eine gegebene Nachfrage nach Arbeit auf im Inland wohnende Arbeitskräfte mit Arbeitserlaubnis konzentriert wird.

Mit § 227 a Abs. 1 AFG wird zugleich ein Ziel verfolgt, das auch mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung deutscher Arbeitnehmer angestrebt wird, nämlich zu verhindern, daß die Arbeitsbedingungen der legal Beschäftigten durch illegal Beschäftigte ausgehöhlt werden, und daß Unternehmen, die zu solchen Bedingungen beschäftigen, gegenüber der Konkurrenz einen unbilligen Vorteil erlangen und ungerechtfertigte Gewinne einstreichen können. Außerdem werden hier fiskalische Interessen verfolgt: Arbeitnehmer und Arbeitgeber sollen die gesetzlichen Steuern und Abgaben zahlen.

Schwierig zu entscheiden ist in dieser Kategorie nur, ob und wie sich die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung auf das Angebot an Arbeit auswirkt. Die Einführung dieser Leistungen verfolgte ein anderes Ziel: Sie wurden eingeführt, um von Arbeitslosigkeit betroffene, vorher abhängig Beschäftigte finanziell abzusichern und ihnen zumindest für eine gewisse Zeit Rechtsansprüche auf bestimmte Zahlungen zu geben, damit sie nicht sofort – und bei nicht zu langer Arbeitslosigkeit überhaupt nicht – auf Sozialhilfe angewiesen sind, die nur bei Bedürftigkeit gewährt wird.

Derartige Unterstützungszahlungen haben zur Folge, daß arbeitslose Arbeitnehmer nicht gezwungen sind, jede

Arbeit zu jedweden Lohnsatz anzunehmen, nur um sich und ihrer Familie das Existenzminimum zu sichern. Hypothesen darüber, welche Konsequenzen dies für die Entscheidungen der Arbeitnehmer über die Wiederaufnahme ihrer Erwerbstätigkeit haben kann, hat insbesondere die „Suchtheorie der Arbeitslosigkeit“ aufgestellt. Der Grundgedanke besteht darin, daß jemand, der einen Arbeitsplatz sucht und der nicht gezwungen ist, den erstbesten angebotenen Arbeitsplatz anzunehmen, die Vorteile des Weitersuchens (Chance, einen besser bezahlten Arbeitsplatz zu finden) und dessen Nachteile (entgangenes Nettoeinkommen während des Weitersuchens, Unsicherheit über das künftige Einkommen, negativer Einfluß auf das soziale Ansehen) gegeneinander abwägt. Die Höhe des entgangenen Nettoeinkommens entspricht der Differenz zwischen dem Einkommen, das der Suchende auf einem ihm angebotenen Arbeitsplatz verdient hätte, und den Lohnersatzleistungen, die er als Weitersuchender erhält. Je höher die Leistungen, desto geringer sind die entgangenen Nettoeinkommen, und desto länger wird die Suchphase ausgedehnt.

Grundlage dieser Analyse des Suchprozesses ist die Annahme begrenzter Information über vorhandene Arbeitsplätze, über deren Vergütung und deren sonstige Arbeitsbedingungen. Je überschaubarer der Arbeitsmarkt und je besser organisiert die Arbeitsvermittlung, desto weniger werden die dargelegten Überlegungen zu einer Verlängerung des Suchprozesses führen. Daher ist es vielleicht erklärlich, daß empirische Untersuchungen über die USA überwiegend einen positiven Zusammenhang zwischen Höhe der Arbeitslosenunterstützung und Dauer der Arbeitslosigkeit ermitteln (vgl. Stobernack, 1991), während für Deutschland die Ergebnisse nicht zu dieser passen. So ermitteln König/Franz (1986, S. 230), daß in der westdeutschen Wirtschaft die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei den Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben, deutlich länger ist als bei den Empfängern von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Die Zusammenhänge sind offenbar konträr zu den theoretischen Überlegungen; vermutlich ist die Wirkungsrichtung entgegengesetzt: Wer lange arbeitslos ist, hat keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld und – bei fehlender Bedürftigkeit – auch nicht auf Arbeitslosenhilfe, oder hat solche Ansprüche noch nicht erwerben können (dies gilt insbesondere für Jugendliche).

Insgesamt ist mithin fraglich, ob die Arbeitslosenunterstützung das tatsächlich verfügbare (effektive) Angebot an Arbeit verringert bzw. verteuert oder nicht. Unabhängig von der Antwort auf diese empirische Frage läßt sich generell sagen: Wenn der keynesianische Arbeitsmarkt in Abbildung 2 die Realität im Kern richtig widerspiegelt und wenn das Defizit an Arbeitsnachfrage beträchtlich ist, dann hat die Verringerung des Arbeitsangebots, insb. durch vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und durch die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, keinen negativen Einfluß auf die Beschäftigung. Dasselbe gilt für die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, solange sie nicht dazu führt, daß die geforderten Reallöhne in den oberen Bereich geraten, in dem die Nachfrage nach Arbeit negativ vom Reallohn abhängt.

### 2.3 Maßnahmen zur Verringerung des „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt

Viele der aufgeführten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind darauf gerichtet, Personen, die einen Arbeitsplatz suchen, für einen vorhandenen freien Arbeitsplatz zu

qualifizieren, damit der „Mismatch“ von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage verringert werden kann, also die fehlende Übereinstimmung zwischen den Charakteristika der angebotenen Arbeitsplätze und der arbeitssuchenden Arbeitskräfte. Dies gilt für die Förderung von Fortbildung, Umschulung, Arbeitsaufnahme und beruflicher Rehabilitation sowie für die Berufsberatung und -Vermittlung. Durch solche Maßnahmen kann die Beschäftigung nur ansteigen, wenn freie Arbeitsplätze vorhanden sind, die Verbesserung des Arbeitsangebots also nicht wegen fehlender Arbeitsnachfrage ohne Beschäftigungswirkung bleibt. Daher hängt auch die beschäftigungspolitische Bedeutung dieser Maßnahmen von der gesamtwirtschaftlichen Situation ab: Je niedriger die Arbeitslosigkeit in einer Volkswirtschaft ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß eine offene Stelle nicht besetzt werden kann, weil es zwar Arbeitslose gibt, aber nur solche, die den Ansprüchen, die an den Inhaber dieser Stelle gestellt werden (müssen), nicht entsprechen. Bei sehr hoher Arbeitslosigkeit dagegen fällt es bei den meisten offenen Stellen leichter, einen geeigneten Bewerber zu finden. Für die Arbeitgeber wird durch diese Maßnahmen die Beschäftigung qualifizierter Mitarbeiter insofern kostengünstiger, als sie deren Weiterbildungskosten nicht selber tragen müssen.

Krupp (1988) sieht allerdings zumindest bei Weiterbildungsmaßnahmen eine Chance erhöhter Beschäftigung auch bei niedriger gesamtwirtschaftlicher Arbeitsnachfrage, und zwar dadurch, daß ein Teil der Absolventen solcher Maßnahmen in die Lage versetzt wird, sich selbstständig zu machen. Von anderen wird die Bedeutung der Qualifikationen für das Entstehen (und Durchsetzen?) von Innovationen hervorgehoben (s. z. B. Aichholzer u. a. 1984; Derenbach 1987). Entsprechende positive Beschäftigungswirkungen sind nicht auszuschließen. Zu bezweifeln ist allerdings, daß sie eine große quantitative Bedeutung erlangen können.

Auch das Kurzarbeitergeld dient bei der im Arbeitsförderungsgesetz vorgesehenen Regelbezugsfrist von sechs Monaten vor allem der Verhinderung bzw. der Verminderung eines „Mismatch“: Das Kurzarbeitergeld wird nämlich gewährt, damit vorübergehende Produktionseinbrüche nicht zu Entlassungen führen; denn dann hätte der Unternehmer nach Überwindung des Produktionseinbruches Schwierigkeiten, die für den Produktionsprozeß erforderlichen Arbeitskräfte wieder einzustellen, weil gerade seine besten Kräfte vermutlich einen neuen Arbeitsplatz gefunden hätten. Dieses Argument verliert allerdings um so mehr an Gewicht, je höher die Arbeitslosigkeit ist, weil es dem betroffenen Unternehmen um so leichter fällt, geeignete Arbeitskräfte zu finden. In einer solchen gesamtwirtschaftlichen Situation tritt dann der beschäftigungspolitische Aspekt in den Vordergrund: Durch Kurzarbeit für viele oder alle Beschäftigten wird der – als vorübergehend angesehene – Rückgang der Nachfrage nach Arbeit auf viele Beschäftigte verteilt, statt daß einige entlassen werden. Der Stand der Beschäftigtenzahl bleibt somit erhalten, Entlassungen werden vermieden.

Wird allerdings von den besonderen Regelungen in § 63 Abs. 4 und § 67 Abs. 2 AFG für „außergewöhnliche Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt“ Gebrauch gemacht und die Bezugszeit auf 12 oder sogar 24 Monate verlängert und wird gar das Kurzarbeitergeld – wie häufig in den ostdeutschen Bundesländern – für eine auf Null Stunden reduzierte Kurzarbeit gezahlt, so hat das Kurzarbeitergeld keine positive arbeitsmarktpolitische Funktion mehr, son-

dem dient der statistischen Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit. Sie hat eher einen negativen Effekt, weil sie die betroffenen Arbeitnehmer in der Illusion wiegt, sie könnten eines Tages wieder ihre bisherige Arbeit im gleichen Betrieb aufnehmen und brauchten sich um Weiterbildung und Umschulung nicht zu bemühen.

Auch die Förderung der Bautätigkeit im Winter dient vor allem der Verringerung eines „Mismatch“, nämlich der Erweiterung des relativ zur Nachfrage knappen Angebots an Bauarbeitern. Durch die Förderung soll die Arbeit am Bau dank einer besseren Verteilung der zu leistenden Arbeitsstunden über das Jahr attraktiver werden. Gleichzeitig soll die Jahresarbeitszeit erhöht werden, so daß das knappe Angebot an Arbeit (in Stunden gerechnet) ausgeweitet wird.

Die Zulassung befristeter Arbeitsverträge im Beschäftigungsförderungsgesetz (von 1985, 1990 verlängert bis Ende 1995) hat ebenfalls nur dann eine beschäftigungspolitische Bedeutung, wenn die Beschäftigungshöhe durch „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt begrenzt ist, und zwar in diesem Fall durch das „Mismatch“ bezüglich einer bestimmten Arbeitsbedingung, nämlich der Gültigkeitsdauer eines Arbeitsvertrages. Die Arbeitgeber möchten in vielen Fällen zunächst einmal (wenn nicht auf Dauer) befristete Arbeitsverträge abschließen, weil sie weder über die Qualität der Einstellungen genügend informiert sind noch den Fortbestand des aktuellen Arbeitskräftebedarfs mit genügender Sicherheit prognostizieren können. Die Arbeitnehmer haben dagegen ein verständliches Interesse an einem dauerhaften Arbeitsverhältnis.

Die Parteien der Regierungskoalition, die im Beschäftigungsförderungsgesetz den Abschluß befristeter Arbeitsverträge für die Dauer von 18 (in neugegründeten Unternehmen bis 24) Monaten in den Jahren 1990-1995 auch dann zugelassen haben, wenn es für die Befristung keinen sachlichen „Befristungsgrund“ gibt, gingen davon aus, daß die unterschiedlichen Interessen und Wünsche von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bezüglich der Befristung dazu führen, daß Einstellungen unterbleiben und offene Stellen unbesetzt bleiben. Bei der Verlängerung des Gesetzes behauptete die Bundesregierung, gestützt auf eine von ihr in Auftrag gegebene Evaluierungsstudie, etwa 50000 Neueinstellungen von Mai 1985 bis April 1987 seien direkt auf die Zulassung befristeter Arbeitsverträge zurückzuführen; außerdem hätte sich die Mehrzahl der befristeten Arbeitsverträge als ein Einstieg in die Dauerbeschäftigung erwiesen, da 56% der Eingestellten in ein Dauerarbeitsverhältnis übernommen worden seien (vgl. WZB, 1990, S. 8). In der Studie wird aber zugleich darauf hingewiesen, daß nach Angaben der befragten Betriebe ein erheblicher Teil der Neueinstellungen unbefristet erfolgt wäre, wenn die erweiterten Befristungsmöglichkeiten nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz nicht bestanden hätten (s. Auer/Büchtemann 1989, S. 6). Gegen die Hoffnungen auf einen größeren beschäftigungspolitischen Effekt der erweiterten Befristungsmöglichkeiten spricht auch die folgende Feststellung von Auer/Büchtemann (ebenda):

*„Entgegen den Hoffnungen der Bundesregierung sind ehemalige Arbeitslose unter den befristet Beschäftigten nur mit rund einem Drittel (31%) und damit nicht häufiger vertreten als unter den mit unbefristetem Arbeitsvertrag eingestellten Arbeitnehmern (34%).“*

Der letzte, noch in diese Gruppe fallende arbeitsmarktpolitische Ansatz besteht in der Durchsetzung von Änderun-

gen der Lohnstruktur mit der Zielsetzung, die sehr ungleichen Relationen von Angebot und Nachfrage auf den einzelnen Teilmärkten einander anzugleichen. Dort, wo der Arbeitsangebotsüberschuß besonders groß ist, soll durch relative Lohnsenkung das Angebot verringert und die Nachfrage erhöht werden, wodurch zugleich auf anderen Teilmärkten der Arbeitsüberschuß erhöht oder – was bei relativ guter Beschäftigung häufiger der Fall sein dürfte – der Nachfrageüberschuß verringert wird. Entsprechende Korrekturen der Tarifverträge werden insbesondere bezüglich der regionalen Lohnstruktur und bezüglich der Lohnrelationen zwischen ungelernter und Facharbeit gefordert, mit dem Hinweis darauf, daß die Arbeitslosenquoten nach Regionen und nach der Qualifikation sehr stark differieren.

Bei der Diskussion solcher Vorschläge stellt sich zunächst die Frage, wie stark auf den einzelnen Teilmärkten Angebot und Nachfrage auf Änderungen der relativen Löhne reagieren. Der regionalen Umschichtung stehen auf der Seite der Arbeitnehmer starke Mobilitätsschranken ökonomischen und außerökonomischen Charakters entgegen. Zur Abwehr einer stärkeren regionalen Lohndifferenzierung, die immobile Arbeitskräfte stark trifft, kann im politischen Raum auf die in Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes genannte „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verwiesen werden. Auch die Reaktion des Arbeitsangebots auf Veränderungen der Lohndifferenzierung nach Qualifikationsstufen dürfte begrenzt sein, sei es, daß es den weniger Qualifizierten an Fähigkeiten oder an Ehrgeiz zur Weiterqualifikation mangelt, daß sie die Vorfinanzierung längerer Ausbildungswege scheuen, daß es schichtenspezifische Unterschiede in der Präferenz für gegenwärtiges Einkommen gibt oder daß nichtmonetäre Kosten und Erträge unterschiedlich bewertet werden.

Unabhängig davon, wie kräftig die Umschichtungsprozesse ausfielen, wenn die Tarifparteien die regionalen oder qualifikationsbezogenen Lohndifferenzen erhöhten, bleibt für die beschäftigungspolitischen Wirkungen solcher Maßnahmen eine Frage offen, die sich bei allen auf Verringerung des Mismatch gerichteten arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten ergibt: Werden nur die Beschäftigungsmöglichkeiten anders über die Teilarbeitsmärkte verteilt oder ergibt sich ein Nettozuwachs an Beschäftigung?

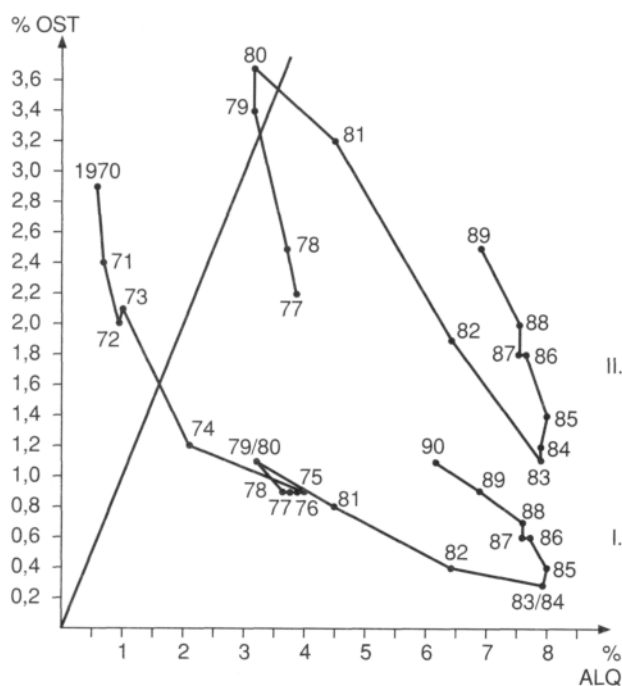
Um hier eine Antwort zu finden, erscheint es mir hilfreich, das Konzept der Beveridge-Kurve (s. Abbildung 3) heranzuziehen. Für die Ermittlung dieser Kurve wird für jedes Jahr eines Beobachtungszeitraums die realisierte Kombination der Zahl offener Stellen und registrierter Arbeitsloser eingetragen. Ermittelt man aus der daraus entstandenen Punktwolke eine (gekrümmte) Regressionslinie, erhält man meistens eine von links oben nach rechts unten fallende konvexe Kurve. Dabei ist in Zeiten guter Konjunktur die Zahl der offenen Stellen hoch, während es relativ wenig Arbeitslose gibt. In der Rezession ist das Verhältnis umgekehrt. Die Zahl der Arbeitslosen und damit der Beschäftigten schwankt also im Konjunkturzyklus, obwohl sich an den Strukturdiskrepanzen (dem „Mismatch“) auf dem Arbeitsmarkt kurzfristig nur wenig ändert. Offenbar stellen die Strukturdiskrepanzen zumindest teilweise kein unüberwindliches Hindernis für die Einstellung von Arbeitnehmern dar, sobald deren Arbeitskraft dringend gebraucht wird. In dieser Situation ziehen es viele Arbeitgeber vor, einen nicht völlig geeigneten Arbeitnehmer einzustellen, statt auf mögliche gewinnbringende Produktion zu verzichten.



Für die westdeutsche Wirtschaft sind für die Jahre 1961 bis 1983 bzw. 1970-1989 Beveridge-Kurven von Franz (1987) und Buttler/Cramer (1991) ermittelt worden, und zwar auf der Grundlage amtlicher und korrigierter Daten. Beide Studien korrigieren die Zahl der offenen Stellen um die relativ niedrige Einschaltungsquote der Arbeitsämter; Franz erhöht darüber hinaus die Arbeitslosenquote um die Stille Reserve, die Arbeitslosen in Umschulungsmaßnahmen, die Kurzarbeiter und die unfreiwillig in ihre Heimatländer zurückgekehrten Nicht-EG-Gastarbeiter. Beide Autoren erhalten mit den amtlichen Zahlen eine Beveridge-Kurve mit geringer Streuung der Einzelwerte; die Verwendung der korrigierten Zahlen vergrößert die Streuung (bei Franz, 1987, S. 313, sogar erheblich).

Im folgenden sind die (korrigierten und nicht korrigierten) Beveridge-Kurven von Buttler/Cramer wiedergegeben, weil sich dort für die Jahre nach 1983 – die Franz noch nicht einbeziehen konnte – eine Verschiebung dieser Kurve nach außen abzeichnet.

**Abbildung 3: Beveridge-Kurven auf der Grundlage der amtlichen offenen Stellen (I) und der korrigierten Zahlen (II)**



Quelle: Buttler/Cramer, 1991, S. 488.

Abbildung 3 zeigt zugleich, daß selbst die nach oben korrigierte Quote der offenen Stellen (OST) seit 1977 nur in zwei Jahren (nämlich 1979 und 1980) die Arbeitslosenquote (ALQ) übertraf und somit keine niveaubedingte Arbeitslosigkeit vorlag. Nur in diesen beiden Jahren hätte also eine Verringerung des Mismatch mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer entsprechenden Erhöhung der Beschäftigung geführt. In allen anderen Jahren ist die Höhe des Beschäftigungseffekts ungewiß; denn da die Gesamtnachfrage nach Arbeit durch das Niveau der Güternachfrage (bzw. des Reallohns nach neoklassischer Theorie) begrenzt ist, kann eine Einstellung aufgrund verringerten Mismatch dazu führen, daß an anderer Stelle jemand entlassen wird, weil sein Arbeitseinsatz nicht mehr für die Produktion gebraucht wird. Auf der anderen Seite entfällt der zusätzlich eingestellte Arbeitnehmer zusätzliche Güternachfrage, so daß die Gesamtnachfrage nach Arbeit steigt. Eine beschäftigungspolitische Wirksamkeit von arbeits-

marktpolitischen Maßnahmen, die den Mismatch verringern, ist also durchaus möglich, aber in ihrer Höhe schwer abzuschätzen.

#### 2.4 Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigtenzahl

Die zu dieser Gruppe gehörenden Maßnahmen zielen direkt auf eine Erhöhung der Zahl der Beschäftigten. Dazu gehört vor allem das Instrument der „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ (ABM), über das die Bundesanstalt für Arbeit verfügt, sowie tarifliche Regelungen zwecks Verkürzung der Jahresarbeitszeit. Solche Arbeitszeitverkürzungen werden von den Gewerkschaften mit dem Ziel gefordert und durchgesetzt, die nachgefragte Zahl von Arbeitsstunden auf mehr Personen zu verteilen, um so die Zahl der Beschäftigten zu erhöhen.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ist allerdings umstritten, ob die Arbeitszeitverkürzung dieses angestrebte Ziel erreicht. Auf diese Diskussion will ich an dieser Stelle aus vier Gründen nicht eingehen:

- Erstens sind Vereinbarungen über die Arbeitszeit Angelegenheit der Tarifparteien und nicht der staatlichen Wirtschaftspolitik, die darauf nur mittelbar Einfluß nehmen kann.
- Zweitens würde diese Diskussion schon aus Platzgründen den Rahmen dieses Beitrages überschreiten.
- Drittens habe ich meine – von der Mehrheitsmeinung der Wirtschaftswissenschaftler abweichende – positive Meinung über die beschäftigungsfördernden Wirkungen von Arbeitszeitverkürzungen an anderer Stelle dargelegt (Kromphardt 1987, 1992).
- Viertens stehen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen derzeit im Vordergrund des Interesses, weil sich die Arbeitsmarktpolitik in den ostdeutschen Ländern derzeit in erheblichem Umfang auf ABM stützt. So sind dort derzeit (Stand Juni 1992) 401900 Personen via ABM beschäftigt (bei gleichzeitig 417400 Personen in Kurzarbeit und 509300 in Fortbildung und Umschulung (Monatsberichte der Deutschen Bundesbank).

Der unmittelbare Beschäftigungseffekt von ABM läßt sich direkt der Arbeitsmarktstatistik entnehmen. Wie groß aber ist der Gesamteffekt? Die Autorengemeinschaft (1991, S. 633) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung rechnet 40% aufgrund von Multiplikatoreffekten hinzu. Außerdem können ABM die Standortqualität Ostdeutschlands durch Umwelt- und Infrastrukturmaßnahmen verbessern und dadurch Investoren anlocken. Auf der anderen Seite sind negative Beschäftigungseffekte an anderer Stelle gegenzurechnen. Zum Einstieg in diese Problematik sei daran erinnert, daß gemäß § 91 AFG durch ABM solche Maßnahmen gefördert werden können, die im öffentlichen Interesse liegen. Ist der Träger der Maßnahme eine juristische Person des öffentlichen Rechts, so müssen diese Maßnahmen geeignet sein, „strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten, zu ermöglichen oder zu ergänzen“ oder „die soziale Infrastruktur zu verbessern oder der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt zu dienen“. Der öffentliche Zuschuß zu diesen Maßnahmen darf gemäß § 94 AFG in Arbeitsmarktbezirken mit sehr schlechter Arbeitsmarktlage bis zu 90% des Arbeitsentgelts betragen, und bei Arbeitnehmern, deren „Zuweisung in eine Maßnahme aus arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Gründen in besonderer Weise geboten ist“, bis zu 100%, wenn „der Träger finanziell außerstande ist, einen Teil des Arbeitsentgelts ... zu übernehmen“.

Ausgehend von diesen Regelungen stellt sich die Frage, welcher Teil der ABM als zusätzliche Maßnahmen der Träger bewertet werden können, die ohne die Finanzierung über ABM nicht erfolgt wären. Angesichts der Finanzlage der ostdeutschen Gemeinden und Betriebe spricht einiges dafür, daß viele Arbeiten ohne ABM-Förderung nicht stattfänden. Zwar sind die Aufgaben im Bereich der Strukturverbesserung und der Umweltsanierung enorm, aber bei unzureichenden Finanzmitteln würden sie wohl in geringerem Maße in Angriff genommen. Das schließt nicht aus, daß ein Teil der Arbeiten auch ohne ABM ausgeführt worden wäre. Für diesen Teil treten ABM-Beschäftigte an die Stelle von Beschäftigten der privaten Betriebe, die andernfalls die Aufträge zur Erledigung dieser Arbeiten erhalten hätten. Entsprechende Klagen werden von ostdeutschen Handwerksbetrieben geäußert.

Aber auch der Teil von ABM, der zu zusätzlichen Arbeiten führt, kann nicht als Nettoeffekt gelten. Vielmehr ist nun zu berücksichtigen, welche gesamtwirtschaftlichen Effekte die Finanzierung von ABM über die Bundesanstalt für Arbeit und damit mittelbar über den Bundeshaushalt hat. Allerdings sind entsprechende Effekte dadurch von geringerer Bedeutung, daß die Nettobelastungen der öffentlichen Haushalte durch ABM niedriger sind als die Aufwendungen für ABM; denn die Bundesanstalt bzw. die Gemeinden sparen bei den zusätzlich Beschäftigten Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung (einschließlich der übernommenen Sozialversicherungsbeiträge) sowie an Sozialhilfe ein. Außerdem zahlen die Teilnehmer an ABM ihrerseits direkte und indirekte Steuern. Ohne Berücksichtigung darüber hinausgehender möglicher Multiplikatoreffekte errechneten Bach u. a. (1986) für westdeutsche ABM eine „Selbstfinanzierungsquote“ von 91%. Für Ostdeutschland ist diese Quote geringer, da dort Sachkostenzuschüsse gewährt werden und die Lohnkostenzuschüsse – wie schon gesagt – häufiger 100% betragen.

Die verbleibende Nettobelastung der öffentlichen Haushalte muß finanziert werden. Da deren größter Teil die Bundesanstalt für Arbeit betrifft, stehen derzeit zwei Wege der Finanzierung im Vordergrund, nämlich erstens höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und zweitens höhere (kreditfinanzierte) Bundeszuschüsse. Der erste Weg, nämlich die Erhöhung der Beiträge, verringert zum einen die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer (mit entsprechenden negativen Wirkungen auf die Konsumausgaben) und erhöht zum anderen die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber, die daraufhin entweder Gewinneinbußen hinnehmen müssen oder ihre Preise heraufsetzen. Gewinneinbußen können negative Rückwirkungen auf die Investitionstätigkeit haben; deren Ausmaß ist jedoch kaum abzuschätzen, da Investitionen von Erwartungsgrößen (Rendite- und Absatzerwartungen) abhängen und es schwierig ist, die Auswirkung veränderter tatsächlicher Gewinne auf Gewinnerwartungen zu ermitteln.

<sup>1</sup> Eine Ausnahme bildet nur die Analyse der Deutschen Bundesbank mit Hilfe ihres ökonomischen Modells. Heilemann (1983) und König (1983) haben jedoch gezeigt, daß in diesem Modell die Verdrängung privater Nachfrage durch zusätzliche kreditfinanzierte Staatsausgaben nur dadurch zustande kommt, daß die ursprüngliche Vergrößerung des Staatsdefizits in dessen Verkleinerung umschlägt. Dies geschieht dadurch, daß im Modell, abgesehen von den zusätzlichen Staatsausgaben, alle übrigen Staatsausgaben nominal konstant gehalten werden. Durch die zusätzlichen Staatsausgaben steigt aber das Preisniveau und dementsprechend die Steuereinnahmen, so daß zum Schluß wegen der nominalen Konstanz aller anderen Staatsausgaben das Staatsdefizit kleiner ist als am Anfang. Eine solche Reduzierung des Staatsdefizits hat – nicht überraschend – eine kontraktive Wirkung.

Die möglichen Preiserhöhungen müssen im Zusammenhang mit einer anderen, möglicherweise preissteigernden Wirkung von ABM gesehen werden. Diese kann daraus resultieren, daß diese Maßnahmen die Situation auf dem Arbeitsmarkt so sehr verbessern, daß die Arbeitnehmer höhere Löhne durchsetzen können, mit entsprechenden Rückwirkungen auf Lohnkosten und Preise. Ob ein solcher Effekt auftritt und welche Größe er aufweist, hängt nicht nur von den globalen Relationen auf dem Arbeitsmarkt ab (Zahl der Arbeitssuchenden und der offenen Stellen sowie Zahl der Personen in ABM), sondern auch – worauf Baily/Tobin (1978) in ihrer entsprechenden Studie verweisen – von der strukturellen Zusammensetzung der in ABM Beschäftigten. Je mehr diese aus „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes rekrutiert werden, in denen ein hoher Angebotsüberschuß herrscht, desto weniger wird die Ausweitung von ABM die Gefahr zu rasch steigender Löhne verstärken.

Steigende Preise durch ABM können die Bundesbank veranlassen, der Erhöhung der Inflationsrate durch restriktive geldpolitische Maßnahmen entgegenzutreten. Dasselbe kann geschehen bei der zweiten Art der Finanzierung, nämlich bei kreditfinanzierten höheren Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt. Ein Argument für eine daraus resultierende Inflationsgefahr bezieht sich darauf, daß durch die kreditfinanzierten Ausgaben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steigt, während es unsicher ist, ob eine entsprechende Angebotssteigerung erfolgt. Werden in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ABM-Maßnahmen ergriffen, so ist diese Unsicherheit von geringer Bedeutung. Die Beschäftigten in ABM selbst produzieren Güter, deren Produktion „im öffentlichen Interesse“ liegt (liegen soll), und wenn sie ihr Einkommen für Konsumgüter ausgeben, so muß bei nicht voll ausgelasteten inländischen Kapazitäten oder bei flexiblem Angebot aus dem Ausland nicht mit Preissteigerungen gerechnet werden. Die Wahrscheinlichkeit von Preissteigerungen ist jedenfalls wesentlich geringer als bei antizyklischen Konjunkturprogrammen, bei denen die zusätzliche (staatliche und private) Nachfrage sich häufig auf einen Sektor (nämlich das Baugewerbe) konzentriert und dort bei wenig flexiblem Angebot Preissteigerungen hervorruft.

Beim zweiten Weg, nämlich den kreditfinanzierten Staatsausgaben, ist auch an die Möglichkeit zu denken, daß die zusätzliche staatlich finanzierte Nachfrage private Nachfrage durch Zinssteigerungen verdrängt, die sowohl die zinsabhängigen Investitionen verringern als auch Kapitalimporte auslösen und über eine dadurch induzierte Aufwertung die Nachfrage von inländischen auf ausländische Güter umlenken können. Ob es zu diesem „Finanzierungs- und Wechselkurs-Crowding-Out“ kommt, hängt entscheidend vom Verhalten der Notenbank ab. Eine Automatik in dem Sinne, daß die erhöhte Kreditnachfrage des Staates zu Zinssteigerungen führen muß, gibt es nicht; denn die vom Staat aufgenommenen und dann ausgegebenen Gelder werden bei privaten Haushalten oder Unternehmen zu Einnahmen, die dort die Spartätigkeit erhöhen oder den Kreditbedarf senken. Die Notenbank muß daher die Zentralbankgeldmenge nur soweit ausweiten, daß die Banken die mit steigenden Einlagen einhergehenden höheren Mindestreserveverpflichtungen erfüllen können.

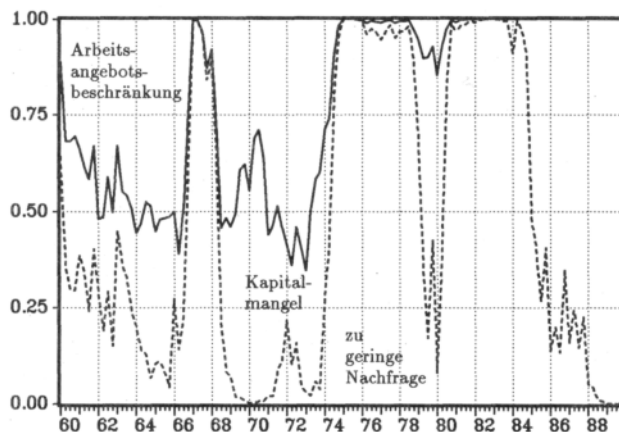
Für die deutsche Wirtschaft sei darauf verwiesen, daß bisherige Studien ein nennenswertes Crowding-Out nicht ermitteln konnten (s. Caesar 1985).<sup>1</sup>

Insgesamt spricht vieles dafür, daß in gesamtwirtschaftlichen Situationen, in denen umfangreiche ABM-Programme angebracht sind, die kreislaufmäßigen Rückwirkungen bei unterstützender Geldpolitik so gering sind, daß deutliche positive Nettoeffekte der ABM-Programme auf die Beschäftigung erzielt werden.

### 3 Konzepte einer umfassenden Beschäftigungspolitik

In Abschnitt 2 wurde gezeigt, daß ein Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen positive Wirkungen auf die Beschäftigung haben dürfte. Dennoch wäre es unangebracht, daraus zu folgern, die Beschäftigungspolitik könne auf Arbeitsmarktpolitik reduziert werden. Dies wäre nicht nur deshalb falsch, weil den finanziellen Konsequenzen dieser Politik durch eine angemessenen unterstützende Geldpolitik Rechnung getragen werden muß, sondern auch deswegen, weil die Arbeitsmarktpolitik nur eine Hilfs- und Überbrückungsfunktion hat. Sie ist nämlich selbst nicht in der Lage, dauerhafte und einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft angemessene kapitalintensive und hochproduktive Arbeitsplätze zu schaffen. Dafür sind vielmehr öffentliche und private Sachinvestitionen erforderlich. Öffentliche Investitionen sind notwendig, um die Infrastruktur attraktiv zu machen, private Investitionen schaffen die Produktionsanlagen, auf denen Produkte hergestellt werden, die am Markt wettbewerbsfähig sind. Diese Betonung der Investitionen als notwendige Träger einer besseren Beschäftigungsentwicklung wird auch durch die weiter oben bereits zitierte Analyse von Franz/ Smolny (1992) auf der Grundlage der modernen Mengenerationstheorie gestützt. Das Schlußergebnis der Berechnungen dieser Autoren für die westdeutsche Wirtschaft der Jahre 1960 bis 1990 sei hier reproduziert.

Abbildung 4: Ursachen-Anteile auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt



Quelle: Franz/Smolny, 1992

Abbildung 4 zeigt, wie rasch eine Phase nachfragebedingter Arbeitslosigkeit in eine Phase umschlagen kann, in der die Arbeitslosenquote größtenteils durch fehlende Arbeitsplätze (Kapitalmangel) bedingt wird. Eine Ursache für die fehlenden Arbeitsplätze liegt in der geringen Investitionstätigkeit während der vorangegangenen Phase. Schon in dieser Phase sollte daher neben der Arbeitsmarktpolitik eine kräftige Investitionsförderung betrieben werden (In der zweiten Phase müßte letztere ein noch größeres Gewicht erhalten). Ein solches Maßnahmenbündel ver-

spricht dann den größten Beschäftigungsgewinn, wenn die Maßnahmen in eine Politik eingebettet werden, die eine investitions- und wachstumsfördernde gesamtwirtschaftliche Situation herbeiführt und die vermeidet, daß durch allzu überzogene Lohnabschlüsse Arbeit über den langfristigen Trend hinaus durch Kapital ersetzt wird.

Die Bundesanstalt für Arbeit – und darin das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) – als Hauptträgerin der Arbeitsmarktpolitik vertreten diese Position seit langem. So formulierte die Bundesanstalt in ihren „Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ (Nürnberg 1978) acht „Aktionsbereiche für eine Vollbeschäftigungspolitik“ und stellte dabei eine „konsequente und stärkere Wachstumspolitik mit Rücksicht auf das Stabilitätsziel“ an die erste Stelle.

Während über die Investitionsförderung durch steuerliche Vergünstigungen (z. B. Abschreibungserleichterungen) sowie Investitionsprämien und -Zuschüsse grundsätzlich Einigkeit besteht, standen sich die Meinungen über die Möglichkeiten und Ansatzpunkte zur Schaffung einer investitionsfördernden gesamtwirtschaftlichen Lage in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion besonders in den frühen 80er Jahren diametral gegenüber: Auf der einen Seite meinten viele Keynesianer, durch eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik die Konjunkturschwankungen dämpfen und insgesamt eine höhere Beschäftigung erreichen zu können. Auf der anderen Seite behaupteten Vertreter der „Neuen klassischen Makroökonomie“, die über Nachfragesteuerung betriebene Geld- und Fiskalpolitik könne grundsätzlich die Beschäftigung nicht beeinflussen. Sie habe nur unerwünschte Wirkungen auf die Preise. An die Stelle der Nachfragesteuerung wurde daher die Angebotssteuerung gesetzt: Über eine Ausweitung und Verbesserung des Angebots sollte die Beschäftigung gesteigert werden.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion gewannen die Anhänger der Angebotspolitik für mehrere Jahre die Oberhand. Dazu trugen die Mißerfolge der keynesianisch orientierten Nachfragesteuerung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei, vor allem aber ihr Scheitern bei der Inflationsbekämpfung.

Inzwischen gibt es in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion in wichtigen Bereichen eine Annäherung der Positionen, einerseits aufgrund einer Desillusionierung über die Möglichkeiten der Angebotspolitik, andererseits aufgrund von Veränderungen in der keynesianischen Position. Diese resultieren vor allem aus der Einsicht, daß eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik zu hohe Anforderungen an die Wirtschaftspolitiker stellt, was die zeitliche Dosierung der einzelnen geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen und was die von ihnen geforderte Zurückhaltung bei den Staatsausgaben in Zeiten der Hochkonjunktur betrifft.

Aus diesen Gründen besteht inzwischen eine zunehmende Übereinstimmung darüber, daß die staatlichen Handlungen auf dem Gebiet des Geldes und der öffentlichen Finanzen verstetigt werden müssen. Durch ein solches verstetigtes Handeln sollen auch die Erwartungen der privaten Unternehmen und Haushalte stabilisiert werden, damit sie dementsprechend stetiger investieren bzw. konsumieren.

Bei der Fiskalpolitik gehört zu diesem Konzept die Verstetigung der öffentlichen Ausgaben. Diese sollen unabhängig von kurzfristigen konjunkturbedingten Schwankungen der Steuereinnahmen mit möglichst konstanter Rate wachsen.

Bei den Gebietskörperschaften erfordert eine stetige Entwicklung der Ausgaben zwar immer noch, daß die Ausgaben sich unabhängig von den Steuereinnahmen entwickeln, aber diesem Erfordernis stehen die Vorteile einer kontinuierlichen Ausgabenentwicklung gegenüber: Zum einen erleichtert eine verstetigte Ausgabenentwicklung die Planung der verschiedenen Vorhaben und auch ihre Realisierung. Zum anderen profitieren die Gebietskörperschaften in der Rezession von den dann üblicherweise relativ niedrigen Baupreisen, während sie in der Hochkonjunktur höhere Preise zahlen müßten.

Auf der Einnahmenseite ist mit Verstetigung gemeint, daß die Steuersätze nicht antizyklisch variiert werden. Dies bedeutet allerdings, daß die Steuereinnahmen mit dem Konjunkturzyklus schwanken, der nach keynesianischer Ansicht weiterhin vom Verhalten des privaten Sektors hervorgerufen werden dürfte, so daß der Saldo von Staatsausgaben und -einnahmen dennoch einen antizyklischen Verlauf aufweist.

Für die Anhänger der Konjunkturerklärung der Neuen Klassischen Makroökonomie ist eine stetige Entwicklung der öffentlichen Finanzen das einzig Sinnvolle; denn in diesen Modellen tendiert der private Sektor von selbst zur Gleichgewichtslösung mit natürlicher Arbeitslosigkeit. Die Impulse für die Konjunkturschwankungen sind exogen; endogen sind nur die Verstärkermechanismen. Also kommt es darauf an, die exogenen Impulse für konjunkturelle Schwankungen möglichst auszuschalten. Beim Staat geschieht dies durch eine verstetigte Entwicklung seiner Ausgaben. Wenn durch die „Verstetigung“ die Konjunkturschwankungen verschwinden, entwickeln sich auch die Einnahmen stetig.

In der Geldpolitik können sich alle Richtungen auf das Prinzip einer verstetigten Entwicklung der Geldmenge einigen. Aus der Sicht der Neuen Klassischen Makroökonomie, für die der private Sektor stabil ist, steht dabei im Vordergrund, daß eine solche Geldmengenexpansion keinen diskontinuierlichen Einfluß auf den privaten Sektor ausübt. Für Keynesianer dagegen, die die Ursachen der zyklischen Schwankungen im privaten Sektor vermuten, ist wichtig, daß eine verstetigte Geldmengenexpansion in einer Rezession einen niedrigen Zinssatz erfordert, in der Hochkonjunktur dagegen einen hohen Zinssatz. Das bedeutet, daß die Investitionen, soweit sie zinsinduziert sind, antizyklisch beeinflußt werden. Die verstetigte Geldmengenexpansion enthält also Elemente antizyklischer Konjunkturpolitik. Außerdem beachtet die Verstetigungsstrategie zugleich einen Aspekt der Keynes'schen Theorie, die in der keynesianischen Konjunkturtheorie vielfach vernachlässigt worden war, nämlich die Abhängigkeit der Investitionen von den Renditeerwartungen. Diese werden, wenn sie in den Modellen auftauchen, als exogen und konstant angenommen, obwohl sie in der Realität natürlich stark schwanken. Durch die Verstetigungsstrategie wird nun versucht, diese langfristigen Erwartungen zu stabilisieren, indem man für Kontinuität und Vorhersehbarkeit der wirtschaftspolitischen Handlungen sorgt.

Eine verstetigte Expansion der Geldmenge und der Staatsausgaben bedeutet nun nicht, daß diese Größen mit einer willkürlich vorgegebenen Rate wachsen sollen. Vielmehr wird überwiegend gefordert, die Entwicklung dieser Größen solle sich am Produktionspotential und dessen Wachstum orientieren. Letzteres aber hängt vom Umfang und der Zusammensetzung der privaten und staatlichen Investitionen ab; es ist im Zeitablauf nicht konstant.

Der beschriebene Konsens bezüglich einer verstetigten Entwicklung der globalen geld- und fiskalpolitischen Steuergrößen kann jedoch nicht die großen Meinungsunterschiede darüber verdecken, von welchen Ausgangsniveaus aus und mit welchen Raten diese Größen wachsen sollen.

Die Divergenzen über die Ausgangsniveaus beziehen sich vor allem auf die Ausgaben, die Einnahmen und das Defizit des Staates. Angebotstheoretikern gelten alle drei überwiegend als Belastung und Einschränkung des privaten Sektors, die es zu verringern gilt. Keynesianer stehen diesen Größen eher neutral gegenüber, weil sie dem Staat tendenziell mehr Aufgaben zuweisen und weil sie weniger Vertrauen darin haben, daß der private Sektor die Spielräume auch nutzen wird, die ihm durch eine Verringerung der staatlichen Aktivität eingeräumt werden.

Die Ansichten über die Höhe der anzustrebenden (möglichst stetigen) Wachstumsraten unterscheiden sich vor allem bei der Geldmengenexpansion; sie werden einerseits von divergierenden theoretischen Vorstellungen über die Wirkungen der Geldpolitik und andererseits von unterschiedlichen Bewertungen der Ziele „hohe Beschäftigung“ und „Preisstabilität“ geprägt. Wer – wie die meisten Angebotsökonomien – die monetaristische Auffassung teilt, daß Änderungen der Geldmengenexpansion zumindest mittelfristig nur die Inflationsrate beeinflussen, nicht aber die Beschäftigung, wird der Inflationsbekämpfung den Vorrang geben und für eine niedrige Rate der Geldmengenexpansion eintreten. Die keynesianische Position betont sehr stark, daß eine restriktive Geldpolitik sehr wohl über Zinssteigerungen die Investitionen und damit die Beschäftigung kurz- und mittelfristig beeinträchtigt: Sie bewirkt kurzfristig eine nachfragemangelbedingte Arbeitslosigkeit und trägt mittelfristig – wenn im konjunkturellen Aufschwung der Nachfragemangel verschwindet – zu einer Kapitalmangelarbeitslosigkeit bei. Deshalb lehnen Keynesianer überwiegend die isolierte Ausrichtung der Geldmengenexpansion auf das Ziel der Preisstabilisierung ab und fordern eine Gesamtstrategie, die den Einsatz der Instrumente der Globalsteuerung so kombiniert, daß Preisstabilität und Beschäftigung davon profitieren.

Vorschläge in dieser Richtung sind immer wieder vorgelegt worden – z. B. von Dornbusch (1986) sowie von einer internationalen Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern des „Centre for European Policy Studies in Brüssel (s. Blanchard u. a., 1986). Aus jüngster Zeit stammt das „Memorandum internationaler Forschungsinstitute zum Weltwirtschaftsgipfel“ der „Tokyo Club Foundation for Global Studies“, der wichtige Forschungsinstitute aus fünf Ländern (u. a. „The Brookings Institution“ und das IFO-Institut) angehören. Dort wird das hohe Niveau der Realzinsen für die derzeitige schwache wirtschaftliche Entwicklung in fast allen Industriestaaten mitverantwortlich gemacht und daher gefordert, daß der „deutsche Policy-Mix in Richtung auf eine restriktivere Finanzpolitik, die die Geldpolitik entlastet“, abgeändert wird (s. ifo-Schnelldienst, 45. Jg., Heft 19/1992 vom 7. 7. 1992, S. 24).

Einen notwendigen Schritt weiter geht das „Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung“ (DIW), das im DIW-Wochenbericht vom 31. 7. 92 seinen Vorschlag einer „Konzertierten Aktion“ zur Überwindung der gegenwärtigen „Blockade der Wirtschaftspolitik“ wiederholt, in die auch die Lohnpolitik einbezogen wird. Diese kann (und soll) durch mäßige Lohnabschlüsse, die sich an der Produktivitätszunahme plus einer „unvermeidlichen“ Preissteigerung orientieren, die Bundesbank in ihrer Preisstabilisierungs-

politik ebenfalls entlasten und ihr dadurch im Gegenzug kräftige Zinssenkungen erlauben. Gleichzeitig soll die Bundesregierung durch den Verzicht auf eine Steuerentlastung der Unternehmen das Defizit der öffentlichen Haushalte verringern. Damit würde sie erstens den Forderungen der Bundesbank entgegenkommen, den Kapitalmarkt zu entlasten, und sie würde es zweitens den Gewerkschaften möglich machen, den geforderten mäßigen Lohnabschlüssen zuzustimmen. Der Beitrag von G. Schmid in diesem Heft bestätigt mittels eines internationalen Vergleichs die Bedeutung der Koordination der wirtschaftspolitischen Instrumente für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik. Es ist zu hoffen, daß auch in Deutschland wieder (wie in Zeiten des Wirtschaftsministers Karl Schiller) Kooperation an die Stelle der derzeitigen Konfliktstrategien tritt.

### Literaturverzeichnis

- Aichholzer, G./Lassnik, L./Schienstock, G. (1984): Staatlich geförderte Qualifizierungsprogramme: Ein Mittel gegen Arbeitslosigkeit? Wien
- Auer, P./Büchtemann, Ch. (1989): Arbeitsrechtliche „De-Regulierung“ durch Erleichterung befristeter Arbeitsverträge. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. In: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Heft 38, S. 3-7
- Autorengemeinschaft (1991): Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland. In: MittAB 4, S. 621-634
- Bach, H./Kohler, H./Spitznagel, E. (1986): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Entlastungswirkungen und Kostenvergleiche. In: MittAB 3, S. 370-384
- Baily, M./Tobin, J. (1978): Inflation-Unemployment Consequences of Job Creation Policies. In: Palmer, G. (Hrsg.), *Creating Jobs: Public Employment Programs and Wage Subsidies*. Washington, S. 43-76
- Blanchard, O. u. a. Hrsg. (1986): *Restoring Europe's Prosperity: Macroeconomic Papers from the Centre for European Studies*. Cambridge (Mass.) und London (MIT-Press)
- Bundesanstalt für Arbeit Hrsg. (1978): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg
- Buttler, F./Cramer, U. (1991): Entwicklung und Ursachen von mis-match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. In: MittAB 3, S. 483-500
- Caesar, R. (1985): Crowding Out in der BRD: Eine Bestandsaufnahme. In: *Kredit und Kapital*, 18. Jg.
- Derenbach, R. (1987): Die Rolle der beruflichen Bildung im Rahmen lokaler Arbeitsmarktpolitik und regionalwirtschaftlicher Fördermaßnahmen. In: P. Hurler/M. Pfaff (Hrsg.), *Lokale Arbeitsmarktpolitik*. Berlin, S. 77-92
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1992): Verfehlt Geldpolitik. In: *DIW-Wochenbericht*, 59. Jg., Heft 31-32, S. 385-389
- Dornbusch, R. (1986): Unemployment: Europe's Challenge of the 80s. In: *Challenge*, Vol. 29, no. 4
- Franz, W. (1987): Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Eine theoretische und empirische Analyse der Beveridge-Kurve. In: Bombach, G./Gahlen, B./Ott, A. E. (Hrsg.), *Arbeitsmärkte und Beschäftigung - Fakten, Analysen, Perspektiven*. Tübingen (Mohr), S. 301-323
- Franz, W. (1991): *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin etc. (Springer)
- Franz, W./König, H. (1986): The Nature and Causes of Unemployment in the F. R. G. since the 1970s. An Empirical Investigation. In: *Economica*, Vol. 53 (Supplement). Wiederabgedruckt in: Ch. Bean/R. Layard/St. Nickell (Hrsg.), *The Rise in Unemployment*. Oxford (Blackwell)
- Franz, W./Smolny, W. (1992): Ungleichgewichte auf Arbeits- und Gütermärkten. Eine theoretische und ökonometrische Analyse mit Hilfe eines Mengenrationierungsmodells. In: W. Franz (Hrsg.), *Mikro- und makroökonomische Aspekte der Arbeitslosigkeit*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 165. Nürnberg
- Hagemann, H. (1988): Lohnhöhe und Beschäftigung in keynesianischer Sicht. In: Hagemann, H./Steiger, O. (Hrsg.): *Keynes' General Theory nach fünfzig Jahren*. Berlin (Duncker & Humblot), S. 183-213
- Heilemann, U. (1983): Kritische Anmerkungen zu einer Simulationsstudie der Deutschen Bundesbank. In: *DIW-Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Heft 1, S. 58-67
- König, H. (1983): Angebotsstörungen als Ursachen der Arbeitslosigkeit. In: H. Siebert (Hrsg.), *Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik*. Stuttgart etc. (Kohlhammer)
- Kromphardt, J. (1986): Lohnhöhe und Beschäftigung. In: Krupp, H. J./Rohwer, B./Rothschild, K. (Hrsg.), *Wege zur Vollbeschäftigung*. Freiburg (Rombach), S. 50-66
- Kromphardt, J. (1987): Regulierung der Arbeitszeit als Mittel der Beschäftigungspolitik. In: H. Scherf (Hrsg.), *Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften*. Berlin (Duncker & Humblot), S. 251-265
- Kromphardt, J. (1992): Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung unter den Rahmenbedingungen der 80er Jahre. In: P. Hampe (Hrsg.), *Zwischenbilanz der Arbeitszeitverkürzung*. Mainz (Van Hase & Kahler), im Erscheinen
- Krupp, H. J. (1988): Schafft Bildung Beschäftigung? Erneute Überlegungen zu einer alten Kontroverse. In: L. Reyher/J. Kühl (Hrsg.), *Resonanzen*. BeitrAB 111. Nürnberg, S. 227-253
- Kühl, J. (1987): Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik. In: Bombach, G./Gahlen, B./Ott, H. E. (Hrsg.), *Arbeitsmärkte und Beschäftigung-Fakten, Analysen, Perspektiven*. Tübingen (Mohr), S. 355-383
- Kühl, J. (1992): Konzeptionelle Überlegungen für die Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsgesetzes. In: *WSI-Mitteilungen*, 45. Jg., Heft 7, S. 402-411
- Mertens, D./Kühl, J. (1977): Artikel „Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik“. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 1. Stuttgart etc., S. 279-292
- Mettelsiefen, B./Seifert, H. (1981): Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise. In: *WSI-Mitteilungen*, 34. Jg., S. 380-392
- Schneider, H. K. (1977): Artikel „Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik“. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 1. Stuttgart etc., S. 478-499
- Stobernack, M. (1991): Der Zusammenhang von Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit im Lichte der Empirie: Ein Literatursurvey. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Bd. 111, S. 251-271
- Tokyo Club Foundation for Global Studies (1992): Memorandum zum Weltwirtschaftsgipfel. In: *IFO-Schnelldienst*, 45. Jg., Heft 19, S. 23-26
- WZB (1990): Wissenschaftszentrum Berlin: Gesetz über befristete Arbeitsverträge verlängert. In: *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, Heft 39, S. 8-9