

Kösters, Wim

Article — Digitized Version

Das Vollbeschäftigungsziel: Eine konzeptionelle Kritik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kösters, Wim (1986) : Das Vollbeschäftigungsziel: Eine konzeptionelle Kritik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 5, pp. 259-264

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136161>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Vollbeschäftigungsziel – eine konzeptionelle Kritik

Wim Kösters, Münster

Kann die Wissenschaft eine Aussage darüber treffen, wie weit wir gegenwärtig vom gesamtwirtschaftlichen Ziel der Vollbeschäftigung entfernt sind? Professor Wim Kösters untersucht, inwieweit die einzelnen Definitionen eines hohen Beschäftigungsstandes den Kriterien einer rationalen Zielformulierung genügen.

Ist nicht das Ziel „Vollbeschäftigung“¹ heute nur noch eine Illusion? Lohnt sich überhaupt eine Zieldiskussion in der heutigen Situation, in der „die Arbeitslosigkeit unverändert hoch und das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes weiterhin stark verfehlt sind“²? Da solche und ähnlich gestellte Fragen implizit eine bestimmte Formulierung des Beschäftigungsziels und damit die Kenntnis des aktuellen Zielerfüllungsgrades unterstellen, setzen sie eine rationale Zieldiskussion voraus, die aber möglicherweise gänzlich fehlt. Eine Vernachlässigung der wissenschaftlichen Zieldiskussion kann daher auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zur Ursache irrationaler Wirtschaftspolitik werden. Denn die Vorgabe quantitativer Zielwerte impliziert Aussagen über Informationsstand und wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten der Träger, die in der unterstellten Form unter Umständen gar nicht vorhanden sind oder sein können. Werden bestimmte Zielwerte unreflektiert und ungeprüft z. B. aus der Vergangenheit übernommen, kann es zu erheblichen Fehleinschätzungen der wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume auf kurze, mittlere und lange Sicht kommen.

Das weitgehende Fehlen einer offenen, expliziten Zieldiskussion für den Bereich der Beschäftigungspolitik in den letzten Jahren macht sich schon jetzt nachteilig bemerkbar. Denn jüngste Berichte über Klagen von Unternehmen, sie könnten offene Stellen aus Mangel an qualifiziertem Personal nicht rechtzeitig besetzen³, und Meldungen aus dem Stuttgarter Umland, dort sei Vollbeschäftigung praktisch erreicht⁴, lassen sich nicht ohne weiteres mit der Aussage einer starken Verfehlung des Beschäftigungsziels vereinbaren.

In einer wissenschaftlichen Zieldiskussion wäre daher zu fragen, ob beim gegenwärtigen Stand der Forschung genaue quantitative Aussagen darüber gemacht werden können, wie weit wir heute von der Erfüllung des Ziels eines hohen Beschäftigungsstandes entfernt sind. Dazu müßte zuvor geklärt werden, welche Arten von Zieldefinitionen für die Beschäftigungspolitik bei unserem aktuellen Wissensstand überhaupt möglich sind⁵. Die Fragestellung dieses Artikels ist noch konkreter: Kann man, wie dies bei den gebräuchlichen Zieldefinitionen geschieht, ex ante anhand eines bestimmten Maßstabs ein quantitativ fixiertes Niveaueziel für die Beschäftigungspolitik formulieren?

Die Aufnahme des Ziels hoher Beschäftigungsstand in den Zielkatalog aller westlichen Länder in der Nachkriegszeit erfolgte nicht aufgrund einer Ableitung aus obersten gesellschaftlichen Zielen, sondern wurde durchweg mit den Erfahrungen der Massenarbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftskrise und mit der theoretischen Erklärung von Unterbeschäftigung durch J. M. Keynes begründet. Auch die gängigen Vorstellungen über die Zielinhalte sind wesentlich durch das keynesianische Modell geprägt: Vollbeschäftigung wird als Ziel

¹ Die Begriffe Vollbeschäftigung und hoher Beschäftigungsstand werden im folgenden als Synonyme gebraucht.

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung, Jahresgutachten 1985/86, Stuttgart und Mainz 1985, TZ 177, S. 113.

³ Vgl. o.V.: Spezialisten gesucht, in: iwd Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 12. Jg. (1986), Nr. 13, S. 4 f.

⁴ Vgl. Arbeitslosigkeit (II) Schwäbischer Hefeteig, in: Wirtschaftswoche, 40. Jg. (1986), Nr. 14 vom 28. 3. 86, S. 28-31.

⁵ Vgl. zu den folgenden Ausführungen und zur allgemeineren Fragestellung der Zielformulierung für die Beschäftigungspolitik W. Kösters: Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Vollbeschäftigung, Göttingen 1986.

⁶ Vgl. z. B. E. Tuchtfeldt: Art. Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 9, Stuttgart u. a. 1980, S. 178-206.

Prof. Dr. Wim Kösters, 43, lehrt Volkswirtschaftslehre an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Er beschäftigt sich vorwiegend mit monetärer Makroökonomik.

der Stabilitätspolitik und damit als *kurzfristig* mit Hilfe der Globalsteuerung realisierbares Ziel gesehen⁶.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion der Nachkriegszeit bürgerte sich ferner ziemlich bald ein, die makroökonomische Stabilitätspolitik als quantitative Wirtschaftspolitik im Sinne von Tinbergen zu betrachten⁷. Dies macht aber erforderlich, daß die Träger der Wirtschaftspolitik ex ante für die Ziele numerische Werte festlegen, also das Ziel Vollbeschäftigung durch z. B. 1 % Arbeitslosenquote im nächsten Jahr definieren⁸.

Vor allem von ökonomischen Laien wird Vollbeschäftigung oft im direkten Sinne dieses Wortes als Abwesenheit jeglicher Arbeitslosigkeit verstanden: „Jeder Arbeitslose ist ein Arbeitsloser zuviel!“ Unter Ökonomen herrscht jedoch Einigkeit darüber, daß eine solche „Vollbeschäftigung um jeden Preis“⁹ im Rahmen unserer Wirtschaftsordnung wegen der bestehenden Friktionen und Marktunvollkommenheiten nicht zu verwirklichen wäre. Würde trotzdem das Ziel einer absoluten Vollbeschäftigung verfolgt, müßten gewaltige Wohlfahrtsverluste und Einschränkungen von Freiheitsrechten in Kauf genommen und damit unsere Wirtschaftsordnung aufgegeben werden¹⁰, wie das Beispiel der Ostblockländer zeigt. Aus diesem Typ von Zielformulierungen läßt sich mithin kein quantitativ fixiertes Niveaueziel für die Beschäftigungspolitik ableiten, das mit ökonomischen Argumenten begründet werden könnte.

Offene Stellen und Arbeitslose

Wenn die Zahl der offenen Stellen als Indikator für die ungedeckte Arbeitsnachfrage und die Zahl der Arbeitslosen als Indikator für das ungedeckte Arbeitsangebot verwendet werden könnte, läge es nahe, Vollbeschäftigung als Gleichheit der Zahl der offenen Stellen und der Zahl der Arbeitslosen zu definieren¹¹. In der Tat ist dies

die am häufigsten anzutreffende Variante dieser Kategorie von Zielformulierungen. Es finden sich jedoch auch Varianten, in denen – auf den ersten Blick jeweils mit guten Gründen – für einen bestimmten Überhang der offenen Stellen¹² bzw. für einen Überhang der Arbeitslosen¹³ als Formulierung des Vollbeschäftigungsziels plädiert wird. Allen Varianten ist jedoch gemeinsam, daß Vollbeschäftigung mit einem bestimmten Ausmaß an Arbeitslosigkeit vereinbar ist. Eine klare und eindeutige Zielformulierung würde nun zunächst einmal eine ökonomisch begründete Entscheidung für eine der drei Varianten erfordern. Obwohl die wirtschaftspolitische Diskussion bezüglich dieses Problems keine Klärung herbeigeführt hat¹⁴, wird heute wohl weniger wegen ökonomischer Sachargumente als vielmehr wegen ihres „Gleichgewichtsappeals“ die erste Variante bevorzugt: Die Gleichheit der ex post ermittelten Größen Anzahl der offenen Stellen und Anzahl der Arbeitslosen wird einfach gleichgesetzt mit dem theoretischen Konzept des Gleichgewichts am Arbeitsmarkt. Dies ist jedoch ein „measurement without theory“¹⁵, das zu irrationalen Zielformulierungen führen kann.

Zu diesen grundlegenden Bedenken gegen eine Vollbeschäftigungsdefinition mit Hilfe der Größen offene

¹⁰ Vgl. hierzu z. B. J. Robinson: *Obstacles to Full Employment*, in: *Collected Economic Papers*, Oxford 1951, S. 105-114; und O. von Nell-Breuning: *Art. Vollbeschäftigung?* in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 1, Freiburg 1956, S. 165-169.

¹¹ Vgl. z. B. R. A. Gordon: *The Goal of Full Employment*, New York u. a. 1967.

¹² Vgl. W. H. Beveridge: *Full Employment in a Free Society*, London 1945.

¹³ Vgl. E. G. Nourse: *Unser Beschäftigungsziel nach dem Gesetz von 1946*, in: *Konjunkturpolitik*, 3. Jg. (1957), S. 73-95.

¹⁴ Vgl. hierzu W. Kösters: *Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Vollbeschäftigung*, a.a.O., S. 46 ff.; C. Watrin: *Die Forderung nach Vollbeschäftigung*, in: *Wirtschaftspolitischer Zielkonflikt und katholische Soziallehre*, Köln 1968; A. Rees: *The Meaning and Measurement of Full Employment*, in: *The Measurement and Behavior of Unemployment*, National Bureau of Economic Research, Princeton 1957.

¹⁵ Vgl. T. C. Koopmans: *Measurement without Theory*, in: *The Review of Economic Statistics*, Bd. 29 (1947), S. 161-172.

¹⁶ Die Argumentation mit den Bestandsgrößen Zahl der offenen Stellen und Zahl der Arbeitslosen sagt nichts über die Dynamik des Arbeitsmarktes aus. Hierüber können nur zeitraumbezogene Indikatoren Auskunft geben. Vgl. hierzu F. Egle: *Arbeitsmarktindikatoren*, in: G. Buttler (Hrsg.): *Arbeitsmarktanalyse, Sonderheft zum Allgemeinen Statistischen Archiv*, Heft 22, Göttingen 1984, S. 53-67.

⁷ J. Tinbergen: *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam 1952. Vgl. hierzu auch H. J. Thieme: *Die Operationalisierung gesamtwirtschaftlicher Ziele: Definitions- und Meßprobleme*, in: H. Ch. Pfohl, B. Rürup (Hrsg.): *Wirtschaftliche Meßprobleme*, Köln 1977, S. 233-248.

⁸ Solche Festlegungen erfolgen z. B. in den Jahreswirtschaftsberichten der Bundesregierung.

⁹ Vgl. J. Viner: *Vollbeschäftigung um jeden Preis*, in: A. Hunsold (Hrsg.): *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*, Zürich 1951, S. 313-351.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Stellen und Arbeitslose kommen noch weitere Einwände. Eine Gleichheit der Zahl offener Stellen und der der Arbeitslosen kann auch bei einem hohen Niveau der Unterbeschäftigung zustande kommen¹⁶. Schon Beveridge hat darauf hingewiesen und daher als Ergänzung vorgeschlagen, die Arbeitslosenquote (für Großbritannien) solle gleichzeitig nicht höher als 3 % sein¹⁷. Die Gleichheit der Zahl der offenen Stellen und der Zahl der Arbeitslosen wäre dann zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Vollbeschäftigung. Eine stichhaltige ökonomische Begründung für 3 % Arbeitslosenquote als Zielwert wird nicht geliefert. Schließlich ist noch kritisch die Qualität der Statistik der offenen Stellen zu erwähnen, die allgemein als noch schlechter angesehen wird als die Arbeitslosenstatistik¹⁸. Vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird geschätzt, daß nur etwa 40 % der offenen Stellen der Bundesanstalt für Arbeit gemeldet werden¹⁹.

Obwohl die Gleichheit der Zahl der offenen Stellen und der Zahl der Arbeitslosen mit entsprechender Ergänzung auf den ersten Blick eine quantitativ exakte Zielformulierung für die Beschäftigungspolitik zu ermöglichen scheint, genügt auch diese Kategorie von Vollbeschäftigungsdefinitionen aus den zuvor genannten Gründen nicht den Kriterien einer rationalen Zielformulierung²⁰.

Minimale Unterbeschäftigung

Nach der wohl am weitesten verbreiteten Kategorie von Zieldefinitionen ist Vollbeschäftigung dann erreicht, wenn die Unterbeschäftigung – zumeist gemessen durch die Arbeitslosenquote – auf dem niedrigsten in der Vergangenheit beobachteten Stand ist. Während nach Ende des Zweiten Weltkrieges zunächst häufig die niedrigen Arbeitslosenquoten der Kriegszeit mit Einschränkungen als Referenzdaten dienten²¹ und danach z. B. für Großbritannien vornehmlich die Periode 1948-

1966²² und für die USA die Zeit des Vietnamkrieges²³ mit jeweils niedrigen Unterbeschäftigungsständen herangezogen wurden, wird heute bei uns in Deutschland gern auf die Zeit vor 1973 zurückgegriffen: „Die politische Zielzahl für einen hohen Beschäftigungsstand, in erster Annäherung an der Quote registrierter Arbeitslosigkeit gemessen, könnte sich an der vor 1973 gewohnten und verwirklichten Größenordnung orientieren. Erforderlich wären realistische Zwischenziele, um möglichst bald eine Arbeitslosenquote von 2 % zu erreichen und in der Folge deutlich darunter zu gelangen.“²⁴

Auch in neueren Veröffentlichungen z. B. des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, des DIW u. a. wird Vollbeschäftigung implizit oder explizit mit Verweis auf die soeben zitierten „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ der Bundesanstalt für Arbeit anhand der niedrigen Arbeitslosigkeit der Zeit vor 1973 gemessen²⁵. Diese Art der Zielformulierung scheint für viele Autoren ganz einfach so naheliegend zu sein, daß sie zumeist ohne kritische Prüfung und oft sogar unbewußt bei Beurteilungen des aktuellen Zielerfüllungsgrades verwendet wird.

Dies zeigt, daß die eigentlichen Probleme bei dieser Kategorie von Zielformulierungen nicht technischer Natur sind, wie z. B. Festlegung der Referenzperiode, Ermittlung des Minimums, Wahl des Zielmaßstabes etc.²⁶. Es sind nicht so sehr diese z. T. ungelösten Fragen der Operationalisierung, sondern vor allem inhaltliche Probleme, die gegen eine Verwendung derartiger Zieldefinitionen sprechen. Auf den ersten Blick erscheint eine Zielformulierung durch Orientierung an einer vergangenen Periode mit niedriger Arbeitslosigkeit relativ problemlos, einfach und eindeutig. Sie liefert zudem einen recht hohen Beschäftigungsstand als Zielwert, für dessen auch augenblickliche Realisierbarkeit gern als si-

¹⁷ Vgl. W. H. Beveridge: Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft. Eine Zusammenfassung, Hamburg 1946, S. 15.

¹⁸ Vgl. z. B. J. Küh l: Zum Aussagewert der Statistik der offenen Stellen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3. Jg. (1970), S. 250-276; W. Karr: Art. Arbeitsmarkt II: Arbeitsmarktstatistik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 1, Stuttgart u. a. 1977.

¹⁹ Vgl. z. B. F. Egle: Arbeitsmarktindikatoren, a.a.O., S. 59.

²⁰ Aus Platzgründen konnte hier nicht der Versuch einer differenzierten Zielformulierung mit Hilfe sogenannter UV-Kurven behandelt werden. Vgl. hierzu W. Kösters: Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Vollbeschäftigung, a.a.O., S. 49 ff.

²¹ Vgl. W. H. Beveridge: Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft, a.a.O., S. 19 ff.

²² Vgl. M. Scott, R. A. Laslett: Can we get back to Full Employment?, London, Basingstoke 1978.

²³ Vgl. R. M. Solow: Macro-policy and Full Employment, in: Jobs for Americans, Englewood Cliffs, N. J., 1976, S. 17-58.

²⁴ Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 48. Im Jahre 1974 war noch in Anlehnung an die mittelfristige Projektion der Bundesregierung von einem Zielwert von 0,7 % bis 1,2 % Arbeitslosenquote die Rede. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974. In die gleiche Richtung geht die Definition der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, S. 144.

²⁵ Vgl. z. B. J. Küh l: Die Rekonstitution der Vollbeschäftigung – Von der Utopie zur Vision humaner Arbeitspolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 17. Jg. (1984), Heft 1: Schwerpunkt „Fernsicht“ (Josef Stingl gewidmet), S. 77-87; F. W. Sch arpf: Wege aus der Arbeitslosigkeit: Die Diskussion heute, in: DIW, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jahrgang 1984, Heft 1, S. 17-28. Eine andere Variante dieser Kategorie von Vollbeschäftigungsdefinitionen ist der Ländervergleich. So spielten bei der Zieldiskussion der 70er Jahre in den USA die dann vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenziffern europäischer Länder eine Rolle. Vgl. z. B. R. M. Solow: Macro-policy and Full Employment, a.a.O. Bei uns schaut man dabei gegenwärtig eher auf Schweden, Österreich, die Schweiz und Japan. Vgl. z. B. F. W. Sch arpf im oben zitierten Aufsatz.

²⁶ Vgl. hierzu W. Kösters: Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Vollbeschäftigung, a.a.O.

cherer Beweis die in nicht allzuweiter Vergangenheit gemachte Erfahrung eben dieses hohen Beschäftigungsniveaus angeführt wird.

Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, daß bei solcher Art Zielformulierung implizit eine Reihe von Annahmen als gegeben unterstellt wird. So wird vorausgesetzt, daß der hohe Beschäftigungsstand der Referenzperiode volkswirtschaftlich optimal und nicht eine z. B. mit Inflation und/oder anderen unerwünschten Erscheinungen verbundene Überbeschäftigungssituation war. Ferner wird angenommen, daß die Periode, für die die Zielformulierung erfolgen soll, in ökonomischer Hinsicht mit der Referenzperiode vergleichbar ist. Ob diese Bedingungen tatsächlich erfüllt sind, kann nicht durch einfache Setzung, sondern nur durch eingehende Lageanalysen geklärt werden. Zu prüfen wäre beispielsweise, ob nicht zwischenzeitlich durch Entscheidungen wichtiger Träger der Wirtschaftspolitik das Anreizsystem und die Flexibilität der Wirtschaft so verändert worden sind, daß der Beschäftigungsstand der Referenzperiode unter den neuen Bedingungen gar nicht mehr erreicht werden kann. Eine offene Zieldiskussion könnte durch Klärung solcher und anderer Fragen Widersprüche zwischen vollmundigen Bekenntnissen zur Vollbeschäftigung und zu anderen damit nicht zu vereinbarenden Werten aufdecken helfen.

Auch diese Kategorie von Zielformulierungen erweist sich damit als nicht ohne weiteres geeignet für eine numerische Fixierung des Ziels hoher Beschäftigungsstand.

Höchstmöglicher Beschäftigungsstand

In einer anderen Kategorie von Zielformulierungen werden die ökonomischen Zusammenhänge zwischen der Höhe des Beschäftigungsstandes und anderen ökonomischen Größen, insbesondere dem Preisniveau, ex-

plizit berücksichtigt. In allgemeiner Form wird Vollbeschäftigung dann definiert als Maximierung des Beschäftigungsstandes unter Beachtung gesamtwirtschaftlicher Nebenbedingungen für andere Ziele der Wirtschaftspolitik und/oder gesellschaftliche Werte²⁷. Aus einer solchen Fassung ergibt sich jedoch noch nicht ein bestimmter, numerisch fixierbarer Wert für das Ziel hoher Beschäftigungsstand.

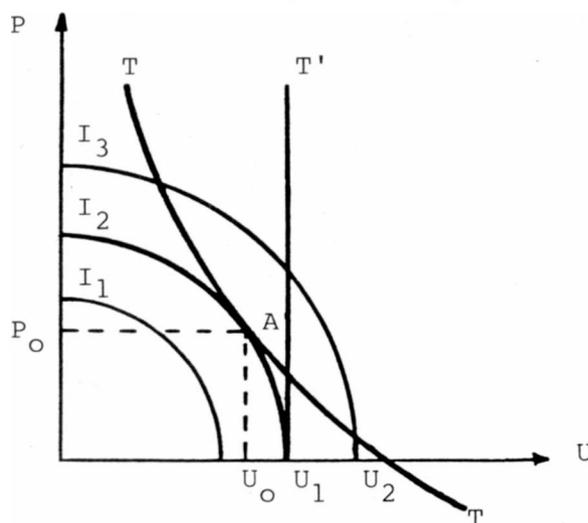
Es werden daher der ökonomische Ordnungsrahmen und damit weitgehend auch die obersten gesellschaftlichen Werte als gegeben unterstellt und auf prozeßpolitischer Ebene nur die binnenwirtschaftlich potentiell konflikträchtigen Zielbeziehungen berücksichtigt²⁸, so daß dann bei der Zielformulierung – neben den wirtschaftspolitischen Kontrollmöglichkeiten – allein die ökonomischen Zusammenhänge zwischen Beschäftigungsstand und Preisniveau eine Rolle spielen.

Unter den gemachten Annahmen kann von folgender einfacher gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsfunktion ausgegangen werden:

$$N = N(U, P), \frac{\delta N}{\delta U} < 0, \frac{\delta N}{\delta P} < 0,$$

wobei N = gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, U = Arbeitslosenquote, P = Inflationsrate. Als Vollbeschäftigung ist dann die Höhe der Arbeitslosenquote anzusehen, bei der die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt unter Berücksichtigung der dabei auftretenden (negativen) Wohlfahrtseffekte der Inflation maximiert wird. Um diese optimale Beschäftigungshöhe ermitteln zu können, müssen die Präferenzen hinsichtlich verschiedener Kombinationen von P und U sowie die zwischen den beiden Variablen objektiv bestehenden ökonomischen Zusammenhänge bekannt sein.

Davon geht R. G. Lipsey in seinem bekannten Modell der Zielbestimmung für die Beschäftigungspolitik aus²⁹,



²⁷ Beispiele für Zielformulierungen dieser Art finden sich z. B. bei B. Ohlin: The Problem of Employment Stabilization, London 1950, S. 5; H. Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Band: Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 271. Aber auch die Bestimmungen des § 1 StabG deuten in Richtung auf Zielformulierungen dieser Kategorie, da dort für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung neben einem hohen Beschäftigungsstand gleichzeitig Preisniveaustabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum gefordert wird.

²⁸ Es wird dann angenommen, daß eine Zielharmonie zwischen Beschäftigungs- und Wachstumsziel existiert und bei flexiblen Wechselkursen kein eigenständiges Ziel außenwirtschaftliches Gleichgewicht notwendig ist bzw. bei festen Kursen ein innerer Zusammenhang zur binnenwirtschaftlichen Stabilität des Preisniveaus besteht. Vgl. hierzu z. B. E. Heuss: Makroökonomie und Stabilitätsgesetz, in: E. Hoppmann (Hrsg.): Konzentrierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt/M. 1971, S. 111 ff.; und H. J. Thieme: Die Operationalisierung gesamtwirtschaftlicher Ziele, a.a.O., S. 239.

²⁹ Vgl. R. G. Lipsey: Structural and Deficient-Demand Unemployment Reconsidered, in: A. M. Ross (Hrsg.): Employment Policy and the Labor Market, Berkeley, Los Angeles 1965, S. 210-255.

das sich anhand der Abbildung erläutern läßt. Die zuvor abgeleitete einfache Wohlfahrtsfunktion ist durch eine Schar negativ geneigter, konkaver Indifferenzkurven (I_1, I_2, I_3) dargestellt, deren Nutzenniveau desto höher ist, je näher sie zum Ursprung gelegen sind³⁰.

Zudem wird von Lipsey und anderen unterstellt, daß eine negativ geneigte und konvexe (modifizierte) Phillipskurve (TT) den tatsächlichen ökonomischen Zusammenhang (Trade-Off) zwischen P und U hinreichend genau beschreibt und daß die auf ihr liegenden Punkte durch eine Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Globalsteuerung) realisierbar sind. Als Wohlfahrtsoptimum ergibt sich in der Abbildung der Tangentialpunkt A. Bei einer aktuellen Arbeitslosenquote von z. B. U_2 würden demnach die Träger der Wirtschaftspolitik die wohlfahrtsoptimale Arbeitslosenquote U_0 als Ziel wählen und diese auch kurzfristig mit Hilfe der Globalsteuerung um den Preis einer einmaligen Erhöhung der Inflationsrate von Null auf P_0 erreichen können³¹.

Kritische Würdigung

Die kritische Würdigung dieser Kategorie von Zielformulierungen muß sich sowohl auf die bei der Ableitung verwendeten Indifferenzkurven als auch auf den unterstellten Trade-Off beziehen. Bei Lipsey und anderen Vertretern dieses Ansatzes wird nicht immer klar, wessen Präferenzen durch die Indifferenzkurven abgebildet werden sollen: die der Träger der Wirtschaftspolitik oder die der Wirtschaftssubjekte der betrachteten Volkswirtschaft. In beiden Fällen ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten bei der Ableitung sozialer Wohlfahrtsfunktionen. Lassen sich die Präferenzen der Träger überhaupt zuverlässig ermitteln³²? Oder kann andererseits unterstellt werden, daß selbstlose Politiker eine durch Aggregation individueller Nutzenfunktionen zustande gekommene soziale Wohlfahrtsfunktion zu maximieren trachten? Realistischer erscheinen in diesem

Zusammenhang schon die Annahmen der Ansätze der Modernen Politischen Ökonomie, nach denen die Träger der Wirtschaftspolitik ihren eigenen Nutzen dadurch zu maximieren versuchen, daß sie sich als Stimmenmaximierer verhalten, um wiedergewählt zu werden³³. Die Indifferenzkurven in der Abbildung könnten dann unter bestimmten Bedingungen als Isostimmenkurven interpretiert werden³⁴. In einem Zwei-Parteien-System würde die Regierung bei Realisierung des Punktes A in der Abbildung nur dann wiedergewählt werden, wenn I_2 eine Isostimmenkurve mit über 50 % repräsentiert.

Sollten jedoch weder soziale Wohlfahrtsfunktion (in welcher Form auch immer) noch aggregierte Wahlfunktion empirisch hinreichend genau zu ermitteln sein, würde nur ein „menu for policy choice“³⁵ in Form des modifizierten Phillips-Trade-Offs übrigbleiben, aus dem dann die politische Akteure nach ihrem – nicht im einzelnen bekannten und sich einer ökonomischen Analyse entziehenden – Geschmack eines der aufgeführten Gerichte in Gestalt einer bestimmten Kombination von P und U auswählen: Die Träger könnten mithin nach (fast) rein politischen Kriterien bestimmen, was Vollbeschäftigung sein soll.

Bedeutung des Kurvenverlaufs

Dies können sie aber nur tun, solange ein *dauerhafter* Trade-Off besteht. Spätestens seit den theoretischen Arbeiten von M. Friedman³⁶, E. S. Phelps u. a.³⁷, die durch neuere empirische Untersuchungen auch für die Bundesrepublik Deutschland bestätigt wurden³⁸, sind jedoch erhebliche Zweifel an der Existenz einer stabilen, längerfristig für die Wirtschaftspolitik nutzbaren Phillipskurve angebracht. Bei senkrechtem Verlauf der langfristigen modifizierten Phillipskurve (T' in der Abbildung) und quadratischer Wohlfahrts- oder Wahlfunktion ergibt sich eine Ecklösung: Das Wohlfahrts- oder Stimmenmaximum wird dann bei Verwirklichung des auf der Abszisse liegenden Tangentialpunktes U_1 in der Abbildung erreicht. Eine solche Ecklösung entsteht auch bei positiv geneigter Phillipskurve³⁹. In diesen Fällen wird mit der Verwirklichung des Primärziels Preisniveaustabilität zugleich auch das Sekundärziel Vollbeschäftigung realisiert: Bei gegebener Phillipskurve ist mithin die Setzung eines eigenständigen und originären Ziels hoher Be-

³⁰ Form und Lage der Indifferenzkurven erklären sich dadurch, daß auf den Achsen nicht wie sonst üblich Einheiten von Gütern („goods“), sondern von Übeln („bads“) abgetragen sind.

³¹ Die Zielformulierung von Lipsey geht noch darüber hinaus. Er unterstellt, daß durch Maßnahmen der Struktur- und Arbeitsmarktpolitik eine Linksverschiebung der modifizierten Phillipskurve bewirkt werden kann. Vgl. R. G. L i p s e y : Structural and Deficient-Demand Unemployment Reconsidered, a.a.O., S. 213.

³² Zu den Schwierigkeiten siehe z. B. J. H. M a k i n : Constraints of Formulation of Models for Measuring Revealed Preferences of Policy Makers, in: Kyklos, Vol. 29 (1976), S. 709-732.

³³ Vgl. z. B. B. S. F r e y : Moderne Politische Ökonomie, München und Zürich 1977.

³⁴ Vgl. W. D. N o r d h a u s : The political business cycle, in: Review of Economic Studies, Bd. 42 (1975), S. 169-190.

³⁵ Vgl. A. R e e s : The Phillips Curve as a Menu for Policy Choice, in: Economica N. S., Vol. 37 (1970), S. 227-238.

³⁶ Vgl. M. F r i e d m a n : The Role of Monetary Policy, in: American Economic Review, Vol. 58 (1968).

³⁷ Vgl. E. S. P h e l p s et al: Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, London, Basingstoke 1970.

³⁸ Vgl. W. K ö s t e r s : Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Vollbeschäftigung, a.a.O.

³⁹ Zur Begründung eines solchen Verlaufs vgl. M. F r i e d m a n : Nobel Lecture: Inflation and Unemployment, in: Journal of Political Economy, Vol. 85 (1977), S. 451-472.

schäftigungsstand nicht möglich⁴⁰. Ob sich an diesem Ergebnis etwas ändert, wenn man bei einer langfristigen senkrechten Phillipskurve kurzfristige Trade-Offs zuläßt, bedarf einer ausführlichen Untersuchung. Die Zielbestimmung für die Beschäftigungspolitik ist unter diesen Umständen kein statisches, sondern ein dynamisches Optimierungsproblem, das nur gelöst und sinnvoll diskutiert werden kann, wenn zuvor eine genaue Spezifizierung des Verlaufs der kurz- und langfristigen modifizierten Phillipskurve vorgenommen wird⁴¹.

Es dürfte jedoch schon aufgrund der bisherigen Ausführungen klar geworden sein, daß es nicht ganz einfach ist, mit diesem Ansatz ein originäres, numerisch fixiertes Beschäftigungsziel zu begründen.

Fazit

Wie schon eingangs dieses Artikels gesagt, ist mit der Formulierung eines Vollbeschäftigungsziels eine positive Aussage über die wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten der Träger der Beschäftigungspolitik verbunden: Ein Vergleich von Soll- und Ist-Zustand definiert ihren Handlungsspielraum. Eine irrationale Beschäftigungspolitik kann daher nicht nur durch falschen Mitteleinsatz (Ziel-Mittel-Beziehung), sondern auch durch Unter- oder Überschätzung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums (Zielformulierung) begründet sein. Daher ist neben einer – in den letzten Jahren vorwiegend betriebenen – Auseinandersetzung um die Maßnahmen auch eine – bisher stark vernachlässigte – offene und explizite Zieldiskussion nötig.

⁴⁰ Man kommt zu einem anderen Resultat, wenn mit wirtschaftspolitischen Mitteln eine Linksverschiebung einer senkrechten oder positiv geneigten Phillipskurve (und damit eine Senkung der natürlichen Arbeitslosenquote) bewirkt werden kann.

⁴¹ Vgl. hierzu W. Kösters: Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Vollbeschäftigung, a.a.O.

⁴² Vgl. J. M. Keynes: The General Theory of Employment, Interest, and Money, London 1936, S. 296 ff.; W. Kösters: Zur theoretischen und empirischen Bestimmung der Vollbeschäftigung, a.a.O., S. 163 ff.

⁴³ F. A. von Hayek: Die Anmaßung von Wissen, in: Ordo, Bd. 26 (1975), S. 12-21.

Durch die Arbeiten von Keynes und Tinbergen geprägt, wird Beschäftigungspolitik häufig im Rahmen der makroökonomischen Stabilitätspolitik betrachtet und als quantitative Wirtschaftspolitik begriffen. Dies erfordert die Ex-ante-Festlegung eines numerisch fixierten Zielwertes. Schon die Einzelkritik an gängigen Kategorien von Zielformulierungen für die Beschäftigungspolitik im vorhergehenden Abschnitt hat gezeigt, daß viele auf den ersten Blick plausibel erscheinende Zieldefinitionen einer ökonomischen Kritik nicht standhalten. Anhand einfacher statistischer, historischer und politischer Setzungen kann noch nicht einmal ex post zuverlässig beurteilt werden, ob ein Arbeitsmarktgleichgewicht – das Arbeitsangebot wird zum herrschenden Lohnsatz nachgefragt – vorliegt. Viel weniger aber kann mit solchen Setzungen ex ante etwas über diesen Zustand ausgesagt werden.

Auf dieser Grundlage fehlt ganz einfach das ökonomische Wissen, um die sehr hohen Anforderungen der quantitativen Wirtschaftspolitik (im Sinne von Tinbergen) bezüglich der Zielformulierung erfüllen zu können. Auch Keynes hat übrigens keine Ex-ante-Kennntnis des Vollbeschäftigungszustandes unterstellt. Bei ihm kann dieser erst im – heute so genannten – Keynes-Test auf unfreiwillige Arbeitslosigkeit bestimmt werden⁴². Daher kann sich niemand bei der Ex-ante-Fixierung eines bestimmten numerischen Zielwertes auf Keynes berufen. Wird auch keine andere, stichhaltige theoretische Begründung gegeben, d. h. wird der für diese Art Zielformulierung notwendige Informationsstand nicht nachgewiesen, muß von einer „Anmaßung von Wissen“⁴³ gesprochen werden.

Wollte die Bundesregierung u. a. diesem Vorwurf entgegen, als sie ab 1984 bei ihren Projektionen in den Jahreswirtschaftsberichten den bis dann verwendeten Ausdruck „wirtschafts- und finanzpolitische Ziele“ durch „gesamtwirtschaftliche Eckwerte“ ersetzte? Wir brauchen eine neue Zieldiskussion!

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION: Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

VERTRIEB: manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 10 60, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 30 07 624

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

VERLAG UND HERSTELLUNG: Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 500

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wunsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.