

Dipl.-Vw. Andreas Marte

Stabilisierungspolitik

Vorlesungsskript

Stand: 04.01.2008

## Gliederung

1	Wirtschaftspolitik und Stabilisierungspolitik.....	1
1.1	Probleme der unregelmäßigen Marktwirtschaft.....	1
1.2	Regelungsbereiche in der gestalteten Marktwirtschaft.....	2
1.2.1	Allokationspolitik: .....	2
1.2.2	Humanisierungspolitik .....	4
1.2.3	Stabilisierungspolitik .....	4
1.3	Ziele der Stabilisierungspolitik.....	6
1.4	Grundlegende stabilisierungspolitische Konzeptionen .....	8
1.4.1	neoklassischer / angebotsorientierter Ansatz.....	9
1.4.2	keynesianischer Ansatz .....	10
1.4.3	Gegenüberstellung der beiden Ansätze .....	12
2	Hoher Beschäftigungsstand .....	13
2.1	Warum ist ein hoher Beschäftigungsstand erstrebenswert? .....	15
2.2	Operationalisierung des hohen Beschäftigungsstandes .....	16
2.2.1	Arbeitslosenquote und andere Messkonzepte .....	16
2.2.2	Aussagefähigkeit der Arbeitslosenquote .....	20
2.3	Arten der Arbeitslosigkeit .....	24
2.3.1	Friktionelle und saisonale Arbeitslosigkeit.....	24
2.3.2	Konjunkturelle Arbeitslosigkeit .....	26
2.3.3	Strukturelle Arbeitslosigkeit (im engeren Sinne) .....	31
2.3.4	Wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit .....	34
3	Stabilität des Preisniveaus .....	41
3.1	Warum ist Preisniveaustabilität erstrebenswert?.....	41
3.2	Operationalisierung des Ziels Preisniveaustabilität .....	47
3.2.1	Preisindizes nach Paasche und Laspeyres.....	47
3.2.2	Wichtige Preisindizes in Deutschland .....	48
3.2.3	Die Aussagefähigkeit von Preisindizes .....	51
3.2.4	Die Entwicklung der Preisniveausteigerungen in der Bundesrepublik Deutschland .....	52
3.3	Ursachen der Inflation: .....	53
3.3.1	Geldmengeninflation .....	53
3.3.2	Nachfrageinflation: .....	54
3.3.3	Angebotsinflation: .....	54
4	Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum .....	57
4.1	Warum ist Wirtschaftswachstum erstrebenswert?.....	57
4.2	Operationalisierung von Wachstum .....	57
4.3	Wachstumsschwäche aus Sicht der Nachfragetheoretiker .....	60
4.4	Wachstumsschwäche aus Sicht der Angebotstheoretiker.....	61

# 1 Wirtschaftspolitik und Stabilisierungspolitik

## 1.1 Probleme der unregulierten Marktwirtschaft

Die unregulierte Marktwirtschaft weist – neben vielen Vorteilen – auch Schwächen auf:

### *Ineffizienz:*

- Kollektivgüter, die von vielen Individuen ohne Rivalität gleichzeitig genutzt werden können, werden über den Markt nicht oder in einem zu geringen Umfang bereitgestellt.
- Es kommt zu einer Fehlsteuerung von Ressourcen, wenn die Marktpreise nicht die vollständigen Kosten widerspiegeln, z.B. bei der Inanspruchnahme der Natur.  
→ Externe Effekte
- Marktteilnehmer neigen dazu, sich zusammenzuschließen und den Wettbewerb untereinander auszuschalten. Bei manchen Gütern führt auch der freie Wettbewerb dazu, dass sich nur ein einziger Anbieter langfristig halten kann. → "Natürliche Monopole"

### *Inhumanität:*

Der Wettbewerb hat große Vorteile, was die Effizienz der Güterproduktion angeht. Der Mensch bleibt in der Marktwirtschaft aber häufig auf der Strecke. Das 19. Jahrhundert war die Hochzeit eines unregulierten Kapitalismus. Arbeiter mussten unter schwersten Bedingungen arbeiten und unter elenden Bedingungen leben. Die „soziale Frage“ rief Widerstand und den Ruf nach dem Umsturz des kapitalistischen Wirtschaftssystems hervor.

Auch heute im 21. Jahrhundert wird der Kapitalismus wegen seiner Inhumanität kritisiert

*"Manche Finanzinvestoren verschwenden keinen Gedanken an die Menschen, deren Arbeitsplätze sie vernichten. Sie bleiben anonym, haben kein Gesicht, fallen wie Heuschreckenschwärme über Unternehmen her, grasen sie ab und ziehen weiter. Gegen diese Form von Kapitalismus kämpfen wir. Ökonomie zielt - bestenfalls - indirekt auf das Sozialwesen Mensch, sie kalkuliert die Menschen zwar ein, aber nur in Funktionen: als Größe in der Produktion, als Verbraucher oder als Ware am Arbeitsmarkt ..."*

*Aus der Rede des damaligen SPD-Parteivorsitzenden Franz Müntefering auf dem 3. Programmforum der SPD: Demokratie Teilhabe, Zukunftschancen, Gerechtigkeit am 13. April 2005*

### *Instabilität*

Klassiker und Neoklassiker gehen von der Stabilität der Marktwirtschaft aus. Der Marktmechanismus wird als selbststeuernder Mechanismus angesehen, der bei Störungen immer zu einem Gleichgewicht und einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage führt. Die Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 30er Jahre hätte es nach dieser Auffassung überhaupt nicht geben dürfen. Ein neueres Beispiel für die

Instabilität von Märkten ist der Zusammenbruch der "New Economy" in den Jahren 2000 bis 2002. Der Börsendindex für den so genannten "Neuen Markt", NEMAX 50, sank von einem historischen Höchststand von 9666 Punkten am 10. März 2000 auf einen Tiefststand von 318 Punkten am 9. Oktober 2002. Derzeit zieht das Platzen einer weiteren Spekulationsblase, das Einbrechen des amerikanischen Immobilienmarktes, die Weltwirtschaft in die Krise.

Diese Problembereiche deuten darauf hin, dass der Markt nicht sich selbst überlassen werden darf, sondern flankierender Staatseingriffe bedarf.

## 1.2 Regelungsbereiche in der gestalteten Marktwirtschaft

Der deutsch-amerikanische Volkswirt Richard Musgrave (1910 - 2007) teilt die Aufgaben der staatlichen Budgetpolitik in drei Gruppen ein: „1. die Korrekturen in der Allokation von Produktivkräften durchzuführen, 2. die Einkommens- und Vermögensverteilung zu regulieren und 3. die ökonomische Stabilität zu garantieren.“<sup>1</sup>

Entsprechend dieser Einteilung kann man die Regelungsbereiche in der gestalteten Marktwirtschaft in die drei Bereiche Allokationspolitik, Humanisierungspolitik und Stabilisierungspolitik einteilen.

### 1.2.1 Allokationspolitik:

Unter Allokation versteht man die Aufteilung von Produktionsfaktoren auf unterschiedliche Verwendungen. In der Mikroökonomik haben Sie gesehen, dass der Markt – unter bestimmten Bedingungen, die in der Realität nicht unbedingt erfüllt sein müssen – zur optimalen Allokation der Produktionsfaktoren führt. Wo diese Bedingungen nicht erfüllt sind, kann der Staat in einigen Fällen die Allokation verbessern. Die Allokationspolitik lässt sich in zwei Bereiche einteilen, Marktsubstitutionspolitik und Marktergänzungspolitik.

**Marktsubstitutionspolitik:** Bei der Marktsubstitutionspolitik (substituere, (lat.)= ersetzen) tritt der Staat als Anbieter in Bereichen auf, in denen von sich aus kein Markt zustande kommt.

Diese Bereiche sind geprägt von der Existenz „öffentlicher Güter“ oder "Kollektivgüter". Kollektivgüter zeichnen sich aus durch Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit.

Ein Beispiel für ein öffentliches Gut ist der Radioempfang: Dem einzelnen Radiohörer ist es egal, wie viele Menschen außer ihm eine Radiosendung anhören; sein Genuss wird durch zusätzliche Radiohörer nicht beeinträchtigt. Zum Radioempfang ist nur ein entsprechendes Gerät notwendig, auch wer sein Radio nicht angemeldet hat, kann die gleichen Sendungen empfangen wie derjenige, der sein Radio nicht angemeldet hat.

<sup>1</sup> Richard A. Musgrave: Finanztheorie, 2., ergänzte und verbesserte Auflage, Tübingen 1969, S. 5.

Da bei Kollektivgütern jeder versucht, eine „Schwarzfahrerposition“ einzunehmen, also Leistungen in Anspruch zu nehmen, ohne dafür zu bezahlen, kommt hier kein privates Angebot zustande.

Typische Bereiche, in denen der Staat eingreift, sind:

- Verteidigung
- öffentliche Infrastruktur
- Grundlagenforschung

Hier stellt sich die Frage, *wie viel* von diesen Gütern angeboten werden soll. Da die Nachfrager in diesen Bereichen ihre Wünsche nicht in Form von kaufkräftiger Nachfrage äußern, kann diese Frage nur politisch entschieden werden<sup>2</sup>.

**Marktergänzungspolitik:** In anderen Bereichen kommt zwar ein Markt zustande, der Markt sendet aber falsche Signale. Die Marktpreise entsprechen nicht den „echten“ Kosten oder Nutzen des gehandelten Gutes, da Kosten- oder Nutzenbestandteile, die bei anderen Wirtschaftssubjekten anfallen, nicht im Preis erfasst werden. Man spricht von „*externen Effekten*“. Ein klassisches Beispiel ist die fehlende Einbeziehung von Umweltschäden. Friedrich Engels schrieb schon 1876:

„Die Sozialwissenschaft der Bourgeoisie, die klassische politische Ökonomie, beschäftigt sich vorwiegend nur mit den unmittelbar beabsichtigten gesellschaftlichen Wirkungen der auf Produktion und Austausch gerichteten menschlichen Handlungen. Dies entspricht ganz der gesellschaftlichen Organisation, deren theoretischer Ausdruck sie ist. Wo einzelne Kapitalisten um des unmittelbaren Profits willen produzieren und austauschen, können in erster Linie nur die nächsten, unmittelbarsten Resultate in Betracht kommen. Wenn der einzelne Fabrikant oder Kaufmann die fabrizierte oder eingekaufte Ware nur mit dem üblichen Profiten verkauft, so ist er zufrieden, und es kümmert ihn nicht, was nachher aus der Ware und ihrem Käufer wird. Ebenso ist es mit den natürlichen Wirkungen derselben Handlungen. Die spanischen Pflanzler in Kuba, die die Wälder an den Abhängen niederbrannten und in der Asche Dünger genug für *eine* Generation höchst rentabler Kaffeebäume vorfanden – was lag ihnen daran, daß nachher die tropischen Regengüsse die nun schutzlose Dammerde herabschwemmen und nur nackten Fels hinterließen? Gegenüber der Natur, wie der Gesellschaft, kommt es bei der heutigen Produktionsweise vorwiegend nur der erstere, handgreifliche Erfolg in Betracht; und dann wundert man sich noch, daß die entfernteren Nachwirkungen der hierauf gerichteten Handlungen ganz andre meist ganz entgegengesetzte sind, daß die Harmonie von Nachfrage und Angebot in deren polaren Gegensatz umschlägt, ... .“  
Friedrich Engels: Anteil der Arbeit an der Menschwerdung des Affen, 19. Auflage, Berlin (-Ost) 1984, S.13f.

Wenn Güter wie die Umwelt keinen Preis haben, werden sie zu stark in Anspruch genommen. Wenn der Staat eine Überbelastung vermeiden möchte, muss er den

<sup>2</sup> Die mechanism design theory, an deren führende Vertreter im Jahr 2007 der Wirtschaftsnobelpreis verliehen wurde, versucht Mechanismen zu finden, durch die Individuen dazu gebracht werden, Präferenzen offenbaren, die sie ansonsten geheim halten würden. Ein praktikabler Mechanismus für die Offenbarung der Präferenzen für öffentliche Güter wurde allerdings bisher nicht gefunden.

Preis dieser Güter erhöhen. Dies ist der Grundgedanke der „ökologischen Steuerreform“.

### 1.2.2 *Humanisierungspolitik*

Eine Marktwirtschaft ist – insbesondere in einer Demokratie – nur dann stabil, wenn das Wirtschaftssystem von der Bevölkerung als fair angesehen wird. Das Wirtschaftssystem muss sich also der herrschenden Vorstellung von „sozialer Gerechtigkeit anpassen. Wenn man die deutsche Soziale Marktwirtschaft betrachtet, lassen sich im Rahmen der Humanisierungspolitik drei Bereiche nennen: Umverteilungspolitik, Sozialpolitik und die Humanisierung und Demokratisierung der Arbeitswelt.

**Umverteilungspolitik:** Die Umverteilungspolitik hat eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung zum Ziel. Instrumente der Umverteilungspolitik sind zum Beispiel die progressive Einkommensteuer, die Erbschaftssteuer oder Besitz- und Vermögenssteuern. Umverteilung findet aber auch über das Sozialversicherungssystem und die öffentlich bereitgestellten Güter statt.

**Sozialpolitik:** Die Sozialpolitik soll den Einzelnen gegen Risiken absichern, die vom Einzelnen individuell nicht beherrschbar sind, z.B. Arbeitslosigkeit, Langlebigkeit oder unverschuldete Notlagen.

**Humanisierung und Demokratisierung der Arbeitswelt:** Die Humanisierung und Demokratisierung der Arbeitswelt soll bewirken, dass der Mensch in der Arbeitswelt nicht nur als notwendiger Input des Produktionsprozesses angesehen wird, sondern sich der Produktionsprozess am Menschen ausrichtet. Sie soll auch dazu beitragen, Konflikte zwischen „Arbeit“ und „Kapital“ zu entschärfen und die Auseinandersetzung in geordnete Bahnen zu lenken sowie eine ungehemmte Machtausübung der Kapitalseite zu verhindern. Zu den Instrumenten zählen Arbeitsschutz, Mitbestimmung, Kündigungsschutz.

### 1.2.3 *Stabilisierungspolitik*

Die Notwendigkeit von Stabilisierungspolitik widerspricht eigentlich der neoklassischen Theorie. Die neoklassische Theorie behauptet, die Wirtschaft sei in sich stabil, tendiere von sich aus langfristig zum Gleichgewicht und bedürfe keiner Stabilisierung – im Gegenteil, Staatseingriffe destabilisierten sogar die Volkswirtschaft. Die Weltwirtschaftskrise infolge des Börsencrashes von 1929 widerlegte aber diese Auffassung. Weder das geforderte „laissez faire“, noch Versuche, die wirtschaftlichen Probleme auf Kosten anderer Länder zu lösen, brachten Besserung. Im Gegenteil: Die wirtschaftliche Krise breitete sich aus und verschärfte sich. In Deutschland kamen in dieser Situation die Nationalsozialisten an die Macht. Eine wirtschaftliche Erholung trat erst durch die massive Hochrüstung im Vorfeld des zweiten Weltkriegs ein.

Dass die Wirtschaft einer Stabilisierung durch den Staat bedürfe, war ab den vierziger Jahren weitgehend unstrittig. Strittig sind aber Art und Ausmaß der staatlichen Aktivität. Manche Wissenschaftler bezweifeln auch grundsätzlich, dass der Staat zu einer Stabilisierung in der Lage ist.

Die Stabilisierungspolitik lässt sich in verschiedene Bereiche unterteilen: Konjunkturpolitik, Wachstumspolitik und Strukturpolitik.

**Konjunkturpolitik:** Gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik oder Konjunkturpolitik zielt auf die Korrektur von gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen wie Arbeitslosigkeit, Inflation oder außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten ab. Die Korrektur dieser Fehlentwicklungen soll durch die Beeinflussung gesamtwirtschaftlicher Größen erfolgen. Man spricht deswegen auch von „Globalsteuerung“. Dieses Konzept ist ursprünglich und im Kern keynesianisch-nachfrageorientiert, inzwischen wird es aber auch von Angebotstheoretikern anerkannt.

**Wachstumspolitik:** Wachstumspolitik betrachtet weniger die kurzfristigen Schwankungen sondern die langfristige Entwicklung der Produktion. Nach einer populären Abgrenzung zwischen Konjunktur und Wachstum kümmert sich die Wachstumspolitik um die *Entwicklung* des Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft und die Konjunkturpolitik um eine gleichmäßig hohe *Auslastung* des Produktionspotenzials. Die Wachstumspolitik betrachtet vor allem die Angebotsseite. Zur Wachstumspolitik lassen sich z. B. die Wettbewerbspolitik, Infrastrukturpolitik und Bildungspolitik zählen. Der Staat soll Voraussetzungen für langfristiges Wachstum schaffen.

In Deutschland wird die Wachstumspolitik seit längerem trotz vielfältiger Ermahnungen aus der Wissenschaft, von der EU-Kommission und aus der (jeweiligen) Opposition vernachlässigt. Der Anteil der staatlichen Investitionen an der Gesamtnachfrage sinkt seit den siebziger Jahren kontinuierlich. Auch die deutsche Einheit stoppte diesen Trend nicht. Die staatlichen Investitionen haben nur noch einen Anteil von rund 2% an der Wirtschaftsleistung.

**Strukturpolitik:** Wirtschaftliche Entwicklung ist immer mit Strukturwandel verbunden. Ursachen des Strukturwandels sind technischer Fortschritt, geänderte Bedürfnisse, aber auch Änderungen der Rahmenbedingungen wie der Zusammenbruch des „real existierenden Sozialismus“ oder die Zunahme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung („Globalisierung“). Dieser Strukturwandel hat immer auch Verlierer: Unternehmen, Branchen, Regionen, aber auch Arbeitnehmer mit bestimmten Qualifikationen. Aufgabe des Staates ist, die Hemmnisse des Strukturwandels zu beseitigen und den Strukturwandel für Betroffene abzufedern. Die Abfederung darf aber nicht so weit gehen, dass überkommene Strukturen konserviert werden, es dürfen nur zeitlich befristete und in der Regel degressiv ausgestaltete Anpassungshilfen gegeben werden. (Dies ist ein Gemeinplatz, der in jeder Sonntagsrede vorkommt, der Steinkohlebergbau im Ruhrgebiet wird aber immer noch gefördert.) Der frühere

Wirtschaftsminister Clement war ein Anhänger der Industriepolitik, einer vorausschauenden Förderung von „Zukunftsbranchen“. Industriepolitik als proaktive Strukturpolitik ist aber in der Wissenschaft verpönt.

Die Grenzen zwischen diesen Politikbereichen sind fließend: Zählt die Reform des Arbeitsmarktes zur Konjunkturpolitik oder zur Wachstumspolitik? Zählt die Forschungsförderung zur Wachstumspolitik oder zur Strukturpolitik? Ist die Förderung des Steinkohlebergbaus im Ruhrgebiet Strukturpolitik oder Sozialpolitik?

### 1.3 Ziele der Stabilisierungspolitik

In dieser Vorlesung werden wir auf einige Zusammenhänge zurückkommen, die Sie wahrscheinlich bereits in der Makroökonomik-Vorlesung kennen gelernt haben. Der Blickwinkel wird hier aber anders sein als in der Makroökonomik-Vorlesung:

Dort ging es um *Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge*:

Ursache: Der Zinssatz sinkt. → Wirkung: Die Investitionen steigen an.

Ursache: Die Investitionen steigen an. → Wirkung: Das Sozialprodukt wächst.

In dieser Vorlesung geht es um *Ziel-Mittel-Beziehungen*:

Ziel: Das Sozialprodukt soll steigen. → Mittel: Zinssenkung der Zentralbank

Ziel-Mittel-Beziehungen lassen sich aus Ursache-Wirkungs-Beziehungen herleiten: Die Wirtschaftstheorie ist Grundlage für die Wirtschaftspolitik<sup>3</sup>.

Welche Ziele die Wirtschaftspolitik verfolgen soll, ist im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967<sup>4</sup> festgeschrieben:

---

<sup>3</sup> Damit soll aber nicht gesagt werden, dass die Wirtschaftstheorie tatsächlich Einfluss auf die aktuelle praktische Wirtschaftspolitik hätte. Der Einfluss der Theorie auf die praktische Politik ist nur sehr indirekt und verzögert. Die letzten Sätze der „General Theory“ von Keynes gehen auf diesen Zusammenhang ein:

„die Gedanken der Ökonomen und Staatsphilosophen [sind] sowohl wenn sie im Recht, als wenn sie im Unrecht sind, einflußreicher als gemeinhin angenommen wird. Die Welt wird in der Tat nicht durch viel anderes beherrscht. Praktiker, die sich ganz frei von intellektuellen Einflüssen glauben, sind gewöhnlich die Sklaven irgendeines verblichenen Ökonomen. Wahnsinnige in hoher Stellung, die Stimmen in der Luft hören, zapfen ihren wilden Irrsinn aus dem, was irgendein akademischer Schreiber ein paar Jahre vorher verfaßte. ... [Ideen] wirken zwar nicht immer sofort, sondern erst nach einem gewissen Zeitraum; denn im Bereich der Wirtschaftslehre und der Staatsphilosophie gibt es nicht viele, die nach ihrem fünfundzwanzigsten oder dreißigsten Jahr durch neue Ideen beeinflußt werden, so daß die Ideen, die Staatsbeamte und Politiker und selbst Agitatoren auf die laufenden Ereignisse anwenden, wahrscheinlich nicht die neuesten sind. Aber früher oder später sind es Ideen, und nicht erworbene Rechte, von denen die Gefahr kommt, sei es zum Guten oder zum Bösen.“

<sup>4</sup> Dies bestätigt Keynes' These aus der letzten Fußnote: Dieses Gesetz geht auf das Gedankengut eines verblichenen Ökonomen und akademischen Schreiberlings zurück (Keynes starb 1946), der etwa 30 Jahre, d. h. eine Generation früher ein Buch mit dem Titel „General Theory of Employment, Interest, and Money“ geschrieben hatte!



Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

vom 8. Juni 1967

§ 1:

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

Die vier genannten Ziele

- Stabilität des Preisniveaus
- hoher Beschäftigungsstand
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht und
- stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum

werden als „magisches Viereck“ bezeichnet, weil es angeblich der Kraft eines Magiers bedarf, um diese Ziele gleichzeitig zu erreichen.

Je nach Autor werden diese vier Ziele um weitere Ziele ergänzt, z. B.

- gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung
- ökologisches Gleichgewicht
- nachhaltige Entwicklung
- ...

Man spricht deshalb auch von „magischen Vielecken“.

Der EG-Vertrag enthält z. B. ein Vieleck, das weit über das "magische Viereck" des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hinausgeht.

Artikel 2 EG-Vertrag (In der Fassung vom 26. Februar 2001, Vertrag von Nizza):

"Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern."

In der Wissenschaft gibt es mehrere Konzeptionen, die Politikern Hilfestellung bei der Erreichung dieser Ziele versprechen. Das Problem ist nur, dass diese Konzeptionen sich aber sowohl bei der aktuellen Standortbestimmung als auch beim Weg zur Erreichung der angestrebten Ziele oft diametral widersprechen. Betrachten wir die grundlegenden Ansätze einmal genauer:

#### 1.4 Grundlegende stabilisierungspolitische Konzeptionen

Die folgenden Ausführungen stellen eine – aus didaktischen Gründen überspitzte – Gegenüberstellung zweier unterschiedlicher Denkweisen in der Volkswirtschaftslehre dar, des neoklassischen Ansatzes und des keynesianischen Ansatzes.

Oft werden diese beiden Ansätze als unvereinbar dargestellt:

*„Dicke Luft im Sachverständigenrat (SVR): ‚Die Zusammenarbeit im Rat ist schwieriger geworden‘, sagt [der Vorsitzende des SVR] Wolfgang Wiegand mit Bezug auf die Berufung des Keynesianers Peter Bofinger im März 2004. ‚Da stoßen neuerdings Denkmodelle aufeinander, die in fast allen Bereichen völlig unvereinbar sind.‘“*

*Rheinischer Merkur vom 06.01.2005*

Auch wenn sich Vertreter der beiden Ansätze gelegentlich befehden, ist dieser Konflikt in der Theorie längst überholt.

*„Beatrice Weder di Mauro [ein weiteres Mitglied des Sachverständigenrates] ... zeigte ob des Gebarens der männlichen Kollegen auch eher Unverständnis: Eine Kluft zwischen den beiden theoretischen Positionen der Ökonomie gebe es gar nicht mehr. "Aber es gibt in Deutschland eine Diskussion, die so tut, als sei das nicht so."*

*Welt am Sonntag“ vom 2. Januar 2005*

Die neuere Entwicklung der volkswirtschaftlichen Theorie hat diese beiden Ansätze so weit zueinander geführt, dass sie sich als unterschiedliche Konstellationen äußerer Rahmenbedingungen innerhalb desselben Modells darstellen lassen. So schreibt der Sachverständigenrat in seinem nachfolgenden Gutachten vom Herbst 2005:

*„Auch wenn beide beschriebenen Modelltypen - das Modell einer „quasi-gleichgewichtigen“ Arbeitslosigkeit einerseits und das „Mengenrationierungsmodell“ andererseits – unterschiedliche makroökonomische Auffassungen reflektieren, so müssen sich die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen nicht zwangsläufig in dem Sinn ausschließen, dass es immer ein Entweder-Oder gäbe. Eine Weiterentwicklung in der Makroökonomie unterscheidet nämlich verschiedene „Regime“, in der sich eine Volkswirtschaft befinden kann. So mag in einer Zeitperiode das zuletzt beschriebene „keynesianische“ Regime relevant sein, welches eine konjunkturelle Arbeitslosigkeit beschreibt, während in anderen Zeitperioden das eingangs beschriebene „reallohnbedingte“ Regime vorherrscht. Mit anderen Worten, die Anteile beider „Regime“ mögen sich im Zeitablauf in einer Volkswirtschaft ändern, es gibt mithin ebenso wenig das einzig „wahre“ Regime, wie es eine für alle Zeiten allein richtige Ausrichtung der Makropolitik einschließlich der Lohnpolitik gibt. Es kommt auf die jeweilige gesamtwirtschaftliche Situation an.“*

In Amerika haben sich die beiden Ansätze so weit angenähert, dass man von einem "New Consensus" spricht.

Auch wenn die Konflikte in der wissenschaftlichen Diskussion nicht (mehr) so groß sind, werden die beiden Ansätze aus didaktischen Gründen im Folgenden deutlich überspitzt dargestellt und die Gegensätze herausgearbeitet.

#### *1.4.1 neoklassischer / angebotsorientierter Ansatz*

Da es sich hier um eine Darstellung grundlegender Denkmuster geht, wird im Folgenden nicht zwischen Klassik, Neoklassik, Monetarismus, Angebotspolitik, etc. unterschieden. Diese Ansätze, die bei allen Unterschieden im Detail ähnliche Grundmuster aufweisen, werden im Folgenden unter dem Oberbegriff *Neoklassik* zusammengefasst.

Grundlegende Hypothesen dieses Ansatzes sind

1. die inhärente Stabilität des privaten Sektors
2. Betrachtung der Angebotsseite
3. mikroökonomische Fundierung

##### *zu 1. inhärente Stabilität des privaten Sektors*

Wenn ein System stabil ist, kehrt es nach äußeren Anstößen wieder zu einem Gleichgewicht zurück. Denken Sie an ein Pendel, das nach äußeren Anstößen nach einiger Zeit wieder zur Ruhe kommt. Ähnliches gilt nach Ansicht der Neoklassiker für die Volkswirtschaft: Störungen von außen können die Volkswirtschaft zwar kurzfristig aus dem Gleichgewicht bringen, die Marktkräfte bewirken aber langfristig ein neues Gleichgewicht. Voraussetzung ist, dass der Marktmechanismus nicht gestört wird. Staatseingriffe sind nach Ansicht der Neoklassiker wirkungslos oder sogar schädlich. Staatseingriffe, die die Volkswirtschaft stabilisieren sollen oder wirtschaftlich Schwache schützen sollen, erreichen oft das Gegenteil. So führen staatlich festgesetzte Mindestlöhne, die Schwache auf dem Arbeitsmarkt schützen sollen, nach ihrer Auffassung zur Arbeitslosigkeit der vermeintlich Beschützten.

##### *zu 2. Betrachtung der Angebotsseite*

Neoklassiker betrachten auf dem Gütermarkt nur die Angebotsseite. In Bezug auf die Nachfrageseite gilt das „Say'sche Theorem“: Jedes Angebot schafft sich (gesamtwirtschaftlich) seine Nachfrage selbst. In dem Maß, wie das Angebot steigt, steigt auch die kaufkräftige Nachfrage. Eine *allgemeine* Unternachfrage ist deshalb (in einer Tauschwirtschaft) nicht möglich.

##### *zu 3. mikroökonomische Fundierung*

Neoklassiker argumentieren in ihren Modellen oft mit einem „repräsentativen Individuum“ und übertragen das, was für ein einzelnes Wirtschaftssubjekt gilt, auch auf alle Wirtschaftssubjekte.

### 1.4.2 keynesianischer Ansatz

Grundlegende Hypothesen des keynesianischen Ansatzes sind

1. die inhärente Instabilität des privaten Sektors
2. Betrachtung der Nachfrageseite
3. Betonung von Kreislaufzusammenhängen

#### zu 1. inhärente Instabilität des privaten Sektors

Keynes sieht den privaten Sektor als instabil an, Märkte werden den Erwartungen, die Neoklassiker an sie stellen, nicht gerecht. Auf dem Kapitalmarkt werden Investitionen vor allem aus spekulativen Gründen getätigt, nicht aus nachhaltiger Gewinnerzielungsabsicht.

Keynes schreibt:

*„Spekulanten mögen unschädlich sein als Seifenblasen auf einem steten Strom der Unternehmungslust. Aber die Lage wird ernsthaft, wenn die Unternehmungslust die Seifenblase auf einem Strudel der Spekulation wird. Wenn die Kapitalentwicklung eines Landes das Nebenerzeugnis der Tätigkeiten eines Spielsaales wird, wird die Arbeit voraussichtlich schlecht getan werden. Wall Street, als Einrichtung betrachtet, deren eigentlicher sozialer Zweck die Leitung neuer Investitionen in die einträglichsten Kanäle, in Größen des zukünftigen Ertragnisses gemessen, ist, kann nicht Anspruch darauf erheben, daß der von ihr erreichte Erfolgsgrad ein hervorstechender Triumph des laissez-faire Kapitalismus ist.“<sup>5</sup>*

Der Arbeitsmarkt ist nach Ansicht der Keynesianer im Regelfall im Ungleichgewicht, Vollbeschäftigung ist die Ausnahme. Der Arbeitsmarkt selbst kann Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage nicht in Einklang bringen. Hier kann und muss nach keynesianischer Ansicht der Staat eingreifen und Verbesserungen bewirken. Der Staat wird als ruhender Pol angesehen, der die Wirtschaft stabilisieren kann und muss.

#### zu 2. Betrachtung der Nachfrageseite

Die Theorie von Keynes wurde vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise entwickelt. Keynesianer gehen bei ihrer Analyse deshalb von ungenutzten Produktionskapazitäten aus. Das Angebot wird in einem solchen Fall durch die fehlende Nachfrage beschränkt. Bei steigender Nachfrage kann die Produktionsmenge erhöht werden, ohne dass es zu Engpässen oder Preissteigerungen kommt. Jede Nachfragessteigerung führt daher zu einer Angebotsausweitung: Das Angebot passt sich der Nachfrage an.

#### zu 3. Betonung von Kreislaufzusammenhängen

Keynesianer argumentieren makroökonomisch mit Nachfrageaggregaten und betonen Kreislaufzusammenhänge. Jede Ausgabe eines Wirtschaftssubjekts ist die

---

<sup>5</sup> Keynes, Allgemeine Theorie, S.140

Einnahme eines anderen Wirtschaftssubjekts. Löhne sind nicht nur ein Kostenfaktor, sie werden auch wieder nachfragewirksam. Die Diskussion um Lohnhöhe und Standortbedingungen ist daher aus keynesianischer Sicht zu kurz gegriffen.

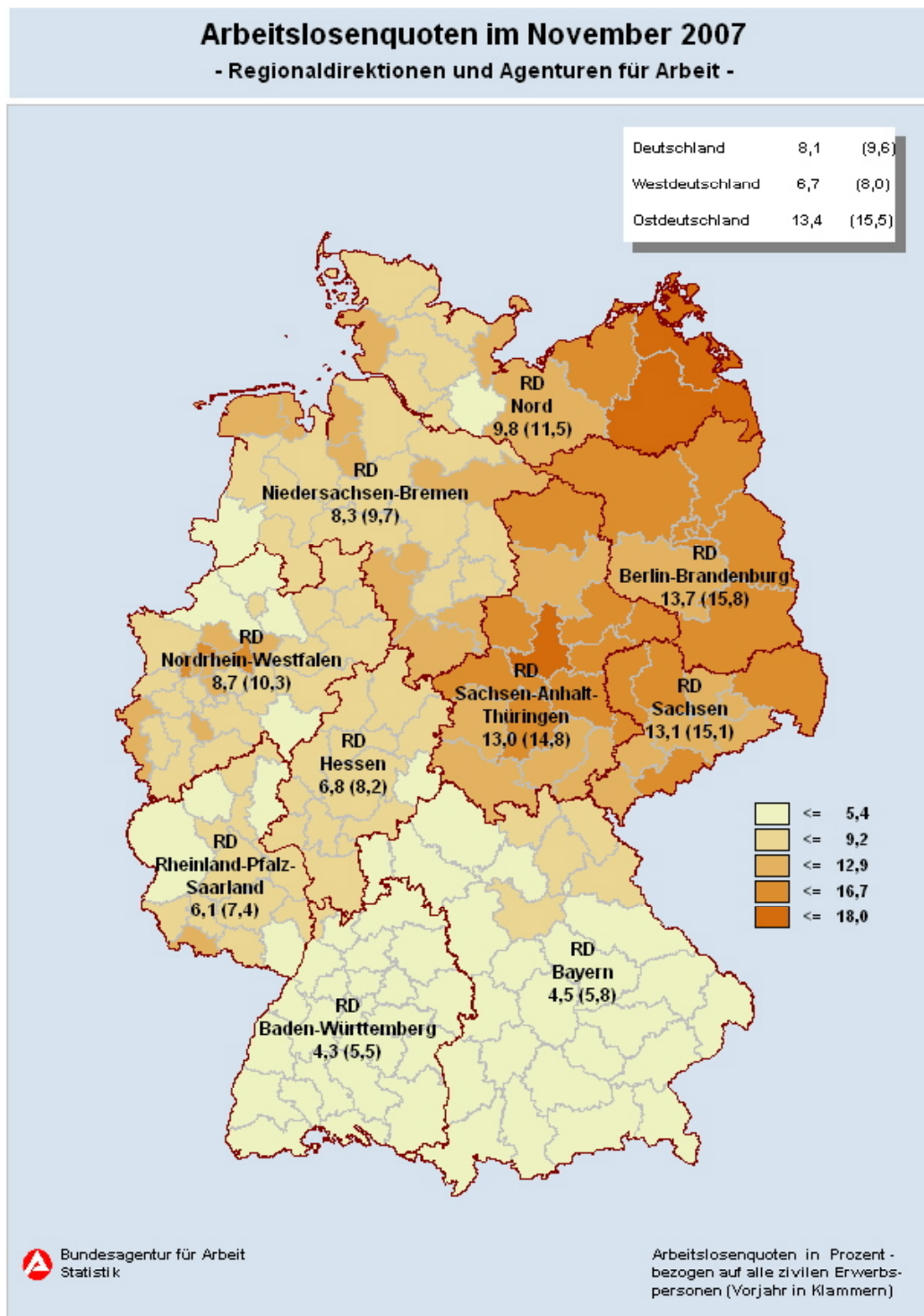
### 1.4.3 Gegenüberstellung der beiden Ansätze

Die nachfolgende Tabelle stellt einige weitere Unterschiede heraus:

	<b>Neoklassiker</b>	<b>Keynesianer</b>
<b>Annahmen über (In-) Stabilität des privaten Sektors</b>	privater Sektor ist stabil	privater Sektor ist instabil
<b>Vertrauen auf Markt</b>	Marktoptimismus	Marktpessimismus
<b>Vollkommenheit der Märkte</b>	Annahme vollkommener Märkte	Betonung von Marktunvollkommenheiten
<b>Flexibilität der Preise</b>	Preise und Löhne sind nach unten und nach oben flexibel und passen sich unendlich schnell an	Preise sind kurzfristig starr oder nur wenig flexibel. Nominallöhne sind nach unten starr.
<b>Rationalität der Wirtschaftssubjekte</b>	Modell des homo oeconomicus	beschränkte Rationalität der Wirtschaftssubjekte
<b>betrachtete Marktseite</b>	Angebotsseite	Nachfrageseite
<b>zeitliche Orientierung</b>	langfristig	kurzfristig, denn „in the long run we are all dead“ (Keynes)
<b>Argumentationsweise in Modellen</b>	mikroökonomische Argumentationsweise	Argumentation mit Kreislaufzusammenhängen
<b>(Un-)Endlichkeit der Bedürfnisse</b>	unendliche Bedürfnisse, keine Gefahr der Sättigung	endliche Bedürfnisse, Gefahr der Sättigung
<b>Wirksamkeit von Geld- und Fiskalpolitik</b>	Geldpolitik ist wirksamer als Fiskalpolitik	Fiskalpolitik ist wirksamer als Geldpolitik
<b>Grundsätzliche Staatsauffassung</b>	liberalistisch, „weniger Staat“	interventionistisch, „mehr Staat“
<b>Eingriffstiefe der Wirtschaftspolitik</b>	Ordnungspolitik, Staat soll nur Rahmenbedingungen schaffen	Prozesspolitik, Staat soll auch in den Wirtschaftsprozess eingreifen
<b>Wichtigstes Ziel im „magischen Viereck“</b>	Stabilität des Preisniveaus	hoher Beschäftigungsstand
<b>Strategie in Bezug auf wirtschaftliche Schwankungen</b>	verstetigend, regelgebunden, Grundidee: Der Staat erzeugt selbst Schwankungen und soll sich deswegen aus der Konjunkturpolitik heraushalten	antizyklisch, diskretionär, Grundidee: Der Staat soll aktiv wirtschaftliche Schwankungen glätten, ist dabei nicht an feste Regeln gebunden

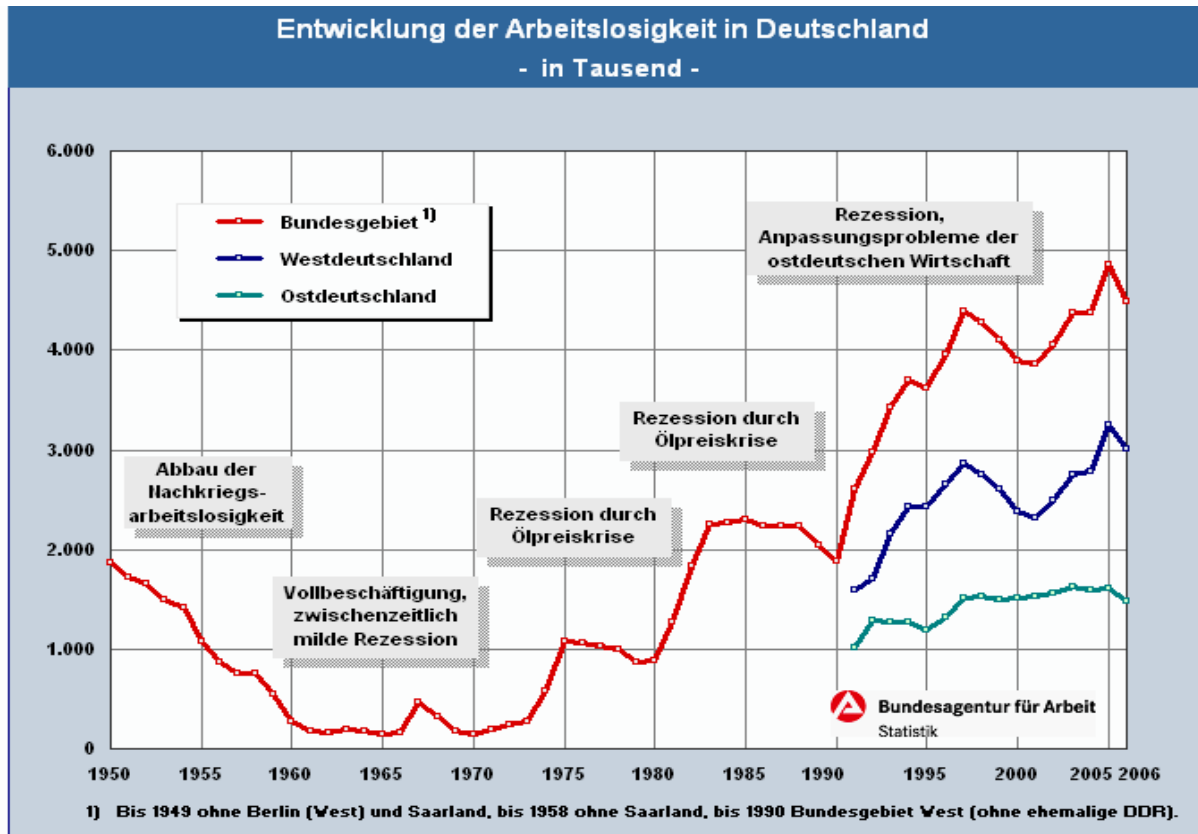
## 2 Hoher Beschäftigungsstand

Das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes wird in Deutschland seit Mitte der 70er Jahre ständig verletzt. Im November 2007 gab es in Deutschland rund 3,4 Mio. registrierte Arbeitslose. Experten schätzen, tatsächlich 5 bis 6 Mio. Arbeitsplätze fehlen. Die folgende Abbildung zeigt die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit.



Zu beachten ist die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit: Hinter einer Arbeitslosenquote von bundesweit durchschnittlich 8,1 % im November 2007 in Deutschland steht eine Arbeitslosenquote von 6,7 % im Westen und von 13,4 % im Osten.

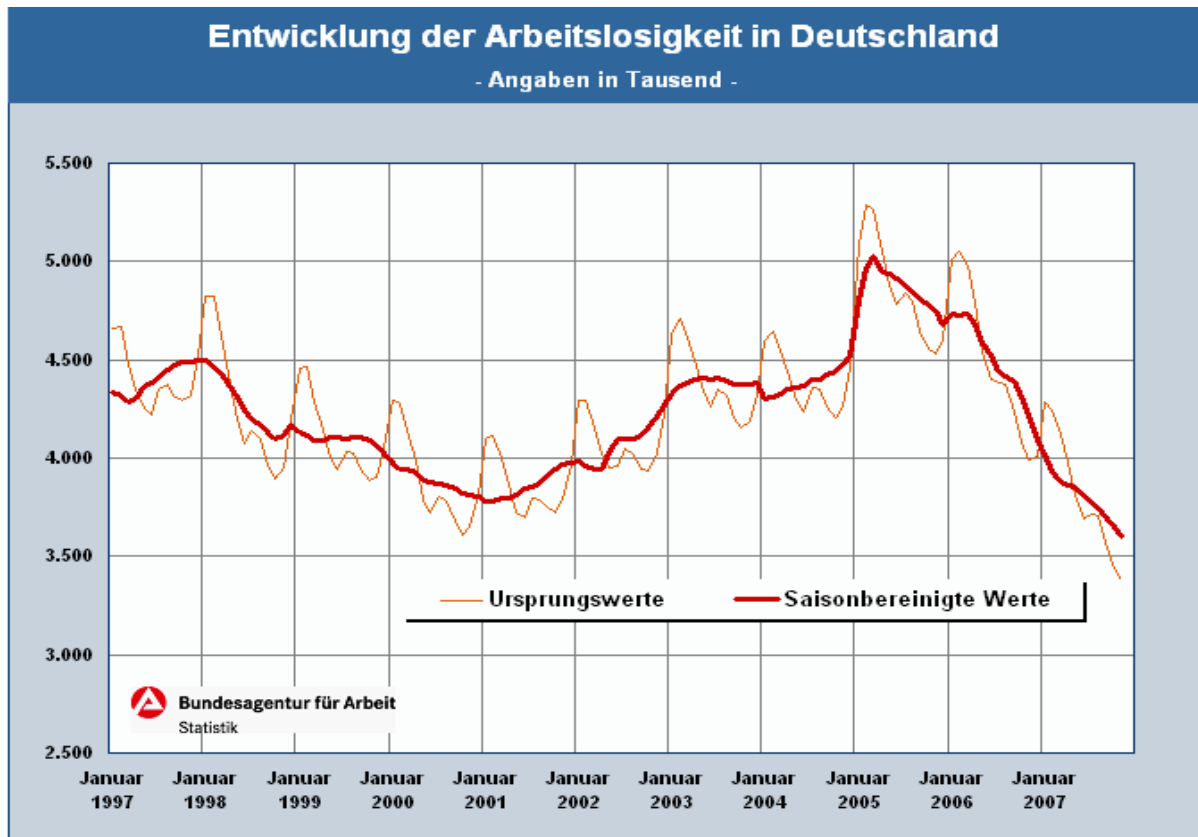
Wenn man die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen betrachtet, erkennt man, dass sich die Arbeitslosenzahlen langfristig nach oben entwickelt haben.



(Anmerkung zur Grafik: Ab 1991 werden zur Vergleichbarkeit sowohl Zahlen für Westdeutschland als auch für Gesamtdeutschland angegeben)

Anfang 2005 wurde eine Zahl von 5 Mio. Arbeitslosen erreicht, als sich im Zuge der Hartz-Reformen arbeitsfähige frühere Sozialhilfeempfänger arbeitssuchend melden mussten. Erst seit kurzem findet eine Bewegung nach unten statt.





## 2.1 Warum ist ein hoher Beschäftigungsstand erstrebenswert?

Das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes ist in der Öffentlichkeit, in der Politik und in der Wissenschaft unstrittig. Die Gründe, warum Arbeitslosigkeit unerwünscht ist, lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- individuelle Aspekte
- politische Aspekte
- ökonomische Aspekte

### *Individuelle Aspekte*

**Einkommenseinbußen:** Das Arbeitslosengeld beträgt nur 60 % bzw. 67 % des letzten Nettoeinkommens. Langzeitarbeitslose haben seit dem 1.1.2005 nur noch Anspruch Arbeitslosengeld 2, das sich am sozialen Existenzminimum orientiert und aktuell im Westen 345 Euro zusätzlich der Kosten der Unterkunft beträgt.

**Verlust des Selbstwertgefühls und des sozialen Status:** Arbeitslosigkeit wird als gesellschaftlicher Makel angesehen, Arbeitslose werden als Verlierer abgestempelt. Viele verheimlichen daher, dass sie arbeitslos geworden sind.

**Verlust der Arbeitsmotivation und der beruflichen Fähigkeiten:** Langzeitarbeitslose verlieren nicht nur ihr berufliches Know-how, sondern auch die Gewöhnung an den üblichen Arbeitsrhythmus. Sie müssen sich nicht nur in ihre frühere Tätigkeit einarbeiten, sondern auch erst in das Berufsleben überhaupt.

### *politische Aspekte*

**Gefährdung der politischen Stabilität und eventuell sogar der Demokratie:** Anfang der 90er Jahre stieg nicht nur die Arbeitslosigkeit stark an, sondern auch die Fremdenfeindlichkeit. Rechtsradikale Parteien schafften Anfang der 90er Jahre den Einzug in die Parlamente. In Ostdeutschland konnte sich die PDS als Partei der „Wendeverlierer“ halten. Die Weimarer Republik wurde Anfang der 30er Jahre in der Weltwirtschaftskrise zwischen Extremisten von rechts und links zerrieben. Der Nationalsozialismus konnte in dieser Situation durch demokratische Wahlen an die Macht kommen.

**Schädigung des Ansehens der Regierung und der Politik im Allgemeinen:** Das Vertrauen in die Politik schwindet, wenn sie die Arbeitslosigkeit, die in Umfragen als gravierendstes Problem angesehen wird, nicht verringern kann. Gerhard Schröder sagte im Wahlkampf 1998, seine Regierung wolle sich daran messen lassen, wie sie die Arbeitslosigkeit verringert. Er wurde trotz einer mäßigen Leistung auf diesem Gebiet 2002 wiedergewählt. Am Ende seiner Regierungszeit lag die Zahl der Arbeitslosen höher als zu Beginn seiner Regierungszeit.

### *ökonomische Aspekte*

**Finanzielle Belastung des Staates:** Eine steigende Arbeitslosigkeit bewirkt gleichzeitig Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Es durch zusätzliche Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld 2 und Sozialhilfe. Gleichzeitig sinken das Steueraufkommen und das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen. Das Staatsdefizit steigt deshalb im wirtschaftlichen Abschwung an und sinkt im Aufschwung wieder.

**Opportunitätskosten durch vorhandene, aber nicht genutzte Ressourcen:** Knapp 10 % der verfügbaren Arbeitskräfte sind derzeit in Deutschland ungenutzt und könnten produktiv genutzt werden.

## **2.2 Operationalisierung des hohen Beschäftigungsstandes**

### *2.2.1 Arbeitslosenquote und andere Messkonzepte*

Wenn man über das Ziel eines „hohen Beschäftigungsstandes“ spricht, muss man als Referenzpunkt festlegen, was man unter „Vollbeschäftigung“ versteht.

Eine Umschreibung der Bundesagentur für Arbeit von „Vollbeschäftigung“ lautet:

*"Vollbeschäftigung herrscht, wenn alle arbeitswilligen und arbeitsfähigen Personen (Arbeitskräfteangebot bzw. Erwerbspersonenpotenzial) tatsächlich eine im gewünschten zeitlichen Umfang, den persönlichen Voraussetzungen entsprechende Erwerbstätigkeit ausüben."*

Diese Definition trifft sicher den Idealzustand „Vollbeschäftigung“ sehr gut. Aber lässt sich auf dieser Basis die Zielabweichung zwischen Vollbeschäftigung und tatsächlicher Beschäftigung, d. h. Arbeitslosigkeit operationalisieren?

Um aus dieser Definition auf die Anzahl der Arbeitslosen zu kommen, müsste man viele Informationen haben, sowohl quantitative Informationen – wie viele Personen sind arbeitsfähig und arbeitswillig, wie viele Personen üben tatsächlich eine Erwerbstätigkeit aus? – als auch qualitative Informationen – wie ist die gewünschte Arbeitszeit im Vergleich zur tatsächlichen? Entspricht die ausgeübte Tätigkeit tatsächlich den persönlichen Voraussetzungen?

Während die Verfügbarkeit der quantitativen Faktoren schon zweifelhaft ist, ist die Verfügbarkeit der qualitativen Informationen illusorisch. Die Zahl derjenigen, die arbeitsfähig und arbeitswillig sind, lässt sich vielleicht noch abschätzen. Die Zahl derjenigen, die länger oder kürzer arbeiten möchten als es derzeit tun, oder die Zahl derer, die eine qualifiziertere Tätigkeit suchen, die ihren persönlichen Voraussetzungen entspricht, lässt sich aber nicht mehr abschätzen.

Eine grobe Schätzung: Das Erwerbspersonenpotenzial wurde in Deutschland für das Jahr 2007 auf etwa 44,5 Mio. Personen geschätzt. Die Anzahl der Erwerbstätigen lag bei etwa 39,8 Mio. Daraus ergibt sich eine Zahl von etwa 4,7 Millionen, die eine Erwerbstätigkeit suchten.

Das Problem bei einer solchen Berechnung ist, dass das Erwerbspersonenpotenzial nur eine Schätzgröße ist, die der Messung nur bedingt zugänglich ist. Deshalb ergibt sich das Problem der Manipulierbarkeit einer solchen Arbeitslosenzahl: Um die Zahl der Arbeitslosen zu senken, müsste nur die Schätzung des Erwerbspersonenpotenzials etwas geringer ausfallen. Wenn der Staat die Verantwortung für Vollbeschäftigung hat und für die Ermittlung des Erwerbspersonenpotenzials zuständig ist, sind keine verlässlichen Zahlen zu erwarten.

Fazit: Es wird ein Indikator benötigt, der *auf transparente Weise* eine Zahl der Arbeitslosen misst. Die verbreitetste Messgröße ist die registrierte Arbeitslosenquote.

### *Registrierte Arbeitslosenquote*

Eine Arbeitslosenquote<sup>6</sup> im weitesten Sinne hat die folgende Form:

$$\frac{\text{Diejenigen, die arbeitslos sind}}{\text{Diejenigen, die arbeitslos sind} + \text{diejenigen, die arbeiten}}$$

Beginnen wir mit dem *Zähler*: Wer ist arbeitslos?

Die Arbeitsmarktstatistik hat eine genaue Definition, wer arbeitslos ist: § 118 SGB III definiert:

„(1) *Arbeitslos ist ein Arbeitnehmer, der*

*1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht*

*(Beschäftigungslosigkeit),*

*2. eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung sucht (Beschäftigungssuche).*

*(2) Die Ausübung einer weniger als 15 Stunden wöchentlich umfassenden Beschäftigung schließt Arbeitslosigkeit nicht aus; gelegentliche Abweichungen von geringer Dauer bleiben unberücksichtigt.“*

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ist noch präziser: Zu den Arbeitslosen im Sinne des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) zählen Personen, die

- Arbeitssuchende sind,
- das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben<sup>7</sup>,
- vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder nur eine geringfügige oder kurzzeitige Beschäftigung ausüben,
- eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden pro Woche (bis 1997 18 Stunden pro Woche) umfassende, Beschäftigung suchen,
- nicht arbeitsunfähig erkrankt sind,
- der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen,
- sich persönlich beim zuständigen Arbeitsamt gemeldet haben und somit von der Arbeitsverwaltung registriert wurden,
- nicht Empfänger von Altersrente, Schüler, Studenten, Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen sind.

Für den *Nenner* gibt es zwei Möglichkeiten, „diejenigen, die arbeitslos sind plus diejenigen, die arbeiten“ zu erfassen:

Alternative 1:	- (zivile) abhängig Beschäftigte	}	abhängige Erwerbspersonen
	- Arbeitslose		

<sup>6</sup> Zur Erinnerung: Bei einer Quote ist der Zähler immer auch Bestandteil des Nenners.

<sup>7</sup> Nach den Regelungen der §§ 428 SGB III und 252 Abs. 8 SGB VI müssen 58-Jährige oder Ältere dem Arbeitsmarkt nicht mehr voll zur Verfügung stehen und werden auch nicht mehr als Arbeitslose gezählt.

- Alternative 2:
- (zivile) abhängig Beschäftigte
  - Arbeitslose
  - Selbstständige
- } Erwerbspersonen

Beide Alternativen haben Vor- und Nachteile, es ist nicht eindeutig zu entscheiden, welche Alternative besser ist. Bis vor einigen Jahren wurde in Deutschland vor allem Alternative 1 verwendet. Seit einer europäischen Harmonisierung wird in Deutschland hauptsächlich Alternative 2 verwendet. Die Arbeitslosenquote bezogen auf *alle* Erwerbspersonen (Alternative 2) ist immer kleiner als die Arbeitslosenquote bezogen auf *abhängige* Erwerbspersonen (Alternative 1). Bezogen auf *alle* Erwerbspersonen betrug die Arbeitslosenquote im November 2007 8,1 %, bezogen auf die *abhängigen* Erwerbspersonen betrug sie 9,0 %.

#### *Anzahl der Erwerbslosen / Erwerbslosenquote*

Neben der Zahl der Arbeitslosen wird auch die Zahl der „Erwerbslosen“ ermittelt. Die Einstufung als erwerbslos orientiert sich an der Abgrenzung der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO). Als erwerbslos gelten Personen ab einem Alter von 15 Jahren, wenn sie zum Zeitpunkt der Erhebung weder abhängig beschäftigt noch als Selbstständige tätig sind, innerhalb von zwei Wochen eine Beschäftigung aufnehmen können und in den vergangenen vier Wochen aktiv eine Beschäftigung gesucht haben. Die Zahl der Erwerbslosen wird in Deutschland vom Statistischen Bundesamt auf Basis einer Befragung ermittelt.

Für internationale Vergleiche der Arbeitslosigkeit sind die methodisch einheitlichen „Erwerbslosenquoten“ besser geeignet als die nationalen Arbeitslosenquoten, denen unterschiedliche Einstufungen zugrunde liegen können.

Die Zahl der Erwerbslosen kann sowohl über derjenigen der registrierten Arbeitslosen liegen - etwa wenn sich viele Arbeitsuchende nicht bei der Agentur für Arbeit melden - als auch darunter, wenn beispielsweise viele registrierte Arbeitslose einer geringfügigen Beschäftigung von weniger als 15 Stunden nachgehen. Es reicht bereits eine Wochenarbeitszeit von einer Stunde, damit eine Person als nicht mehr erwerbslos, sondern als erwerbstätig klassifiziert wird. Darüber hinaus lassen sich manche Personen nur zur Wahrung sozialrechtlicher Ansprüche als arbeitslos registrieren, ohne aktiv eine Beschäftigung zu suchen.

Empirisch verhält es sich so, dass sich die beiden Reihen zwar weitgehend parallel entwickeln, die Zahl der Erwerbslosen aber unter der der registrierten Arbeitslosen liegt. Die Erwerbslosenquote lag in Deutschland im Oktober 2007 bei 8,1 %, die Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) bei 8,7 %.

## Unterschiede von ILO-Erwerbsstatistik und SGB-Arbeitsmarktstatistik im Überblick

	ILO	SGB
<b>Erhebung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevölkerungsbefragung</li> <li>- Stichprobe</li> <li>- Monatsdurchschnitt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meldung und Angaben bei einer Agentur für Arbeit bzw. beim Jobcenter</li> <li>- Totalerhebung</li> <li>- Stichtagswert</li> </ul>
<b>Aktive Suche, wenn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eine Beschäftigung von mindestens einer Wochenstunde gesucht wird und</li> <li>- der Arbeitsuchende in den letzten vier Wochen spezifische Suchschritte unternommen hat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eine Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden gesucht wird und</li> <li>- der Vermittler zu dem Ergebnis kommt, dass der Arbeitsuchende alle Möglichkeiten nutzt oder nutzen will, Beschäftigungslosigkeit zu beenden</li> </ul>
<b>Verfügbarkeit, wenn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- der Arbeitsuchende in den nächsten zwei Wochen eine neue Tätigkeit aufnehmen kann</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- der Arbeitsuchende arbeitsbereit und arbeitsfähig ist, insbesondere Vermittlungsvorschlägen zeit- und ortsnahe Folge leisten kann</li> </ul>
<b>Beschäftigungslosigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Beschäftigung ausgeübt wird (bzw. weniger als eine Wochenstunde)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eine Beschäftigung von weniger als 15 Wochenstunden ausgeübt wird</li> </ul>

*2.2.2 Aussagefähigkeit der Arbeitslosenquote*

Geschätzt wird, dass ca. 5 Millionen Personen derzeit nicht arbeiten, obwohl sie gerne arbeiten würden. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen liegt aber bei „nur“ 3,4 Millionen. Wie lässt sich die Differenz erklären?

Neben der offenen Arbeitslosigkeit gibt es die versteckten Arbeitslosen sowie die „Stille Reserve“

*Verdeckte Arbeitslosigkeit*

Verdeckte Arbeitslose sind Personen, die bestimmten Gruppen angehören, die nicht unter die Definition von Arbeitslosigkeit fallen. Nicht arbeitslos sind nach der obigen Definition u.a. Personen, die arbeitsunfähig erkrankt sind, Empfänger von Altersrente oder Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen sind.

Um die ausgewiesene Arbeitslosigkeit zu senken, könnte man also Arbeitssuchende als arbeitsunfähig erklären (auf diese Weise haben die Niederlande die Zahl der Arbeitslosen nachhaltig gesenkt), in (vorgezogene) Altersrente schicken oder an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen oder sonstigen Maßnahmen teilnehmen lassen.

Der Sachverständigenrat berechnet in seinem Jahresgutachten die „verdeckte Arbeitslosigkeit“. Für das Jahr 2007 schätzt der Sachverständigenrat die Anzahl der verdeckt Arbeitslosen auf ca. 1,2 Millionen und die Summe der offen und verdeckt Arbeitslosen auf knapp 5 Millionen.

Von den 1 202 000 Personen entfallen

- 410 000 auf „subventioniert Beschäftigte“, davon 323 000 auf Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs.3 SGB II ("1-Euro-Jobs"), 44 000 auf Beschäftigung schaffende Maßnahmen wie ABM-Maßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen, beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen, Programme für Jugendliche und für Langzeitarbeitslose und 43 000 auf Kurzarbeit.
- 78 000 auf „Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen“<sup>8</sup>
- 109 000 auf „berufliche Weiterbildung in Vollzeit“
- 327 000 auf von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Personen in vorzeitigem Ruhestand (z. B. 58-jährige und Ältere, die der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen, Personen, die sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befinden
- ca. 252 000 Fälle von „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“
- 26 000 Fälle von Leistungsempfänger nach § 126 SGB III (arbeitsunfähige Personen, die Leistungen erhalten)

Welches Ausmaß die „verdeckte Arbeitslosigkeit“ hat, zeigt sich besonders deutlich in Ostdeutschland. Anfang der 90er Jahre war dort wegen verschiedener Maßnahmen die verdeckte Arbeitslosigkeit in der Abgrenzung des SVR höher als die offene Arbeitslosigkeit.

### *Stille Reserve*

Neben den verdeckt Arbeitslosen gibt es die „Stille Reserve“. Unter der Stillen Reserve (im engeren Sinne<sup>9</sup>) versteht man Personen, die gerne arbeiten würden, die sich aber nicht bei der Agentur für Arbeit als Arbeitssuchende melden. Dass sie sich nicht melden, liegt zum einen daran, dass sie keinen Anspruch auf Leistungen der Agentur für Arbeit haben, zum zweiten, dass sie von der Agentur für Arbeit keine

<sup>8</sup> Diese Gruppe zählt erst seit dem 1.1.2004 nicht mehr zu den registrierten Arbeitslosen.

<sup>9</sup> Die Stille Reserve im weiteren Sinne umfasst in der Abgrenzung des IAB neben der Stillen Reserve im engeren Sinne auch die Stille Reserve in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Stille Reserve in

Vermittlung erwarten. Das typische Beispiel für die Stille Reserve ist die Hausfrau, die nach einer Phase der Kindererziehung gerne wieder ins Erwerbsleben zurückkehren möchte.

Mit den Maßnahmen von Hartz IV fand nach dem 1.1.2005. ein Austausch zwischen Stiller Reserve und registrierter Arbeitslosigkeit statt: Arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wechseln aus der Stillen Reserve in die registrierte Arbeitslosigkeit, frühere Bezieher von Arbeitslosenhilfe, bei denen nach neuer Abgrenzung keine Bedürftigkeit mehr vorliegt und die deswegen keine Leistungen mehr bekommen, wechseln in die Stille Reserve. In Folge dieser Veränderungen stieg die Arbeitslosigkeit im Januar 2005 auf 5 Millionen an.

„Bundeswirtschafts- und -arbeitsminister Wolfgang Clement erklärt zu den Berichten über die erwarteten Arbeitsmarktzahlen für den Januar 2005: "Durch unsere Reformen wird jetzt die ganze Wahrheit über den deutschen Arbeitsmarkt ans Licht kommen. Künftig wird es keine Dunkelziffern der Arbeitslosigkeit, keine verschwiegene und versteckte Arbeitslosigkeit mehr geben. ...“

Quelle: Pressemitteilung „Informationen zu den neuen Arbeitsmarktzahlen ab Januar 2005“ des BMWA vom 30.1.2005. (Zum Hintergrund: Im Januar 2005 stieg die Zahl der Arbeitslosen über 5 Millionen.)

### *Die Dynamik der Arbeitslosigkeit*

Aus dem konstant hohen Niveau der Arbeitslosigkeit wird oft der Schluss gezogen, der deutsche Arbeitsmarkt sei verkrustet und es fänden keine Bewegungen statt. Diese Schlussfolgerung ist aber nicht richtig:

Eine Arbeitslosenquote von 10 Prozent kann im Extremfall zweierlei bedeuten:

- 10% der Erwerbspersonen sind das ganze Jahr hindurch arbeitslos oder
- Alle Erwerbspersonen sind 10% des Jahres arbeitslos.

Die Arbeitslosenquote oder die Anzahl der Arbeitslosen als Bestandsgrößen sagen nichts über Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt aus. Es ruft immer wieder Erstaunen hervor, wenn man die Anzahl der Zugänge in die Arbeitslosigkeit und der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit innerhalb eines Jahres nennt: mindestens<sup>10</sup> 7 Millionen! Die Bundesagentur für Arbeit weist für das Jahr 2006 von Jahresanfang bis Jahresende 6.877.197 Zugänge in die Arbeitslosigkeit aus und 7.380.713 Abgänge aus der Arbeitslosigkeit heraus.

Die Abbildung auf der folgenden Seite zeigt, welche Bewegungen es neben denen zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit noch gibt.

Neben den ausgewiesenen Bewegungen zwischen den verschiedenen Polen gibt es auch Bewegungen innerhalb von Polen, z. B. innerhalb des Pols Erwerbstätigkeit

---

Maßnahmen deckt sich in weiten Teilen mit der „verdeckten Arbeitslosigkeit“ in der Abgrenzung des Sachverständigenrats.

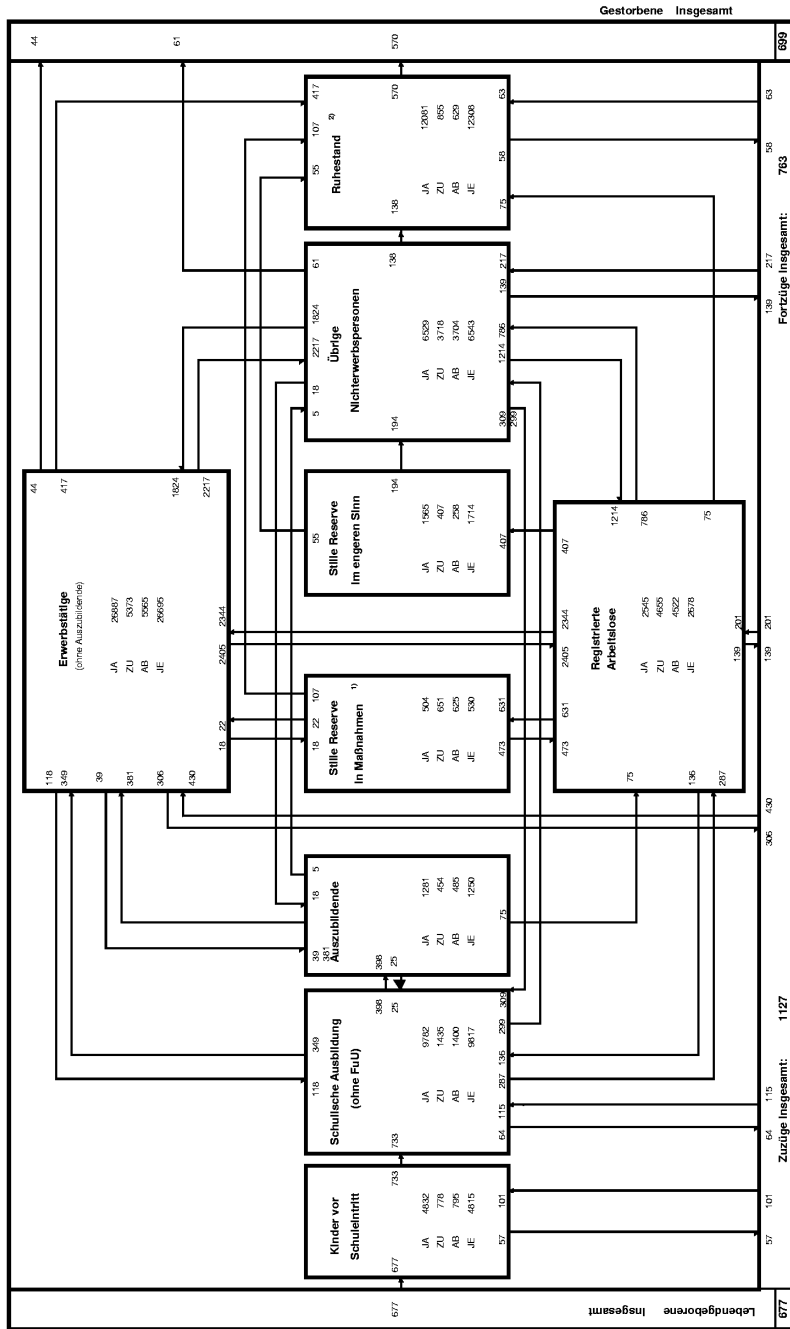
<sup>10</sup> Die Bundesagentur weist in ihrer Statistik auf fehlende Daten einiger Arbeitsagenturen hin. Die wirklichen Zahlen dürften um schätzungsweise 1 Mio höher liegen.



zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen, ohne dass eine Zeit der Arbeitslosigkeit dazwischen liegt.

**Arbeitskräfte-Gesamtrechnung (AGR) für Westdeutschland 1995**  
 - Bestände und Bewegungen am Arbeitsmarkt -  
 3)

(Stand: 25.11.2002)



Die Bestandszahlen aller ausgewiesenen Personengruppen ergänzen sich zur Bevölkerung. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind nicht alle Ströme dargestellt.

JA, JE = Jahresanfangs- bzw. -endbestand, ZU, AB = ZU- bzw. Abgänge im Jahresverlauf.

1) Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, am Sprachlehrgang, Personen in § 125,126,128 SGB III - 2) 69jährige und Ältere, soweit sie nicht dem Erwerbspotenzial angehören.

3) Unveränderter Abdruck aus BeitrAB 101, Ausgabe 2000. Die deutsche Vereinigung, eine große Revision der VGR und damit der Erwerbslängenzahlen sowie neu hinzugekommene statistische Quellen erfordern eine Erweiterung, eine teilweise Neukonzeption und eine Neuberechnung der AGR.

Quelle: Berechnungen des IAB

## 2.3 Arten der Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit kann nach verschiedenen Kriterien eingeteilt werden. Wichtige Kriterien sind die *Verbreitung* und die *Dauer* der Arbeitslosigkeit.

### *Verbreitung von Arbeitslosigkeit:*

Arbeitslosigkeit als *gesamtwirtschaftliche* Erscheinung betrifft alle Regionen, Branchen und Qualifikationen etwa gleich stark.

Arbeitslosigkeit als *teilwirtschaftliche* Erscheinung betrifft einzelne Regionen, Branchen und Qualifikationen unterschiedlich stark. In Teilbereichen kann es Vollbeschäftigung geben, in anderen kann Arbeitslosigkeit herrschen.

### *Dauer der Arbeitslosigkeit*

Nach der Zeitdauer wird bei den Erscheinungsformen der Arbeitslosigkeit unterschieden zwischen

- *kurzfristig* – im Bereich von Wochen und Monaten,
- *mittelfristig* – im Bereich von wenigen Jahren und
- *langfristig* – im Bereich von vielen Jahren oder von Jahrzehnten.

Aus der Kombination dieser beiden Einteilungsmöglichkeiten ergibt sich die folgende Tabelle:

Verbreitung Zeitdauer	gesamtwirtschaftliches Phänomen	teilwirtschaftliches Phänomen
kurzfristig	friktionelle Arbeitslosigkeit	saisonale Arbeitslosigkeit
vorübergehend (temporär)	konjunkturelle Arbeitslosigkeit	strukturalisierte kon- junkturelle Arbeitslosigkeit
anhaltend (zählebig)	wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit	strukturelle Arbeitslosigkeit im engeren Sinne
	strukturelle Arbeitslosigkeit im weitesten Sinne	

### 2.3.1 *Friktionelle und saisonale Arbeitslosigkeit*

#### *Friktionelle Arbeitslosigkeit*

Unter friktioneller Arbeitslosigkeit versteht man eine kurzzeitige Phase der Arbeitslosigkeit zwischen Entlassung bzw. Kündigung und dem Antreten einer neuen Stelle. Man spricht auch von „Sucharbeitslosigkeit“. Wenn ein Arbeitnehmer ein

Arbeitsverhältnis beendet hat oder sein Arbeitsverhältnis vom Arbeitgeber beendet wurde, benötigt er oft eine Phase, in der er sich nach einem neuen Beschäftigungsverhältnis umschaute, Informationen über Arbeitsmöglichkeiten sammelt und versucht, seine Arbeitswünsche mit den Möglichkeiten, die der Arbeitsmarkt bietet, in Einklang zu bringen. Die friktionelle Arbeitslosigkeit ist kein zentrales Problem der Beschäftigungspolitik. Selbst zu den konjunkturell besten Zeiten Anfang der Siebziger Jahre war die Arbeitslosenquote nie bei null. Selbst als Unternehmen händeringend nach Arbeitskräften suchten, lag die Arbeitslosenquote bei 0,7 %.

Um die friktionelle Arbeitslosigkeit zu senken, muss die Arbeitsvermittlung verbessert und die Markttransparenz auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden. Dies ist in den vergangenen Jahren geschehen, auch das Internet hat die Informationsmöglichkeiten wesentlich erhöht. Arbeitsagenturen sind schon lange vernetzt und bieten seit Jahren im Internet die Möglichkeit, in ihrem Angebot zu recherchieren. Daneben gibt es im Internet unzählige Jobbörsen und Job-Suchmaschinen.

Die Hartz-Kommission sah die Arbeitsvermittlung als verbesserungsfähig an und führte weitere Instrumente ein, um die friktionelle Arbeitslosigkeit zu senken. So müssen sich befristet beschäftigte Arbeitnehmer drei Monate vor Ende ihres Beschäftigungsverhältnisses und gekündigte Arbeitnehmer unmittelbar nach ihrer Kündigung bei der Arbeitsagentur melden, sonst riskieren sie eine befristete Kürzung des Arbeitslosengeldes. Arbeitgeber müssen gekündigte Arbeitnehmer für Bewerbungsgespräche freistellen. Insgesamt erhoffte sich die Hartz-Kommission von einer effizienteren Arbeitsvermittlung die Senkung der Arbeitslosenzahl um 250 000.

### *Saisonale Arbeitslosigkeit*

Die Ursachen für die saisonale Arbeitslosigkeit kann auf der Angebotsseite oder auf der Nachfrageseite liegen. Ursachen auf der *Angebotsseite* sind z. B. saisonbedingt schlechte Arbeitsmöglichkeiten in der Landwirtschaft oder auf in der Bauwirtschaft. Ursachen auf der *Nachfrageseite* sind z. B. Vorlieben für bestimmte Urlaubsziele zu bestimmten Zeiten oder Saisonartikel wie Eis im Sommer und Kerzen im Winter. Während Produkte wie Schokoladenosterhasen und -weihnachtsmänner in Grenzen lagerbar sind, sind Dienstleistungen grundsätzlich nicht lagerbar.

Bekämpfen lässt sich die saisonale Arbeitslosigkeit, indem

- die Ursachen gemildert werden, indem z. B. Wintersportorte auch den Sommertourismus fördern oder Eishersteller wie Mövenpick auch Wintersorten bewerben.
- die Arbeitskräfte flexibilisiert und zusätzlich qualifiziert werden, indem z. B. der Bademeister des Freibads im Winter als Skilehrer arbeitet oder der Eisverkäufer im Winter auf dem Weihnachtsmarkt einen Glühweinstand betreibt.

- die Folgen der saisonalen Arbeitslosigkeit gemildert werden. So gab es bis Mitte der 90er Jahre das Schlechtwettergeld für Bauarbeiter, das Einsparungen zum Opfer fiel. Nachdem die Arbeitslosigkeit daraufhin in den Wintermonaten deutlich anstieg, wurde das „Winterausfallgeld“ (wieder) eingeführt.

### 2.3.2 Konjunkturelle Arbeitslosigkeit

Konjunktur und Wachstum werden in der Volkswirtschaftslehre unterschiedlich abgegrenzt:

#### *Abgrenzung 1:*

Wachstum ist eine trendmäßige, langfristige Entwicklung und Konjunktur ist die Schwankung um diesen Trend.

Aus der Statistik kennen Sie sicher Verfahren der Zeitreihenanalyse wie gleitende Durchschnitte o.ä., mit deren Hilfe sich Trends herausfiltern lassen.

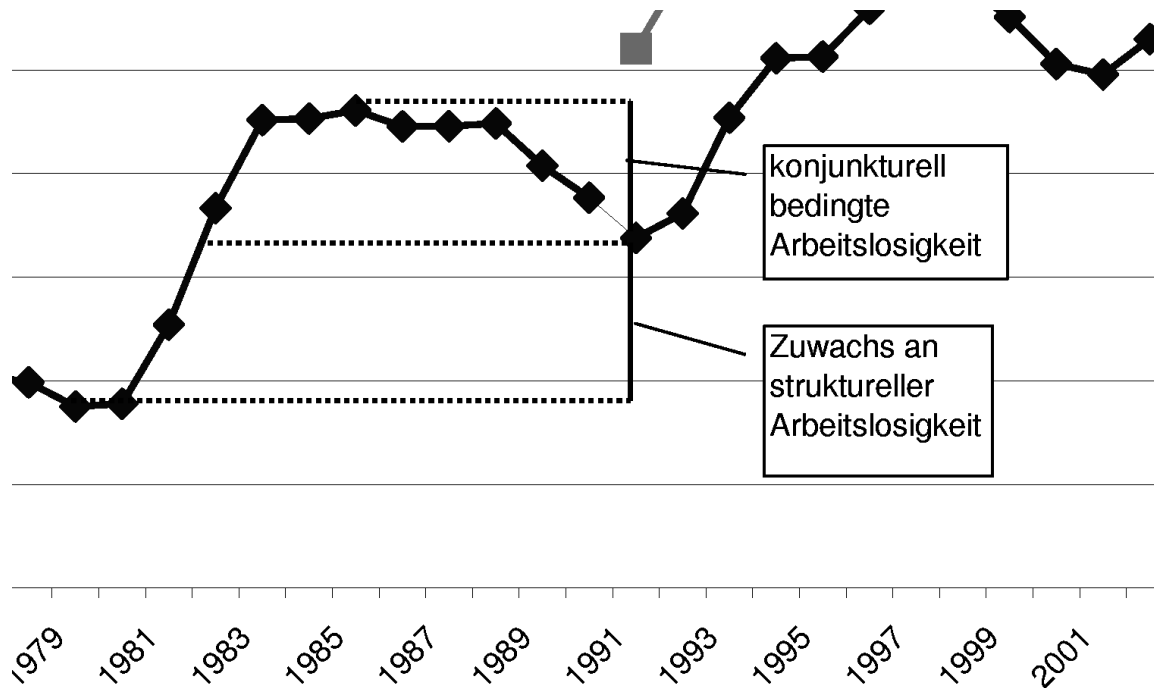
#### *Abgrenzung 2:*

Als Wachstum wird die trendmäßige Entwicklung des Produktionspotenzials bezeichnet, als Konjunktur die Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotenzials.

Diese Abgrenzung erlaubt eine analytische Trennung der beiden Phänomene: Wachstum als Entwicklung des Produktionspotenzials ist eine Sache der Angebotsseite, Konjunktur als Auslastung dieses Potenzials ist eine Angelegenheit der Nachfrageseite. Dieser analytischen Trennung werden wir später noch oft begegnen.

Beide Abgrenzungen zwischen Wachstum und Konjunktur haben das Problem, dass eine Zerlegung der tatsächlichen Entwicklung in Konjunkturschwankungen und in Wachstum eigentlich erst im Nachhinein möglich ist. Änderungen des Trends werden anfänglich als konjunkturelle Schwankungen interpretiert.

Genauso grob wie die Einteilung in Konjunktur und Wachstum ist die Abgrenzung zwischen konjunktureller Arbeitslosigkeit und einem Zuwachs an struktureller Arbeitslosigkeit während des Konjunkturverlaufs: Konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist die Arbeitslosigkeit, die sich innerhalb eines Konjunkturzyklus wieder abbaut, strukturelle Arbeitslosigkeit ist diejenige, die sich nicht wieder abbaut.



Wenn man die konjunkturelle Arbeitslosigkeit als ein Problem der Nachfrageseite sieht, muss man zur Lösung des Problems zusätzliche Nachfrage schaffen. Hierzu gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- expansive Fiskalpolitik
- expansive Geldpolitik
- protektionistische Außenwirtschaftspolitik

### *Expansive Fiskalpolitik*

Unter expansiver Fiskalpolitik wird die Variation von Staatseinnahmen und -ausgaben verstanden, die eine Erhöhung des Sozialprodukts zum Ziel hat. Expansive Fiskalpolitik kann in einer Steigerung der öffentlichen Ausgaben oder einer Senkung der Steuerbelastung bestehen:

#### *Steigerung der öffentlichen Ausgaben*

- Der Staat kann direkt als Nachfrager in Erscheinung treten und Güter und Dienstleistungen erwerben. Damit erzielt der Staat eine direkte Nachfragewirkung und Multiplikatoreffekte, die ein Mehrfaches der ursprünglichen Nachfragesteigerung ausmachen.
- Der Staat kann Subventionen an Unternehmen vergeben, z. B. Investitionszuschüsse, wenn ein Unternehmen zusätzliche Investitionen durchführt. Bei gleicher Ausgabensumme kann der Staat durch Subventionen mehr Investitionen anregen als durch den Kauf von Gütern. Problematisch ist bei Subventionen, dass ihre Nachfragewirksamkeit unsicherer ist - der Staat weiß nicht, wie viele Unternehmen die Subventionen in Anspruch nehmen und wann

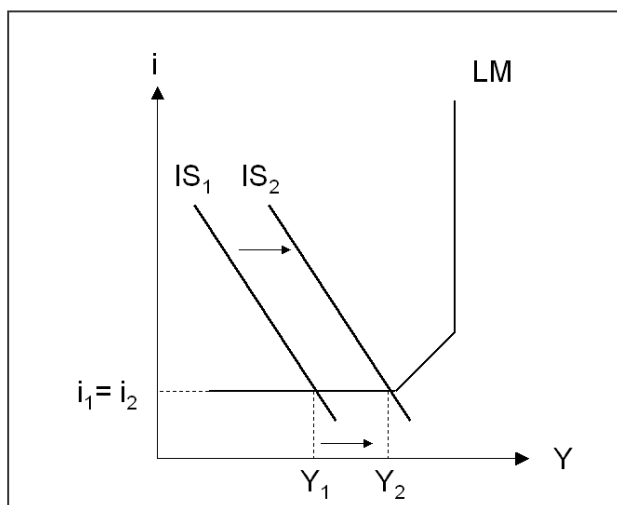
sie tatsächlich investieren. Die Dosierbarkeit dieses Instruments ist also eingeschränkt.

- Der Staat kann zusätzliche Transfers an Haushalte leisten, z. B. das Kindergeld, das Wohngeld oder das Arbeitslosengeld II erhöhen. Wie bei den Subventionen an Unternehmen ist bei Transfers an Haushalte schwer vorherzusehen, welche Nachfragewirkung erzielt wird. Generell ist der Multiplikator bei Transfers an Haushalte geringer als bei Subventionen an Unternehmen. Bei diesem Instrument stellt sich außerdem die Schwierigkeit, dass einmal erhöhte Transfers nur schwer wieder gekürzt werden können. (Dies gilt aber auch für Subventionen an Unternehmen.)

### *Senkung der Steuerbelastung*

- eine expansive Fiskalpolitik kann auch in Abschlägen bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer bestehen. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz sieht die Möglichkeit von Abschlägen von bis zu 10% vor.
- Eine andere Möglichkeit ist die Verbesserung von Abschreibungsmöglichkeiten. Es ist allerdings fraglich, ob in der Rezession zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten bei einer ohnehin schlechten Gewinnsituation attraktiv sind. Auch bei der Senkung der Steuerbelastung sind die Effekte nur indirekt und es gilt noch stärker als bei Steigerung der öffentlichen Ausgaben, dass die Wirkung auf die Gesamtnachfrage nur schwer prognostiziert werden kann.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Wirkung einer expansiven Fiskalpolitik im IS-LM-Diagramm:



Die Abbildung zeigt, dass eine expansive Fiskalpolitik in der Rezession (gekennzeichnet durch einen Schnittpunkt von IS- und LM-Kurve im Keynes'schen Bereich der LM-Kurve) uneingeschränkt wirksam ist und keine negativen

Nebenwirkungen in Form von Zinssteigerungen und der Verdrängung privater Investitionen hat. Keynesianer gehen grundsätzlich von einer rezessiven Situation und einem Schnittpunkt von IS- und LM-Kurve im flachen Bereich der LM-Kurve aus.

In der Rezession treten schon als Folge des normalen Konjunkturverlaufs Staatsdefizite auf. Steuereinnahmen sinken, Staatsausgaben steigen durch Leistungen an Arbeitslose an. Man spricht hier von einem „konjunkturellen Defizit“, das auch von Neoklassikern als „automatischer Stabilisator“ zugelassen wird. Eine expansive Fiskalpolitik führt zu einem Anwachsen des Defizits über das konjunkturbedingte Ausmaß hinaus. Im Idealfall gleichen sich die Defizite, die in der Rezession entstehen, und die Überschüsse, die in der Hochkonjunktur entstehen, über den Konjunkturzyklus hinweg aus. Wenn in der Hochkonjunktur die Staatsausgaben gekürzt werden und die Steuern erhöht werden, ist dies unproblematisch - ja sogar erwünscht, um eine Überhitzung der Konjunktur zu vermeiden und Ressourcen freizumachen. Um die bei einer antizyklischen Fiskalpolitik in der Hochkonjunktur entstehenden Überschüsse anzulegen, ist im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eine „Konjunkturausgleichsrücklage“ vorgesehen. Sie soll in der Rezession wieder aufgelöst werden. In der Realität zeigte sich bei der Fiskalpolitik eine deutliche Asymmetrie: In der Rezession werden zwar Ausgaben erhöht, um die Wirtschaft anzukurbeln, in der Hochkonjunktur wird aber auf die Erhöhung der Staatseinnahmen verzichtet. Die Staatsverschuldung steigt somit mit jedem Konjunkturzyklus. Das Problem der Konjunkturpolitik liegt also vor allem im politischen Bereich. Politiker, die sich Wahlen stellen müssen, versuchen, unpopuläre Maßnahmen wie Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen zu vermeiden. Dies ist eine Erklärung, warum die Staatsschulden in vielen Staaten in den letzten Jahren stetig angestiegen sind.

### *Expansive Geldpolitik*

Die Zentralbank kann das Zinsniveau und auf diesem Weg auch die Höhe der privaten Investitionen beeinflussen. Der private Konsum und die Staatsausgaben sind dagegen wenig zinsreagibel. Die Geldpolitik ist nach Ansicht der Keynesianer deshalb weniger wirksam als die Fiskalpolitik: Sie gehen vom Szenario der Liquiditätsfalle oder der starren Investitionen aus.

Die Dosierung von Maßnahmen der Geldpolitik ist schwieriger als die Dosierung von Maßnahmen der Fiskalpolitik. Beim Szenario der starren Investitionen wirkt eine Zinssenkung überhaupt nicht auf die Höhe der privaten Investitionen. Über die Wirksamkeit von Zinssenkungen wird gesagt: „Man kann die Pferde zur Tränke führen, man kann sie aber nicht zum Saufen zwingen.“

Die Wirkungsverzögerungen sind bei einer expansiven Geldpolitik größer als bei einer expansiven Fiskalpolitik. Die Verzögerungen bewegen sich im Bereich von Monaten, bis hin zu Jahren. Damit besteht die Gefahr, dass eine antizyklisch

gemeinte Geldpolitik prozyklisch wirkt und nicht das Sozialprodukt, sondern nur das Preisniveau erhöht.

In der Realität stehen einer antizyklischen Geldpolitik neben den genannten auch noch weitere Hindernisse im Weg: Innerhalb der EU hat der Staat keinen Zugriff auf die Zentralbank. Die Zentralbanken sind auf das Ziel der Preisniveaustabilität ausgerichtet, nicht oder erst in zweiter Linie auf Wachstum und Beschäftigung.

### *Protektionistische Außenwirtschaftspolitik*

Eine protektionistische Außenwirtschaftspolitik versucht, das Beschäftigungsproblem durch die Förderung von Exporten und die Behinderung von Importen zu lösen. Mittel sind Exportsubventionen oder Subventionen für exportorientierte Branchen sowie Zölle, Mengenbeschränkungen und andere so genannte nichttarifäre Handelshindernisse, um Importe zu vermindern.

Auch über die Währungspolitik lassen sich Effekte erzielen. Eine Abwertung der eigenen Währung innerhalb eines Festkurssystems führt zu einer Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auf Exportmärkten.

Das Inland versucht bei einer protektionistischen Außenwirtschaftspolitik, sein Beschäftigungsproblem zulasten des Auslandes zu lösen. Man spricht auch von einer „beggar your neighbour“<sup>11</sup>-Politik. Das Ausland wird dies nicht ohne weiteres zulassen und seinerseits Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Anfang der 30er Jahre war als Folge der Weltwirtschaftskrise ein Abwertungswettlauf zu beobachten: Anfang der 30er Jahre nahm das Welthandelsvolumen rapide ab. Verlierer waren *alle* Länder, denn es ist eine alte Erkenntnis, dass Arbeitsteilung und Handel für alle Beteiligten vorteilhaft sind. Hier zeigt sich eine Rationalitätenfalle: Eine Maßnahme, die für ein einzelnes Land rational sein kann, führt, wenn alle Länder so handeln, zu einem Schaden für alle Länder.

Aus der Beschreibung dieser Instrumente lässt sich das Fazit ziehen, dass eine antizyklische Konjunkturpolitik in der Praxis auf große Probleme stößt:

**Wirkungsverzögerungen:** Es gibt eine Reihe von Verzögerungen, die einer wirksamen Konjunkturpolitik im Wege stehen:

- eine *Diagnoseverzögerung*, bis ein Problem überhaupt erkannt wird.
- eine *Prognoseverzögerung*, bis aus einem Vergleich der Situation mit und ohne Eingreifen ein Handlungsbedarf erkannt wird.
- eine *Planungsverzögerung*, bis verschiedene Maßnahmenbündel zur Lösung des Problems entworfen und hinsichtlich ihrer Wirkungen beurteilt werden.

---

<sup>11</sup> Sinngemäß übersetzt: Bring deinen Nachbarn an den Bettelstab.



- eine *Entscheidungsverzögerung*, bis die verschiedenen Maßnahmenbündel von den Entscheidungsträgern diskutiert worden sind, eine Entscheidung für eine Alternative gefallen ist und alle Entscheidungsträger zugestimmt haben.
- Eine *Durchführungsverzögerung*, bis die Maßnahmen rechtsgültig ausgestaltet sind und die Widerstände ausgeräumt sind.
- Bei den von den Maßnahmen Betroffenen gibt es wiederum *Reaktionsverzögerung*, bis die Betroffenen ihre Handlungsmöglichkeiten angesichts der geänderten Datenlage erkannt haben und Entscheidungen treffen.
- Schließlich gibt es bei den Betroffenen auch *Durchsetzungsverzögerungen*, bis die getroffenen Entscheidungen in die Tat umgesetzt werden.

**Verhaltensänderungen der Tarifvertragsparteien:** Schließlich erlaubt eine unausgesprochene staatliche Vollbeschäftigungsgarantie Verhaltensänderungen zulasten Dritter: Arbeitnehmer und Arbeitgeber schließen nicht-vollbeschäftigungskonforme Verträge ab, deren Folgen der Staat und die Gesamtwirtschaft zu tragen haben.

**Unsicherheit:** Eine diskretionäre Politik enthält ein Element der Unberechenbarkeit. Die Handlungen des Staates lassen sich nur schwer vorhersagen und schaffen so ein Element der Unsicherheit bei den Wirtschaftssubjekten.

### 2.3.3 Strukturelle Arbeitslosigkeit (im engeren Sinne)

Strukturelle Arbeitslosigkeit im engeren Sinne ist immer ein teilwirtschaftliches Problem. Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sind in der Realität nicht homogen, sondern weisen unterschiedliche Eigenschaften auf. Langfristig lassen sich einige Merkmale wie Qualifikation oder Wohnort ändern, kurz- oder mittelfristig aber oft nicht.

Strukturelle Arbeitslosigkeit im engeren Sinne kann durch einen wirtschaftlichen Strukturwandel hervorgerufen werden oder auf den persönlichen Eigenschaften des Arbeitslosen beruhen.

#### *strukturwandelbedingte Arbeitslosigkeit*

Strukturwandel ist ein normales Phänomen in der Marktwirtschaft. Bestimmte Branchen oder Regionen stagnieren oder schrumpfen, andere wachsen überdurchschnittlich. Damit verbunden wächst oder schrumpft die Nachfrage nach Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationen. Strukturwandel in Bezug auf Branchen, Regionen oder Qualifikationen bedingen sich gegenseitig.

Die bekannteste Theorie zum Strukturwandel ist die Drei-Sektoren-Hypothese. Der Anteil des primären Sektors, der Landwirtschaft, an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung geht schon seit langem zurück. Der sekundäre Sektor, die Industrie, die lange Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft aufnahm, gibt inzwischen Arbeitskräfte an den tertiären Sektor, den Dienstleistungssektor ab. Mehr als die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung erbringt inzwischen der Dienstleistungssektor. Der Anteil des Dienstleistungssektors an der Beschäftigung ist sogar noch höher. Dies bedeutet, dass sich die Arbeitskräfte dem Wandel anpassen müssen. Landwirte oder Bergarbeiter müssen sich meist beruflich umorientieren, wenn sie ihren bisherigen Arbeitsplatz verloren haben. Mit dem Aufstieg und Niedergang einzelner Branchen ist auch ein regionaler Strukturwandel verbunden: Die Stahlkrise war auch immer eine Krise des Ruhrgebiets, die Werftenkrise immer auch eine Krise für Bremen und Hamburg. Eine Krise des Automobilbaus würde sich im mittleren Neckarraum stärker bemerkbar machen als anderswo. Regionale Arbeitslosigkeit muss nicht an Krisen einzelner Branchen liegen, sie kann auch – wie in Ostdeutschland – auf einen Zusammenbruch fast aller früheren Märkte zurückzuführen sein oder auch auf eine geografisch ungünstige Lage, z. B. das frühere „Zonenrandgebiet“.

#### *Auf persönlichen Eigenschaften beruhende Arbeitslosigkeit*

Persönliche Eigenschaften von Arbeitnehmern sind z. B. Beruf bzw. Qualifikation, Alter, Geschlecht, Nationalität und der Gesundheitszustand. Je nach den persönlichen Eigenschaften ist die Gefahr der Arbeitslosigkeit größer oder kleiner. Es gibt Eigenschaften, die das Risiko der Arbeitslosigkeit wesentlich erhöhen: Die Arbeitslosenquote von Männern lag im November 2007 mit 8,6 % (bezogen auf abhängige zivile Erwerbstätige insgesamt) unter dem Durchschnitt von 9,0 % und der Arbeitslosenquote der Frauen mit 9,4%. (In den vergangenen Jahren war die Arbeitslosenquote der Frauen niedriger als die der Männer). Jugendliche sind unterdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. (unter 25 Jahren: 7,2 %, unter 20 Jahren: 4,6%). Ausländer sind wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als deutsche Staatsangehörige, ihre Quote liegt mit 18,6% bei mehr als dem Doppelten des Durchschnitts.

#### *Bekämpfungsmöglichkeiten*

Um die strukturwandelbedingte Arbeitslosigkeit zu verringern, gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

1. Die Zugänge in die Arbeitslosigkeit zu verringern oder
2. die Abgänge aus der strukturwandelbedingten Arbeitslosigkeit erhöhen.

Die erste Möglichkeit läuft auf eine Verlangsamung des Strukturwandels heraus. Das Tempo des Strukturwandels soll "sozialverträglicher" werden. Dieses Ziel kann zum einen durch Erhaltungssubventionen oder durch eine bereits geschilderte

protektionistische Außenwirtschaftspolitik erreicht werden. Beide Instrumente sind problematisch, da „gesunde“ Branchen geschwächt werden, um „kranke“ Branchen am Leben zu erhalten. Subventionen oder "Anpassungshilfen" haben zudem ein sehr großes Beharrungsvermögen. Auch wenn sie in der Regel als befristete Maßnahme gedacht sind, löst die Abschaffung von "Anpassungshilfen" bei den Begünstigten Widerstand hervor. Eine protektionistische Außenwirtschaftspolitik versucht, mit Hilfe von Zöllen, Mengenbeschränkungen und anderen Instrumenten, ausländische Produkte vom inländischen Markt zu verdrängen. Die Nebenwirkungen dieser Politik sind Handelskriege. So wurden z. B. EU-Einfuhrbeschränkungen für amerikanisches Rindfleisch in Europa mit amerikanischen Einfuhrbeschränkungen für europäische Spaghetti oder europäischen Roquefort-Käse vergolten.<sup>12</sup>

Die zweite Möglichkeit, die Beschleunigung der Abgänge aus der strukturwandelbedingten Arbeitslosigkeit, stellt ein offensives Vorgehen dar: Es werden neue Branchen gefördert, in denen neue Arbeitsplätze entstehen. Der Staat fördert hier keine „Dinosaurierbranchen“, sondern Forschungsinfrastruktur und Bildungsinfrastruktur. Die EU hatte sich im Jahr 2000 im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ vorgenommen, bis zum Jahr 2010 „wettbewerbsfähigster, dynamischster wissensbasierter Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden. (Nachhaltige Zielabweichungen bewirkten zur Halbzeit eine Überarbeitung der Strategie.) Problematisch ist bei der Förderung neuer Branchen, dass der Staat Zukunftsbranchen nicht identifizieren kann und die Gefahr besteht, dass die falschen Projekte gefördert werden. Schneller Brüter, Plutoniumwiederaufbereitung, Transrapid sind Stichworte, die diese Aussage illustrieren.

Immer wieder wird bei der strukturwandelbedingten Arbeitslosigkeit auch der Lohnpolitik eine Rolle zugewiesen: Niedrige Lohnabschlüsse in Krisenbranchen sollen den Kosten- und Rationalisierungsdruck mindern und gleichzeitig auch ein Signal für Arbeitskräfte darstellen, in andere Branchen abzuwandern.

Bei der regionalen Arbeitslosigkeit gelten die obigen Instrumente sinngemäß. Es stellt sich hier aber zusätzlich die Frage, ob die Arbeitsplätze zu den Arbeitskräften wandern sollen oder ob die Arbeitskräfte zu den Arbeitsplätzen wandern sollen. In Ostdeutschland wurde in den ersten Jahren nach der Vereinigung mit einer Vielzahl von Subventionen versucht, Arbeitsplätze nach Ostdeutschland zu bringen. Dies ist aber nicht im gewünschten Ausmaß gelungen. Inzwischen findet mehr und mehr eine „passive Sanierung“ des ostdeutschen Arbeitsmarktes statt, indem Arbeitskräfte dorthin abwandern, wo es Arbeitsplätze gibt. Auch heute beträgt der jährliche Pendlersaldo ca. 50.000 Arbeitskräfte. Hier besteht die Gefahr, dass Ostdeutschland wegen des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften eine dauerhafte Einschränkung des Wachstumspotenzials erleidet.

---

<sup>12</sup> Einen Kommissionsbericht über amerikanische Handelsbarrieren gegenüber der EU finden Sie unter: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc\\_133290.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133290.pdf). Die Seite zu Beschwerden bei der Welthandelsorganisation wegen unfairer Handelspraktiken finden Sie unter [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm).

### 2.3.4 Wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit

#### Der technische Fortschritt als Ursache von Arbeitslosigkeit

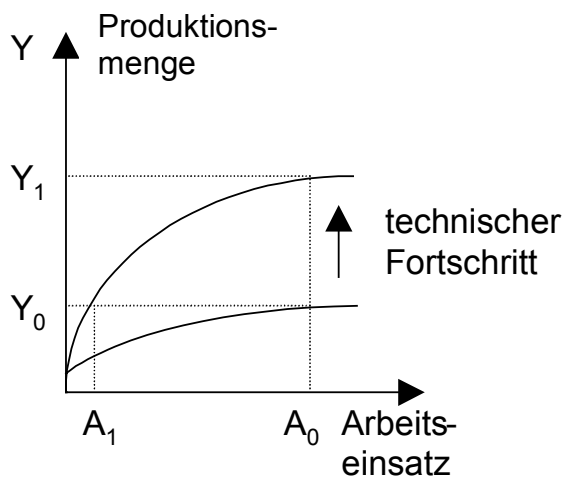
Die Entwicklung des Beschäftigungsgrads ( $w_b$ ) hängt im einfachsten Fall langfristig von zwei Einflussgrößen ab:

- der Entwicklung des realen Inlandsprodukts ( $w_Y$ ) und
- der Entwicklung der Arbeitsproduktivität ( $w_{\Pi}$ )

es gilt:

$$w_b = w_Y - w_{\Pi}$$

Technischer Fortschritt bei Produktionsverfahren (in der Abbildung dargestellt als Verschiebung der Produktionsfunktion nach oben) kann sich unterschiedlich auswirken:



Möglichkeit 1: Die gleiche Produktionsmenge  $Y_0$  wird mit mit geringerem Arbeitseinsatz ( $A_0$  statt  $A_1$ ). hergestellt

Möglichkeit 2: Der gleiche Arbeitseinsatz führt zu einer größeren Produktionsmenge  $Y$  ( $Y_1$  statt  $Y_0$ ).

Ob technischer Fortschritt zu Arbeitslosigkeit führt, hängt also davon ab, ob sich der Absatz des hergestellten Produkts ausweiten lässt oder nicht.

Ein Beispiel für eine Branche mit nicht ausdehnungsfähiger Nachfrage ist die Landwirtschaft. Da bei Lebensmitteln früher oder später Sättigung eintritt, führt der technische Fortschritt in diesem Sektor zu einem Beschäftigungsabbau.

Das Gegenteil ist in der Informationstechnologiebranche zu sehen. Im Bereich der IT findet ein rasanter technischer Fortschritt statt, gleichzeitig findet in dieser Branche

ein Beschäftigungsaufbau statt. Der Grund liegt darin, dass die Nachfrage nach diesen Produkten ausdehnungsfähig ist.

Wenn die Arbeitsproduktivität  $\Pi$  gesamtwirtschaftlich in gleichem Maße steigt wie die Produktion  $Y$ , wird die Arbeit umgeschichtet, der Arbeitseinsatz  $A$  bleibt in der Summe gleich.

Es gilt:

$$\Pi = Y/A$$

$$W_{\Pi} = W_Y - W_A$$

In den 60er Jahren wuchs die Produktion stärker als die Arbeitsproduktivität:  $w_Y > w_{\Pi}$ . Seit den 70er Jahren gilt:  $w_{\Pi} > w_Y$ . Die Arbeitsproduktivität wächst stärker als die Produktion. Dies liegt nicht daran, dass sich der Fortschritt beschleunigt hätte, sondern dass sich die Produktion nicht mehr so einfach wie früher ausdehnen lässt.

Die Steigerung der Arbeitsproduktivität liegt in Deutschland im langfristigen Durchschnitt bei etwa 2 bis 2,5% pro Jahr. Man bräuchte also Wachstumsraten in dieser Größenordnung, um den Beschäftigungsstand zu halten(!) und noch höher, um Beschäftigung aufzubauen. Die Wachstumsraten lagen in den letzten Jahren aber im Durchschnitt eher bei 1% als bei 2%.

Über die Ursache der Wachstumsschwäche streiten sich keynesianisch und neoklassisch ausgerichtete Ökonomen und Politiker.

Hartgesottene Keynesianer sehen die Bedürfnisse, die sich mit materiellen Gütern befriedigen lassen, als begrenzt an. Eine Stagnation durch Sättigung ist daher nach ihrer Meinung unvermeidlich. Neue Bedürfnisse sind weniger im Bereich der materiellen Güter angesiedelt, sondern in den Bereichen Freizeit, Erlebnis, Lebensqualität, etc. In diesen Bereichen ist die Nachfrage ihrer Meinung nach noch nicht gesättigt.

Angebotstheoretiker lehnen die Sättigungs- und Stagnationsthese ab. Sie sehen Bedürfnisse als unendlich und als noch lange nicht gesättigt an. Ihrer Meinung nach gibt es zu wenige Pionierunternehmer, die neue innovative Produkte auf den Markt bringen. Schuld an der beklagten Innovationsschwäche haben ihrer Meinung nach die zu vielen Hemmnisse, Regulierungen, Steuern, die Innovationen und Investitionen verhindern. Sie vertreten die These von einer Kapitalmangelarbeitslosigkeit.

### *Die Ausweitung des Arbeitsangebots als Ursache von Arbeitslosigkeit*

Bisher sind wir von konstantem Arbeitsangebot ausgegangen. In der Realität ist Arbeitsangebot nicht konstant, sondern Veränderungen unterworfen. In letzten Jahrzehnten hat das Arbeitsangebot stark zugenommen. Gründe hierfür sind

- geburtenstarke Jahrgänge (Babyboom der 60'er)

- Zuwanderung (Gastarbeiter, Familiennachzug, Aussiedler, Asylbewerber)
- zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen

Wenn wir auf unsere obigen Formeln zurückkommen, haben wir eine zusätzliche Einflussgröße auf die Veränderung des Beschäftigungsgrads: Neben die Entwicklung des realen Inlandsprodukts ( $w_Y$ ) und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität ( $w_{\Pi}$ ) tritt jetzt die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials ( $w_{EPP}$ ). Es gilt:

$$w_b = w_Y - w_{\Pi} - w_{EPP}$$

Für einen konstanten Beschäftigungsgrad ( $w_b=0$ ) müsste das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nicht nur Produktivitätserhöhung ausgleichen sondern auch Wachstum des Erwerbspersonenpotenzials.

Von 1977 bis 1989 wuchs das Arbeitsangebot um 2,4 Mio Personen. Die Zahl der Arbeitslosen stieg weniger stark an. Per Saldo wurden also Stellen geschaffen, die Arbeitslosigkeit stieg aber trotzdem an.

### *Bekämpfungsmöglichkeiten der wachstumsdefizitären Arbeitslosigkeit*

Bei den Bekämpfungsmöglichkeiten der wachstumsdefizitären Arbeitslosigkeit lassen sich offensive und defensive Strategien unterscheiden. Offensive Strategien setzen auf eine Steigerung des Wachstums und die damit verbundene Schaffung neuer Arbeitsplätze. Defensive Strategien sehen geringe Wachstumsraten als gegeben an und versuchen, mit diesen Wachstumsraten zu leben und das Beste daraus zu machen.

### *offensive Strategien zur Bekämpfung der wachstumsdefizitären Arbeitslosigkeit*

Die bereits erwähnten Sättigungspessimisten befürchten zwar eine Sättigung bei privaten materiellen Gütern, sehen aber gleichzeitig einen Nachholbedarf und ein Wachstumspotenzial bei öffentlichen Gütern, z. B. in den Bereichen Umweltschutz, Städtesanierung, Bildung, im sozialen Bereich, etc. ... Diese Position ist in Wissenschaft und Politik selten geworden und wird fast nur noch von Gewerkschaftern, linken Sozialdemokraten und Sozialisten und ihnen nahestehenden Ökonomen vertreten. So fordert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, die eine Gegenposition zum Sachverständigenrat vertritt und ebenfalls jährlich ein Gutachten veröffentlicht, in ihrem MEMORANDUM 2007 ein öffentliches Investitionsprogramm für Infrastruktur und ökologischen Umbau und eine Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen:

"Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert schon seit Jahren ein umfangreiches öffentliches Investitionsprogramm. Schon mit einem Einstiegs volumen von jährlich 40 Milliarden Euro könnten ca. eine Million Arbeitsplätze geschaffen werden. Darüber hinaus würde eine Wende in der anhaltend dramatischen Unterfinanzierung von wichtigen Zukunftsbereichen (Bildung, Umwelt, Infrastruktur) eingeleitet. Wichtige Bausteine dieses Investitionsprogramms sind auch Projekte zum – offiziell immer geforderten, faktisch aber vernachlässigten – ökologischen Umbau: zur dezentralen

Versorgung mit erneuerbaren Energien, zum Ausbau des ÖPNV, zur Stadtsanierung, der Umstellung der Landwirtschaft auf ökologisch verträgliche Produktion etc. Mit dem wichtigen Impuls für mehr Beschäftigung kann ein solches Programm auch der Verunsicherung und Einschüchterung vieler Menschen entgegenwirken. Dies würde ihre Widerstandskraft in den Betrieben und Branchen stärken und die Chancen für bessere Tarifabschlüsse steigern. ... Noch schneller und direkter als Investitionen in Infrastrukturen, Bauten und andere stoffliche Produktionsanlagen wirken Programme zur Ausweitung und Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen auf die Beschäftigung. ... Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt vor, dass der öffentliche Sektor im Rahmen einer neuen demokratischen Wirtschaftspolitik zu einer Hauptgrundlage für neue Arbeitsplätze und eine Aufwertung öffentlicher Dienstleistungen gemacht wird. Mit 30 Milliarden Euro pro Jahr könnten rund eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen werden: In der Kinderbetreuung, den Schulen, Hochschulen und der Weiterbildung, in den Gesundheits- und Pflegediensten. Gleichzeitig sollte der öffentliche Dienst entbürokratisiert und demokratisiert sowie gegenüber der Öffentlichkeit transparenter und zugänglicher gemacht werden."

Quelle: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: MEMORANDUM 2007. Mehr und bessere Beschäftigung, ökologischer Umbau und soziale Gerechtigkeit – Demokratische Wirtschaftspolitik statt Aufschwungstaukel – Kurzfassung – S.14f. Im Internet zu finden unter: [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de)

Solchen Plänen wird entgegengehalten, dass durch die vorgeschlagenen Maßnahmen die Staatsquote dauerhaft steigt, was als ordnungspolitisch bedenklich angesehen wird. Eine offene Frage ist, wie die zusätzlichen Staatsausgaben finanziert werden sollen.

Angebotstheoretiker plädieren im Gegensatz dazu für eine Stärkung des privaten Sektors, für mehr Markt und weniger Staat. Der Staat soll Wachstumshemmnisse beseitigen und private Initiative wieder lohnend machen.

Der Sachverständigenrat schreibt hierzu im Jahresgutachten 1997/98:

293. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik beruht im wesentlichen auf dem Gedanken, daß die effiziente Nutzung der Ressourcen einer Volkswirtschaft am besten dadurch erreicht werden kann, daß private Anbieter die Felder erschließen, auf denen sie jetzt und vor allem in Zukunft mit Nachfrage rechnen können; damit werden zugleich die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß Menschen Beschäftigung finden, Einkommen erzielen und Wohlstand gewinnen können. Hierzu bedarf es einer langfristig orientierten Wirtschaftspolitik, die verlässliche Rahmenbedingungen schafft. Der Blick richtet sich damit vor allem auf die Verbesserung der mikroökonomischen Investitionsbedingungen, es soll erreicht werden, daß unvermeidlicher Strukturwandel nicht zu Beschäftigungseinbußen führt vielmehr neue und zusätzliche Erwerbstätigkeit ermöglicht wird. Dies soll nicht an Hemmnissen scheitern, die dem Erschließen neuer Wachstumsbereiche entgegenstehen. Angebotsseitige Störungen, die solche Hemmnisse schaffen, sind einerseits solche, die den individuellen Ertrag des Wirtschaftens schmälern, vor allem die Aussicht auf künftige Erträge dämpfen, und andererseits solche, die die Fähigkeit beeinträchtigen, auf veränderte Bedingungen angemessen zu reagieren, im Ergebnis wird in jedem Fall die Neigung gemindert, innovativ tätig zu werden, zu investieren und Risiken zu tragen.

...

Man schafft gute Angebotsbedingungen, indem man Anreize wirksam werden läßt und sie möglichst wenig durch Steuern und Abgaben beeinträchtigt, indem man bürokratische Regulierungen, die unternehmerische Tätigkeit hemmen, ständig kritischer Überprüfung unterwirft, indem man durch Privatisierung und Öffnung von Märkten möglichst weite Bereiche dem unternehmerischen Wettbewerb zugänglich macht. Vor allem aber: Private Investitionen sind zukunftsgerichtet; die Investoren müssen auf die Verlässlichkeit der durch die Wirtschaftspolitik gesetzten Rahmenbedingungen vertrauen können, auf das Stabilitätsversprechen der Geldpolitik, auf die Solidität der Finanzpolitik und die Berechenbarkeit der künftigen Belastung mit Steuern und Abgaben, ebenso auf eine Lohnpolitik, die dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes verpflichtet ist und

bleibt. Der Stabilisierung der Erwartungen kommt in der angebotsorientierten Politik ganz besondere Bedeutung zu.

Gefordert werden von der Politik

- Steuerentlastungen, insbesondere für Leistungsträger
- die Deregulierung vieler Wirtschaftsbereiche
- der Abbau von Erhaltungssubventionen
- Verringerung von zinstreibenden Staatsschulden und Privatinitiative verdrängenden Staatstätigkeiten
- Privatisierung von Staatsunternehmen
- Abbau leistungshemmender Sozialtransfers
- Zurückhaltende Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien

Die Politik folgt diesen Forderungen etwa seit Anfang der 80er Jahre mehr oder weniger ausgeprägt. Durchschlagende Erfolge blieben aber aus. Angebotstheoretiker lassen sich dadurch aber nicht beirren, wie der Ausschnitt aus dem Sachverständigenratsgutachten 1997/98 zeigt:

305. Das Argument, die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik habe in den letzten 15 Jahren versagt, hält einer näheren Überprüfung nicht stand (Ziffern 236 ff.). Man muß berücksichtigen, daß sich das weltwirtschaftliche Umfeld in dieser Zeit grundlegend verändert hat, daß die deutsche Wirtschaft durch die Vereinigung außergewöhnlichen Belastungen ausgesetzt war. Vor allem aber: Es ist zwar richtig, daß sich die deutsche Wirtschaftspolitik seit Beginn der achtziger Jahre von nachfragepolitischen Eingriffen keine großen Erfolge mehr verspricht, daß die Finanzpolitik schon seit 1981 zu einem Konsolidierungskurs übergegangen war und daß die Wirtschaftspolitik sich spätestens seit 1982 durchweg auf angebotspolitische Überlegungen gestützt hat. Das heißt aber nicht, daß die Politik tatsächlich mit aller notwendigen Konsequenz die Maßnahmen ergriffen hat, die zur Stärkung der Angebotskräfte erforderlich gewesen wären. Der Sachverständigenrat hat Jahr für Jahr mit aller Deutlichkeit und mit Nachdruck darauf hingewiesen, welche Mängel und Defizite aus Sicht seiner angebotspolitischen Konzeption zu konstatieren waren. Schon in den Jahren vor der Vereinigung gab es erhebliche Versäumnisse, vor allem hinsichtlich einer qualitativen Konsolidierung des Staatshaushalts und grundlegender Reformen im System der sozialen Sicherung. Nach der Vereinigung ist es der Finanzpolitik nicht gelungen, neue Prioritäten zu setzen; über ein kurzfristiges Reagieren zur Überbrückung immer neuer Haushaltsnotlagen ist sie in den letzten Jahren nicht hinausgekommen. Die notwendigen Reformen im Bereich der Sozialpolitik treten auf der Stelle. Das Handeln der Tarifvertragsparteien läßt nicht selten daran zweifeln, daß sie sich ihrer Verantwortung für die Angebotsbedingungen und damit für Investitionen und Beschäftigung am Standort Deutschland bewußt sind.

Die Erfahrungen in Deutschland können aus all diesen Gründen kein Erfolgsausweis für angebotsorientierte Wirtschaftspolitik sein, aber auch kein Beleg für ihr Versagen.

### *Defensive Strategien zur Bekämpfung der wachstumsdefizitären Arbeitslosigkeit*

Die wichtigste defensive Strategie ist die Arbeitszeitverkürzung.

Gehen wir dafür zurück zu unserer Formel. Bisher waren wir von konstanten Arbeitszeiten ausgegangen. Jetzt berücksichtigen wir zusätzlich noch Veränderungen der Arbeitszeit ( $w_{AZ}$ )

$$W_b = W_Y - W_{II} - W_{EPP} - W_{AZ}$$



Die Grundidee der Arbeitszeitverkürzung ist, dass das Arbeitsvolumen gegeben ist und Arbeitsplätze gerechter als bisher auf Arbeitskräfte verteilt werden sollen. In der obigen Gleichung kann, falls die Wirkung des technischen Fortschritts und der Steigerung des Erwerbsspersonspotenzials nicht durch Wachstum kompensiert werden können, eine Arbeitszeitverkürzung den Beschäftigungsgrad erhöhen.

Hierzu wieder die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik:

"Seit Mitte der 1970er Jahre geht die Produktions-Produktivitätsschere immer mehr auseinander. Die jährlichen realen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) fallen geringer aus als die Produktivitätszuwachsrate. Dies wird auch in Zukunft der Fall sein. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen geht daher zurück. Die deutsche Wirtschaft ist zwischen 1991 und 2006 real um gut 24 Prozent gewachsen, während die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde um über 32 Prozent stieg. Das Arbeitsvolumen ist daher um acht Prozent gesunken. Dieser Rückgang um über vier Milliarden Arbeitsstunden ist aber nicht – wie es ökonomisch und sozial vernünftig gewesen wäre – durch eine tarifvertragliche Verringerung der individuellen Arbeitszeiten aller Beschäftigten organisiert worden. Er hat vielmehr als drastischer Anstieg der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit und der – zum Teil unfreiwilligen – Teilzeitarbeit stattgefunden. Die Alternative zu dieser in jeder Hinsicht schädlichen Entwicklung kann nicht in einer Förderung des Wirtschaftswachstums um jeden Preis liegen. Dies wäre ökonomisch kaum möglich, es wäre aber vor allem ökologisch schädlich und unverantwortlich. Aus beiden Perspektiven sind weitere Arbeitszeitverkürzungen zur Verarbeitung von – überwiegend wünschbaren – Produktivitätssteigerungen daher unumgänglich. Es wäre ein großer gesellschaftlicher Fortschritt, wenn sie nicht in chaotischer und polarisierender Form abliefen, sondern zu einem zentralen Orientierungspunkt staatlicher und gewerkschaftlicher Politik würden.

Quelle: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: MEMORANDUM 2007. Mehr und bessere Beschäftigung, ökologischer Umbau und soziale Gerechtigkeit – Demokratische Wirtschaftspolitik statt Aufschwungstaumel – Kurzfassung – S.15f. Im Internet zu finden unter: [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de)

Dass der Rückgang des Arbeitsvolumens durch Arbeitszeitverkürzung auf alle verteilt werden kann, ist zwar rechnerisch richtig, inhaltlich kann es aber falsch sein, da

- der Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung durch Produktivitätssteigerungen neutralisiert werden kann, wenn aus Anlass der Arbeitszeitverkürzung unproduktive Vorgänge eingespart werden und/oder ein höherer Leistungsdruck für die Beschäftigten entsteht,
- knappe und unentbehrliche Arbeitskräfte ihre Arbeitszeit nicht verkürzen können und im Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung Überstunden machen,
- auch ohne Lohnausgleich die internationale Wettbewerbsfähigkeit sinkt, wenn im Zuge der Arbeitszeitverkürzung auch die Maschinenlaufzeiten kürzer werden und die Fixkosten (Abschreibungen, Mieten, etc.) auf weniger produktive Stunden verteilt werden müssen.
- die Arbeitszeitverkürzung ein steigendes Arbeitsangebot hervorrufen kann, wenn Frauen bei kürzeren Arbeitszeiten auch arbeiten möchten,
- eine Verkürzung der Arbeitszeit die Möglichkeiten zur Schwarzarbeit erhöht, die legale Beschäftigung verdrängt.

Arbeitszeitverkürzungen fanden in den letzten Jahrzehnten statt, ihre Wirkung ist aber auch im Nachhinein unsicher, da kein Szenario ohne Arbeitszeitverkürzung vorliegt.

Auf betrieblicher Ebene sind Rationalisierungsschutzabkommen eine Möglichkeit, Entlassungen zu verhindern. Solche Abkommen werden in der Regel durch Zugeständnisse der Beschäftigten bei Löhnen oder Lohnerhöhungen „erkauft“. Ob Lohnzurückhaltung den Rationalisierungsdruck tatsächlich bremst, ist umstritten.

### 3 Stabilität des Preisniveaus

#### 3.1 Warum ist Preisniveaustabilität erstrebenswert?

Ein stabiles Preisniveau ist erstrebenswert, weil Abweichungen von einem stabilen Preisniveau negative Folgen haben. Sowohl *Inflation*, der Prozess eines dauerhaft steigenden Preisniveaus, als auch *Deflation*, der Prozess eines dauerhaft sinkenden Preisniveaus, sind schädlich für die Volkswirtschaft. Deutschland hatte im 20. Jahrhundert zwei schwere Inflationen erlebt, 1923 und 1948, und Anfang der 30er Jahre auch eine Deflation. Derzeit herrscht innerhalb der Europäischen Währungsunion nach den Maßstäben der EZB weitgehend Preisniveaustabilität. In Deutschland wurde in den letzten Jahren auch schon die Gefahr einer Deflation angesprochen.

Als Gründe, warum Inflation und Deflation schädlich sind, lassen sich die folgenden anführen:

- Inflation und Deflation führen zu einem Verlust der Steuerungsfunktion der Preise.
- Inflation und Deflation haben negative Beschäftigungseffekte.
- Inflation führt zu einem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.
- Inflation und Deflation haben negative Verteilungswirkungen.

Diese Punkte sollen im Anschluss ausführlicher erläutert werden:

#### *Verlust der Steuerungsfunktion der Preise*

In der Mikroökonomik und der neoklassischen Makroökonomik stellt der Preismechanismus *den* zentralen Steuerungsmechanismus in der Volkswirtschaft dar. Wenn dieser Mechanismus durch Inflation oder Deflation gestört ist, führt dies in der Volkswirtschaft zu Fehlsteuerungen.

Bei Inflation halten Wirtschaftssubjekte weniger Geld und festverzinslicher Wertpapiere als bei Preisniveaustabilität. Man spricht von einer „Flucht in die Sachwerte“. Wirtschaftssubjekte kaufen verstärkt ertragloses Gold und Immobilien („Betongeld“). (Achten Sie bei Fernreisen darauf: In Ländern mit hoher Inflationsrate werden Sie viel mehr angefangene und noch nicht fertig gestellte Häuser sehen als in Deutschland.). Inflation führt zu Planungsunsicherheit und begünstigt kurzfristige Investitionen, die sich schnell amortisieren. Langfristige Investitionen werden erschwert. Inflation führt über den Rückgang langfristiger Investitionen langfristig auch zu einem Rückgang der Wachstumsrate.

Bei Deflation steigt der Geldwert, die Bargeldhaltung ist nicht mehr mit Kosten verbunden, sondern wirft im Gegenteil Erträge ab. Die Geldhaltung nimmt daher zu und Güterkäufe werden in die Zukunft verschoben. Es kommt hierdurch zu einem Nachfrageausfall. Dieses Szenario wird im keynesianischen Modell als „Liquiditätsfalle“ dargestellt.

### *Negative Beschäftigungseffekte*

Die Beschäftigungseffekte der Inflation standen in den 60er und 70er Jahre im Zusammenhang mit der „Phillipskurve“ in der Diskussion.

Der englische Ökonometriker A. W. Phillips veröffentlichte 1958 einen wissenschaftlichen Artikel, in welchem er einen stabilen negativen Zusammenhang zwischen Nominallohnsteigerungen und Arbeitslosenquote in der Vergangenheit nachwies.

In einem Aufsatz der beiden Ökonomen Robert Solow und Paul Samuelson wurde in einem Schaubild der ursprüngliche Zusammenhang zwischen Nominallohnsteigerungen und Arbeitslosenquote modifiziert zu einem Zusammenhang zwischen Inflationsrate und Arbeitslosigkeit. Dieser modifizierten Phillipskurve fehlte zwar eine solide theoretische Grundlage, die Phillipskurve wurde in dieser Form aber in der Politik populär. Man dachte, es bestände ein Trade-off (Zielkonflikt) zwischen den beiden Übeln Inflation und Arbeitslosigkeit, zwischen denen die Politik nach Gusto (oder nach politischen Präferenzen) wählen könne. Ernüchterung trat Mitte der 70er Jahre ein, als sich die Phillipskurve in der Anwendung als instabil erwies. Ab Mitte der 70er Jahre trat das Phänomen der "Stagflation" auf, die Kombination aus niedrigen Wachstumsraten (Stagnation) und hohen Preissteigerungsraten (Inflation).

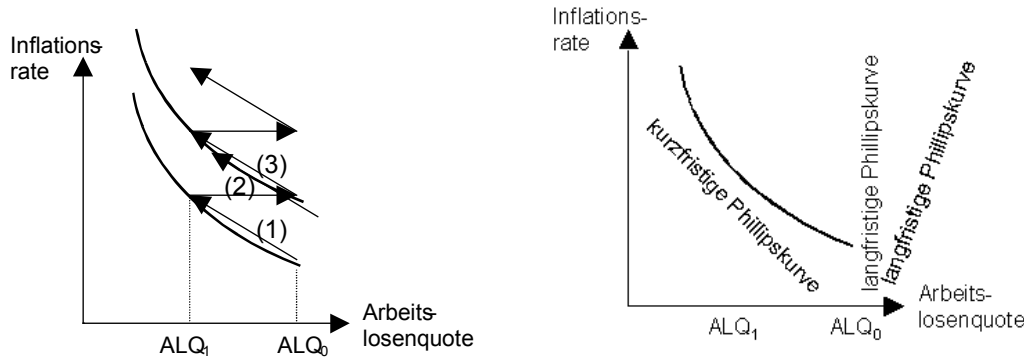
Ein einfaches Modell der Beschäftigungseffekte der Inflation:

Wir unterstellen, dass die Arbeiter und Unternehmer einmal im Jahr verbindliche Nominallöhne aushandeln. Die Arbeiter stellen zum ausgehandelten Nominallohn – unabhängig von der Inflationsrate – bis zu den nächsten Tarifverhandlungen ihre Arbeitskraft an. Die Unternehmer können Güterpreise festlegen und indirekt auch die Inflationsrate bestimmen. Bei Ihrer Entscheidung über die Arbeitsnachfrage orientieren sich die Unternehmer an Reallöhnen. Ausgehend von der Arbeitslosenquote  $ALQ_0$  und Inflationsrate  $IR_0$  erhöhen die Unternehmer die Güterpreise. Die Inflationsrate steigt auf  $IR_1$  an, die Reallöhne sinken dadurch und die Unternehmen stellen mehr Arbeiter ein. Die Arbeitslosigkeit sinkt auf das Niveau  $ALQ_1$ . (Siehe nachfolgende Abbildung). Wie es weitergeht, hängt von der Reaktion der Arbeiter auf die Erhöhung der Inflationsrate ab.

**Geldillusion:** Im einfachsten Fall herrscht bei den Arbeitnehmern Geldillusion und sie beachten nur nominale Größen. In diesem Fall reagieren sie bei den Tarifverhandlungen überhaupt nicht auf die Erhöhung der Inflationsrate. Im Fall der Geldillusion sinkt die Arbeitslosenquote damit dauerhaft auf das Niveau  $ALQ_1$  (Pfeil (1)).

**Adaptive Erwartungen:** Bei adaptiven Erwartungen reagieren die Arbeiter auf die Inflationserhöhung in der Vergangenheit. Sie verlangen bei den Tarifverhandlungen eine Anpassung der Löhne an die Inflation und die Wiederherstellung der alten Reallöhne. Durch die Lohnerhöhung sinkt die Beschäftigung (Pfeil (2)), die

Arbeitslosigkeit steigt auf das alte Niveau  $ALQ_0$ . Eine Senkung der Arbeitslosigkeit ist nur durch eine weitere Erhöhung der Inflationsrate (Pfeil (3)) möglich. Diese führt wiederum zu niedrigeren Reallohnen, bis zu den nächsten bei den Tarifverhandlungen, ...



Im Ergebnis kann es eine niedrigere Arbeitslosenquote nur durch eine ständige Steigerung der Inflationsrate erreicht werden. Die langfristige Phillipskurve ist eine Senkrechte. Mit anderen Worten: Langfristig ist die Arbeitslosenquote unabhängig von der Inflationsrate. Diejenige Arbeitslosenquote, die sich langfristig immer wieder einstellt, wird als "natürliche Arbeitslosenquote" bezeichnet. Der Staat kann die Arbeitslosigkeit mit kurzfristigen Maßnahmen nicht langfristig unter dieses "natürliche" Niveau senken.

**Rationale Erwartungen:** Bei rationalen Erwartungen durchschauen die Arbeiter das Modell, sie beziehen nicht nur vergangene Inflationsraten, sondern auch zukünftig im Modell zu erwartende Inflationsraten in das Modell ein. und lassen sich auf Reallohnsenkungen überhaupt nicht ein und verlangen bei einer Erhöhung der Inflationsrate einen sofortigen Lohnausgleich. Bei rationalen Erwartungen sind sowohl die langfristige als auch die kurzfristige Phillipskurve eine Senkrechte.

Einige Autoren sehen die langfristige Phillipskurve als eine steigende Gerade, da mit steigender Inflation auch das Wachstum eingeschränkt wird und die strukturelle Arbeitslosigkeit (im weiteren Sinne) steigt.

Während über die Beschäftigungswirkung der Inflation Uneinigkeit herrscht, besteht bei den negativen Beschäftigungswirkungen der Deflation Einigkeit:

Deflation beeinträchtigt die Beschäftigung über einen Nachfragemangel: Deflation bewirkt eine steigende Kassenhaltung und eine sinkende Güternachfrage. Geld wird nicht zum Güterkauf ausgegeben sondern versickert in der Spekulationskasse. Wegen der sinkenden Güternachfrage sinkt die Kapazitätsauslastung, es kommt zur Entlassung von Arbeitskräften, das Volkseinkommen sinkt und die Nachfrage sinkt wiederum. Ein Teufelskreis, der nur schwer zu durchbrechen ist, beginnt.

In Deutschland wurde in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts der Teufelskreis der Deflation durch Hitlers Aufrüstung durchbrochen, in den USA durch Roosevelts „New Deal“.

### *Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit*

Dieses Argument gilt bei unwiderruflich festen Wechselkursen, wie sie seit Einführung des Euro innerhalb der Europäischen Währungsunion gibt und es gilt eingeschränkt bei anpassungsfähigen festen Wechselkursen, wie es sie innerhalb des EWS oder des Bretton-Woods-Systems gab. Inflation führt zu einer Aufblähung<sup>13</sup> aller Preise und somit auch der Preise der Inputs für Exportgüter und der Exportgüter selbst. Während im Inland gleichzeitig mit den Preisen für Inputs auch die Nominaleinkommen der Nachfrager aufgebläht werden, gibt es im Ausland keine Erhöhung der Nominaleinkommen. Die exportierten Güter werden bei festen Wechselkursen im Ausland real teurer, die Nachfrage nach ihnen sinkt. Gleichzeitig steigt die Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Anbieter im Inland. Ausländische Anbieter sind nämlich nicht von den steigenden Preisen von Inputs betroffen und haben deswegen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber inländischen Anbietern. Der Außenbeitrag sinkt daher tendenziell bei Inflation.

Im Moment ist in Deutschland das Gegenteil zu beobachten. Das Preisniveau steigt in Deutschland langsamer als in den anderen Ländern der Europäischen Währungsunion. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte in den anderen Ländern der Währungsunion steigt. Dies ist sicher auch ein wichtiger Grund für die steigenden Außenbeiträge der Bundesrepublik in den letzten Jahren.

### *Verteilungswirkungen*

Zu den den Verteilungswirkungen der Inflation gibt es eine Reihe von Hypothesen, welche Gruppen Inflationsgewinner und welche Gruppen Inflationsverlierer sind:

**Lohn-Lag<sup>14</sup>-Hypothese:** Bei dieser Hypothese wird angenommen, dass die Löhne erst mit einer Verzögerung an die steigenden Preise angepasst werden. Diese Annahme wurde bereits bei der Erklärung der Phillips-Kurve getroffen. Inflationsverlierer sind also Lohninkommensbezieher deren Löhne nur in längeren Abständen an die Inflation angepasst werden, Inflationsgewinner sind Gewinneinkommensbezieher, die Preise hergestellter Güter schneller anpassen können.

**Transfer-Lag-Hypothese:** Nicht nur die Lohnbezieher, sondern auch die Bezieher von Transfereinkommen wie Rente, Arbeitslosengeld, BAföG-Leistungen, etc. sind Inflationsverlierer. Renten werden mit einiger Verzögerung an die Lohnentwicklung

<sup>13</sup> inflare (lat.) = aufblasen, aufblähen.

<sup>14</sup> lag (engl.) = Verzögerung

angepasst. Die Anpassung an eine gestiegene Inflationsrate erfolgt bei Rentnern also nochmals später als bei Lohneinkommensbezieher. Der Transfer-Lag ist also größer als der Lohn-Lag. Empfänger bedarfsabhängiger Leistungen wie Wohngeld oder BAföG-Leistungen sind gleich zweimal betroffen: Zum einen werden die bezogenen Leistungen bei einer verzögerten Anpassung an die Inflation real entwertet, zum anderen fallen viele Personen aus der Förderung, wenn die, wenn die Einkommensschwelle, bis zu der Leistungen gewährt werden, nicht an die Inflation angepasst werden.

Hypothetisches Beispiel zu Einkommensschwellen: Im Jahr 0 werden Personen mit Einkommen bis 10.000 Euro pro Jahr mit Wohngeld gefördert. Die Inflationsrate betrage 10%, nach einem Jahr werden alle Einkommen und die Höhe des Wohngeldes um 10% erhöht, die Einkommensschwelle von 10.000 Euro wird aber nicht angepasst. Bei Personen, die im Jahr 0 ein Einkommen von 9091 bis 10.000 Euro hatten, fällt das Wohngeld nach der Inflationsanpassung des Einkommens um 10% weg. Obwohl sie beim Einkommen nur einen Inflationsausgleich bekommen haben, werden sie jetzt nicht mehr gefördert, da sie über der Einkommensschwelle liegen.

**Gläubiger-Schuldner-Hypothese:** Forderungen eines Kreditgebers werden durch die Inflation real entwertet. Nominal, d.h. in Geldeinheiten festgelegte Verbindlichkeiten können bei Inflation mit entwertetem Geld leichter zurückgezahlt werden. Gläubiger können bei falsch vorhergesehener und beim Zinssatz nicht ausreichend berücksichtigter Inflation eine negative Realverzinsung erleiden. Inflationsgewinner sind also die Schuldner, Inflationsverlierer die Gläubiger. Ein wichtiger Schuldner ist der Staat. Der Deutsche Staat bot im ersten Weltkrieg zur Finanzierung des Krieges langfristige Kriegsanleihen an, die von vielen Bürgern als Geldanlage zur Alterssicherung nachgefragt wurden. In der großen Inflation von 1923 verloren diese Anleihen ihren Wert. Der Staat war durch die Inflation entschuldet, viele Bürger standen aber ohne Altersversorgung da.

Deflation führt dagegen dazu, dass der Schuldner nicht nur durch die Zinszahlung belastet wird, sondern zusätzlich auch real ein höheres Darlehen zurückzahlen muss, als er aufgenommen hat. Dies kann zur Zahlungsunfähigkeit des Schuldners führen. In Japan führte Mitte der 90er Jahre die Deflation dazu, dass viele Bankschuldner ihre Verbindlichkeiten nicht erfüllen konnten und Banken auf vielen „faulen“ Krediten saßen und aus diesem Grund die Kreditvergabe stark einschränkten. Diese Bankenkrise verschärfte die ohnehin schwierige gesamtwirtschaftliche Situation noch zusätzlich.

**Staat-Private-Hypothese:** Der Staat gilt als Inflationsgewinner, nicht nur in seiner Eigenschaft als Schuldner, sondern auch in seiner Eigenschaft als Fiskus:

*Besteuerung von „Scheingewinnen“:* Im deutschen Steuerrecht ist bei abnutzbaren Anlagegütern nur eine Abschreibung von den Anschaffungs- oder

Herstellungskosten zulässig. Eine Berücksichtigung inflationsbedingt höherer Wiederbeschaffungskosten ist nicht vorgesehen.

Ein Beispiel: Ein Unternehmen schafft eine Maschine mit Anschaffungskosten von 10.000 Euro und einer Lebensdauer von 5 Jahren an. Die Maschine wird linear über die Lebensdauer abgeschrieben. Die Erlöse betragen pro Jahr 4.000 Euro. Die Maschine wird nach 5 Jahren durch eine identische Maschine mit Wiederbeschaffungskosten von 20.000 Euro ersetzt. Der Steuersatz auf Gewinne beträgt 50%.

In diesem Beispiel würden die gesamten Erlöse von 20.000 Euro gerade ausreichen, um nach fünf Jahren die alte Maschine durch eine identische neue Maschine zu ersetzen. Dadurch, dass bei der alten Maschine nur die Herstellungskosten von 10.000 Euro und nicht die Wiederbeschaffungskosten abgeschrieben werden konnten, waren Gewinne in Höhe von 10.000 Euro zu versteuern und 5.000 Euro Steuern zu bezahlen. Hierdurch stehen dem Unternehmen statt 20.000 Euro nur 15.000 Euro zur Wiederbeschaffung zur Verfügung.

*„Kalte Progression“:* In Deutschland gibt es eine progressiv ausgestaltete Einkommensteuer. Je höher das Einkommen ist, desto höher ist der Anteil des Einkommens, der in Form von Steuern an den Staat abzugeben ist. Der steigende Steuersatz soll die unterschiedliche steuerliche Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Bei Inflation steigt der Steuersatz, ohne dass die Leistungsfähigkeit steigt.

Ein Beispiel: Der Einkommensteuersatz betrage bei einem Einkommen von 100 Geldeinheiten 10% und bei 200 Geldeinheiten 20%. Ein Einkommensbezieher bezieht im Jahr 0 ein Einkommen von 100 Geldeinheiten. Er bezahlt 10 Geldeinheiten Einkommensteuer und kann über 90 Geldeinheiten selbst verfügen. Im folgenden Jahr steigt das Preisniveau um 100%. Bei konstantem Realeinkommen (von 100 Geldeinheiten) beträgt sein Nominaleinkommen nun 200 Geldeinheiten. Er bezahlt jetzt 40 Geldeinheiten Einkommensteuer. Bei konstantem Realeinkommen bezahlt er jetzt real 20 Geldeinheiten Einkommensteuer und hat nur noch 80 Geldeinheiten zur eigenen Verfügung.

Um den Effekt der „kalten Progression“, die bei jedem progressiv ausgestalteten Einkommensteuersystem auftritt, nicht überhand nehmen zu lassen, müssen regelmäßig Steuerreformen mit Steuersenkungen durchgeführt werden.

*Besteuerung des Inflationsausgleich von Zinszahlungen:* Bei der Besteuerung von Zinsen wird kein Unterschied gemacht, ob es sich bei Zinszahlungen um einen "echten" Vermögenszuwachs oder um einen Inflationsausgleich handelt:

Ein Beispiel: Der Realzins betrage 5%, der Einkommensteuersatz betrage 50%. Bei Preisniveaustabilität teilt sich der Nominalzins=Realzins=Wertzuwachs des Ersparnis zur Hälfte auf den Sparer und auf den Fiskus. Bei einer Inflationsrate von 5% beträgt der Nominalzins 10%. Die dem Sparer verbleibende Hälfte des Zinsertrags kompensiert gerade die inflationsbedingte Entwertung des Sparguthabens. Den



Realzins nimmt ganz der Staat in Anspruch. Bei einer Inflationsrate reicht der Zinsertrag nach Steuern – trotz eines positiven Realzinses vor Steuern – nicht aus, um den Wertverlust zu kompensieren.

### 3.2 Operationalisierung des Ziels Preisniveaustabilität

Das Preisniveau wäre grundsätzlich ein Durchschnittstand *aller* Preise in der Volkswirtschaft. Die Anzahl der Güter in der Volkswirtschaft ist aber unüberschaubar, deswegen ist auch die Anzahl der Preise unüberschaubar und ihre Erhebung unmöglich.

Interesse besteht meist an Preisveränderungen in einem bestimmten Ausschnitt der Volkswirtschaft<sup>15</sup>. Real existierende Preisindizes beziehen deshalb je nach Fragestellung nur eine bestimmte *Auswahl* von Gütern in die Preisermittlung ein. Bei dieser Auswahl von Gütern spricht man auch vom Warenkorb.

#### 3.2.1 Preisindizes nach Paasche und Laspeyres

Bei der Inflationsmessung werden die Preise eines Warenkorbes in unterschiedlichen Jahren verglichen. Je nachdem, ob der Warenkorb (mit den Gütern 1 bis n) eines vergangenen Basisjahres (Index 0) oder der Warenkorb des aktuellen Berichtsjahres (Index 1) verwendet wird, unterscheidet man zwischen Laspeyres- und Paasche-Indizes.

*Paasche-Index:* Bei einem Paasche-Preisindex werden für den Preisvergleich die Mengen ( $q$ ) des Warenkorbes des *Berichtsjahres* ( $q_1$ ) verwendet.

$$P_{0,1}^P = \sum_{i=1}^n \frac{p_1^i q_1^i}{p_0^i q_1^i}$$

*Laspeyres-Index:* Bei einem Laspeyres-Preisindex werden für den Preisvergleich die Mengen des Warenkorbes des *Basisjahres* ( $q_0$ ) verwendet.

$$P_{0,1}^L = \sum_{i=1}^n \frac{p_1^i q_0^i}{p_0^i q_0^i}$$

Ein Paasche-Index hat den Vorteil, dass der Warenkorb aktueller ist. Der damit verbundene Nachteil ist der große Aufwand für die jährliche Anpassung der Mengen des Warenkorbes. Der Laspeyres-Index verwendet einen veralteten Warenkorb, ist aber einfacher zu ermitteln und deshalb in der Praxis verbreiteter.

<sup>15</sup> Einige Beispiele für Preisindizes für Teilbereiche der Volkswirtschaft, die vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden: Auf der Stufe der Produktion gibt es beispielsweise Erzeugerpreisindizes für land- und forstwirtschaftliche Produkte, für industrielle (gewerbliche) Produkte, einzelne unternehmensnahe Dienstleistungen (z. B. Index der Seefrachtraten) sowie Preisindizes für Bauwerke. Auf der Handelsstufe werden sowohl Indizes der Großhandelsverkaufspreise als auch der Einzelhandelspreise berechnet. Die Preisentwicklung von aus dem Ausland eingeführten Waren sowie von aus Deutschland ausgeführten Waren wird im Import- bzw. Exportpreisindex abgebildet.

### 3.2.2 Wichtige Preisindizes in Deutschland

Bei den Preisindizes sind drei Indizes hervorzuheben, die eine große Bedeutung für die Volkswirtschaft haben:

- der Preisindex der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung
- der Verbraucherpreisindex (VPI) und
- der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI).

**Preisindex der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (BIP-Deflator):** Der Preisindex der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (auch BIP-Deflator genannt) wird verwendet, um das nominale Bruttoinlandsprodukt und das reale Bruttoinlandsprodukt umzurechnen. Der Warenkorb umfasst hier also die gesamte inländische Wertschöpfung. Er ist sehr umfassend, enthält aber Güter, die für Konsumenten ohne Bedeutung sind, z. B. Vorleistungen für die industrielle Produktion oder exportierte Güter. Im Gegenzug fehlen im Warenkorb Güter, die für Konsumenten wichtig sind, z. B. importierte Güter.

**Verbraucherpreisindex (VPI):** Der Verbraucherpreisindex für Deutschland, früher Preisindex der Lebenshaltung aller privaten Haushalte genannt, zeigt die Preisentwicklung von Gütern, die für private Haushalte relevant sind. Der Warenkorb umfasst 750 Güter, die möglichst repräsentativ für Warengruppen sein sollen. Die Preise dieser 750 Güter werden von mehr als 500 Preisermittlern im Auftrag der Statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes in 190 Berichtsgemeinden in knapp 40 000 Berichtsstellen (Einzelhandelsgeschäfte, Dienstleister, ...) erhoben. Monatlich werden auf diese Weise mehr als 350 000 Einzelpreise erhoben.

Der Verbraucherpreisindex ist ein Laspeyres-Index. Der Warenkorb (genauer die Gewichtung der Güter des Warenkorbs) wird regelmäßig alle fünf Jahre aktualisiert. Ab dem Monatsmonat Januar 2008 erfolgt die Umstellung von der bisherigen Basis 2000 auf das Basisjahr 2005. Die Gewichte der einzelnen Gütergruppen beim Basisjahr 2000 zeigt die Abbildung auf der nachfolgenden Seite.

Bei jeder Aktualisierung werden Güter aus dem Erhebungskatalog gestrichen, durch ähnliche Güter ersetzt oder es werden neue Produkte in den Erhebungskatalog aufgenommen.

Gestrichen wurden beispielsweise bei der Umstellung Vom Warenkorb 1995 auf den Warenkorb 2000 die folgenden Produkte:

- Kaffeefilter aus Kunststoff,
- Diaprojektor,
- elektrische Schreibmaschine.

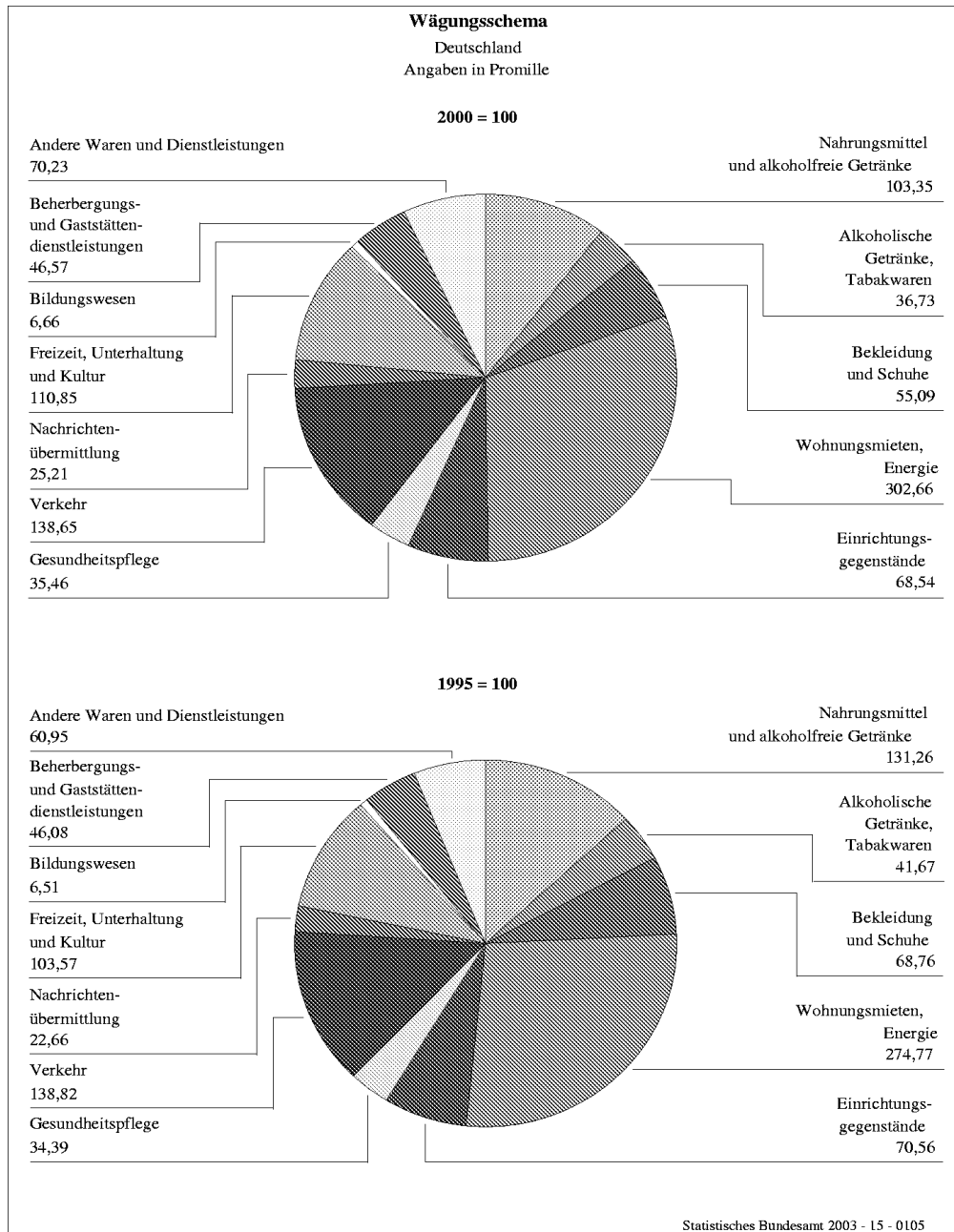
Ersetzt wurden

- Disketten durch brennbare CD-Rohlinge

- Schreibmaschinenpapier durch Druckerpapier
- Farbband für die elektrische Schreibmaschine durch Farbpatrone für den Tintenstrahldrucker

Neu aufgenommen wurden

- Scanner
- Laserdrucker
- Digitalkamera
- DSL-Tarife für den Internetzugang und Preselection-Tarife für das Telefon
- Blutdruckmessgerät für das Handgelenk
- Brötchen zum Fertigbacken



**Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI):** Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex wird für europäische Zwecke herangezogen. So hat z. B. die Europäische Zentralbank ihre Definition von Preisstabilität am HVPI festgemacht. Die Methoden, Konzepte und Verfahren sind europaweit vereinheitlicht. Die nationalen Warenkörbe spiegeln jedoch nach wie vor die unterschiedlichen

Verbrauchsgewohnheiten wider. Die Warenkörbe für den HVPI sind aber in der Regel kleiner als die Warenkörbe für die nationalen Verbraucherpreisindizes. Bereiche, in denen die Methoden zu uneinheitlich sind, wurden nicht oder nur eingeschränkt in den HVPI einbezogen, z. B. die Erfassung selbstgenutzten Wohneigentums.

### 3.2.3 Die Aussagefähigkeit von Preisindizes

Bevor man sich nähere Gedanken über die Aussagefähigkeit von Preisindizes macht, ist erst einmal zu klären, welcher Preisindex für einen bestimmten Zweck der geeignetste ist. Dies ist nicht immer eindeutig. Bei der Frage des Inflationsausgleichs im Rahmen der Lohnverhandlungen werden sich die Arbeitnehmer am Verbraucherpreisindex orientieren, Unternehmer werden sich am Preisindex der Absatzpreise ihrer Produkte orientieren. Die verwendeten Preisindizes können dabei durchaus in unterschiedliche Richtungen gehen.

Preisindizes mit festem Mengengerüst (Laspeyres-Indizes) wie der VPI und der HVPI überzeichnen tendenziell die Preissteigerungsrate. Die Gewichtungen im Warenkorb werden nur alle fünf Jahre aktualisiert, die Verbrauchsgewohnheiten verschieben sich aber kontinuierlich. Die fehlende oder späte Anpassung führt zu einer Reihe von Problembereichen:

**Auftreten neuer Produkte:** Neue Produkte sind in der Einführungsphase in der Regel noch recht teuer und lassen mit zunehmender Verbreitung stark im Preis nach. Wenn neue Produkte erst spät in den Warenkorb aufgenommen werden, bleiben die starken Preissenkungen in der Anfangsphase unberücksichtigt.

**Qualitätsänderungen:** Die Qualität von Produkten verbessert sich oft im Zeitablauf, z. B. bei Autos oder Computern. Was etwa bei einem älteren Modell noch ein Extra war, ist später Serienausstattung. Es ist sehr schwierig, Preiserhöhungen und Qualitätsverbesserungen abzuwägen. Preisänderungen werden bei Qualitätsänderungen tendenziell zu niedrig ausgewiesen.

**Veränderungen der Einkaufsgewohnheiten:** Die Statistiker gehen bei der Preisermittlung von konstanten Einkaufsgewohnheiten und Einkaufsquellen aus. Die Preise werden fünf Jahre lang in den jeweils gleichen Geschäften ermittelt. In der Realität gibt es eine Tendenz weg vom klassischen Fachgeschäft hin zu Discountern. Dies führt dazu, dass die „wahre“ Teuerungsrate unter der ausgewiesenen liegt.

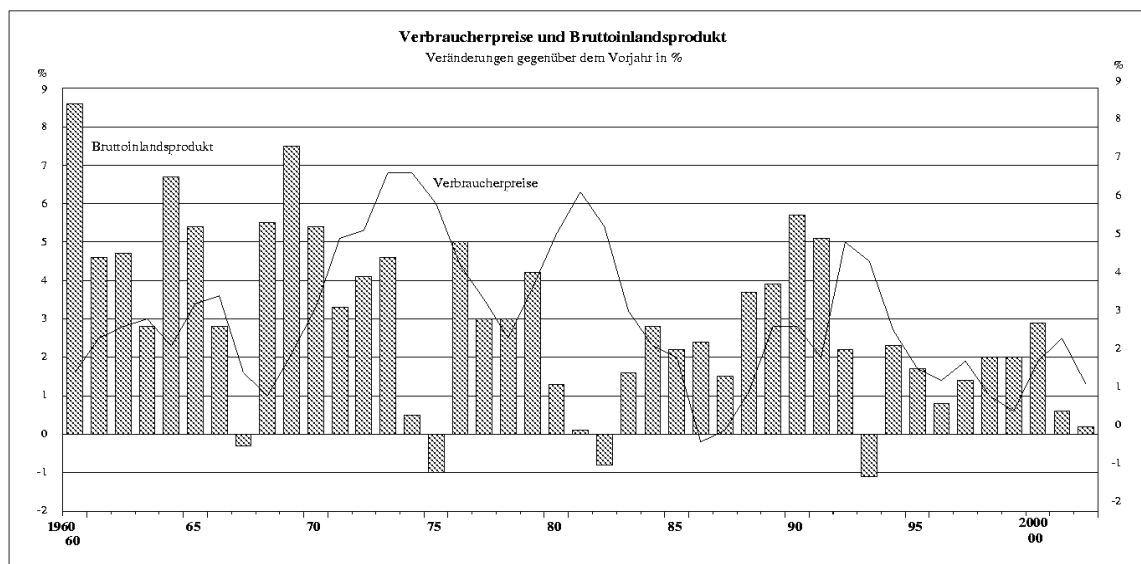
**Substitutionseffekte:** Rationale Wirtschaftssubjekte fragen von billiger gewordenen Produkten mehr und von teurer gewordenen Produkten weniger nach. Beim Warenkorb haben teurer gewordene Produkte daher ein tendenziell zu hohes und billiger gewordene Produkte ein tendenziell zu niedriges Gewicht. Die Teuerung wird deshalb übertrieben.

Mitte der 90er Jahre gab es in den USA eine Untersuchung über die Messfehler der ausgewiesenen Inflationsrate. Die nach ihrem Vorsitzenden benannte Boskin-

Kommission kam zum Ergebnis, dass die Inflationsrate in den USA etwa 1,1 Prozentpunkte zu hoch ausgewiesen wird. Eine ähnliche Untersuchung der Deutschen Bundesbank kam zum Ergebnis, dass der deutsche Preisindex der Lebenshaltung die „wahre“ Preissteigerungsrate um etwa 0,8 Prozentpunkte zu hoch auswies.

### 3.2.4 Die Entwicklung der Preisniveausteigerungen in der Bundesrepublik Deutschland

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verbraucherpreise (durchgezogene Linie) und des Sozialprodukts (Balken) zwischen 1960 und 2002. Man erkennt bei der Veränderung der Verbraucherpreise Spitzen um das Jahr 1973/1974, das Jahr 1981/1982 und 1992/93. Die Spitzen Anfang der 70er und 80er zeigen die beiden Ölpreiskrisen (erkennbar auch am Rückgang des Bruttoinlandsprodukts), die Spitze Anfang der 90er Jahre waren Nachwirkungen des Vereinigungsbooms.



In den letzten Jahren war zu Beginn des neuen Jahrhunderts kein wirtschaftspolitisches Problem. Der Verbraucherpreisindex stieg in der Regel um weniger als 2% pro Jahr an.

Im Jahr 2007 stieg der Verbraucherpreisindex im Jahresdurchschnitt um ca. 2,2 % an. Hauptursachen waren steigende Ausgaben für die Posten "Energie" und "Nahrungsmittel". Im November 2007 wurde vor allem wegen dieser Posten eine Preissteigerungsrate von 3,1% gegenüber dem Vorjahr erreicht. (Preissteigerungsrate zwischen Nov.2006 und Nov. 2007: Leichtes Heizöl + 23,7%, Diesel +21,6%, Normalbenzin +18,8%, Superbenzin +17,7%, Strom 8,3%, Butter +46,1%, Vollmilch +27,9%, Brot und Getreideerzeugnisse +5,0%). Ein weiterer Preistreiber war wegen der Einführung von Studiengebühren in einigen Ländern der Posten "Bildungswesen" (+29,2% gegenüber dem Vorjahr)

### 3.3 Ursachen der Inflation:

Inflation ist auf das Wirken von Marktkräften zurückzuführen. Analytisch lassen sich Inflationsursachen auf der Nachfrageseite und solche auf der Angebotsseite unterscheiden. Diese Trennung zwischen Ursachen auf der Angebots- und Nachfrageseite ist allerdings künstlich. In der Realität wirken bei Inflationsprozessen verschiedene Ursachen zusammen. Der Begriff Inflationsprozess drückt aus, dass verschiedene Ursachen und Wirkungen ineinandergreifen und sich gegenseitig hochschaukeln können.

#### 3.3.1 Geldmengeninflation

Eine Erhöhung der Geldmenge ist eine notwendige Bedingung, um den Inflationsprozess in Gang zu halten. Ob eine Geldmengenerhöhung alleine eine hinreichende Ursache für Inflation ist, ist strittig. Damit ein höheres Geldangebot tatsächlich Inflation hervorrufen kann, müssen Wirtschaftssubjekte dieses Geld auch nachfragen.

Die einfachste Inflationstheorie ist die ältere Quantitätstheorie. Sie erinnern sich sicher noch an die *Quantitätsgleichung*

$$M \times V = P \times Y_r$$

In Worten: Geldmenge mal Umlaufgeschwindigkeit gleich Preisniveau mal reales Sozialprodukt.

Diese Gleichung wird zur *Quantitätstheorie*, wenn angenommen wird, dass die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes konstant ist und das reale Sozialprodukt nicht von der Geldmenge beeinflusst wird. Unter diesen Bedingungen kann sich eine Erhöhung der Geldmenge logisch nur in einer Erhöhung des Preisniveaus niederschlagen<sup>16</sup>. In der Realität war jede große Inflation von einer starken Ausdehnung der Geldmenge begleitet. Ob die Geldmengenausweitung die Ursache oder eine Begleiterscheinung der Inflation ist, lässt sich aber nicht zweifelsfrei feststellen.

Bekämpfen lässt sich aber jede Form der Inflation, unabhängig von der Ursache, mithilfe einer restriktiven Geldpolitik. Restriktive Geldpolitik bedeutet, dass die Zentralbank die reale Geldmenge verringert indem sie die Geldmenge nur langsamer wachsen lässt als das Preisniveau. Die restriktive Geldpolitik kann aber die Konjunktur abwürgen. Wenn Sie auf die Abbildung mit der Entwicklung der Inflationsrate auf der vorangegangenen Seite anschauen, sehen Sie, dass der Rückgang des Preisniveaus nach einer hohen Inflationsrate in der Bundesrepublik immer mit einem Rückgang der Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts oder

---

<sup>16</sup> Bitte beachten Sie, dass es sich hier um eine Tautologie handelt. Unter diesen Bedingungen, die in der Realität nicht unbedingt erfüllt sein müssen, ist keine andere Möglichkeit gegeben. Aussagen über die Realität sind auf Basis einer tautologischen Aussage nicht möglich.

sogar des Bruttoinlandsprodukts selbst verbunden war. Die Bundesbank scheute in der Vergangenheit keine Rezession, um die Inflation zu bekämpfen.

### 3.3.2 Nachfrageinflation:

Die vier Nachfrageaggregate: privater Konsum, private Investitionen, Staatsverbrauch und Außenbeitrag sind Ihnen schon von früher geläufig. Die Nachfrageinflation lässt sich nach verantwortlichem Aggregat unterteilen. Ist eine Inflation auf eines der ersten drei Aggregate zurückzuführen, spricht man von einer „hausgemachten Inflation“, ist sie auf das vierte Aggregat zurückzuführen, spricht man von einer „importierten Inflation“.

Zwei Aggregate sind als Verursacher einer Nachfrageinflation besonders wichtig: Der Staatsverbrauch und der Außenbeitrag.

Die Staatsnachfrage war in der Vergangenheit der wichtigste inflationsverursacher. Wenn der Staat die Möglichkeit hat, sich über die Notenpresse zu finanzieren, ist die Versuchung groß, zusätzliche Ausgaben auf diese Weise zu finanzieren. In Deutschland besteht die Gefahr der Finanzierung von Staatsausgaben über die Notenpresse seit 1957 nicht mehr, in der EU seit Mitte der 90er Jahre auch nicht mehr. Die Europäische Zentralbank ist unabhängig und dem Ziel Preisstabilität verpflichtet. Seit 1994 durften die EU-Zentralbanken dem Staat keine Kredite mehr geben.

Eine Nachfrageinflation kann auch "importiert" werden. Wenn im Ausland Inflation herrscht und die ausländischen Produkte wegen der dortigen Inflation teurer werden, steigt die Nachfrage von inländischen und ausländischen Nachfragern nach inländischen Produkten, da diese bisher preisstabil geblieben sind und somit im Vergleich zu ausländischen Produkten günstiger geworden sind. Eine steigende Nachfrage erlaubt inländischen Anbietern, bei gleicher Ausbringungsmenge die Preise anzuheben, ohne Absatzprobleme fürchten zu müssen.

Bekämpfen lässt sich eine Nachfrageinflation mithilfe einer restriktiven Geldpolitik (siehe oben) oder einer restriktiven Fiskalpolitik. Der restriktive Fiskalpolitik zur Inflationsbekämpfung stehen grundsätzlich die gleichen Instrumente zur Verfügung wie der expansiven Fiskalpolitik zur Beschäftigungserhöhung; nur die Richtung ist umgekehrt. So kann der Finanzminister zur Dämpfung des Preisauftriebs Ausgaben verzögern oder stoppen. Darüber hinaus können Zuschläge zu Einkommen- und Körperschaftssteuer erhoben werden und/oder die degressive AfA sowie Sonderabschreibungen ausgesetzt werden.

### 3.3.3 Angebotsinflation:

Ursache jeder Art der Angebotsinflation ist ein Verteilungskampf: Arbeitnehmer – Arbeitgeber, Private – Staat, Inland – Ausland.



**Lohnkosteninflation:** Bei der Lohnkosteninflation findet ein Verteilungskampf zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern (d.h. Unternehmen) statt. Im Falle einer Lohnkosteninflation steigen die Löhne schneller als die Arbeitsproduktivität. Die gestiegenen Arbeitslöhne werden von den Unternehmen in den Preisen der hergestellten Güter auf die Nachfrager „überwälzt“. Die gestiegenen Güterpreise können wiederum Anlass sein für höhere Lohnforderungen, die wiederum auf die Preise "überwälzt" werden usw.

Bekämpfen lässt sich die Lohnkosteninflation mit Mitteln der Lohnpolitik. Bei einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik steigen die Löhne in gleichem Ausmaß wie die Arbeitsproduktivität. Die Stückkosten steigen im Falle einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik nicht. Auch die Einkommensverteilung bleibt in diesem Fall unverändert. Die unveränderte Einkommensverteilung ist aber nicht unbedingt das Ziel der Tarifvertragsparteien: Die Gewerkschaften streben nach einem Abschluss, der über der Marke Inflationsausgleich plus Produktivitätssteigerung hinausgeht. Arbeitgeber fordern einen Abschlag, um zusätzliche Beschäftigte einstellen zu können.

Hilfestellung bekommen die Arbeitgeber vom Sachverständigenrat (bzw. einer Mehrheit der Mitglieder des Sachverständigenrats). Der Sachverständigenrat fordert, dass Lohnabschlüsse unterhalb der Produktivitätssteigerung bleiben, solange Arbeitslosigkeit herrscht.

Ein weiterer Streitpunkt ist, *wie weit* und *welche* Preissteigerungen in die Lohnabschlüsse einzubeziehen sind. Arbeitnehmer werden sich bei ihren Lohnforderungen intuitiv am Verbraucherpreisindex als Preissteigerungsrate orientieren. Das Konzept der kostenniveauneutralen Lohnpolitik, einer Weiterentwicklung der produktivitätsorientierten Lohnpolitik, verlangt in dieser Frage aber, sich an den Absatzpreisen der Unternehmen zu orientieren.

Die Möglichkeiten des Staates, diese Form der Inflation zu verhindern, sind begrenzt. In Deutschland herrscht Tarifautonomie, die Höhe der Löhne ist eine Angelegenheit der Tarifvertragsparteien. Der Staat hat bei der Lohnhöhe kein Mitbestimmungsrecht. Der Staat kann nur indirekt Einfluss nehmen, indem er den Dialog zwischen den Tarifvertragsparteien fördert und Konflikte schon im Vorfeld verhindert. Eine solche Möglichkeit war die „Konzertierte Aktion“, eine Gesprächsrunde von Staat, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Diese Gesprächsrunde blieb aber Ende der 60er und Anfang der 70er aber weitgehend wirkungslos. Mitte der 70er Jahre löste sich diese Gesprächsrunde auf. Zu Beginn der Regierung Schröder erlebte diese Idee als „Bündnis für Arbeit“ eine Wiedergeburt. Aber auch in den 90ern blieb diese Gesprächsrunde wirkungslos. Die Gewerkschaften weigerten sich, das Thema Tariflöhne in dieser Runde zu thematisieren und das „Bündnis für Arbeit“ versandete.

**Kostensteuerinflation:** Bei der Kostensteuerinflation ist der Staat der Inflationsverursacher. Durch die Erhöhung von Verbrauchssteuern, die im Preis überwälzt werden (sollen), steigen die Preise vieler oder aller Preise. Beispiele für solche Verbrauchsteuern sind die Mehrwertsteuer, die Mineralölsteuer, die

Tabaksteuer, die Stromsteuer, ... . Im weitesten Sinne gehören hierzu auch so genannte administrierte Preise, d.h. vom Staat festgelegte oder beeinflusste Preise wie Rezeptgebühren, Praxisgebühren, Studiengebühren, ÖPNV-Tarife.

Bekämpfen lässt sich die Kostensteuerinflation nur durch eine verantwortungsvolle Einnahmepolitik des Staates.

**Importierte Kosteninflation:** Die importierte Kosteninflation tritt auf, wenn nicht-substituierbare Rohstoffe, die aus dem Ausland bezogen werden, teurer werden. Das bekannteste Beispiel für eine importierte Kosteninflation sind die 1. und 2.

Ölpreiskrise Anfang der 70er und Anfang der 80er Jahre, als die Inflationsrate bei mehr als 6% lag. Wenn das Ausland durch höhere Preise einen größeren Anteil der inländischen Wertschöpfung in Anspruch nimmt, sinkt der inländische Verteilungsspielraum.

Wenn die importierte Kosteninflation bekämpft werden soll, dürfen die Folgen kostenbedingte Preiserhöhungen bei Lohnverhandlungen nicht kompensiert werden. Arbeitnehmer und Gewerkschaften müssen diese Preiserhöhungen hinnehmen und dürfen die Probleme durch eine aggressive Lohnpolitik nicht weiter verschärfen. Als langfristige Bekämpfungsmöglichkeit ist die Lösung aus der Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten wichtiger Rohstoffe zu nennen: Die Auswahl der Lieferanten sollte möglichst breit sein und die Technologiepolitik sollte Technologien fördern, die die Abhängigkeit von einzelnen Rohstoffen fördern. Tatsächlich ist die Abhängigkeit vom Öl und von einzelnen ölfördernden Ländern seit den beiden letzten beiden Ölpreiskrisen gesunken.

**Gewinndruckinflation:** In der Literatur wird auch die Gewinndruckinflation als Inflationsursache auf der Angebotsseite erwähnt. Bei der Gewinndruckinflation erhöhen (inländische) Unternehmen, die aufgrund von marktbeherrschenden Stellungen Preissetzungsmacht besitzen, ihre Preise alleine mit dem Ziel, ihre Profite zu erhöhen. Gegen diese Inflationsursache wird eingewendet, dass Preiserhöhungen aufgrund von Marktmacht einmalige Vorgänge seien und keinen Inflationsprozess mit dauerhaften Preissteigerungen erklären könnten.

## 4 Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum

### 4.1 Warum ist Wirtschaftswachstum erstrebenswert?

- Vom Wachstum der Wirtschaftsleistung erhofft man sich auch eine höhere Wohlfahrt<sup>17</sup>.
- Wachstum ist – wie schon bei den Ursachen der Arbeitslosigkeit gezeigt – bei der Existenz von technischem Fortschritt eine wichtige Voraussetzung für Vollbeschäftigung.
- Verteilungskonflikte können entschärft werden, wenn nicht in etablierte Besitzstände eingegriffen werden muss, sondern Zuwächse zu verteilen sind<sup>18</sup>.
- Für eine Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommens innerhalb Wirtschaftsräumen ist ebenfalls Wachstum notwendig bzw. hilfreich. In Deutschland findet eine Konvergenz zwischen West und Ost seit Mitte der 90er Jahre so gut wie nicht mehr statt. Das Wirtschaftswachstum bewegt sich in Ostdeutschland seit dieser Zeit etwa auf dem gleichen Niveau wie in Westdeutschland. Zur Herstellung eines einheitlichen Lebensstandards müsste das Wachstum im Osten über mehrere Jahrzehnte hinweg wesentlich höher sein als im Westen. In Europa findet eine Konvergenz zwischen „Zentrum“, den zentral gelegenen großen und wirtschaftsstarken Ländern wie Deutschland und Frankreich, und der „Peripherie“, den kleinen Ländern am geografischen Rand der EU wie Irland, Slowenien oder Griechenland, statt. Diese Länder weisen sehr hohe Wachstumsraten auf. Irland hat die Bundesrepublik Deutschland beim BIP pro Kopf sogar schon überholt.

Als Argument gegen Wachstum wird der damit verbundene Ressourcenverbrauch und die Endlichkeit natürlicher Ressourcen genannt. In den 70ern befürchtete man, bald an die „Grenzen des Wachstums“ zu stoßen. Tatsächlich haben sich die damaligen Befürchtungen nicht bewahrheitet. Neue Ressourcenfunde und Ressourcen sparerer technischer Fortschritt haben die „Grenzen des Wachstums“ weiter in die Zukunft verschoben. Neben dem Problem mit endlichen Ressourcen auf der Inputseite stellt sich auch ein Stoffproblem auf der Outputseite. Unerwünschte Nebenwirkungen des Wirtschaftsprozesses wie Kohlendioxid können ebenfalls Grenzen des Wachstums darstellen.

### 4.2 Operationalisierung von Wachstum

Wachstum lässt sich anhand unterschiedlicher Messgrößen operationalisieren:

---

<sup>17</sup> Die so genannte Glücksökonomik, die das subjektive Wohlbefinden von Personen in Abhängigkeit von wirtschaftlichen Einflussgrößen untersucht, widerspricht dieser These. Empirische Untersuchungen zeigen, dass ein höherer materieller Wohlstand nicht unbedingt zu einem größeren Glücksempfinden führt.

<sup>18</sup> Diesem Argument würde der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz widersprechen. Als er von der Universität in die Politikberatung wechselte, stellte er fest, dass sich in der Realität schon Ansprüche auf zukünftige Wohltaten entwickelt haben und Pareto-Verbesserungen in der Praxis gar nicht möglich sind.

**Bruttosozialprodukt/ Bruttonationaleinkommen:** Das Bruttosozialprodukt bzw. (nach neuer Bezeichnung in der VGR) Bruttonationaleinkommen misst die Einkommen der Inländer und stellt damit einen Maßstab für Wohlstandsvergleiche dar.

**Bruttoinlandsprodukt:** Das Bruttoinlandsprodukt misst die Wertschöpfung (nach Abzug von Vorleistungen), die im Inland erbracht wird, und stellt einen Maßstab für die Wirtschaftskraft eines Landes dar.

**Volkseinkommen:** Das Volkseinkommen entspricht dem Bruttosozialprodukt/ Bruttonationaleinkommen nach Abzug von Abschreibungen und nach Abzug des Saldo aus Produktions- und Importabgaben (frühere Bezeichnung in der VGR: indirekten Steuern) und Subventionen. Das Volkseinkommen stellt die Größe dar, die tatsächlich verteilt werden kann, ohne das bisherige Wohlstandsniveau zu gefährden.

**Produktionspotenzial:** Das Produktionspotenzial bezeichnet den maximalen Output eines Landes, der bei Vollauslastung aller Produktionsfaktoren erreicht werden könnte.

Von den genannten vier Größen ist das Produktionspotenzial zur Operationalisierung von Wachstum am geeignetsten. Das Produktionspotenzial betrachtet nur die (langfristigen) Angebotsmöglichkeiten und abstrahiert von (kurzfristigen) Nachfrageschwankungen und ist daher für die Operationalisierung von Wachstum am geeignetsten. (Erinnern Sie sich an die Abgrenzung von Konjunktur und Wachstum früher im Skript?). Wenn nichts anderes angegeben wird, ist in diesem Kapitel die Zielgröße der Wachstumspolitik die Entwicklung des Produktionspotenzials.

Das Produktionspotenzial ( $Y_{pot}$ ) einer Volkswirtschaft hängt von vielen (Produktions-) Faktoren ab, zum Beispiel:

- Arbeitskräfte
- Sachkapitalausstattung
- natürliche Ressourcen
- technisches und organisatorisches Wissen (Humankapital, Know-how)

Die Wachstumsrate des Produktionspotenzials hängt deshalb von der Entwicklung dieser Einflussgrößen ab. Soll das Wachstum gesteigert werden, muss die Menge oder Qualität eines oder mehrerer dieser Einflussgrößen gesteigert werden. Zur Steigerung des Wachstums sind also Nettoinvestitionen erforderlich. Der Begriff Nettoinvestitionen wird hier sehr weit gefasst und entspricht nicht der Abgrenzung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. So zählen in der VGR die Forschungsförderung des Staates oder Bildungsausgaben zum Konsum und nicht zu den Investitionen, obwohl sie später (hoffentlich) Ertrag bringen.

Die Berechnung des Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft kann wegen der immensen Berechnungsprobleme nicht als Summe der einzelwirtschaftlichen Kapazitäten erfolgen, sondern kann nur über eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion mit unterschiedlichen Produktionsfaktoren berechnet bzw. geschätzt werden. Bei der Schätzung des Produktionspotenzials werden von unterschiedlichen Institutionen verschiedene Ansätze verwendet: Die Bundesbank verwendet eine Produktionsfunktion mit den drei Produktionsfaktoren Arbeit, Kapitalausstattung, sowie technischer und organisatorischer Fortschritt. Der Sachverständigenrat verwendet bei seiner Schätzung des Produktionspotenzials nur den Produktionsfaktor Kapital<sup>19</sup>.

Ziel der Wirtschaftspolitik ist eine Erhöhung der Wohlfahrt bzw. des Wohlstands der Bevölkerung eines Landes. Messbar sind dagegen nur Größen wie das Bruttosozialprodukt, Volkseinkommen oder Produktionspotenzial eines Landes bzw. die Entwicklung dieser Größen. Lassen sich Wohlfahrt und diese messbare Größen gleichsetzen? Ist das Wachstum des Bruttosozialprodukts/ Bruttonationaleinkommens eines Landes ein geeigneter Indikator für die Wohlstandsentwicklung der Bevölkerung? Vor voreiligen Gleichsetzungen ist Folgendes zu bedenken:

- Entscheidend sind Pro-Kopf-Größen. Wachsender Wohlstand eines Landes kann zusammenfallen mit sinkendem Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung, wenn die Bevölkerungszahl stärker wächst als das Bruttosozialprodukt/ Bruttonationaleinkommen. Dies ist in vielen Ländern der Dritten Welt der Fall.
- Wenn das Pro-Kopf-Einkommen wächst, ist immer noch unsicher, wem das steigende Einkommen zugute kommt. Wichtig ist also auch die Einkommensverteilung in einem Land.
- Das Bruttosozialprodukt/ Bruttonationaleinkommen steht nicht im Ganzen für Konsumzwecke zur Verfügung. Abzuziehen sind Abschreibungen auf den vorhandenen Kapitalstock sowie (Netto-)Investitionen.
- Bei der Berechnung des Bruttosozialprodukts gibt es einige Unschärfen: Schattenwirtschaft (Schwarzarbeit, illegale Transaktionen wie Drogenhandel etc.), „Haushaltsproduktion“ (Hausarbeit, Do-it-yourself) gehen nicht ins BSP/BNE ein, öffentliche Leistungen gehen nur mit ihren Kosten (und nicht mit Marktpreisen, die ihren Nutzen aus der Sicht der Konsumenten wiedergeben) in das BSP/BNE ein. Die Zerstörung der Umwelt und die Abnahme von Ressourcen wird nicht als Abschreibungen erfasst. Wenn die Inflationsrate überschätzt wird, wird die Zunahme des realen Sozialprodukts unterschätzt.
- Entscheidend ist nicht die Wachstumsrate des BSP/BNE eines Landes, sondern das Niveau. Auch wenn die deutsche Wachstumsrate unter dem EU-Durchschnitt liegt, liegt das Pro-Kopf-Einkommen (noch) über dem EU-Durchschnitt.

<sup>19</sup> Die Methodik des Sachverständigenrats ist im Anhang der Jahresgutachten angegeben.

### 4.3 Wachstumsschwäche aus Sicht der Nachfragetheoretiker

Nachfragetheoretiker sehen eine Stagnation als mehr oder weniger zwingend an, da sich ihrer Meinung nach die Nachfrage langfristig schwächer entwickelt als die Nachfrage. Schon Thomas Robert Malthus hielt Mitte des 19. Jahrhunderts eine Stagnation für zwangsläufig. Mit der Weltwirtschaftskrise und der Keynes'schen Theorie bekam die Befürchtung einer langfristigen Stagnation Mitte des 20. Jahrhunderts neuen Aufschwung. Bei der keynesianischen Konsumfunktion steigt der Konsum langsamer als das Einkommen. Stagnationstheoretiker folgern daraus, dass mit zunehmendem Einkommen das Wachstum abnehmen muss, wenn der Staat nicht zusätzliche Nachfrage entwickelt. Sie berufen sich auch auf einen Wertewandel, weg von materiellen Gütern hin zu immateriellen Gütern und auf eine bisher unausgesprochene zunehmende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen wie Umweltschutz, Kunst, Kultur, Bildung und Wissenschaft.

Anhänger der Stagnationsthese fordern daher öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, eine dauerhafte Ausweitung der Staatsausgaben und des öffentlichen Sektors.

In der Wirtschaftswissenschaft fand die Stagnationsthese nur wenige Anhänger. Seit Mitte der 70er Jahre ist die Stagnationsthese weitgehend bedeutungslos und hat nur noch vereinzelte Anhänger in den Gewerkschaften und bei ihnen nahe stehenden Volkswirten<sup>20</sup>.

Kritik lässt sich bei der Stagnationsthese an mehreren Stellen üben: Die Stagnationstheoretiker gehen implizit von einer Ein-Gut-Wirtschaft aus. Bei *einzelnen* Gütern kann nach dem ersten Gossen'schen Gesetz Sättigung eintreten. Berücksichtigt man dagegen eine *Vielzahl* von Gütern und die Möglichkeit *neuer* Güter, ist eine Sättigung unplausibel.

Auch wenn ein Wertewandel und eine größere Bedeutung der Freizeit festzustellen ist, ziehen die meisten Arbeitnehmer, wenn sie die Wahl haben, ein höheres Einkommen einem mehr an Freizeit vor. Stagnationstheoretiker verdrängen auch die Rückwirkung der Finanzierung der zusätzlichen öffentlichen Leistungen auf das Wirtschaftswachstum. Sowohl eine Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Leistungen über Steuererhöhung als auch eine Finanzierung über Schuldenaufnahme hat negative Rückwirkungen auf den privaten Sektor und die Volkswirtschaft insgesamt.

---

<sup>20</sup> Mitte der 70er Jahre bekamen Stagnationstheoretiker Unterstützung von der Umweltseite: Der Club of Rome sah in den schwindenden Ressourcen, insbesondere Erdöl, „Grenzen des Wachstums“. Seit den 90er Jahren werden die umweltbedingten Grenzen des Wachstums weniger bei den Inputs gesehen, sondern bei den Outputs. Der „Treibhauseffekt“, der in erster Linie dem weltweit gestiegenen und weiter steigenden Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>)-Ausstoß zugeschrieben wird, setzt der Wirtschaftsentwicklung Grenzen. Dies ist der Grund, warum sich die USA der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zur Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes widersetzen.

#### 4.4 Wachstumsschwäche aus Sicht der Angebotstheoretiker

Angebotstheoretiker sehen keine Gefahr einer Sättigung. Sie gehen von unendlichen Bedürfnissen und von der Gültigkeit des Say'schen Theorem aus. Wenn Wachstumsschwäche und Stagnation auftritt, liegt dies aus ihrer Sicht an Hemmnissen auf der Angebotsseite, z. B.

- einer zu hohen Steuerbelastung von Unternehmen, die deren Investitionsbereitschaft beeinträchtigt und einer zu hohen Einkommensteuerbelastung von „Leistungsträgern“, die deren Leistungsanreize verringert,
- zu hohen Zinsen, die Investitionen hemmen,
- zu hohen Arbeitskosten, die die hergestellten Produkte verteuern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährden,
- zu weit gehenden Regulierungen und Schutzvorschriften, die Investitionen verhindern und Innovationen lähmen,
- einem zu hohen Niveau der sozialen Absicherung, das die Eigeninitiative und die Leistungsbereitschaft der Bezieher sozialer Leistungen lähmen,
- zu vielen Marktschranken, die das Aufkommen neuer Anbieter sowie neuer und innovativer Produkte verhindern,
- zu wenig qualifizierten Arbeitskräften,
- zu hohen Umweltkosten,

Zusammenfassen kann man dies als ungünstigen Rahmenbedingungen oder Standortfaktoren. Verantwortlich für diese ungünstigen Bedingungen ist aus Sicht der Angebotstheoretiker eine zu kurzfristig ausgerichtete Politik, die sich an Wahlzyklen orientiert und nicht an langfristigen Interessen. Gefordert wird stattdessen eine Politik, die die Rahmenbedingungen so verändert, dass Planungssicherheit besteht und mehr Investitionen, Wachstum und damit auch mehr Beschäftigung möglich werden.

Im Folgenden werden die Empfehlungen der Angebotspolitiker in den einzelnen Politikbereichen dargestellt:

##### *Finanzpolitik:*

- Senkung hoher Grenzsteuersätze, um mehr Leistungsanreize zu bieten,
- Senkung der Unternehmenssteuern, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern,
- Senkung der Vermögensverkehrssteuern (z.B. der Grunderwerbsteuer, der Besteuerung von Kursgewinnen, der Aufdeckung stiller Reserven beim Verkauf von Anlagegütern), um eine bessere Kapitalallokation zu ermöglichen,

- Verringerung der Komplexität des Steuersystems,
- Verlagerung der Staatsausgaben weg von konsumptiven Ausgaben (z. B. Sozialtransfers, Personalausgaben, Zinsen) zu investiven Ausgaben (z. B. Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, höhere Ausgaben für Bildung und Wissenschaft),
- Verringerung der Staatsdefizite, um ein crowding-out zu verhindern,
- Haushaltskonsolidierung: Die Staatsausgaben, das Steueraufkommen und die Kreditaufnahme sollen (höchstens) so stark wachsen wie das Produktionspotenzial.

### *Geldpolitik*

- Die Geldpolitik soll vor allem auf das Ziel der Preisniveaustabilität ausgerichtet sein und nicht versuchen, die Beschäftigung anzukurbeln,
- die Geldpolitik soll sich an einer Geldmengenregel orientieren und so die Geldpolitik berechenbar machen,
- die Wechselkurse sollten flexibel sein, um eine importierte Inflation zu erschweren.

### *Lohnpolitik*

- Die Lohnzusatzkosten sollen verringert werden. Heute kommen nach Angaben des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft auf einen Euro Direktentgelt mehr als 80 Cent für Lohnzusatzkosten (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, bezahlter Urlaub, freiwillige betriebliche Sozialleistungen, ...),
- die Lohnpolitik soll eine stärkere Lohnspreizung zwischen Qualifikationen und Regionen ermöglichen,
- die Lohnsteigerungen sollen sich an der Produktivitätssteigerung orientieren (produktivitätsorientierte Lohnpolitik),
- bei Tarifverträgen sollen Öffnungsklauseln enthalten sein, um flexible einzelbetriebliche Lösungen zu ermöglichen.

### *Wettbewerbspolitik*

- Ausweitung des Wettbewerbs auf bisherige Ausnahmebereiche (wie früher und zum Teil immer noch die Bereiche Telekommunikation, Energieversorgung, Postwesen, Verkehr),
- Abbau von Regulierungen (z.B. Rabattvorschriften, Ladenöffnungszeiten, Werbeverbote, Zulassungsbeschränkungen für bestimmte Tätigkeiten, ...).



*Sozialpolitik*

- Veränderung der Schwerpunktsetzung beim Zielkonflikt zwischen sozialer Absicherung und ökonomischer Effizienz zugunsten wirtschaftlicher Effizienz,
- Mehr Eigenverantwortung bei der sozialen Absicherung,
- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips in der sozialen Sicherung, d.h. des Vorrangs der Selbsthilfe vor der Fremdhilfe.

*Forschungspolitik*

- Hilfe für Unternehmen in der Innovationsphase, d.h. in der Phase, in der aus technischen Erfindungen marktfähige Produkte entstehen.
- Verlagerung bei der Forschungsförderung weg von der direkten hin zu einer indirekten Förderung, da der Staat nicht wissen kann, welche Projekte zukunftssträchtig sind.

*Bildungspolitik*

- Weg von langen Ausbildungszeiten und praxisfernen Ausbildungen,
- stärkere Ausrichtung des Bildungsangebots an den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts.

*Umweltpolitik*

- Verringerung der Standortnachteile in Deutschland durch (zu) hohe Umweltkosten,
- Wandel von Instrumenten des Ordnungsrechts in der Umweltpolitik (Umweltauflagen, Grenzwerte) zu marktwirtschaftlichen Instrumenten (handelbare „Verschmutzungsrechte“).

Wenn Sie diese lange Liste anschauen, sehen Sie, dass die Bundesregierungen in den letzten Jahren (und sogar Jahrzehnten) in diese Richtung gegangen sind. Von der erwarteten Wachstumsbelebung ist aber (bisher) noch wenig zu sehen. Die Antwort der Angebotstheoretiker auf solche Kritik lautet: „Angebotspolitik braucht einen langen Atem.“