

Mehr Beschäftigung durch Wachstum oder mehr Wachstum durch Beschäftigung?

mit Beiträgen von
Heiner Flassbeck, Ullrich Heilemann, Rudolf Hickel, Klaus F. Zimmermann

Heiner Flassbeck

1. Die Weltwirtschaft befindet sich derzeit in einer ungewöhnlich labilen Verfassung. Das Ende des amerikanischen Booms und der größte Einbruch an den Aktienbörsen seit 1929 haben viele Länder in eine schwierige Lage gebracht. Die Wirtschaft in Argentinien ist nahezu kollabiert, Uruguay leidet an einer ausgeprägten wirtschaftlichen Depression und Brasilien steht am Rande einer neuen Finanzkrise. Japan kämpft seit Jahren mit einer Deflation. Die europäische Wirtschaft hat jeden Schwung verloren und in einigen Kernländern (Deutschland, Niederlanden, Belgien und Portugal) kommt die Wirtschaft in diesem und im nächsten Jahr über eine Stagnation kaum hinaus. Für die USA werden noch etwas günstigere Prognosen gehandelt, doch sind die Risiken eines nochmaligen Einbruchs in Anbetracht der anhaltenden Vermögensverluste der amerikanischen Haushalte enorm.

2. Die Wirtschaftspolitik der westlichen Industrieländer hatte auf die sich bereits im Vorjahr abzeichnende Abschwächung zunächst angemessen reagiert: Die Zinsen wurden vor allem in den USA rasch gesenkt und liegen dort auf einem historischen Tief. Die amerikanische Finanzpolitik schwenkte nach dem 11. September 2001 unmittelbar auf Expansionskurs und konnte so eine weltweite Vertrauenskrise zunächst abwenden. In der Hoffnung auf positive Impulse sinkender Ölpreise und niedriger Zinsen verhartet die Wirtschaftspolitik aber seither weltweit in einer Wartestellung. Doch der erhoffte Aufschwung hat sich bisher nicht eingestellt, obwohl er bei den üblichen Wirkungsverzögerungen

makroökonomischer Impulse bereits erkennbar sein müsste. Die Baisse an den Börsen hat die Konsumneigung der Verbraucher und die Investitionsbereitschaft der Unternehmen offensichtlich sehr viel mehr beeinträchtigt, als durch die bisherige Politik des leichten Geldes hätte ausgeglichen werden können.

3. Die anhaltende rezessive Tendenz und die Gefahr einer deflationären Entwicklung in weiteren großen Ländern erfordern jetzt deutliche wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen. Die Weltwirtschaft braucht *zusätzliche Nachfrageimpulse* durch die Geld- und Fiskalpolitik, und sie benötigt einigermaßen *vorhersehbare Wechselkurse*. Strukturelle Reformen am Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen sind hierfür ebensowenig ein Ersatz wie Entbürokratisierung und Deregulierung. Fast alle Staaten der Erde sind durch das Ende des amerikanischen Booms und den davon ausgehenden negativen Nachfrageschock in diese Lage geraten. Zu deren Überwindung können nur positive Nachfrageimpulse beitragen, nicht aber „strukturelle“ Veränderungen im weitesten Sinne. Auch Versuche, über massive Kostensenkung die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Volkswirtschaften zu verbessern, können nur zu entsprechenden Gegenmaßnahmen der anderen Volkswirtschaften führen, ohne dass sich die Lage insgesamt verbesserte, nur die Deflationsgefahr stiege noch mehr. Nur mehr Wachstum für alle kann mehr Beschäftigung schaffen. Noch kein Land der Welt hat über eine Reform seiner Arbeitsmarktinstitutionen seine Beschäftigungssituation verbessert, wenn es nicht gleichzeitig massive Nachfrageimpulse erhalten hat.

4. Völlig falsch ist es in dieser Situation, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte voranzutreiben oder auch nur, an den einmal festgelegten Defizitziele festzuhalten. Woran die Wirtschaft derzeit leidet, ist eine mangelnde Nachfrage von Seiten der privaten Haushalte, der Unternehmen und der öffentlichen Hand. Der Versuch des Staates in dieser Lage noch mehr zu sparen, bedeutet nichts anderes, als dass die Unternehmen noch weniger Einnahmen erzielen und sich ihre Ertragslage weiter verschlechtert. In einer sich entwickelnden Wirtschaft geht es nicht um die Frage, ob man sich verschuldet, sondern nur wer sich verschuldet! Der für einen Privatmann einleuchtende Satz „Wenn man weniger einnimmt, kann man auch nur weniger ausgeben“, ist für den Staat und die Unternehmen insgesamt unsinnig. In der Gesamtwirtschaft sind die Kosten des einen immer zugleich die Erträge des anderen. Kostensenkung und Sparen mögen für den einzelnen Haushalt oder das einzelne Unternehmen einleuchtende Konzepte zur Krisenbewältigung sein, in der Gesamtwirtschaft müssen sie scheitern.

Aktualisierte und erweiterte Beiträge der Autoren zur Podiumsdiskussion des WSI-Herbstforums 2002.

Dr. Heiner Flassbeck, Chief, Macroeconomics and Development Policies Branch bei der UNCTAD, Genf
e-mail: info@unctad.org

5. In Europa ist derzeit in erster Linie die *Europäische Zentralbank* gefordert. Das von ihr bis November 2002 durchgesetzte Zinsniveau von 3,25 % war schon aus der damaligen Perspektive eher restriktiv, denn die EZB rechnete lediglich mit einem realen Wachstum von nur 1½ %. Im Rückblick waren die Zinsen in Euroland eindeutig zu hoch und haben so zur ungünstigen Haushaltslage in den Mitgliedsländern der Währungsunion wesentlich beigetragen. In Anbetracht der zwischenzeitlich eingetretenen konjunkturellen Abkühlung reicht die letzte Zinssenkung von 0,5 Prozentpunkten nicht aus. Die Geldpolitik muss die makroökonomische Führungsrolle übernehmen, um die Fiskalpolitik in ganz Euroland zu entlasten. Da es der Finanzpolitik dann leichter fiele, die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt gesetzten Grenzen einzuhalten, käme es so auch zur Vertrauensstabilisierung für die gesamte Wirtschaftspolitik in Euroland. Inflationsrisiken stehen einer durchgreifenden Lockerung der Geldpolitik nicht entgegen, selbst wenn es immer wieder kurzfristige Überschreitungen der gemessenen Werte von der Zielinflationsrate der EZB gibt. Die Lohnzuwächse in Europa sind moderat und von der Nachfrageseite sind eher deflationäre Tendenzen angelegt.

6. Für *Deutschland* hat sich die für den gesamten Euroraum gesetzte Zinspolitik als besonders restriktiv erwiesen. Aufgrund der sehr niedrigen deutschen Inflationsrate – in erster Linie bedingt durch eine sehr geringe Zunahme der Lohnstückkosten – muss unsere Wirtschaft derzeit mit Realzinsen leben, die um einen Prozentpunkt über dem Durchschnitt von Euroland und um zwei Prozentpunkte über dem US-Niveau liegen. Hinzu kommt die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar, die Deutschland besonders trifft. Folglich wäre ein Ausgleich durch expansive fiskalpolitische Impulse erforderlich gewesen. Da in diesem Jahr jedoch die Konsolidierungspolitik fortgesetzt wurde, ist es nicht überraschend, dass Deutschland 2002 abermals das geringste Wachstum aller EU-Länder aufweist. Da sich an dieser extrem ungünstigen Kombination von Geld- und Fiskalpolitik ohne wirtschaftspolitische Maßnahmen auch 2003 nichts ändert, ist nicht zu erwarten, dass sich die deutsche Wirtschaft auf absehbare Zeit wieder erholen wird. Die Bundesregierung sollte daher den Kurs ihrer Fiskalpolitik grundlegend

überdenken. Es sollte ihr vor allem zu denken geben, dass es trotz aller Konsolidierungsbemühungen nicht gelungen ist, das um konjunkturelle Schwankungen bereinigte Defizit unter das Niveau von 1999 zu reduzieren.

7. Aus der Verschuldung kann man sich nicht herausparen, sondern muss aus ihr herauswachsen. Deutschland, wie auch Europa insgesamt, braucht daher eine Neukonzeption der Konsolidierungsstrategie. Kleine Schönheitskorrekturen, wie die Unterscheidung in strukturelle und konjunkturelle Defizite, reichen nicht aus. Dabei geht es nicht um eine Abkehr vom grundlegenden Ziel der Gesundung der öffentlichen Finanzen. Es geht vielmehr darum, eine Ausweitung der öffentlichen Verschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg zu verhindern, ohne dabei jedoch konjunkturelle Schwächephase zusätzlich zu verstärken. Dazu wäre es erforderlich, Mechanismen vertraglich festzuschreiben, die eine Konsolidierung in einem lang anhaltenden Aufschwung sicherstellen. Die Regierungen in Europa sollten verpflichtet werden, den Ausgabenanstieg auch in der Hochkonjunktur zu begrenzen und zusätzliche Steuereinnahmen für einen Abbau der Defizite zu verwenden.

8. Doch auch ohne eine solche Neuregelung muss eine die Lage verschärfende Wirtschaftspolitik vermieden werden, weil der Staat am Ende trotz aller Bemühungen in einer schrumpfenden Wirtschaft die Defizitziele nicht erreichen kann. Insbesondere in Deutschland muss die Finanzpolitik alles vermeiden, was die labile Konjunktur weiter dämpft. An erster Stelle heißt das, dass alle Haushaltssperren aufgehoben werden. Der Haushalt für das kommende Jahr sollte zum Beispiel ein Signal für die Märkte enthalten, dass der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP erheblich aufstockt wird. Eine Quote von 2,5 %, wie im europäischen Durchschnitt verwirklicht, wären das Minimum, sind aber für ein Land, das die wirtschaftspolitische Herkules-Aufgabe der wirtschaftlichen Vereinigung noch vor sich hat, eigentlich zu wenig.

9. In der Diskussion über die Fiskalpolitik ist häufig das Argument zu hören, jede Neuverschuldung stelle eine unangemessene Belastung zukünftiger Generationen dar und sei deshalb möglichst zu vermeiden. Der Wohlstand unsere Kinder und Kindes-

kinder hängt jedoch vor allem davon ab, welchen Kapitalstock wir ihnen hinterlassen und welche Ausbildung wir ihnen ermöglichen. In den letzten Jahren war die private und die öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland extrem schwach. Die bisherigen Versuche einer Konsolidierungspolitik haben sich hierauf also nicht positiv ausgewirkt. Wenn es durch zusätzliche Neuverschuldung gelingen würde, hier eine Trendwende zu erreichen, wäre den zukünftigen Generationen sehr viel mehr gedient als mit einem anhaltenden öffentlichen Sparen, einer Fortdauer der Wachstumsschwäche und steigender Arbeitslosigkeit. Hinzu kommt, dass die Wahrscheinlichkeit, mit forciertem Sparen die öffentliche Verschuldung tatsächlich senken zu können, äußerst gering ist. Im übrigen sind es nicht nur die Staatsschulden, die von unseren Kindern geerbt werden, sondern auch die öffentlichen Anleihen, sodass sich für die nachfolgende Generationen insgesamt Zinseinnahmen und dafür erforderliche Steuerzahlungen immer exakt ausgleichen.

10. Eine sehr weit verbreitete Diagnose für die aktuellen Probleme in Deutschland lautet: Die Arbeitskosten, insbesondere die Lohnnebenkosten, sind zu hoch, der Arbeitsmarkt ist verkrustet und das Sozialsystem setzt zu wenig Gewicht auf Eigenverantwortung und Selbstvorsorge. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland sei überwiegend struktureller Natur und nur durch eine grundlegende Reform des Arbeitsmarktes abzubauen. Dazu gehöre sowohl eine Fragmentierung der Lohnfindung wie eine Senkung der Lohnersatzleistungen. Es ist unbestritten, dass in einer sich wandelnden Welt, Institutionen und Regelungen ständig auf ihre Wirkung überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen. Bei einer globalen Nachfrageschwäche lässt sich aber mit Lohnsenkung, mit Lohnspreizung oder strukturellen Reformen und forciertem Deregulierung keine wirtschaftliche Dynamik erzeugen. Wenn es einem Unternehmen an Aufträgen fehlt, wird es auch dann keine neuen Mitarbeiter einstellen, wenn es diese leichter als bisher kündigen kann.

11. *Fazit:* Alle Regierungen tragen eine große Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung im eigenen Land wie für die Weltwirtschaft insgesamt. Wenn Politiker glauben, ihre Aufgabe beschränke sich auf

Strukturpolitik und fiskalische Konsolidierung, gefährden sie Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum und beeinträchtigen so die Zukunftschancen ihres Landes und die der aufgehenden Nationen. Wenn Deutschland nicht das Schlusslicht in Europa bleiben und eine Destabilisierung der gesamten Region vermieden werden soll, muss die Bundesregierung ihre wirtschaftspolitische Strategie rasch und grundlegend ändern.

Ullrich Heilemann

1. Empirische Ziselierungen beiseite, Verbesserungen der Konjunktur wie des Wachstums erhöhen die Beschäftigung. Beide Sichtweisen sind komplementär, was ihre Protagonisten gerne verschweigen. Clintons „fabulous decade“ war zu einem wesentlichen Teil der Konjunkturpolitik zu danken. Aber die Hälfte des amerikanischen Wachstums dieser Dekade hatte demografische/angebotsbedingte Gründe – natürliches Bevölkerungswachstum und Zuwanderung. Welcher Sichtweise wir folgen, was wir erwarten, sollte von Diagnose und Handlungsmöglichkeiten bestimmt werden.

2. Die Beschäftigungsprobleme der Bundesrepublik liegen in ihrer Konjunktur- wie in ihrer Wachstumsschwäche. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit von 2001 bis 2003 um ca. 500 000 hat primär konjunkturelle Ursachen. Der Irak-Krieg und die schleppende Erholung der Weltwirtschaft belasteten die durch die Krise der Bauwirtschaft und des Finanzsektors sowie die widersprüchliche Wirtschaftspolitik ohnehin schwache Binnenkonjunktur.

Die Wachstumsschwäche illustriert der Rückgang des Wachstumstrends von mehr als 8 % in der Wiederaufbauphase auf unter 2 % in den 90er Jahren. Zwar handelt es sich dabei auch um eine Normalisierung, verstärkt durch erhebliche Arbeitszeitverkürzungen und eine geringere Zunahme der Erwerbsbeteiligung. Konsequenzen für das Beschäftigungsziel wurden daraus aber bislang nicht gezogen, die Erwartungen orientieren sich offenbar immer noch an der – zunehmend zur Episode werdenden – „Vollbeschäftigungsphase“ (1958–1974). Eine spezifische Schwächephase stellte sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ein, als die fiskalischen Folgen der deutschen Einheit und der EWU sowie die Baukrise Deutschland im europäischen Wachs-

tumsvergleich spürbar zurückfallen ließen.

Inwieweit die Wachstumsschwächen auf Fehlsteuerungen der sozialen Sicherungssysteme, des Arbeitsmarktes oder des Staatshaushaltes zurückzuführen sind, ist schwer zu bestimmen. Aus isolierter Sicht scheint der Sachverhalt mit Blick auf den Lohn-Beschäftigungs-Zusammenhang klar zu sein, jedenfalls wenn man die Inzidenzproblematik oder die Unsicherheit über die Reaktionen eines sich zunehmend differenzierenden Arbeitsangebots ausklammert. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind die Dinge komplizierter. Auch wenn die Fehlsteuerungen den Staatshaushalt belasten und zu allokativen Verzerrungen führen, für das Wachstum dürften sie deutlich geringer gewesen sein, als dies Partialbetrachtungen suggerieren. Jedenfalls hinderten die keineswegs neuen Hypothesen weder Forschungsinstitute, Sachverständigenrat, Bundesregierung oder OECD seit 1995 für Deutschland stets ein Wachstum von 2½ % zu erwarten.

Ebenso schwer fällt es zu bestimmen, welcher Teil der gegenwärtig mehr als 4,5 Mill. registrierten Arbeitslosen der konjunkturellen und welcher der Wachstumsschwäche zuzuordnen ist. Zum einen weil aus der konjunkturellen Langzeitarbeitslosigkeit werden kann; zum anderen die Struktur der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen ist, weil viele der Arbeitslosen über 50 Jahre alt sind oder sie weisen aus Arbeitsmarktsicht gesundheitliche und qualifikatorische Mängel auf, was ihnen allenfalls bei längerem „Boom“ Beschäftigungschancen gibt.

3. Der konjunkturellen Schwäche könnte mit „klassischer“ Stabilisierungspolitik entgegengewirkt werden. Staatliche Mehrausgaben von 10 Mrd. € über einen Zeitraum von zwei Jahren würden die Zahl der Arbeitslosen um ca. 200 000 senken. Aber auch wenn man die teilweise kreislaufbedingte „Selbstfinanzierung“ berücksichtigt, setzen die Konsolidierungszusagen der Bundesregierung dem vorläufig sehr enge Grenzen; in diesem Jahr drücken sie z.B. das Wachstum um mehr als einen ½ Prozentpunkt. Auch von der Zinspolitik können angesichts des in Europa gegenwärtig zumindest „historisch“ bereits sehr niedrigen Niveaus kaum noch größere Impulse erwartet werden. Größere Effekte könnte die Tariflohnpolitik erzielen. Immerhin würde über fünf Jahre gerechnet eine um

1 % unterhalb der verteilungsneutralen Rate liegende Lohnsteigerung die Zahl der Arbeitslosen um ca. 350 000 senken, wobei die Reallohnneinbußen nur halb so groß und die Verteilungswirkungen gering wären. Kurz: „Konjunkturpolitik“ würde spürbare Wirkungen nur dann entfalten, wenn entsprechende Impulse gemeinsam, abgestimmt und über einen längeren Zeitraum gegeben werden – „kostenlos“ sind sie auf keinen Fall.

4. Sehr viel schwieriger gestaltet sich die Behebung der Wachstumsschwäche – aktuelle Beeinträchtigungen wie die Folgen der Einheit für die Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung usw. bieten verständlicherweise kaum Ansatzpunkte. Wenig besser sieht es mit der trendmäßigen Verlangsamung des Wachstums – ein europäisches Phänomen! – aus, sieht man vom „Vollbeschäftigungsfall“ ab, in dem das Wachstum von der Zunahme der Arbeitskräfte bestimmt wird. Das prognostische und umsetzbare Wissen, wie Wachstum erzeugt bzw. Investitionsdynamik oder technischer Fortschritt gesteigert werden können, ist bescheiden, wie die anhaltenden Schwierigkeiten „altindustrieller“ Regionen nicht nur in Westdeutschland belegen. Forderungen nach mehr Investitionen in Bildung, Wissenschaft und Forschung sind meist unspezifisch – Ägyptologen und Volkswirte sind vermutlich nicht gemeint, aber selbst Naturwissenschaftler und Ingenieure erfreuen sich bei uns seit Jahren keiner regen Nachfrage. Ob allein die Beseitigung „wachstumshemmender“ Faktoren bereits für Wachstum sorgt, ist ungewiss: die Lösung der Bremse lässt noch nicht den Zug fahren. In den Niederlanden und Dänemark – erfolgreiche Beispiele eines mikroökonomisch ausgelösten Trendwechsels – hatten auch Reformen makroökonomische Unterstützung erfahren. Die Frage, in welchem Maße die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen dieser Länder auf Deutschland übertragbar sind, wird selten gestellt. Die makroökonomischen Lektionen der „fa-

Professor Dr. Ullrich Heilemann ist Vizepräsident am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und Universität Duisburg-Essen, Standort Duisburg.
e-mail: heil@rwi-essen.de

bulous decade“ finden dagegen sehr viel weniger Aufmerksamkeit. Auch dabei spielte der technische Fortschritt – Stichwort „new economy“ – eine Rolle. Aber die Grundlagen für diesen Wachstumsschub wurden vor 40 Jahren gelegt und seine Entfaltung wurde in kaum einer der wissenschaftlichen Blaupausen für mehr Wachstum der 80er Jahre gesehen.

Für viele der gegenwärtig unter der Überschrift „Wachstumsstärkung“ intendierten Maßnahmen im Bereich des Steuerrechts, der Sozialpolitik und des Arbeitsrechts gibt es gute Gründe. Was sich eine großbetriebliche Industriegesellschaft bei einem Wachstumstrend von 4 % und bei Arbeitslosenquoten von 2 % leisten wollte, konnte oder musste, erfordert von der sich konstituierenden Dienstleistungsgesellschaft bei einem Wachstumstrend von 2 % und Arbeitslosenquoten von 10 % „Anpassungen“. Wie stets in solchen Fällen, kommen sie zur Unzeit und werden aus vielen Gründen als ungerecht empfunden. Dass sie spätestens seit Anfang der 90er Jahre absehbar waren, hilft da wenig.

An die fiskalische, sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Konsolidierung wird die Erwartung einer raschen, spürbaren Wachstumswende geknüpft, für die es aber nur wenig empirisch begründete Hoffnung gibt. Den Abgabentlastungen bei Unternehmen und privaten Haushalten und den Ausgabenminderungen des Staates stehen jedenfalls bei den privaten Haushalten Mehrausgaben bzw. Nachfrageumschichtungen und Reallohnsenkungen gegenüber. Inwiefern es über die Senkung des relativen Preises des Faktors Arbeit und Effizienzsteigerungen zu mehr Beschäftigung kommt, ist, wegen der sich überlagernden Nachfrage-, Einkommens-, und Substitutionseffekte, was Größenordnungen und Zeitpfad angeht nur schwer abzuschätzen. Führen Verschärfungen des Drucks zur Aufnahme auch geringer entlohnter Beschäftigungen oder vermehrte Anreize zur Selbständigkeit automatisch zu mehr Wachstum und Beschäftigung? Zumindest sind die bisherigen Erfahrungen dazu ambivalent. Vieles spricht dafür, dass es unter den gegenwärtigen Bedingungen z.B. kurzfristig eher zu Substitutionen zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit oder zu weiteren Verschiebungen zu Lasten des Handwerksbereichs kommt. Der Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Innovationen bleibt vorläufig hinter den hohen Erwartungen zurück. Selbst wenn sich durch die

Hartz-Vorschläge die Arbeitslosenzahl um 50 000 reduzierte, würde dies den Wachstumstrend nicht ändern. Sicher ist nur, dass sich als Folge der „Reformagenden“ die Finanzen von Gebietskörperschaften und Sozialsystemen verbessern, wobei auch hier wegen der makroökonomischen Rückwirkungen die Netto- hinter den Bruttowirkungen zurückbleiben.

Aber selbst bei einer Rückkehr auf einen Wachstumspfad von 2 bis 2½ % wird sich mittelfristig an der hohen „volumenmäßigen“ Arbeitslosigkeit nicht sehr viel ändern, wie ja auch die Projektionen der „Mittelfristigen Finanzplanung“ deutlich machen. Die Arbeitsmarktreaktion auf Wachstum mag sich erhöhen, ob sich angesichts der Probleme des Finanzmarkts im Dienstleistungsbereich wie bisher neue Beschäftigungsfelder eröffnen, bleibt abzuwarten. Im gewerblichen Sektor freilich dürfte sich der Beschäftigungsrückgang fortsetzen. Neue Felder für Wachstum und Beschäftigung sind im Zuge der weiteren Monetarisierung der privaten Haushalte und der Sozialbereiche in Sicht, wobei Letzteres, ähnlich wie im Fall der Privatisierung von Post und Bahn, zwar die öffentlichen Haushalte entlastet, aber effizienzbedingt auch zu Beschäftigungsverlusten führt. Spürbare Effekte könnte die Steigerung der regionalen Mobilität versprechen. Innerhalb Westdeutschlands ist allerdings angesichts der geringen regionalen/sectoralen Varianz auch der regionale Wanderungsdruck gering. Anders in den Neuen Ländern, aber diese beklagen, dass sich mit ihrer weiteren Entleerung ihre Wachstumschancen verringern, von den Folgen für die „Kosten der Einheit“ ganz abgesehen.

5. Die aktuellen Beschäftigungsprobleme der Bundesrepublik sind Ergebnis von Konjunktur- und Wachstumsschwächen. „Mehr Wachstum“ würde die Probleme lösen helfen, aber aus status-quo-Sicht ist der konjunkturpolitische Spielraum gering. Gleichwohl: Modifizierungen des Konsolidierungskurses, zinsseitige Unterstützung und eine beschäftigungsorientiertere Tariflohnpolitik sind möglich und würden die Schwierigkeiten deutlich verringern. Auch „Mehr Beschäftigung“ würde dazu einen Beitrag leisten, wenngleich die kurzfristigen Erwartungen dazu – mit Ausnahme einer Entlastung der öffentlichen Haushalte – nicht allzu hoch sein sollten. Über den eigenen Beitrag hinaus

würde „Mehr Beschäftigung“ auf jeden Fall die Nachfragewirkungen unterstützen, wenn sie diese nicht sogar zur Voraussetzung haben.

Insgesamt erscheinen gegenwärtig die Perspektiven allerdings düsterer als sie tatsächlich sind. Fünf Jahre mit einem etwa 1 % über dem Trend von 2 bis 2½ % liegendem Wachstum würde dem Beschäftigungs- und dem Einkommensproblem (!) viel von seiner gegenwärtigen Dramatik nehmen. Seit mehr als 20 Jahren lautet daher die Kernfrage: Wollen wir wirklich mehr Wachstum, hat Wachstum bei uns tatsächlich Vorrang?

Rudolf Hickel

1. Die bundesdeutsche Gesamtwirtschaft ist durch zwei eng miteinander verbundene Fehlentwicklungen und damit Herausforderungen an die Gesellschaft gekennzeichnet: Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich, abgesehen von den Sondereinflüssen im Zuge der deutschen Einigung, die wirtschaftliche Wachstumsdynamik in Deutschland abgeschwächt. Seit Mitte des Jahres 2000 ist die Konjunktur durch einen Wechsel zu einer rezessiven, stagnativen und allenfalls verhaltenen Erholungsphase gekennzeichnet. Als Folge dieser wirtschaftlichen Wachstumsschwäche bei vergleichsweise höherem Anstieg der Arbeitsproduktivität und wegen der Verzichts auf eine nachhaltige Politik der Arbeitszeitverkürzung ist die Arbeitsplatzlücke von einem im Trend hohen Niveau nach dem Jahr 2001 nochmals gestiegen. Diese Lücke bei der Nachfrage nach Arbeitskräften gegenüber dem Erwerbspersonenpotenzial teilt sich auf die in den letzten Jahren steigende Zahl registrierter Arbeitsloser und die der nicht registrierten Erwerbslosen in der sog. Stillen Reserve auf.

2. Eine heftige Kontroverse kennzeichnet die wirtschaftswissenschaftliche, politische, wie überhaupt gesellschaftliche Dis-

Dr. Rudolf Hickel, Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität Bremen;
Direktor des „Instituts für Arbeit und Wirtschaft“ (IAW)
e-mail: hickel@uni-bremen.de

kussion zur Überwindung dieser Wachstums- Beschäftigungskrise. Die heute beherrschende Position in Politik und Beratung setzt auf die „Entfesselung der Marktkräfte“. Die Etiketten dieser Hoffnung auf die Selbstheilungskräfte durch die Marktregulierung sind: Angebotslehre, Neoklassik, Monetarismus und der eher politisch ausgerichtete Neoliberalismus. Sollte es zu anhaltenden Krisen bzw. hoher Arbeitslosigkeit kommen, dann ist das aus dieser Sicht immer die Folge der Verletzung des Regelsystems durch sog. „außermarktmäßige Kräfte“. Im Mittelpunkt steht die sog. „Mindestlohnarbeitslosigkeit“, die *Herbert Giersch* entwickelte und der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zum Leitbild gekürt hat: Demnach setzten vor allem die Gewerkschaften gegenüber dem markträumenden Lohnsatz zu hohe Löhne durch, während der Sozialstaat mit Beschäftigungspolitik und sozialer Absicherung die Notwendigkeit sinkender Lohnsätze zur Überwindung der Arbeitslosigkeit überdeckt. Die schlichte Therapie lautet: Entfesselung der Marktkräfte auf den Arbeitsmärkten durch Auflösung des Flächentarifvertrags zugunsten betriebsbezogener Vereinbarungen, Verzicht auf jegliche Art öffentlicher Beschäftigungspolitik, Einsatz unternehmerischer Steuer-senkungen zur Kostenentlastung und Abbau sozialer Hilfen für Arbeitslose, nicht nur zur Senkung der Lohnnebenkosten, sondern mit dem Ziel, den Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung bei niedrigen Löhnen zu erhöhen.

3. Dieser harmonistischen Angebotslehre steht die aus den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise (1928–1932) entwickelte Makroökonomik gegenüber, die maßgeblich *John Maynard Keynes* konzipiert hatte und die weiterentwickelt wurde. Im Zentrum steht das Phänomen der Wohlstandsfalle reifer Volkswirtschaften. Im Prozess des wirtschaftlichen Wachstums nehmen nachfragebedingt die Realisierungschancen ab. Mit steigendem ökonomischem Wohlstand wächst die Geldvermögensbildung (Sparen) so, dass die Schließung der Lücke gegenüber der rückläufigen Konsumnachfrage durch steigende unternehmerische Sachinvestitionen immer unwahrscheinlicher wird. Am Ende kann nur die Produktions- und die damit verbundene Beschäftigungsmenge reali-

siert werden, die auch ihre gesamtwirtschaftliche Nachfrage findet. Die Märkte sind aus eigener Kraft nicht in der Lage, die aus der Wertschöpfung und dem Einkommen hervorgehende „deflatorischen Lücke“ zu überwinden. Wegen pessimistischer Absatzaussichten ist die Investitionsnachfrage recht zinsunelastisch. Die Wirtschaft lässt sich also nicht allein durch Zinssenkungen ankurbeln. Andererseits entsteht ein hoher Überschuss an Liquidität, die wegen des Pessimismus nicht den Weg in die Finanzierung volkswirtschaftlicher Ausgaben findet. In der hohen Haltung an Geld, das einem Vermögensspeicher gleicht, spiegeln sich die nicht kalkulierbaren Unsicherheiten der Zukunft wieder. Die gesamtwirtschaftliche Deutung trifft auf die derzeitige gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands recht gut zu. Nicht durch Angebotsprobleme, sondern durch pessimistische Gewinnerwartungen infolge von Defiziten bei der Binnennachfrage wird die Gesamtwirtschaft belastet. Aus dieser im Zuge einzelwirtschaftlicher Rationalität gesamtwirtschaftlich produzierten „Kollektivillusion“ über die unterschätzten Produktionsmöglichkeiten kann nur eine expansive Finanz- und Geldpolitik herausführen.

4. Die überwiegende Mehrheit der beratenden Wirtschaftswissenschaft folgt jedoch derzeit der neoklassischen Angebotsdoktrin. Die Instrumente sind: Senkung der (realen) Lohnsätze unterhalb des Produktivitätszuwachses, die Verbetrieblichung der Lohnfindung durch Abbau des ohnehin schon stark durchlöcherten Flächentarifvertrags, Rückführung des Anteils staatlicher Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (Senkung der Staatsquote), Reduzierung der unternehmerischen Steuern, Demontage der gesetzlichen Systeme sozialer Sicherung zur Senkung der Lohnnebenkosten, Schrumpfung der öffentlichen Kreditaufnahme in Richtung Null. Dabei lässt sich theoretisch zeigen, was auch durch die Empirie der letzten Jahre belegt wird: Mit dieser Politik der Stärkung der einzelbetrieblichen Rendite von der Angebotsseite her, ist eine mittelfristig stetige Rate des wirtschaftlichen Wirtschaftswachstums von mindestens 3 %, mit der nach heutigen Modellrechnungen erst die Arbeitslosigkeit nachhaltig abzubauen wäre, nicht zu erreichen. Was nützen Kostenentlastungen, wenn am Ende die Nachfrage schrumpft, um die

Renditen zu realisieren? Am Beispiel der vorherrschenden Forderung nach Senkung der realen Lohnzuwächse unterhalb des Produktivitätsgewinns wird die folgenreiche Fehlkonstruktion der Angebotslehre sichtbar. In der ersten Runde führt diese Lohnzurückhaltung zu erhöhten Gewinnerwartungen. Unterstellt wird jedoch, dass die Verluste an konsumtiver Nachfrage durch niedrigere Arbeitseinkommen über eine entsprechende Ausweitung der Nachfrage nach Investitionsgütern zumindest kompensiert werden. Dieser Investitionspush tritt jedoch, wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, nicht ein, weil mit Lohnzuwächsen unterhalb der Produktivität die damit mögliche Produktion nicht ausreichend nachgefragt werden wird. Deshalb suchen die Investoren andere rentable Anlagemöglichkeiten – vor allem auch auf den Kapitalmärkten im Ausland. Das Dilemma der Angebotslehre, am Ende das Nachfragedefizit auszuweiten, haftet allen vorgeschlagenen Instrumenten an. Der Abbau gesetzlicher Sozialleistungen im Zuge der Rückführung der Lohnnebenkosten führt schließlich zu massiven Nachfrageausfällen bei den Betroffenen, zumal die Bezieher sozialer Leistungen im Durchschnitt einen höheren Anteil ihrer Einkommen als Gewinne beziehende Haushalte konsumieren. Auch die Rückführung der Staatsquote vor allem zugunsten der Senkung unternehmerischer Steuern sowie zur Reduzierung der öffentlichen Neuverschuldung auf Null kann nicht aufgehen. Die Unternehmen belohnen die Erhöhung der Gewinne nach Steuern nicht durch die Ausweitung der Investitionsnachfrage, während der Staat zu Ausgabenkürzungen gezwungen wird.

5. Die vielen Versuche, die Arbeitslosigkeit aus dem Fehl-Verhalten der Arbeitskräfteanbieter zusammen mit ihren Gewerkschaften und dem Sozialstaat erklären zu wollen, führen ebenfalls in die Irre. Am Ende landet die Argumentation bei einer tautologisierenden Rechthaberei nach dem Muster: individuelles Fehlverhalten unterstützt durch gewerkschaftliche Interessenpolitik verursacht die Arbeitslosigkeit. Nehmen real die Lohnzuwächse ab und bleibt dennoch die Arbeitslosigkeit hoch, dann wird dies nicht als Widerlegung der Theorie angenommen. Wie beim „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesam-

wirtschaftlichen Entwicklung“ schon im Jahresgutachten von 1978 nachzulesen – und immer wiederholt – wird zwar explizit eingestanden, das vollbeschäftigungskonforme Lohnniveau sei weder theoretisch ableitbar noch empirisch zu belegen. Dennoch wird die sich gegen Kritik immunisierende Tautologie präsentiert: Weil Löhne zu hoch sind, existiert Arbeitslosigkeit, weil Arbeitslosigkeit immer anfällt, wenn die Löhne zu hoch sind.

6. Nicht auf den Arbeitsmärkten wird über das Niveau der Beschäftigung und damit der Erwerbslosigkeit entschieden, sondern auf den Güter- und Finanzmärkten. Denn im Sinne der Hierarchisierung aller Märkte bewegen sich die unternehmerischen Strategien vorrangig auf den Güter- und Finanzmärkten. Auf den Arbeitsmärkten werden lediglich die hieraus resultierenden Folgen abgelagert. Diese Dominanz der unternehmerischen Entscheidungen auf den Gütern- und Finanzmärkten rückt allerdings folgenreiches Fehlverhalten der Unternehmen, statt derjenigen auf den Arbeitsmärkten, die von Beschäftigung abhängig sind, ins Blickfeld. So zeigt unlängst eine Studie von Beratern und Insolvenzverwaltern, dass die häufigsten Pleiten nicht durch die Beschäftigten, sondern durch Managementfehler verursacht werden. (Süddeutsche Zeitung vom 28.4.03, S. 21). Deshalb ist die Politik richtig, mit der „Corporate Governance“ die Entscheidungsstrukturen großer Unternehmen zu optimieren, transparenter zu machen und Kontrolle zu sichern.

7. Die anhaltende Schwäche wirtschaftlichen Wachstums sowie die hohe Arbeitslosigkeit infolge unzureichender Nachfrage nach Arbeitskräften lassen sich nicht maßgeblich mit zu hohen Kosten und staatlicher Überregulierung erklären. Der internationale Vergleich lehrt, dass Länder mit einer keynesianischen Makropolitik eine bessere Wirtschaftsentwicklung erreichen. In den USA ist in den vergangenen Jahren die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch wirtschaftspolitische Impulse spürbar gestiegen. Im Vergleich mit dem finanzpolitischen Regime in Deutschland und der Geldpolitik im Euroland kann Großbritannien seit Anfang der neunziger Jahre auf eine sehr erfolgreiche Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung verweisen. Maßgeblich dafür sind drei expansiv gestaltete Poli-

tikbereiche: Geld- und Finanzpolitik sowie die günstige Entwicklung der Nettoarbeitseinkommen. Die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik wurde durch die expandierende Binnenwirtschaft angetrieben. Großbritannien hat sich mit einer eigenständigen Geldpolitik gegenüber der zögerlichen und unzureichenden expansiven Steuerung durch die Europäische Zentralbank erfolgreich profilieren können. Schließlich belegt dieses Land, wie mit einer antizyklischen Finanzpolitik sowie der Finanzierung öffentlicher Investitionen über öffentliche Kreditaufnahme mittelfristig eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erreicht werden kann. 1993 wurden bis zu 8 % öffentliche Neuverschuldung gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt eingesetzt. Durch vermehrte Steuereinnahmen und sinkende Kosten der Arbeitslosigkeit infolge der wirtschaftlichen Expansion wurden von 1998 bis 2001 den öffentlichen Haushalten schließlich Überschüsse beschert.

8. Deutschland muss von den großen Erfolgen in anderen Ländern endlich lernen. Denn die wirtschaftliche Wachstumsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit in diesem Land weisen auf die Notwendigkeit eines keynesianischen Regimes hin. Nachdem die Zuwachsraten der Auslandsnachfrage ziemlich schwanken, bedarf es mehr denn je der Stärkung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage. Gelingt es, damit wieder auf einen höheren Pfad des Wirtschaftswachstums zurückzukehren, dann werden viele der heute auf den Arbeitsmärkten beschworenen Strukturmängel schnell verschwunden sein. Die erforderliche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch Wirtschaftswachstum wäre im Gefolge einer expansiven Wirtschaftspolitik hoffentlich zu erreichen.

9. Die Finanzpolitik muss endlich wieder ihrer antizyklischen Funktion gerecht werden. Konjunkturbedingte Defizite müssen hingenommen werden, um mittelfristig die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Hinzukommen muss ein öffentliches Investitionsprogramm, das kommunale Infrastrukturbedarfe umzusetzen hat. Die öffentlichen Investitionen sind wegen ihrer künftig wirksamen gesamtwirtschaftlichen Rentabilität durch öffentliche Kreditaufnahme zu finanzieren. Schließlich lässt sich dadurch Generationengerechtigkeit herstellen. Es ist ökonomisch vernünftig, künf-

tige Generationen an der Finanzierung insoweit zu beteiligen, als die heutigen öffentlichen Investitionen in der Zukunft zusätzlichen Nutzen bringen – etwa durch ökologische Infrastrukturausgaben für eine bessere Umwelt.

10. In den „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ der EU vom Sommer 1997 müssen gesamtwirtschaftlich vernünftige Regeln aufgenommen werden. Der Pakt wurde mit dem Ziel geschaffen, die Geldwertstabilität des Euro sicherzustellen. Dieses Ziel ist seit der Einführung des Euro in keiner Phase verletzt worden. Massiv verletzt sind hingegen die Ziele stabiles Wirtschaftswachstum und hohe Beschäftigung. Der Verzicht auf einen ausreichenden Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik sowie die Finanzierung öffentlicher Investitionen verhindert eine Politik gegen die wirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungskrise. Deshalb muss den Mitgliedsländern der Bewegungsspielraum für eine antizyklische Finanzpolitik sowie die Finanzierung öffentlicher Investitionen (nach Art 115 GG) zurückgegeben werden.

11. Steuersenkungen für Unternehmen und Vermögende taugen nicht zur Bewältigung der gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen. Die Steuersenkungen sind in den letzten Jahren einerseits mangels Nachfrageerwartungen von den Unternehmen kaum zur Finanzierung von beschäftigungsfördernden Sachinvestitionen genutzt worden. Der Staat hingegen wurde andererseits in die Ausgabenfalle gezwungen. Steuerausfälle haben unter der Vorgabe der Beschränkung der öffentlichen Neuverschuldung den Druck auf Ausgabensenkungen erhöht. Diese Ausgabeneinsparungen haben ihrerseits die Konjunktur erneut geschwächt. Die Einnahmen des Staats müssen auf der Basis einer gerechten Steuerlastverteilung die allokativen, distributiven und stabilisierenden Handlungsfähigkeit wieder sicherstellen.

12. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank hat zu zögerlich und in nicht ausreichendem Maß die Eurokonjunktur beeinflusst. Es gibt im Vergleich zu den USA noch deutlichen Spielraum für die Verbilligung des Geldangebots, der genutzt werden sollte. Jedoch selbst eine massiv expansiv ausgerichtete Geldpolitik verpufft, wenn sie nicht mit einer parallelen Finanzpolitik verkoppelt wird. Expansive Geldpolitik

wirkt nur im Doppelpack mit expansiver Finanzpolitik wachstums- und beschäftigungsstärkend.

13. Die Lohnpolitik muss sich im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt mindestens auf die Ausschöpfung des verteilungsneutralen Spielraums konzentrieren. Nur wenn die Reallöhne im Umfang der Arbeitsproduktivität steigen, wird ausreichende Nachfrage zur Ausschöpfung des wachsenden Produktionsspielraums gesichert.

Fazit: Die realen ökonomischen Probleme erzwingen ein Umdenken in der Wirtschaftswissenschaft und eine Umkehr der Wirtschaftspolitik zum keynesschen Paradigma. *Keynes* und keynesianische Makroökonomik sind nicht tot, sondern nur das inadäquate Gerede darüber sollte aussterben. Zur Angebotslehre gibt es eine Alternative, wie die gesamtwirtschaftliche Theorie, die Empirie sowie die Politik in anderen Ländern belegen.

Klaus F. Zimmermann

1. Aus makroökonomischer Sicht haben sich die Perspektiven für mehr Beschäftigung in Deutschland weiter verschlechtert. Zu der langjährigen deutschen Wachstumskrise kommt eine sich hartnäckig verstärkende Phase der konjunkturellen Stagnation hinzu. Von der Weltkonjunktur sind jedenfalls auf absehbare Zeit nicht die Impulse zu erwarten, die nötig wären, um einen wesentlichen Abbau der Massenarbeitslosigkeit zu erreichen.

Dazu treten strukturelle Veränderungen im Zuge der Globalisierung, wie der durch die Informationsökonomie bedingte Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit, und die gesellschaftlichen Umwälzungen im Gefolge der demographischen Belastungen, die durch die Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung und die starke Alterung entstehen. Die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme erfolgte in der Vergangenheit weitgehend über den Faktor Arbeit. Die Erosion der Beschäftigung hat die Lohnnebenkosten auf immer neue Höhen getrieben. Das Wohlfahrtssystem befindet sich in dieser Ausgestaltung in einer Sackgasse und droht durch die ständige Verteuerung des Faktors Arbeit die Wachstumspotenziale der deutschen Wirtschaft einzuschnüren.

Aber auch Nachfrageschwäche erzeugt strukturelle Arbeitslosigkeit, da zunächst

gering Qualifizierte freigesetzt werden. Demotivation und Humankapitalverluste aus der Arbeitslosigkeit und der Verdacht, als Arbeitsloser zu den wenig Leistungsfähigen zu gehören, führen zu einer geringeren Bereitschaft der Unternehmer, solche Menschen bei einer Verbesserung der Konjunktur auch wieder einzustellen.

Nachfrage – oder angebotspolitische Faktoren sind in ihrer Wirkung häufig nicht wirklich zuzurechnen: So verbessert beispielsweise eine Steuersenkung die Angebotsbedingungen, in dem sie Leistungsanreize setzt. Sie löst aber auch einen Nachfrageimpuls aus, wenn die Einnahmefälle nicht durch Ausgabenkürzungen kompensiert werden.

2. Die Parolen „Wachstum durch Beschäftigung“ oder „Beschäftigung durch Wachstum“ sind deshalb nicht wirkliche Alternativen. Wer Radfahren will, der muss in die Pedale treten. Aber er wird mit gezogener Handbremse nicht wirklich vorankommen. Strukturereformen von Wirtschaft und Gesellschaft müssen deshalb genauso sein wie die Beachtung der Erkenntnis, dass ohne eine makroökonomische Erholung solche Ansätze nicht zu einem nachhaltigen Erfolg führen werden.

Auf der makroökonomischen Seite müssen allerdings illusionäre Vorstellungen abgebaut werden, konjunkturelles oder gar lang anhaltendes Wachstum könnte durch ein fiskalpolitisches Ausgabenprogramm generiert werden. Diese Politik hat in der Vergangenheit weder ihre Ziele erreicht, noch sichert sie die Handlungsfähigkeit des Staates. Überschuldet lastet er der nächsten Generation auch eine zusätzliche Bürde auf, die angesichts der Forderung nach intergenerationaler Gerechtigkeit nicht vertretbar erscheint.

Aber eine nachhaltige Fiskalpolitik kann nicht das Sparen per se zum Fetisch ihres Handelns machen. Die bedrohlich abgefallenen Infrastrukturinvestitionen der Gebietskörperschaften und die unzureichenden Ausgaben für Innovationen und Humankapital zeugen von Strukturmängeln in der fiskalpolitischen Diskussion, die nur den Abbau des schieren Schuldenberges im Blick hat. Das heißt angesichts der Finanzknappheit und der notwendigen Rückführung des Staatsanteils für die Gewerkschaften aber auch, dass sich der Personalabbau im öffentlichen Dienst fortsetzen muss.

Dies alles bedeutet in der gegenwärtigen Krise, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt in seinen Regelungen für die Finanzpolitik dringend reformiert oder doch zumindest angemessen neu interpretiert werden muss. Konsequenter angewendet würde er wegen der einseitigen Fixierung auf den Anteil der Neuverschuldung am Bruttoinlandsprodukt gerade die großen europäischen Staaten zwingen, massiv in die Krise hineinzusparen und so die Konjunkturschwäche zu verstärken. Prozyklisches Verhalten muss also vermieden werden. Für Länder, die Strukturereformen am Arbeitsmarkt oder bei den sozialen Sicherungssystemen einleiten, Steuerereformen durchführen oder in Sach-, Human- und Zukunftskapital investieren, sollte besondere Flexibilität gelten. Die langfristige Sanierung der Haushalte lässt sich am besten an einer Begrenzung der Ausgaben orientieren. Der Politik sollte die Selbstevaluation im Rahmen dieses Paktes durch Schaffung eines europäischen Expertenrates für Fiskalpolitik entzogen werden.

3. Leistungskürzungen in der Arbeits- und Sozialversicherung erscheinen unabdingbar, wenn der Wohlfahrtsstaat in seinen zentralen Elementen gesichert werden soll und die Lohnnebenkosten gesenkt werden sollen. Damit wird einerseits die Beschäftigungsnachfrage der Unternehmen gestärkt. Andererseits wird den Arbeitnehmern auf Dauer mehr Geld in ihrer Kasse bleiben und somit der Konsum gefördert. Kurzfristig stellen sich solche Leistungskürzungen makroökonomisch als zusätzliche Nachfrageausfälle dar. Das ist dann nicht der Fall, wenn durch die durch die Streichung ausgelösten Arbeitsanreize und eine gestiegene Arbeitsnachfrage der Unternehmen mehr Menschen in reguläre Beschäftigung und somit in den Besitz von Kaufkraft gelangen. Auch wenn das nicht der Fall sein sollte: Wenn nicht an dieser Stelle gespart wird, so muss doch der Staat angesichts der Leitlinien des Stabilitäts-

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn und der Freien Universität Berlin. Er ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Direktor des Bonner Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA).
e-mail: zimmermann@iza.org

und Wachstumspaktes an anderer Stelle Ausgaben einschränken – ebenfalls mit Nachfrageverlusten.

Die jetzt diskutierten Strukturreformen werden auch bei einer gesamtwirtschaftlichen Belegung nicht auf Dauer ausreichen, um die anstehenden strukturellen Probleme zu bewältigen. Bei den sozialen Sicherungssystemen sollten deshalb Ansätze umgesetzt werden, die die Absicherung vom Einkommen der Beschäftigten entkoppelt und einen intensiven Wettbewerb zwischen den Anbietern der Versicherungsleistungen generieren. So kann Beschäftigung entstehen, weil der Faktor Arbeit bei seinen Kosten entlastet wird. Eine Verbesserung der Allokation muss vor der Umverteilungsthematik stehen.

Es bleibt richtig, dass fehlende Jobs noch vor mangelnden Arbeitsanreizen und nicht ausreichenden Vermittlungsanstrengungen das wichtigste Merkmal der gegenwärtigen Massenarbeitslosigkeit darstellt. Fehlende Jobs sind aber nicht nur die Fol-

ge nicht genügender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Es existieren auch strukturelle Defizite bei der Arbeitsnachfrage, etwa bei der zu geringen Bereitstellung von Jobs im Niedrigqualifikationsbereich. Dem abzuhelfen bedarf es einer größeren Lohnspreizung zuungunsten der Löhne im Niedrigqualifikationsbereich und der Mobilisierung von Wettbewerb, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens, der Kinder- und Seniorenbetreuung und des Handwerks.

Angesichts der demographischen Herausforderungen und der in Zukunft rapide steigenden unerfüllten Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften ist eine Mobilisierung der Frauenerwerbstätigkeit und eine Beendigung der Ausgrenzung von älteren Arbeitnehmern notwendig. Eine Umstellung des Schulsystems und der Kindergärten auf Ganztagsbetreuung wäre hier eine zielführende Maßnahme. Die Beendigung der Frühverrentungsprogramme, die Kürzung der Bezugszeiten für ältere

Arbeitslose und die Ausweitung der Lebensarbeitszeit bei größerer tarifvertraglicher Flexibilität bei den Löhnen könnte den Arbeitnehmern über 50 einen neuen Chance einräumen. Größere Qualifikationsanstrengungen bei Unternehmen und Arbeitnehmern wären geboten.

4. Erforderlich ist also eine Doppelstrategie: Strukturreformen am Arbeitsmarkt, bei den sozialen Sicherungssystemen, aber auch bei der Verfassung der Dienstleistungsmärkte sichern eine bessere Positionierung der gesellschaftlichen Produktionsfaktoren und effizientere Abläufe. Das Allokationsziel kann aber nur erreicht werden, wenn auch die Stabilisierungsfrage gelöst ist. Dazu ist ein flexiblerer Stabilitäts- und Wachstumspakt nötig, aber auch eine stärkere fiskalische Ausrichtung an Bildungs- und Infrastrukturmaßnahmen. Zur Bereitstellung makroökonomischer Impulse könnte auch die letzte Stufe der Steuerreform auf 2004 vorgezogen werden.