

Ronald Schettkat

Beschäftigungspolitik in Deutschland: Fine-Tuning statt Globalsteuerung

Deutschlands Arbeitslosenquoten sind bis 2005 mit jeder Rezession sprunghaft angestiegen. Das wird von neoklassischen Mikroökonomern als Funktionsstörung des Arbeitsmarktes interpretiert, was zur Ausblendung makroökonomischer Zusammenhänge und zur Verengung der Debatte auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen führt. Die Entwicklung in den USA zeigt, dass eine neben Preisstabilität auch Wachstum und Beschäftigung berücksichtigende Geld- und Fiskalpolitik kurz- und auch langfristig solider als die deutsche Sparpolitik ist, die zu hoher Arbeitslosigkeit und geringem Wachstum in der Eurozone beiträgt.

4,2%!¹ Die niedrigste Arbeitslosenquote in Deutschland seit 25 Jahren und (neben Malta: 4,1%) die niedrigste Quote im gesamten Euroraum (wo sie im Durchschnitt mit 10,1% mehr als doppelt so hoch ist)! Erwerbstätigenzahl bei stagnierendem Arbeitsvolumen auf Rekordniveau. Deutschland gilt als wirtschaftspolitisches Vorbild in Europa. Ex-Kanzler Gerhard Schröder identifiziert auf seiner Webseite die Ursache des Erfolges: „Nach den Reformen sinkt in Deutschland die Arbeitslosigkeit deutlich, während sie in der Europäischen Union ansteigt.“ Also heißt die Empfehlung für Europa: „Macht es Deutschland nach – Arbeitsmärkte reformieren, Wettbewerbsfähigkeit verbessern, öffentliche Haushalte konsolidieren.“ Auf keinen Fall, so die Kanzlerin, sollte sich Europa von den Verheißungen keynesianischer Politik verleiten lassen, denn diese führe lediglich zu noch höheren Schulden und „künstlichem“ Wirtschaftswachstum, was immer das sein mag. Finanzminister Schäuble verkündet den Europäern, dass Haushaltskonsolidierung, Austeritätspolitik,

die „schwarze Null“ der Schlüssel zum Erfolg seien, wie es die Länder, die seinem Rat folgen, beweisen (werden): Litauen (Arbeitslosenquote 8,0%), Irland (7,8%), Spanien (19,8%), Portugal (11,6%).² Selbst in Frankreich werden Arbeitsmarktreformen gegen Teile der Regierungspartei bei hochschlagenden Protestwellen durchgeboxt. Die „schwarze Null“ wurde auf Drängen Deutschlands zur Leitlinie europäischer Wirtschaftspolitik und sogar in den Landesverfassungen verankert. Zweifel am Konsolidierungskurs werden nicht zugelassen, aber Austeritätspolitik mindert Wirtschaftswachstum, sie ist Ursache und nicht die Kur für Europas Arbeitsmarktprobleme, wie es von zahlreichen amerikanischen Ökonomen diagnostiziert wird.

Historisch sind die 4,2% nicht, denn in den 1960er Jahren lag die Arbeitslosenquote in Westdeutschland im mehrjährigen Durchschnitt unter 1%! Ein leichter Anstieg der Arbeitslosenquote auf rund 2% (1967) wurde von der ersten großen Koalition der Bundesrepublik als Katastrophe empfunden und in kurzer Zeit wieder unter die 1%-Marke gedrückt. Die rasche Rückkehr zu hohen Wirtschaftswachstumsraten und Vollbeschäftigung wird vor allem dem damaligen Wirtschaftsminister Karl Schiller, einem keynesianisch orientierten Wirtschaftsprofessor, zugerechnet. In den folgenden Rezessionen stieg die Arbeitslosenquote wiederum an, verharrte nun aber auf stets höherem Niveau und fiel nicht auf das Vorrezessionsniveau zurück (vgl. Abbildung 1). Warum? Waren die Arbeitsmärkte funktionsunfähig geworden oder hat die Wirtschaftspolitik diese Entwicklung verursacht?

„Lieber 5% Inflation als 5% Arbeitslosigkeit!“, so warb 1992 Wirtschaftsminister Helmut Schmidt plakativ um seine Wähler und bezog sich auf die sogenannte Phillips-

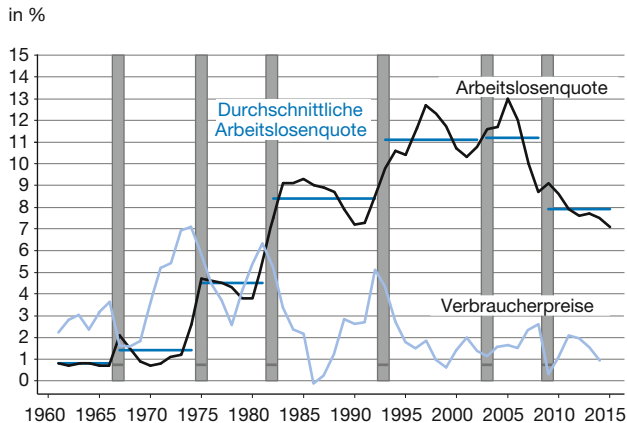
1 Eurostat: Arbeitslose in % der Erwerbspersonen, Mai 2016. Die von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene Arbeitslosenquote wird nach einem anderen Konzept ermittelt und betrug 6,0%.

2 Eurostat, Mai 2016.



Prof. Dr. Ronald Schettkat lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Schumpeter School der Bergischen Universität in Wuppertal.

Abbildung 1
Die langfristige Entwicklung von Arbeitslosenquote und Verbraucherpreisen



Die grau schattierten Bereiche geben Jahre mit negativem Wirtschaftswachstum an.

Quelle: Daten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

kurve, nach der geringere Arbeitslosigkeit mit höherer Inflation einhergeht. Beide Variablen sind aber nicht direkt miteinander verknüpft, es ist eine Scheinkorrelation, denn beide Größen werden durch das Wirtschaftswachstum beeinflusst. Nicht Inflation bewirkt niedrigere Arbeitslosigkeit, wie es häufig missverständlich dargestellt wird, sondern Wirtschaftswachstum erhöht Beschäftigung und kann Inflationsprozesse auslösen. Keynes hatte gezeigt,³ dass kapitalistische Ökonomien nicht immer – wie von neoklassischen Wirtschaftswissenschaftlern unterstellt – zum Gleichgewicht tendieren, sondern vielmehr in Unterbeschäftigungssituationen verharren können, weshalb es Anschüben bedarf, um wieder Vollbeschäftigung zu erlangen. Er zeigte sogar, dass die auf Marktprozessen basierenden Rezepte der neoklassischen Ökonomen untauglich sind, um Vollbeschäftigung wiederherzustellen, dass sie sogar unter der idealisierten Annahme des perfekten Marktes gar nicht funktionieren können, sondern Unterbeschäftigungssituationen nur noch verstärken.

In den Wirtschaftswissenschaften wurde aber von einigen Vertretern dennoch die Vorstellung eines harmonischen, sich selbst regulierenden, zum Gleichgewicht tendierenden Marktes nicht aufgegeben. Der Keynesianismus wurde gar als theoretisch mangelhaft, weil nicht mit dem Optimierungsgedanken des neoklassischen Modells übereinstimmend – weil nicht „mikrofundiert“ – attackiert. In

3 J. M. Keynes: Die große Krise des Jahres 1930, in: Wirtschaftsdienst, XV. Jg. (1930), H. 51, S. 2165-2168; ders.: The General Theory of Employment, Interest and Money, Bd. 7, (1973), 1936.

seiner Rede vor der American Economic Association entwickelte Milton Friedman 1968 die Vorstellung einer positiven gleichgewichtigen, „natürlichen“ Arbeitslosigkeit, die durch Friktionen in einer dynamischen Wirtschaft und durch Anreizstrukturen entsteht.⁴ Diese „natürliche“ Arbeitslosenrate, so Friedman, kann dauerhaft nicht unterschritten werden. Versucht man es dennoch mit expansiver Fiskal- und/oder Geldpolitik, so kommt es kurzfristig zu höherer Beschäftigung und niedrigerer Arbeitslosigkeit, aber eben nur für kurze Zeit, sogenannte Strohfeuer. Letztlich verharrt die Arbeitslosigkeit bei gestiegenen Preisen auf dem ursprünglichen Niveau. Zu Beginn der 1980er Jahre versuchten die späteren Nobelpreisträger Robert Lucas und Thomas Sargent der keynesianischen Wirtschaftstheorie den Todesstoß zu versetzen, indem sie das Zusammentreffen von Preissteigerungen und hoher Arbeitslosigkeit als klare Widerlegung keynesianischer Theorie erklärten.⁵ Arbeitslosigkeit, so ihre These, kann nicht durch expansive Makropolitik reduziert werden, sie erzeugt lediglich Inflation. Tatsächlich lassen sich auch in Deutschland Perioden steigender Preise bei zunehmender Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 1) – sogenannte Stagflation – beobachten. Die Stagflationsperioden waren aber wesentlich auf Rohstoffpreiserhöhungen, auf Angebotsschocks, und keineswegs auf übermäßige Nachfrigesteigerungen zurückzuführen. Sie sind als Kritik an keynesianischer Theorie ungeeignet.⁶

Mit den Beiträgen von Friedman und Lucas/Sargent wurde die neoliberale „Revolution“ in den Wirtschaftswissenschaften eingeleitet, die die Ursachen für hohe Arbeitslosigkeit im ökonomischen Denken von makroökonomischen Variablen auf Anreizstrukturen im Arbeitsmarkt – also Regelungen, die vermeintlich einem flexiblen Arbeitsmarkt entgegenstehen – verschob.⁷ Fortan wurde die Ursache von Arbeitslosigkeit wieder bei den Arbeitslosen und in den Regulierungen des Arbeitsmarktes gesucht, die es folglich zur Erreichung eines höheren Beschäftigungsniveaus zu reformieren galt. Unter der Annahme, dass alle Märkte im Gleichgewicht sind, aber im Arbeitsmarkt ein Gleichgewicht bei positiver, „natürlicher“ Arbeitslosigkeit besteht, das in „falschen“ Anreizstrukturen, Vermachtung durch Gewerkschaften und Regulierungen begründet ist, wurde Makropolitik für wirkungslos oder gar schädlich erklärt. Das unterstellte Optimierungskalkül Arbeitsloser ist aber lediglich eine Annah-

4 M. Friedman: The Role of Monetary Policy, in: American Economic Review, 58. Jg. (1968), Nr. 1, S. 1-17.

5 R. E. Lucas, T. Sargent: After keynesian macroeconomics, in: Rational expectations and econometric practice, 1. Jg. (1981), Nr. 1, S. 295-319.

6 A. S. Blinder: The fall and rise of Keynesian economics, in: Economic record, 64. Jg. (1988), Nr. 4, S. 278-294.

7 Vgl. J. Kromphardt, R. Schettkat: Wer soll das bezahlen? Anmerkungen zur Beschäftigungspolitischen Debatte, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg. (1993), Nr. 10, S. 518-525.

me und keinesfalls empirisch fundiert. Ganz im Gegenteil: Arbeitslosigkeit rangiert neben schweren Krankheiten und Ehescheidungen als einer der schwerwiegendsten Schicksalsschläge, die für lange Zeit tiefe Narben hinterlassen.⁸ Nutzenmaximierung sieht anders aus.

Arbeitsmarkt- statt Wirtschaftspolitik

Globalsteuerung, die Stimulierung der Ökonomie durch Fiskal- oder Geldpolitik, konnte in der neoklassischen Theorie die Volkswirtschaft nur aus dem – angenommenen – Gleichgewicht werfen, vom – angenommenen – Optimalzustand entfernen. Sie ist in der neoliberalen Theorie deshalb nicht nur zwecklos, sondern sogar schädlich, weil inflationstreibend. Dauerhaft konnte Arbeitslosigkeit in der Theorie der „natürlichen“ Arbeitslosigkeit nur durch Veränderung der strukturellen Faktoren, der institutionellen Anreize erreicht werden. Die Blicke richteten sich wieder auf den Arbeitsmarkt, der – so die Annahme – aus sich heraus zum Gleichgewicht tendiert, wenn er nicht durch „marktwidrige“ Eingriffe seiner Funktion beraubt wird. Bei hoher Arbeitslosigkeit wurde ihre Ursache – wieder – im Arbeitsmarkt selbst vermutet. Das Loch im Reifen wurde wieder dort gesucht, wo der Reifen platt ist,⁹ obwohl die Ursachen natürlich auch in der Geld- und Fiskalpolitik liegen können.

Wenn Arbeitsmärkte zum Gleichgewicht tendieren, sollte sich nach Rezessionen die ursprüngliche „natürliche“ Arbeitslosenquote wieder einstellen. Das war aber in Deutschland ganz offensichtlich nicht der Fall (vgl. Abbildung 1). Im Gegenteil, nach jeder Rezession verharrte die Arbeitslosigkeit auf einem höheren Niveau. Die Erklärung, man höre und staune: Die „natürliche“ Arbeitslosenquote ist nicht stabil, sondern variiert über die Zeit. Mit anderen Worten: Man erklärte dem staunenden Talkshowpublikum, dass sich die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit erhöht hätte, die Strukturprobleme hätten sich verschärft. Ökonometriker lieferten Schätzungen mit stets höherer „natürlicher“ oder struktureller Arbeitslosigkeit, aber ihre Verfahren zeichnen bei aller Finesse lediglich die tatsächliche Entwicklung nach, ohne die Ursachen zu ermitteln, und sind nicht weit von einfachen Durchschnittsniveaus entfernt (vgl. die Durchschnittswerte in Abbildung 1).

Die Ursachen der dramatisch gestiegenen Arbeitslosigkeit in Deutschland und Europa wurden im Institutionenvergleich vor allem mit den USA anekdotisch gestützt. In den USA, so die Argumentation, ist der Arbeitsmarkt

weniger reguliert, und dort ist kein Anstieg der „natürlichen“ Arbeitslosigkeit zu beobachten. Die Arbeitsmärkte Europas sind durch einen überregulierten Sozialstaat, der die Selbstheilungskräfte lähmt, verursacht, sie leiden unter Eurosklerose,¹⁰ die es durch Deregulierung, durch Annäherung an den theoretischen Idealmarkt wieder zu heilen gilt. Es gehört zu den Absurditäten dieser Diskussion, dass die strukturelle Arbeitslosenquote der USA allgemein auf rund 6,5% beziffert wurde, der Arbeitsmarkt aber dennoch als „flexibler“, weil weniger reguliert, dargestellt wurde.¹¹

Mit dem Modell des perfekten Marktes wurden – mit unterschiedlicher Intensität, aber wiederkehrend – vor allem folgende Marktstörungen deduziert:

- Arbeitslosengeldzahlungen und andere Transfers sind zu generös. Arbeitslose sind nicht wirklich arbeitslos, sie suchen gar keine Arbeit, sondern genießen das Nichtstun oder lassen sich bei der Arbeitssuche ausgiebig Zeit, sie sind zu anspruchsvoll.
- Kündigungsschutz verhindert Neueinstellungen; wenn Unternehmen nicht entlassen können, stellen sie auch nicht ein.
- Die Lohnstruktur ist von unten überaus komprimiert. Wer Löhne oberhalb seiner Produktivität fordert (oder durch Tarifverträge, Mindestlohnregelungen dazu „gezwungen“ wird), der bereitet Unternehmen Verluste und wird folglich nicht beschäftigt. Eine Argumentation, die zu der Konzentration von Arbeitslosigkeit unter den geringer qualifizierten Arbeitnehmern passt und die von neoliberalen Ökonomen auch nach dem Praxistest als beschäftigungsfeindliche Wirkungen einer Mindestlohnregelung ins Feld geführt wurde.
- Das Lohnniveau ist zu hoch.
- Qualifikatorischer Mismatch, das Auseinanderfallen von qualifikatorischem Arbeitsangebot und Nachfrage, verhindert die Markträumung.
- Regionale Immobilität beschränkt Wanderungen.

Springende „natürliche“ Arbeitslosenquoten?

Können Veränderungen der institutionellen Regelungen springende „natürliche“ Arbeitslosenquoten erklären? Ist die Funktionsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes

8 P. R. Layard, R. Layard: Happiness: Lessons from a new science, London 2011.

9 R. Solow: How Cautious Must the Fed Be?, in: R. Solow, J. Taylor: Inflation, Unemployment, and Monetary Policy, Cambridge MA 1998.

10 H. Giersch: Eurosklerosis, Kiel Discussion Papers, Nr. 112, 1985.

11 R. Schettkat: The Labor Market Dynamics of Economic Restructuring: The United States and Germany in Transition, New York 1992.

behindert worden, haben die Schröder'schen Reformen die Funktionsfähigkeit wiederhergestellt? Man vermutet, dass zum Zeitpunkt der Sprünge oder eventuell kurz zuvor die institutionellen Änderungen Arbeitslosigkeit durch generöseren Zugang oder höhere Arbeitslosengeldzahlungen haben attraktiver werden lassen. Aber weit gefehlt, mit jeder Rezession wurde die Gewährung von Arbeitslosengeldzahlungen restriktiver. Veränderungen der institutionellen Regelungen in Deutschland hätten bis in die 1990er Jahre zu einem Abbau statt zu einem Anstieg von Arbeitslosigkeit führen müssen.¹² Dennoch wurde die These springender „natürlicher“ Arbeitslosenquoten ohne Bedenken akzeptiert,¹³ und sie fand ihren politisch einflussreichen Widerhall in der OECD Jobs Study¹⁴ und letztlich auch in der Politikwende der Schröder-Regierung zur Agenda 2010.

Es ist erstaunlich, wie gering die empirische Evidenz für die Eurosclerosis these war und ist, und wie leicht man sich mit anekdotischer Evidenz zufrieden gab, wenn diese nur durch den neoliberalen Theoriefilter passte. Einem solchen Theoriefilter unterlagen selbst forschungsorientierte Politikberatungsinstitutionen wie die OECD,¹⁵ die beispielsweise auf Basis aggregierter internationaler Querschnittsdaten einen zunehmend stärkeren Trade-off zwischen der Gleichheit der Einkommensverteilung und der Beschäftigungsentwicklung konstatierte, obwohl mikroökonomische Analysen einen negativen Zusammenhang zwischen Lohngleichheit und Beschäftigung nicht bestätigen konnten.

Qualifikationsanforderungen verändern sich mit der Arbeitsmarktlage. Bei einem hohen Arbeitsangebotsüberhang, bei hoher Arbeitslosigkeit, werden passgenaue und hohe Qualifikationsanforderungen gestellt, während bei geringerer Arbeitslosigkeit die Flexibilität bei der Besetzung vakanter Stellen deutlich höher ist.¹⁶ Die Arbeitsmarktdynamik bei geringer Arbeitslosigkeit ist außerdem sehr viel höher als bei einem Arbeitsangebotsüberhang,

12 Vgl. W. Carlin, D. Soskice: Reformen, makroökonomische Politik und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland, in: R. Schettkat, J. Langkau (Hrsg.): Aufschwung für Deutschland: Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine bessere Wirtschaftspolitik, Bonn 2007, S. 105-164.

13 R. Solow: Die Beschränktheit der makroökonomischen Diskussion überwinden, in: R. Schettkat, J. Langkau (Hrsg.): Aufschwung für Deutschland. Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine bessere Wirtschaftspolitik, Bonn 2007, S. 35-48.

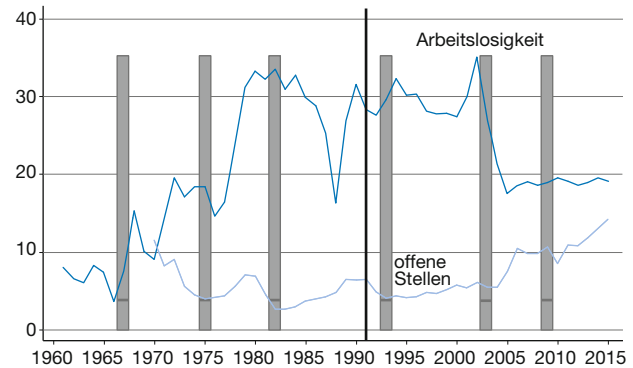
14 OECD: Jobs Study, Evidence and Explanations, Part I: Labor Market. Trends and Underlying Forces of Change, and Part II: The Adjustment Potential of the Labor Market, Paris 1994.

15 OECD: Wage-setting Institutions and Outcomes, in: Employment Outlook 2004, Paris 2004, S. 127-181.

16 P. Diamond: Unemployment, vacancies, wages, Nobel Prize lecture, 8. Dezember 2010.

Abbildung 2
Durchschnittliche Dauer von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen

in Wochen



Die grau schattierten Bereiche geben Jahre mit negativem Wirtschaftswachstum an.

Quelle: Die Berechnungen der Dauer basieren auf Jahresdaten der Bundesagentur für Arbeit unter der Steady-State-Annahme; vgl. R. Schettkat: The Labor Market Dynamics of Economic Restructuring: The United States and Germany in Transition, New York 1992.

weil die „Job-to-Job-Mobilität“ Mobilitätsketten auslöst.¹⁷ In längeren Mobilitätsketten sind die individuellen Qualifikationsanpassungen geringer, als es ein Vergleich von Qualifikationsprofilen Arbeitsloser mit denen offener Stelle nahelegt. Die makroökonomische Situation beeinflusst die mikroökonomischen Optionen.¹⁸

Die These eines anpassungsunfähigen, sklerotischen Arbeitsmarktes in Deutschland (und Europa) lässt geringe Arbeitsmarktbewegungen erwarten. Tatsächlich gab und gibt es aber eine erhebliche Dynamik. Pro Jahr sind rund 7 Mio. Zugänge in Arbeitslosigkeit und – je nach wirtschaftlicher Entwicklung – nahezu die gleiche Zahl von Abgängen zu verzeichnen. Ebenso verhält es sich bei der Beschäftigung: Jährlich gibt es eine hohe Zahl von Zu- und Abgängen.¹⁹ Wie Abbildung 2 zeigt, lag die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er Jahre bis 2003 auf einem sehr hohen Niveau. Gleichzeitig war aber die durchschnittliche Dauer der offenen Stellen – der unbefriedigten Arbeitsnachfrage – auf einem durchgängig niedrigen Niveau. Neueinstellungen sind immer schwierig, aber bei hoher und zunehmender Arbeitslosigkeit konnten vakante Stellen bis in die jüngste Zeit relativ problemlos besetzt werden. Das Auseinanderlaufen von Arbeitslosigkeitsdauer und der Dauer offe-

17 R. Schettkat: Labor market flows over the business cycle: an asymmetric hiring cost explanation, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 152. Jg. (1996), Nr. 4, S. 641-653.

18 Ebenda.

19 Vgl. R. Schettkat: The Labor Market Dynamics ..., a.a.O.

ner Stellen passt nicht zum qualifikatorischen Mismatch, sondern weist vielmehr auf eine Arbeitsnachfragerücke hin. Arbeitslosigkeit in Deutschland lässt sich besser mit mangelnder Arbeitsnachfrage als mit dem nutzenmaximierenden Verhalten Arbeitsloser erklären.

Bundesbank entfesselt: asymmetrische Geldpolitik

Die neoliberale These „natürlicher“ Arbeitslosigkeit und die daraus abgeleitete Unwirksamkeit expansiver Geldpolitik war für Zentralbanker attraktiv, wurden sie damit doch geradezu ins Paradies entlassen, in dem die Notenbank für Preisstabilität, nicht aber für Folgewirkungen ihrer Geldpolitik wie Wachstum und Beschäftigung verantwortlich gemacht wird. Wachstum und Beschäftigung wurden in den Verantwortungsbereich von Regierungen (Deregulierung der Arbeitsmärkte) und Gewerkschaften (niedriges Lohnniveau) delegiert. Mittel- oder langfristige kann es keine Gewinne aus einer monetären Expansion geben, sie sei realwirtschaftlich neutral.²⁰ Aber hier besteht ein wesentlicher, lange Zeit unterschätzter institutioneller Unterschied zwischen den USA einerseits und Deutschland/der Eurozone andererseits: Die Fed ist auf die Förderung von Preisstabilität, Wachstum und Beschäftigung verpflichtet, während die Bundesbank und auch die nach ihrem Vorbild konzipierte EZB als primäres Ziel lediglich Preisstabilität vorgegeben bekommen haben.

Konnten Zentralbanken bei fixen Wechselkursen keine eigenständige Politik durchsetzen, so wurde mit Aufgabe des Bretton-Woods-Systems, dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen (1973), Geldpolitik dominant.²¹ Die Bundesbank entschied sich, die neuen Optionen zu nutzen und das Ziel hoher Preisstabilität zu verfolgen.²² Die Stabilitätsziele wurden stets ehrgeiziger mit Zielinflationsraten²³ von rund 4,5% (1975) bis unter 2% kurz vor Einführung des Euro und dem Übergang zur EZB.²⁴ Zweifelloso

war die Bundesbank in Bezug auf die Preisstabilität sehr erfolgreich, ja sie wurde sogar zum (Preis-)Stabilitätsanker in Europa, zur „Bank that rules Europe“²⁵, weshalb viele EU-Länder in der Einführung des Euro eine Möglichkeit sahen, wieder Einfluss auf die Geldpolitik zu erlangen, die bis dato in Europa faktisch von der Bundesbank determiniert worden war.²⁶

Ob makroökonomische Stimulation durch Geldpolitik (und/oder Fiskalpolitik) zu Preissteigerungen führt, hängt entscheidend von der Entwicklung des Produktionspotenzials, von der Kapazität der Volkswirtschaft oder von der Höhe der „natürlichen“ Arbeitslosenquote ab.²⁷ Bleibt die realisierte Wachstumsrate unter der des Produktionspotenzials (negativer Output Gap), sind keinerlei Preissteigerungen zu erwarten, schießt dagegen die realisierte Wachstumsrate über die des Potenzials hinaus, kann es zu Engpässen und Preissteigerungen kommen. Wird das Potenzial überschätzt (die „natürliche“ Arbeitslosenquote unterschätzt), wird möglicherweise eine zu expansive Geld- oder Fiskalpolitik implementiert, wird es dagegen unterschätzt (die „natürliche“ Arbeitslosenquote überschätzt), besteht die Gefahr eines zu schwach akkomodierten Aufschwungs. Welches Risiko wiegt stärker für einen Zentralbanker, der allein auf Geldwertstabilität verpflichtet ist?

Produktionspotenzial und „natürliche“ Arbeitslosenquote lassen sich nicht direkt beobachten, sondern müssen geschätzt werden, was mit Unsicherheiten verbunden ist. Die allgemeine Skepsis gegenüber Modellen hat den „Datenmenschen“ Alan Greenspan²⁸ Mitte der 1990er Jahre veranlasst, die US-Arbeitslosenrate unter das weithin geschätzte Niveau der „natürlichen“ Arbeitslosenquote von 6,5% sinken zu lassen, obwohl ihm für diesen Fall eine beschleunigte Inflation prophezeit wurde. Das Ergebnis der Greenspan'schen Modellskepsis: Die US-Wirtschaft wuchs bis 2001 in einem lange nicht mehr gekannten Ausmaß²⁹ und versetzte US-Präsident Clinton in die Lage, die Verschuldung abzubauen, was ursächlich auf die Geldpolitik der Fed zurückgeführt wird.³⁰ In Deutschland

20 Vgl. z.B. O. Issing: The Monetary Policy of the European Central Bank: Strategy and Implementation, CESifo Forum, 2000.

21 Vgl. R. Mundell: Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates, in: Canadian Journal of Economics and Political Sciences, 29. Jg. (1963), Nr. 4, S. 475-485.

22 E. Baltensperger: Geldpolitik bei wachsender Integration (1979-1996), in: E. Baltensperger: Fünfzig Jahre Deutsche Mark: Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München 1998, S. 475-557; J. von Hagen: Geldpolitik auf neuen Wegen (1971-1978), in: E. Baltensperger: Fünfzig Jahre Deutsche Mark: Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München 1998, S. 439-473.

23 Die Bundesbank gab stets vor, gar keine Inflationsziele zu verfolgen, doch wird in der geldpolitischen Literatur argumentiert, dass sich diese Ziele implizit aus den Vorgaben der monetären Aggregate ergeben. Vgl. B. Bernanke, I. Mihov: What Does the Bundesbank Target?, in: European Economic Review, 41. Jg. (1997), Nr. 6, S. 1025-1053.

24 Vgl. R. Schettkat, R. Sun: Monetary Policy and European Unemployment, in: Oxford Review of Economic Policy, 25. Jg. (2009), Nr. 1, S. 94-108.

25 D. Marsh: The Bundesbank: The Bank That Rules Europe, London 1992.

26 Vgl. C. Wyplosz: Deutschland in der Währungsunion, in: R. Schettkat, J. Langkau (Hrsg.), a.a.O., S. 81-104.

27 A. S. Blinder, a.a.O.

28 B. Woodward: Maestro: Greenspan's Fed and the American Boom, New York 2000.

29 Vgl. die Beiträge in A. Krueger, R. Solow: The Roaring Nineties: Can Full Employment be Sustained?, New York 2002.

30 A. Blinder, J. Yellen: The Fabulous Decade: Macroeconomic Lessons from the 1990s, in: A. Krueger, R. Solow: The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?, New York 2002, S. 91-156.

wurde nach den Schätzungen der Bundesbank dagegen das Produktionspotenzial systematisch unterschätzt.³¹

Wenn ein positiver Output Gap die Angst vor höherer Inflation schürte, reagierte die Bundesbank prompt und deutlich, indem sie den Zinssatz erhöhte, wodurch sie die Aufschwungsphasen dämpfte. Aber nur ein Überschießen des tatsächlichen Wachstums über die Produktivitätssteigerung, das Potenzialwachstum hinaus führt zu einem Beschäftigungsaufbau. Im Abschwung – wenn der Preisdruck nachlässt – senkte die Bundesbank dagegen die Zinsen nicht signifikant, d.h. sie wirkte einer Rezession nicht entschieden entgegen. Anders als die Fed verfolgte die Bundesbank eine asymmetrische Geldpolitik, die in den Aufschwungsphasen aus Furcht vor Preissteigerungen bremste und in den Abschwungsphasen nicht ausreichend gesteuerte.

Abbildung 3 illustriert den Einfluss asymmetrischer Geldpolitik der Bundesbank im Vergleich zu den USA. Im Vergleich zu den USA zeigen sich enorme Unterschiede:³² Nach zwölf Quartalen liegt im Durchschnitt dreier Aufschwungsphasen das beschäftigungswirksame Wirtschaftswachstum um rund sechs Prozentpunkte über dem Deutschlands, wo nach drei Aufschwungjahren das Ausgangsniveau kaum überschritten wird. Angesichts dieser Unterschiede überrascht es nicht, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland nach jeder Rezession auf einem jeweils höheren Niveau verblieb. Es hätte deutlich mehr Möglichkeiten für eine wirtschaftliche Expansion während des Aufschwungs gegeben, doch diese wurden durch eine zu restriktive Geldpolitik verlangsamt, wie die Analysen von Schettkat und Sun zeigen.³³

Beschäftigungspolitische Optionen für Europa

Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt ist essenziell für eine prosperierende, dynamische Ökonomie, aber Arbeitsmärkte hängen in Niveau und Dynamik von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Die neoliberale Revolution in den Wirtschaftswissenschaften setzt auf Markträumung durch Wettbewerb und hat das individuelle Verhalten mit einem Nutzenmaximierungskalkül in den Vordergrund gestellt. Märkte, auch Arbeitsmärkte, sind funktionsfähig – so die These –, wenn sie nur hinreichend dereguliert sind, und so werden „Defizitländer“ angehal-

31 Deutsche Bundesbank: Zur Entwicklung des Produktionspotenzials in Deutschland, Monatsbericht März 2003, Frankfurt a.M. 2003, S. 43-54.

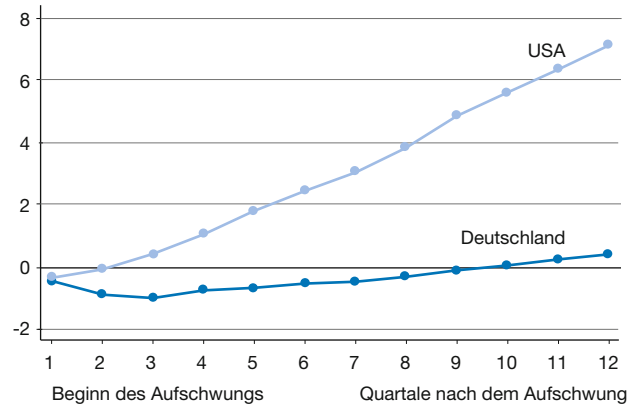
32 In den Aufschwungsphasen wachsen sowohl Investitionen als auch Konsum in den USA sehr viel schneller als in Deutschland. Der größte Unterschied wird bei den Investitionen sichtbar, wo die Differenz nach dem Aufschwung 1982 bei 24,5 Prozentpunkten lag, vgl. R. Schettkat, R. Sun, a.a.O.

33 Ebenda.

Abbildung 3

Wirtschaftswachstum in den USA und Deutschland in 3 Aufschwungsphasen (1975, 1982, 1991/1992)

realisiertes minus potenzielles Wachstum (Prozentpunkte)



Die Daten zeigen das durchschnittliche kumulierte Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP), das über das Potenzialwachstum (hier durch die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität approximiert) hinausgeht, bis zwölf Quartale nach Beginn von drei Aufschwungsphasen. Aufschwungsphasen sind definiert als Perioden nach einem negativen BIP-Wachstum von mindestens zwei Quartalen.

Quelle: Berechnungen basieren auf Daten der OECD, für Details vgl. R. Schettkat, R. Sun: Monetary Policy and European Unemployment, in: Oxford Review of Economic Policy, 25. Jg. (2009), Nr. 1, S. 94-108.

ten, ihre Arbeitsmärkte zu reformieren. Tarifvertragsgesetze werden gelockert, Kündigungsschutz abgebaut, um angeblich erstarrte Arbeitsmärkte flexibel zu machen. Marktprozesse werden aus dem Individualverhalten heraus analysiert, wofür höchste Wissenschaftlichkeit reklamiert wird, obwohl die Nutzenmaximierung auf den absurden Annahmen des Homo Oeconomicus beruht.

Löhne können zu hoch, aber sie können auch zu niedrig, sein. Generell gibt es einen erheblichen Spielraum in der Ausgestaltung beschäftigungsrelevanter Institutionen und in Bezug auf Lohnfindung und Lohnstruktur.³⁴ Die Arbeitsmarktdynamik, die Optionen von Arbeitslosen und Beschäftigten hängen ganz wesentlich von der makroökonomischen Situation und kaum von der individuellen Suchaktivität ab. Arbeitslosengeld mag die Suchaktivität des Einzelnen reduzieren, aber solange ein Arbeitsangebotsüberhang besteht, erhöht die geringere Suchaktivität einiger Arbeitsloser die Chancen der anderen.³⁵ Erst im ausgeglichenen Arbeitsmarkt kann mangelnde Suchaktivität zu Engpässen führen.

34 R. B. Freeman: Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance, in: International Economic Journal, 19. Jg. (2005), Nr. 2, S. 129-145.

35 P. Diamond, a.a.O.

Neben verstärktem Wettbewerb durch deregulierte Märkte setzt neoliberale Wirtschaftspolitik auf einen schmalen öffentlichen Sektor und die Begrenzung staatlicher Defizite. So wurde der gesamten Eurozone auf Betreiben Deutschlands eine Austeritätspolitik verordnet, es wurde ein enges Korsett geschnürt, das die Länder der Eurozone zur Haushaltskonsolidierung zwingt, was wiederum Wirtschaftswachstum reduziert und zum Entstehen von Arbeitsmarktverwerfungen beiträgt, die dann mit Forderungen nach Arbeitsmarktreformen, der Deregulierung von Arbeitsmärkten, der Reduzierung gewerkschaftlicher Einflussnahme, dem Abbau von Kündigungsschutz etc. beseitigt werden sollen. Aber sichtbare Arbeitsmarktprobleme haben ihre Ursache nicht unbedingt im Arbeitsmarkt, sondern auch in der Finanz- und Geldpolitik.

Bundesfinanzminister Schäuble charakterisiert die Finanz- und Wirtschaftspolitik der USA als an der kurzen Frist orientiert, während die sparsame deutsche Politik auf langfristige Stabilität setzt. Dem widerspricht der Ex-Chairman der Fed und Republikaner Ben Bernanke³⁶ vehement und verweist auf die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere unter Jugendlichen in der Eurozone, die Aufbau und Entwicklung von Humankapital verhindert und damit zukünftiges Wirtschaftswachstum – das Potenzial – vermindert. Austeritätspolitik – noch dazu bei unausgenutztem finanzpolitischem Spielraum – gefährdet nicht nur kurz-, sondern auch langfristig die ökonomischen Optionen Europas.

In den USA sind pragmatische Wirtschaftswissenschaftler von der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik zunehmend irritiert. Wieso verschreibt sich ein Land so sehr der Austeritätspolitik und tätigt selbst bei Negativzinsen nicht die zur Aufrechterhaltung der Infrastruktur nötigen Investitionen? Dauerhaft hohe Exportüberschüsse zu erzielen ist keine solide, stabilitätsorientierte Politik, das ist tatsächlich eine „Transferunion“. Wenn Deutschland

die Binnennachfrage belebt, wird das Geld nicht verprasst, sondern es kann sinnvoll in die Verbesserung der Infrastruktur investiert werden. Die öffentliche Hand, der Staat, ist nicht lediglich der ineffiziente Konkurrent der Privatwirtschaft, sondern dessen Komplement und für Innovationen unverzichtbar.³⁷

Der europäische Gedanke, das Ideal eines vereinten Europa, wurde mit einem mutigen Schritt zur einheitlichen Währung vorangetrieben, aber der zweite Schritt zu einer europäischen Finanzpolitik blieb in nationalen Egoismen stecken. Der Euro ist keineswegs das Spaltprodukt der Eurozone oder hebt gar die Demokratie aus. Die Ungleichgewichte in der Eurozone, die starken Divergenzen in den Arbeitslosenquoten, die katastrophale Arbeitsmarktsituation für Jugendliche in vielen Ländern sind auch Ergebnis der unkoordinierten Finanz- und Wirtschaftspolitik der Nationalstaaten. Wenn Deutschland permanent Exportüberschüsse erzielt, bleibt es nicht nur unter seinen Möglichkeiten, sondern reduziert auch das Wachstum in den anderen Ländern der Eurozone. Eine expansivere Wirtschaftspolitik in Deutschland könnte das Einkommensniveau hierzulande erhöhen und gleichzeitig die Importe ankurbeln.

„Macht es alle wie wir! Erhöht eure Wettbewerbsfähigkeit! Erzielt Exportüberschüsse!“ So eine Strategie kann in der Eurozone nicht funktionieren. Erstaunlich, was dazu vor langer Zeit im Wirtschaftsdienst veröffentlicht wurde: Wenn ein einzelnes Land die Löhne kürzt, auf Austeritätspolitik setzt, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, so kann es erfolgreich sein; wenn es alle Länder tun, „wird die Kaufkraft des ganzen Gemeinwesens um den gleichen Betrag vermindert wie die Kosten, und wieder hat niemand einen Nutzen davon“, schrieb John Maynard Keynes in dieser Zeitschrift vor 86 Jahren.³⁸ Es lohnt sich auch ältere Ausgaben des Wirtschaftsdienst zu lesen.

36 B. S. Bernanke: The courage to act: A memoir of a crisis and its aftermath, New York 2015.

37 M. Mazzucato: The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths, London, New York 2015.

38 J. M. Keynes: Die große Krise ..., a.a.O., S. 2166.

Title: *Labour Market Policy in Germany: Fine-Tuning Instead of Blanket Regulation*

Abstract: *Until 2005 unemployment rates in Germany jumped after every recession to ever-higher levels. Neoclassical micro-economists interpreted this trend as market failure and consequently narrowed the debate to labour market policies intended to improve the assumed malfunctioning of labour markets. Macroeconomic relations were largely ignored or even negated, which also characterises the current approach of the federal German government towards European economic policy. This approach has contributed to high unemployment in the eurozone. The economic trends in the US show that monetary and fiscal policies that do not exclusively focus on low inflation but that also aim to improve growth and employment will be much more promising for Germany and Europe.*

JEL Classification: E1, E5, J2, J6