

Schnur, Peter; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd

**Research Report**

## Wege zu mehr Beschäftigung: Der Arbeitsmarkt braucht auch eine starke Binnennachfrage

IAB-Kurzbericht, No. 14/2004

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Schnur, Peter; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd (2004) : Wege zu mehr Beschäftigung: Der Arbeitsmarkt braucht auch eine starke Binnennachfrage, IAB-Kurzbericht, No. 14/2004, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158176>

**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.*

**Ausgabe Nr. 14 / 14.10.2004**

*In aller Kürze*

- In den letzten Jahren wurde verstärkt auf Strukturreformen gesetzt. Die Nachfrageseite wurde dabei vernachlässigt. Bei schwacher wirtschaftlicher Dynamik können die begonnenen Strukturreformen und die praktizierte Lohnzurückhaltung aber nicht die erforderlichen Beschäftigungserfolge erzielen, d.h. in der momentanen Situation reicht eine Verbesserung der Angebotsbedingungen allein nicht.
- Die Fiskalpolitik wirkte im Ganzen eher pro- als antizyklisch: Der Effekt der Steuerreform wurde durch Sparmaßnahmen gedämpft. Die jüngsten Strukturreformen schaffen zumindest in der kurzen Frist kaum mehr Beschäftigung.
- Die insgesamt moderaten Nominallohnabschlüsse der letzten Jahre sind wegen fehlender wirtschaftlicher Dynamik und der damit verbundenen verschärften Wettbewerbssituation ins Leere gelaufen.
- Bei den Arbeitszeitvereinbarungen spielte das Beschäftigungsziel seit längerem eine untergeordnete Rolle: Flexibilisierung oder gar Verlängerung der Arbeitszeit führt – zumindest kurzfristig – eher zu weniger als zu mehr Beschäftigung.
- Mehr denn je sind heute aufeinander abgestimmte Maßnahmen auf der Angebots- und Nachfrageseite („Policy-Mix“) erforderlich. Hierzu bedarf es kreativer Lösungen, Solidaritätsbewusstsein und Kompromissbereitschaft von allen Beteiligten.

*Autor/in*

**Peter Schnur  
Ulrich Walwei  
Gerd Zika**

## *Wege zu mehr Beschäftigung*

# Der Arbeitsmarkt braucht auch eine starke Binnennachfrage

*Kostensenkung und Verbesserung der Angebotsbedingungen allein führen auf absehbare Zeit nicht zu befriedigenden Beschäftigungserfolgen – Strategiebündel des IAB immer noch richtungweisend*

**Seit der Wiedervereinigung erreicht die Arbeitslosigkeit in Deutschland fortlaufend neue Rekordhöhen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung vereinbarten die Tarifvertragsparteien vergleichsweise moderate Lohnsteigerungen. Die Regierung ihrerseits verabschiedete zwar 2000 die große Steuerreform, konzentrierte sich ansonsten jedoch auf Strukturreformen wie die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Reformen und die Novellierung der Handwerksordnung.**

**Im Mittelpunkt des Handelns stand somit hauptsächlich eine Verbesserung der Angebotsbedingungen, die vorrangig auf eine Senkung der Arbeitskosten zielte. Auch die in jüngster Zeit in der Öffentlichkeit diskutierten Vorschläge, wie eine Verlängerung der Wochenarbeitszeit und die Abschaffung des Kündigungsschutzes gehen in diese Richtung. Vernachlässigt wurde jedoch – zumindest in der kurzen Frist – die Binnennachfrage, bei der in den letzten Jahren eine ausgeprägte Schwäche zu beobachten war.**

Zur nachhaltigen und schnellen Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt sind nach Ansicht des IAB aufeinander abgestimmte Angebots- und nachfrageseitige Maßnahmen unverzichtbar. Dies belegt das vom IAB 1996 entwickelte Strategiebündel,<sup>1</sup> mit dem sich das Forschungsinstitut der BA von den meisten Vorschlägen anderer Institutionen unterscheidet.<sup>2</sup>

Das Strategiebündel basiert auf einer Simulationsstudie, in der in einem ersten Arbeitsschritt alternative Arbeitszeitpolitiken, Lohnpolitiken, Sozialpolitiken, Steuerpolitiken und Staatsausgabenpolitiken isoliert durchgespielt wurden.

Ziel dieses ersten Arbeitsschrittes war es, der Politik im Sinne einer unabhängigen Beratung quantitative Anhaltspunkte dafür an die Hand zu geben, welche Beschäftigungseffekte von den Einzelmaßnahmen ausgehen, mit welchen Rückwirkungen auf andere ökonomische Größen zu rechnen ist und wo deshalb zusätzlicher Handlungsbedarf entstehen könnte.

Die Ergebnisse des ersten Arbeitsschrittes stellen also eine Art „Instrumentenkasten“ dar. In einem zweiten Arbeitsschritt wurden dann einzelne Maßnahmen zu Strategiebündeln zusammengefasst und simultan durchgespielt.

<sup>1</sup> Vgl. Klauder, W., Schnur, P., Zika, G. (1996): Strategien für mehr Beschäftigung, IAB-Kurzbericht 7/1996, Nürnberg und Klauder, W., Schnur, P., Zika, G. (1996): Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht 5/1996, Nürnberg.

<sup>2</sup> Vgl. Eichhorst, W., Walwei, U. (2004): Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich – Problemlagen und Reformoptionen. In: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, im Erscheinen.

Die im Strategiebündel vorgeschlagenen Maßnahmen könnten auch heute noch einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation leisten. Da die in den Simulationen ermittelten Wirkungszusammenhänge auf Wachstum, Beschäftigung, Staatshaushalt und Preise zeitinvariant sein dürften, werden im folgenden die Vorschläge des IAB-Strategiebündels nochmals kurz skizziert und aus heutiger Sicht bewertet.

### Das IAB-Strategiebündel

Zur Erinnerung sei die Kernaussage der im Sommer 1996 vorgelegten Studie zitiert: „Zum raschen, deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit und der gleichzeitigen Erreichung der übrigen wirtschaftspolitischen Ziele einschließlich der Maastricht-Verschuldungskriterien in einer überschaubaren Frist bedarf es eines mittelfristig angelegten Strategiebündels, das von Staat und Tarifvertragsparteien gemeinsam getragen wird und allen Wirtschaftsakteuren Vertrauen in den Erfolg und damit in die Zukunft vermittelt.“

Die Studie zeigt, dass ein wichtiger Beitrag von den Tarifparteien zu leisten sei. Sie hätten zuallererst die Aufgabe, ihre Lohn- und Arbeitszeitpolitik am Beschäftigungsziel zu orientieren. Gefordert wurde eine längerfristig zurückhaltende Tarifpolitik bei den Löhnen, deren Anstieg zunächst hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben und diesen auch später nicht überschreiten sollte. Als unverzichtbarer Bestandteil des Strategiebündels wurde auch eine Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen angesehen.

Die Simulationsergebnisse machten darüber hinaus deutlich, dass es kurzfristig unmöglich ist, einen höheren Beschäftigungsstand und angemessenes Wirtschaftswachstum zu erreichen, wenn bei ungünstiger Konjunktur- und Arbeitsmarktlage der Konsolidierung des Staatshaushaltes Vorrang eingeräumt wird. Mittel- und längerfristig käme der staatlichen Politik bei der Umsetzung des Strategiebündels außerdem die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen für den Ar-

beitsmarkt zu verbessern. Neben vertrauensbildenden Beschlüssen zu einer zeitverzögerten Konsolidierung des Staatshaushalts wären Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten geboten, um einerseits Sozialversicherungsbeiträge und direkte Steuern senken und andererseits öffentliche Investitionen erhöhen zu können.

Betont wurde immer wieder, dass in Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems ein einzelnes Instrument völlig überfordert wäre. Außerdem wurde gezeigt, dass jede Maßnahme Vor- und Nachteile hat, sowohl hinsichtlich der zeitlichen Reaktionsmuster als auch hinsichtlich der Rück- und Nebenwirkungen (vgl. *Übersicht*). Deshalb ließen sich nur mit einem aufeinander abgestimmten Bündel von Einzelmaßnahmen die Nachteile jeweils annähernd ausgleichen. Wichtig für die Akzeptanz jedes beschäftigungspolitischen Vorschlages bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren sei außerdem, dass die Verteilung von Vor- und Nachteilen von allen als „gerecht“ empfunden werden kann.

Um dauerhaft an Wachstumsdynamik zu gewinnen, wurden neben den hauptsächlich kurzfristig wirkenden Maßnahmen

auf der Nachfrageseite aber auch Strukturereformen angemahnt. Ohne Strukturereformen kann Deutschland seine Position im internationalen Wettbewerb nicht halten, ist doch in einer sich ständig wandelnden Welt unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und bei offenen Grenzen letztlich die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft entscheidend.

### Was ist aus heutiger Sicht von den IAB-Vorschlägen zu halten?

Für eine Bewertung aus heutiger Sicht wird zunächst die Entwicklung der wesentlichen Elemente des IAB-Strategiebündels aufgezeigt, nämlich der Lohn-, Arbeitszeit- und Fiskalpolitik.

#### Lohnpolitik

Wie bereits erwähnt, hätte der Hauptbeitrag für eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage von den Tarifparteien kommen müssen, die Ihre Lohn- und Arbeitszeitpolitik mehr am Beschäftigungsziel hätten ausrichten müssen.

Zur Beantwortung der Frage, inwieweit die Lohnabschlüsse in der Vergangenheit beschäftigungsförderlich waren oder

### Der Instrumentenkasten und seine Wirkung

		Politikstrategien			
		Arbeitszeitverkürzung	Lohnzurückhaltung	Steuer- und Abgabensenkung, Ausgaben-erhöhung	Steuer- und Abgabenerhöhung, Ausgaben-senkung
Wirkung auf:	Beschäftigung	<b>+</b> schnell greifend (bei einmaliger Verkürzung im Zeitverlauf abnehmend)	<b>+</b> langsam anlaufend (bei längerfristiger Zurückhaltung beachtlich)	<b>+</b>	<b>-</b>
	Wirtschaftswachstum	<b>-</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
	Inflationsrate	<b>-</b>	<b>+</b>	meist <b>+</b>	meist <b>-</b>
	Finanzierungssaldo des Staates	<b>+</b>	<b>-</b>	<b>-</b> im Zeitverlauf abnehmend	<b>+</b> im Zeitverlauf abnehmend

nicht, wird üblicherweise der Reallohn herangezogen. Gegenstand der Tarifverhandlungen sind jedoch die Nominallöhne. Der Reallohn ergibt sich erst durch die Preisbereinigung der Nominallöhne. Aus geringen Nominallöhnerhöhungen resultieren daher nicht automatisch auch niedrige Realloohnerhöhungen. Geben die Unternehmen beispielsweise die aus geringen Nominallohnabschlüssen resultierenden Kostenvorteile über die Preise an die Konsumenten weiter, ergibt sich eine niedrige Inflationsrate und die Reallöhne steigen trotz niedriger Nominallohnabschlüsse.

Dieser Fall ist in Deutschland eingetreten. Deutschland war in den letzten Jahren durch ein sehr geringes Wirtschaftswachstum geprägt, so dass auf den Gütermärkten seit Jahren eine hohe Wettbewerbsintensität herrschte. Dadurch waren die Unternehmen gezwungen, ihre Kostenvorteile unmittelbar über die Preise weiterzugeben. Dies führte dazu, dass Deutschland in einer internationalen Studie, die 19 OECD-Staaten vergleicht,<sup>3</sup> bei der Reallohnentwicklung im Mittelfeld liegt, obwohl nur 3 Länder (Frankreich, Kanada und Japan) von 1991 bis 2003 eine niedrigere Nominallohnentwicklung zu verzeichnen hatten als Deutschland.

Entscheidend für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft sind letztendlich die nominalen Lohnstückkosten, also die Relation von Nominallohn- und realer Produktivitätsentwicklung. Die nominalen Lohnstückkosten auf Stundenbasis stiegen zwar von 1996 bis 2003 um durchschnittlich knapp 0,3% pro Jahr. Der Anstieg liegt aber deutlich niedriger als der Anstieg der durchschnittlichen Lohnstückkosten in der Eurozone.<sup>4</sup> Die Nominallohnsteigerungen verursachten in Deutschland also keinen Kostendruck.

Das Verhältnis von Reallohn- zu Produktivitätsentwicklung beschreibt den Umfang der Lohnzurückhaltung. Die realen Lohnstückkosten sanken in Deutschland zwischen 1996 und 2003 um durchschnittlich jährlich knapp 0,4%. Die Lohnpolitik der Tarifparteien hat somit einen eher moderaten Kurs gehalten. Aufgrund der geschilderten Preisentwicklung hat sich dies jedoch nicht in

vollem Umfang auch in entsprechend niedrigen Reallohnsteigerungen niedergeschlagen.

Die Wirkungen der Lohnpolitik der letzten Jahre unterstreichen somit die Notwendigkeit eines Strategiebündels, da offensichtlich ein einzelnes Instrument mit der Lösung der Arbeitsmarktprobleme überfordert ist. Ohne Wachstum fördernde Maßnahmen, die insbesondere auch die Binnennachfrage stärken und damit die Wettbewerbssituation auf den Gütermärkten entschärfen, kann eine zurückhaltende Lohnpolitik mit Lohnabschlüssen unterhalb des Produktivitätswachstums nicht die gewünschten positiven Effekte auf dem Arbeitsmarkt erzielen.

### *Arbeitszeitpolitik*

Bei der Arbeitszeitpolitik<sup>5</sup> war weder auf Seiten der Arbeitgeber noch auf Seiten der Arbeitnehmer selbst eine größere Bereitschaft zu erkennen, das Beschäftigungsziel mit Arbeitszeitverkürzungen in kostengünstiger und reversibler Form zu verfolgen.<sup>6</sup> Stattdessen stand in den letzten Jahren vor allem die Flexibilisierung der Arbeitszeit im Mittelpunkt. Arbeitszeitflexibilisierung führt zunächst dazu, dass die Arbeitgeber einerseits für Auslastungsspitzen weniger Personal vorrätig halten bzw. Überstunden nicht mehr extra bezahlen müssen. Andererseits werden bei zu geringer Kapazitätsauslastung die Leerzeiten von Mensch und Maschine gesenkt, was insgesamt die Produktivität steigert. Für sich alleine genommen dürfte damit die Arbeitszeitflexibilisierung nicht geeignet sein, in der kurzen Frist positive Beschäftigungseffekte zu erzielen. In der längeren Frist dürfte die Flexibilisierung allerdings die Beschäftigung durchaus steigern, wenn Arbeitgeber die geringeren Arbeitskosten zu Preissenkungen verwenden und damit die Nachfrage anregen.

In letzter Zeit wird vermehrt die Verlängerung der Arbeitszeit gefordert. Bisweilen wurde sie sogar schon durchgesetzt, wie in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Dies ist für Beschäftigung nicht förderlich – zumindest in der kurzen Frist. Wird die Arbeitszeit verlängert, benötigt ja das Unternehmen für die gleiche Produktionsmenge weniger Personen, so dass es zu weniger Neueinstellungen bzw. zu Entlassungen kommen muss.

In der längeren Frist kann sich zwar mehr Beschäftigung in Stunden und Köpfen ergeben, wenn man durch eine Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich kostengünstiger produzieren kann, die Preise gesenkt und die Produktion hochgefahren werden können. Zu einer Produktionsausweitung wird es allerdings nur dann kommen, wenn aufgrund der Preissenkung das Unternehmen Wettbewerbsvorteile gegenüber direkten Konkurrenten erzielt oder die Nachfrage nach seinen Gütern und Dienstleistungen zunimmt. Bei einer generellen Arbeitszeitverlängerung können jedoch nur die Unternehmen einen Vorsprung erreichen, die im internationalen Wettbewerb stehen. Wer nur auf dem inländischen Markt agiert, geht leer aus, weil auch die Konkurrenz von der Arbeitszeitverlängerung profitiert. Solche Unternehmen können ihre Produktion nur dann ausweiten, wenn die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen insgesamt zunimmt. Hierzu bedarf es einer steigenden kaufkräftigen inländischen Nachfrage – entweder über höhere Einkommen oder einen Rückgang der Sparneigung.

Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass über kurz oder lang die internationale Konkurrenz ebenfalls Maßnahmen zur Kostensenkung ergreifen dürfte, wenn sich ihre Marktposition verschlechtert. Damit wür-

<sup>3</sup> Verglichen wurden die Mitgliedsstaaten der EU15 sowie USA, Kanada, Norwegen und Japan. Die Datenbasis ist die Ameco-Datenbank der Europäischen Kommission. Vgl. WSIMitt 8/2004, S.438

<sup>4</sup> vgl. WSIMitt 8/2004, S.440

<sup>5</sup> vgl. hierzu auch Spitznagel, E./Wanger, S (2004): Mit längeren Arbeitszeiten aus der Beschäftigungskrise?, IAB-Kurzbericht 10/2004, Nürnberg

<sup>6</sup> Zwar wurde die Teilzeitbeschäftigung ausgeweitet, allerdings hauptsächlich im Bereich der geringfügigen Beschäftigung und weniger die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung. Auch die bezahlten Überstunden wurden nicht – wie im Strategiebündel vorgeschlagen – verringert, sondern erhöht.

den die zunächst eroberten Marktanteile der international tätigen Unternehmen und deren Beschäftigungsgewinne im Zeitablauf wieder schrumpfen.

### Fiskalpolitik

Zur Unterstützung einer beschäftigungsfreundlichen Tarifpolitik wurde im Strategiebündel die Senkung von direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen vorgeschlagen. Außerdem sollten die öffentlichen Investitionen erhöht werden. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen wurden Umschichtungen in den Haushalten unterstellt und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erst zeitverzögert angestrebt.

Tatsächlich wurde 2000 eine große Steuerreform verabschiedet, die Unternehmen und Arbeitnehmer milliarden-schwere Entlastungen bringen sollte. Allerdings zeigte sich im nachhinein ein Konstruktionsfehler bei der Unternehmensbesteuerung, der vor allem bei den Kommunen Steuerausfälle in Milliardenhöhe zur Folge hatte. Darüber hinaus mussten Bund und Länder in den letzten Jahren aufgrund der anhaltenden Wachstumsschwäche nicht erwartete Einnahmehinwände in ähnlicher Größenordnung hinnehmen. Dies führte in der Folgezeit zu immer stärkeren Sparbemühungen seitens der Kommunen, der Länder und des Bundes. Nachdem bei den gesetzlich vorgeschriebenen Transferzahlungen kaum gespart werden konnte, wurde der Rotstift vor allem bei den öffentlichen Investitionen und beim Personal angesetzt. So hat man Sondergratifikationen gekürzt und die wöchentliche Arbeitszeit bei den Beamten verlängert, mit dem Ziel, Beschäftigung im öffentlichen Sektor abzubauen. Damit wirkte die Fiskalpolitik alles in allem eher pro- als antizyklisch.<sup>7</sup>

Das Regierungshandeln erstreckte sich in den letzten Jahren aber auch auf andere Felder. So verabschiedete die Regierung Strukturereformen wie die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kom-

mission und die Novellierung der Handwerksordnung. Dadurch sollte die wirtschaftliche Dynamik und die Arbeitsmarktpflege verbessert werden. Dabei kann es jedoch – wenn die bisherigen Nutznießer der Regulierung plötzlich mit verschärftem Wettbewerb konfrontiert werden – zum so genannten „J-Kurven-Effekt“ kommen: Am Anfang brechen die wirtschaftlichen Aktivitäten im bisher geschützten Bereich ein. Wenn wegen schwacher Wirtschaftsdynamik gleichzeitig in anderen Bereichen nicht ausreichend Beschäftigung aufgebaut werden kann, sind bei Strukturereformen kurzfristig eher negative Beschäftigungseffekte zu erwarten. Positive Wirkungen des Wettbewerbs entfalten sich aber erst nach und nach. Anfänglich negative Beschäftigungseffekte tragen außerdem zur zusätzlichen Verunsicherung von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden bei.

### Fazit

Rückblickend waren die Rahmenbedingungen für die Ökonomie in den letzten Jahren äußerst schwierig, was 1996 auch vom IAB in dieser Form nicht vorhergesehen worden war. Wiedervereinigungsfolgen, 11. September sowie Kriege in Afghanistan und im Irak dämpften die konjunkturelle Entwicklung und machten Erfolge am Arbeitsmarkt generell schwer. Unmöglich werden sie, zumindest in der kurzen Frist, wenn hauptsächlich die Verbesserung der Angebotsbedingungen durch Strukturereformen im Mittelpunkt des Handelns steht und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage vernachlässigt wird.

Der moderate Anstieg der Nettolöhne, die Sparbemühungen der öffentlichen Hand und die wachsende Verunsicherung weiter Teile der Bevölkerung führten zu einer ausgeprägten Schwächung der Binnennachfrage. Es kam zu Absatzeinbußen. Auch die Absatzerwartungen der Unternehmen wurden gedämpft, was wiederum die privaten Investitionen negativ beeinflusste. Die Unternehmen reagierten darauf mit Kosteneinsparungen in Form niedrigerer Löhne oder einer Arbeitszeitverlängerung. Wegen der schwachen Wirtschaftsdynamik blieben beim Staat die Steuereinnahmen hinter

den Erwartungen (Steuerschätzungen) zurück, worauf der Staat mit Ausgabenkürzungen reagierte.

Diese Spirale eines kumulativen Prozesses nach unten gilt es schnellstmöglich zu durchbrechen. Die im Strategiebündel vorgeschlagenen Maßnahmen könnten hierzu u.E. auch heute noch einen entscheidenden Beitrag leisten. Jedoch sollten die damals genannten Quantitäten mit Vorsicht interpretiert werden. Sie liefern letztlich nur Hinweise, ob mit eher großen oder kleinen Effekten zu rechnen ist, welche Vor- und Nachteile die einzelnen Maßnahmen haben und wie schnell und wie nachhaltig die Maßnahmen wirken.

Zentrale Voraussetzung für einen beschäftigungspolitischen Erfolg auf kurze und mittlere Sicht ist ein angebots- und nachfrageorientierter Policy-Mix aus Elementen der Fiskal- und Tarifpolitik. Er müsste die einzelnen Instrumente so kombinieren, dass eine dauerhafte Verbesserung der Beschäftigungssituation erreicht wird ohne andere wirtschaftspolitische Ziele (wie Preisstabilität, Staatsverschuldung) zu sehr zu beeinträchtigen. Dass dies nicht unmöglich ist, zeigte das IAB mit seinem Strategiebündel von 1996.

Eine auf diesem Weg erreichbare Verbesserung der Beschäftigungssituation würde die Akzeptanz, die Durchsetzbarkeit und nicht zuletzt auch die Finanzierbarkeit struktureller Reformen erleichtern. Alle Untersuchungen belegen: Die Gesamtzahl der Arbeitsplätze wird längerfristig um so höher sein, je weniger Beharrungstendenzen und Abwehrstrategien vorherrschen, je weniger alte Arbeitsplätze subventioniert und vor Konkurrenz geschützt werden und je offensiver, anpassungsbereiter und schneller der nötige Strukturwandel mit Flexibilität, Innovationen und Investitionen vorangetrieben wird, insbesondere in Bildung und Forschung.

Daneben ist, um Deutschland wieder handlungsfähig zu machen und das Vertrauen in die Politik zurück zu gewinnen, eine grundlegende Neuordnung der föderalen Struktur notwendig. Die derzeit vermischten Zuständigkeiten, die schwerfälligen Entscheidungsprozesse und eine überbordende Bürokratie lähmen Politik und Staat. Es bleibt zu hoffen, dass die Kommission von Bundes-

<sup>7</sup> Vgl. hierzu auch Klauder, W. (2003): Sind die Einwände gegen eine antizyklische Finanzpolitik stichhaltig?, Wirtschaftsdienst Nr. 9, S. 572-581, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), Hamburg.

rat und Bundestag zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung schnell zu Erfolgen führt und klare, möglichst getrennte und transparente Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zum Ergebnis hat.

Bei der Realisierung des Policy-Mix sind kreative Lösungen, Solidaritätsbewusstsein und Kompromissbereitschaft gefragt. Unabdingbare Voraussetzung für einen Erfolg in kurzer wie in langer Sicht ist der Wille zum gemeinsamen Handeln. Wichtig für die Akzeptanz aller Maßnahmen ist, dass die Verteilung von Vor- und Nachteilen von allen als „gerecht“ empfunden wird. In dieser Frage scheinen sich allerdings die Fronten zwischen den Arbeitsmarktakteuren in jüngster Zeit wieder zu verhärten.

## Literatur

*Beckmann, P. (2003):* EU-Beschäftigungsquote: Auch richtige Zahlen können in die Irre führen. IAB-Kurzbericht 11/2003, Nürnberg.

*Eichhorst, W., Walwei, U. (2004):* Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich – Problemlagen und Reformoptionen. In: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, im Erscheinen.

*Fitzenberger, B., Franz, W. (1998):* Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur und Lastverteilung der Arbeitslosigkeit: eine ökonomische Analyse für Westdeutschland in: B. Gahlen, H. Hesse, H. J. Ramser (Hrsg.), Verteilungsprobleme der Gegenwart, Diagnose und Therapie, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 47-79.

*Franz, W. (2001):* Neues von der NAIRU?, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 221, S. 256-284.

*Hirschel, D (2004):* Lohnzurückhaltung und Beschäftigung im internationalen Vergleich, WSI Mitteilungen 8/2004, S.435-442.

*Klauder, W. (2003):* Sind die Einwände gegen eine antizyklische Finanzpolitik stichhaltig?, Wirtschaftsdienst Nr. 9, S. 572-581, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), Hamburg.

*Klauder, W., Schnur, P., Zika, G. (1996a):* Strategien für mehr Beschäftigung, IAB-Kurzbericht 7/1996, Nürnberg.

*Klauder, W., Schnur, P., Zika, G. (1996b):* Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht 5/1996, Nürnberg.

*Franz, W. (2003):* Arbeitsmarktökonomik, 5. Auflage, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg.

*Koller, B., Bach, H.-U., Brixy, U. (2003):* Ältere ab 55 Jahren – Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. IAB-Werkstattbericht 5/2003, Nürnberg.

*Rode, R. (2004):* Die neuen deutschen Länder. Fast 15 Jahre und kein Wirtschaftswunder. Deutsche und europäische Lernlektion?, Hallenser IB-Papier 4, Halle.

*Spitznagel, E., Wanger, S. (2004):* Mit längeren Arbeitszeiten aus der Beschäftigungskrise?, IAB-Kurzbericht 10/2004, Nürnberg.

*Zika, G. (1999):* Lohnzurückhaltung, Fiskus und Arbeitsmarkt, IAB-Werkstattbericht 13/1999, Nürnberg.

## Impressum

### IAB Kurzbericht

Nr. 14 / 14.10.2004

### Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

### Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

### Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

### Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

### Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
D-90327 Nürnberg  
telefonisch: 0911/179-3025  
online: [www.iab.de](http://www.iab.de)

### IAB im Internet:

<http://www.iab.de>  
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

### Rückfragen zum Inhalt an

Peter Schnur, Tel. 0911/179-3071,  
Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083,  
Dr. Gerd Zika, Tel. 0911/179-3072  
oder e-Mail: [vorname.name@iab.de](mailto:vorname.name@iab.de)

ISSN 0942-167X