

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Wirtschafts- und Tarifpolitik

07/01 – 18.10.01

Offensive Strategien für mehr Wachstum und Beschäftigung

**Vorschläge
des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)
für einen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen
Strategiewechsel**

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abt. Wirtschafts- und Tarifpolitik

Verantwortlich: Henriette-Herz-Platz 2
Heinz Putzhammer 10178 Berlin

Rückfragen an:
Dr. Wolfgang Scheremet
Dr. Hartmut Tofaute
Telefon: 0 30/2 40 60 727
Telefax: 0 30/2 40 60 218

Die Ausarbeitung beruht auf einer von Klaus Bartsch im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellten Kurzstudie:

„Aktualisierte und erweiterte Simulationen zu den makroökonomischen Effekten konkurrierender zins-, fiskal- und lohnpolitischer Konzepte der Tarifparteien im Rahmen des Bündnisses für Arbeit“

Rotenburg/Wümme, August 2001

Inhaltsverzeichnis

0 Einleitung

1 Eckwerte der einzelnen Szenarien

- 1.1 Das Basisszenario
- 1.2 Die Arbeitgeberszenarien
- 1.3 Die Gewerkschaftsszenarien

2 Die Ergebnisse der Szenarien

- 2.1 Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick
- 2.2 Das Basisszenario
- 2.3 Die Arbeitgeberszenarien: Mit defensiven Instrumenten Wachstumsschwäche konservieren
- 2.4 Die Gewerkschaftsszenarien: Mittelfristige Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf unter 3 Millionen

3 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zur Überwindung der Beschäftigungskrise

4 Wichtige wirtschaftspolitische Ansatzpunkte im Einzelnen

- 4.1 Öffentliche Investitionen für eine moderne Infrastruktur
- 4.2 Differenzierte und investive Arbeitszeitpolitik
- 4.3 Innovatives Wirtschaften für zukunftsfähige Beschäftigungsfelder
- 4.4 Wachstumsmärkte der Zukunft entwickeln
- 4.5 Qualität von Bildung und Ausbildung verbessern
- 4.6 Integrationschancen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik verbessern

0 Einleitung

Auch wenn im Jahr 2000 viele Arbeitslose einen neuen Arbeitsplatz fanden und die Arbeitslosenquote sank, bleibt die unerträglich hohe Arbeitslosigkeit das am weitesten verfehlt Ziel der Wirtschaftspolitik in Deutschland. Das Fatale aber ist, dass bereits zu Beginn des Jahres 2001 der Aufschwung auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu Ende ging und die Arbeitslosigkeit inzwischen wieder steigt. Die Vorschläge, mit denen die Arbeitgeberverbände und eine große Mehrheit der deutschen Wirtschaftswissenschaft sowie Teile der Politik der Arbeitslosigkeit begegnen wollen, sind nicht neu: Lohnsenkung, Sozialabbau, Abschaffung des Flächentarifvertrages und vieles mehr. Es sind dieselben Instrumente, die seit Anfang der 80er Jahre immer wieder propagiert werden und mit denen ebenso lange eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage beschworen wird. Das primäre Ziel dieser Politik war dabei immer eine Umverteilung zu Lasten der abhängig Beschäftigten.

Obwohl viele dieser Vorschläge bereits umgesetzt wurden, verbesserte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt in einer mittelfristigen Perspektive nicht. Die zweite Hälfte der 90er Jahre war vielmehr die wirtschaftlich schwächste Wachstumsphase in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Das Wirtschaftswachstum betrug im Zeitraum von 1993 bis 2000 lediglich 1,8 % und die Arbeitslosigkeit lag in Westdeutschland am Ende des Jahrzehnts um fast eine Million über dem Niveau zu Beginn. **Die 90er Jahre waren damit für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ein verlorenes Jahrzehnt.**

Den althergebrachten Instrumenten hat der DGB die im DGB-Grundsatzprogramm von 1996 beschriebene langfristige **sozial-ökologische Reformstrategie** gegenübergestellt, mit der ein Durchbruch auf dem deutschen Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum sowie der Umweltschutz in Einklang gebracht werden können.

Aufgrund in sich stimmiger und schlüssiger Erkenntnisse über ökonomische Zusammenhänge hatte der DGB zusammen mit der Hans-Böckler-Stiftung im Jahr 2000 erstmalig Szenarien erarbeitet, in denen nachgewiesen wurde, dass die „Schallmauer“ von 3 Millionen Arbeitslosen bis zum Jahre 2005 durch die politische Umsetzung einer offensiven und auf Expansion ausgerichteten Politik nach unten durchbrochen werden kann. Bei den hier vorgestellten Berechnungen handelt es sich um eine Aktualisierung und eine Anpassung an die veränderten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen der damals durchgeführten Simulationen.¹

¹ Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf einer Arbeit von **Klaus Bartsch**, „Aktualisierte und erweiterte Simulationen zu den makroökonomischen Effekten konkurrierender zins-, fiskal- und lohnpolitischer Konzepte der Tarifparteien im Rahmen des Bündnis für Arbeit“, Gutachten im Auftrag des DGB, der IG-Metall, der IG BCE und der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin 2001.

Die Szenarien zeigen, dass mit einer angemessenen Wirtschaftspolitik der Wachstumspfad verstetigt und damit die Grundlage für die erforderlichen Beschäftigungsimpulse geschaffen werden können, um die Arbeitslosigkeit in Deutschland nachhaltig zu reduzieren.

Dazu gehören:

1. eine Geldpolitik, die die konjunkturelle Dynamik stärker berücksichtigt, ohne vom Ziel der Preisstabilität abrücken zu müssen;
2. eine Zunahme der öffentlichen Investitionen, wie sie in entwickelten Volkswirtschaften üblich ist;
3. eine innovative Arbeitszeitpolitik sowie
4. eine ausgewogene Verteilungspolitik.

Eine elementare Selbstverständlichkeit muss allerdings zunächst sein, dass die Wirtschaftspolitik dazu beiträgt, die aktuelle Konjunkturschwäche zu überwinden. Dies bedeutet, dass die Finanzpolitik die konjunkturell bedingten Einnahmenschwäche bzw. Mehrausgaben nicht zum Anlass für Kürzungen an anderer Stelle nimmt, um einen Anstieg der öffentlichen Defizite zu begrenzen. Vielmehr müssen die automatischen Stabilisatoren voll zum Tragen kommen. Die notwendige Konsolidierung kann dann im Aufschwung erfolgen. Ebenso ist eine weitere Lockerung der geldpolitischen Zügel unabdinglich, um die europäischen Volkswirtschaften vor weiteren Schäden zu bewahren.

Offensive Strategien für mehr Wachstum und Beschäftigung

Beschäftigungspolitische Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Der DGB und seine Gewerkschaften sehen die **Notwendigkeit einer grundlegenden Wende der Wirtschaftspolitik** als unverzichtbare Bedingung an, um die Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu lösen. Die Setzung anderer wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen und die gemeinsamen Anstrengungen von Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften im Rahmen des Bündnisses für Arbeit bieten dafür eine gute Grundlage. Bei einer konsequenten Politik kann dann die Zahl der registrierten Arbeitslosen in den kommenden Jahren unter die 3-Millionen-Marke gedrückt werden.

Die vom DGB zusammen mit der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebene Kurzstudie - die die Effekte verschiedener wirtschaftspolitischer Programme bis zum Jahr 2006 simuliert - belegt: Das gelingt nicht im Selbstlauf, es bedarf vielmehr eines in sich stimmigen Politikkonzeptes. Allerdings wird auch deutlich, dass die Arbeitsmarktprobleme nicht von heute auf morgen gelöst werden können. Vielmehr benötigt die Politik Geduld und einen langen Atem.

In der Kurzstudie werden die folgenden Szenarien dargestellt und einander gegenübergestellt:

- Das **Basisszenario** legt die Erfahrungen der Vergangenheit zugrunde, insbesondere bei der Arbeitszeit- und Lohnentwicklung sowie in der Geld- und der Finanzpolitik. Berücksichtigt sind dabei die bis Sommer 2001 beschlossenen steuerpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung.
- Die zweite Hälfte der 90er Jahre war von einer ausgesprochenen zurückhaltenden Lohnpolitik und einer forcierten Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geprägt. Auch im Sommer 2001 will die Arbeitgeberseite die konjunkturelle Abkühlung mit Lohnstopps bzw. sogar mit Lohnsenkungen überwinden. In zwei „**Arbeitgeberszenarien**“ werden die Konsequenzen einer Fortführung der Politik der 90er Jahre mit Lohnzuwächsen unter dem kostenneutralen Verteilungsspielraum von Produktivitäts- und Preiszuwächsen und von einer strikten Einhaltung des finanzpolitischen Konsolidierungspfades dargestellt.

- Dem gegenüber stehen drei „**Gewerkschaftsszenarien**“. Sie zeigen die Wirkung einer kosten- und verteilungsneutralen – nämlich einer an der Produktivitäts- und Preisentwicklung orientierten - Lohnpolitik, von weiteren Arbeitszeitverkürzungen und zusätzlich von offensiv zur Modernisierung der Infrastruktur eingesetzten öffentlichen Investitionen. Unterstützt wird diese Politik von einer Zentralbank, die die vorhandenen Zinssenkungsspielräume bei Preisstabilität konsequent nutzt und zusätzlich die konjunkturelle Lage in ihr Entscheidungskalkül aufnimmt. Die vielfach beschworene Gefahr einer beschleunigten Geldentwertung existiert dabei nicht, denn in einer dynamisch wachsenden Wirtschaft wirken kräftige Produktivitätsgewinne und die kostendämpfenden Effekte hoher Stückzahlen einer Zunahme der Inflation entgegen.

1 Eckwerte der einzelnen Szenarien

1.1 Das Basisszenario

Im Basisszenario werden forcierte beschäftigungspolitische Instrumente nicht eingesetzt. Es entspricht vielmehr den gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Simuliert wird über den Zeitraum von 2001 bis 2006. Unterstellt werden dabei:

- ein Wachstum des Welthandelsvolumens um jahresdurchschnittlich 6,5 %, d. h. nach dem starken Anstieg des Welthandels in 2000 wird ein allmähliches Einschwenken auf den mittelfristigen Wachstumspfad angenommen;
- ein Dollarkurs von rund 2,00 DM, d. h. der Euro wertet allmählich wieder auf und die Euro/Dollar-Relation erreicht ungefähr die Parität. Die erhebliche Unterbewertung des Euro wird damit allerdings nicht ganz rückgängig gemacht.
- ein Rohölpreis von etwa 25 Dollar je Barrel;
- das Erwerbspersonenpotential geht infolge der alternden Bevölkerung um 0,4 % pro Jahr zurück: Darin enthalten ist bereits eine Arbeitsmarktkomponente, wie z. B. die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen;
- eine gleichbleibende tarifliche Arbeitszeit entsprechend der mittelfristigen Vergangenheitsentwicklung (1996 – 2000);
- ein Anstieg der nominalen Bruttolöhne von rund 3,5 % pro Jahr und die Einbeziehung der bis zum Sommer 2001 vom

Gesetzgeber beschlossenen Eckpunkte der Finanzpolitik, einschließlich der Ökosteuergesetzgebung. Die Anhebung der Steuern auf Heizöl und Erdgas sowie die eingeführte Stromsteuer werden auf die laufende Legislaturperiode beschränkt.

1.2 Die Arbeitgeberszenarien

Das Arbeitgeberszenario Nr. I

In den Arbeitgeberszenarien werden Lohnstrategien unterstellt, die Lohnzuwächse unterhalb des kostenneutralen Verteilungsspielraums aus Produktivitäts- und Preissteigerungen vorsehen.

Im Arbeitgeberszenario Nr. I wird die **Lohnentwicklung** allein an der Zuwachsrate der Produktivität von jahresdurchschnittlich etwa 2,5 % orientiert.

Einen **Reallohnanstieg**, d. h. einen über den Inflationsausgleich hinausgehenden Lohnanstieg gibt es nur bei einer Preissteigerungsrate unter 2,5 %. Die entspricht in etwa den Lohnzuwächsen je Stunde im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2000.

Das Arbeitgeberszenario Nr. II

Im Arbeitgeberszenario Nr. II bleiben die **Nominallöhne**, wie wiederholt von der Arbeitgeberseite gefordert, konstant. Die Reallöhne gehen spürbar zurück.

Beide Politikstrategien gehen allerdings wegen der geringen Lohnzuwächse mit erheblich schwächeren Steuereinnahmen und damit sehr viel höheren Defiziten im Staatshaushalt einher. Da offizielle Äußerungen aus dem Arbeitgeberlager das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts vorbehaltlos unterstützen, liegt beiden Szenarien die Annahme zugrunde, dass die öffentlichen Defizite gegenüber dem Basiszenario nicht zunehmen. Die geringeren Steuereinnahmen werden vielmehr durch Kürzungen im Sozialbereich ausgeglichen.

1.3 Die Gewerkschaftsszenarien

Der defensiven Politik der Arbeitgeber, die eine Strategie des „Gürtel enger schnallen“ verfolgt, stellen die Gewerkschaften eine offensive Politik gegenüber, die sich durch mehr Wachstum, mehr Investitionen und mehr Beschäftigung auszeichnet.

Das Gewerkschaftsszenario Nr. 1

Zusätzlich zu den unterstellten Rahmenbedingungen im Basisszenario werden im Gewerkschaftsszenario Nr. 1 noch die folgenden **Annahmen** getroffen:

- Die **Löhne** würden entsprechend dem **trendmäßigen** Anstieg der Produktivität und der Preise um nominal 4 % pro Jahr steigen. Dies entspräche der Summe aus einem jahresdurchschnittlichen Anstieg der Produktivität von 2,5 % und der Preise von 1,5 %. Die Lohnpolitik folgt damit dem Konzept der „Meinhold-Formel“. Deren Umsetzung bedeutet **Verteilungsneutralität**, d. h. die heute bestehende Verteilungsrelation zwischen Löhnen und Gewinnen bleibt unverändert. Da das Basisszenario auf der Entwicklung über einen langen Zeitraum in der Vergangenheit aufbaut und die Lohnentwicklung dementsprechend mittelfristig bereits weitgehend einer produktivitätsorientierten Politik folgte, ergeben sich durch diese Modifikation keine erheblichen quantitativen Effekte.
- Der **Anteil der „öffentlichen Investitionen“** würde schrittweise von etwa 1,6 % zu Beginn der Simulationen auf etwa 2,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ab dem Jahr 2004 steigen und folgte damit den Empfehlungen des **EU-Weißbuches**². Diese Erhöhung entspricht im Jahr 2004 in etwa 40 Mrd. DM pro Jahr. Eine forcierte Investitionstätigkeit in öffentliche Infrastruktur erfolgt in einer konzertierten Anstrengung mit den Partnerländern in der Europäischen Union, d. h. auch dort nimmt der Anteil der öffentlichen Investitionen um 0,8 Prozentpunkte zu.
- Die durchschnittliche tarifliche **Jahresarbeitszeit** würde ab 2001 entsprechend der langfristigen Durchschnittsentwicklung im Zeitraum 1960 – 1990 um 0,8 % jährlich verkürzt, nachdem sich das Tempo der Verkürzung seit Anfang der 90er Jahre verlangsamt und seit 1996/1997 praktisch zum Stillstand gekommen ist.

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert - Weißbuch“, Luxemburg 1993.

Das Gewerkschaftsszenario Nr. II

Zusätzlich zu den wirtschaftspolitischen Komponenten des Gewerkschaftsszenarios Nr. I enthält das Gewerkschaftsszenario Nr. II **eine neue Zinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB)**, die neben der Preisstabilität auch konjunktur- und wachstumspolitische Ziele verfolgt. Die Zentralbank folgt dabei einer regelgebundenen Politik, die auf einen Vorschlag des amerikanischen Ökonomen John B. Taylor zurückgeht. Bei einer derartigen Politik berücksichtigt die Zentralbank nicht nur die aktuelle Preisentwicklung, sondern auch in etwa gleichgewichtet den Auslastungsgrad der Wirtschaft (siehe Kasten).

- Die EZB orientiert ihre Zinspolitik nicht mehr nur an der beobachteten aktuellen **Preissteigerungsrate**, sondern auch an der mittelfristigen Entwicklung des **Produktionspotentials**. Diese Zinspolitik führt in dem Szenario zu im Durchschnitt etwa um einen Prozentpunkt niedrigeren Geldmarktsätzen.

Das Gewerkschaftsszenario Nr. III

Im *Gewerkschaftsszenario Nr. III* wird angenommen, dass die Quote der öffentlichen Investitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland nicht nur im Gleichklang mit den Ländern der Europäischen Union bis 2006 um etwa 0,8 Prozentpunkte steigt, sondern darüber hinaus auch der bestehende Rückstand der Investitionsquote gegenüber diesen Ländern von ebenfalls etwa 0,8 Prozentpunkten aufgeholt wird. Dies bedeutet eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen auf etwa 3,2 % des Bruttoinlandsprodukts und somit etwa eine Verdoppelung gegenüber dem gegenwärtigen Stand. Mit der in diesem Szenario europaweit erreichten Quote der öffentlichen Investitionen in Höhe von 3,2 % schließen die Länder in der Europäischen Union zu den USA auf, wo diese Quote bei etwa 3,5 % liegt.

Kasten:

Zur Taylor-Regel als Grundlage geldpolitischer Entscheidungen

Die Taylor-Regel³ stellt eine Richtschnur für eine regelgebundene Geldpolitik dar, die auf der Inflationsrate, einem gleichgewichtigen Realzinssatz und auf dem Auslastungsgrad der Volkswirtschaft basiert. Die Reaktionsfunktion der Zentralbank sollte wie folgt spezifiziert sein:

$$\begin{aligned} \text{Leitzins} &= \text{Inflationsrate} + \text{gleichgewichtiger Realzins} \\ &+ c_1 * (\text{Inflationsrate} - \text{Zielinflationrate}) \\ &+ c_2 * (\text{Auslastungsgrad} - \text{Normalauslastung}) \end{aligned}$$

Wobei der Leitzins der von der Zentralbank zu setzende Zins ist und der Auslastungsgrad die Abweichung des tatsächlichen Produktionsvolumens vom potentiell möglichen Volumen in Prozent darstellt.

Gemäß dieser Regel sollten die Leitzinsen unverändert bleiben, wenn die Inflationsrate gleich der Zielinflationrate ist und der Auslastungsgrad der Normalauslastung entspricht. Sind dagegen die Kapazitäten unterausgelastet, so sollten die Zinsen entsprechend gesenkt werden.

Wie oftmals in den Wirtschaftswissenschaften gibt es Kontroversen bei der Auswahl der Indikatoren für die Gleichung. Dies beginnt bei der Inflationsrate und endet bei der Wahl des Auslastungsgrades. Zudem treten Probleme in obiger Formulierung auf, da die Geldpolitik sowohl den „gleichgewichtigen“ Zins als auch die Normalauslastung beeinflusst. Die Politik der Gegenwart ist in diesem Fall nicht unabhängig von Fehlern in der Vergangenheit, sondern diese können sich verfestigen. Wenn beispielsweise die Geldpolitik über einen langen Zeitraum einen restriktiven Kurs fährt und damit den Realzins nach oben zieht, wird dieser Kurs auch weiter verfolgt, da nun der höhere Realzins in die Taylor-Regel eingeht. Für die Simulationen wurde deshalb die Taylor-Regel geringfügig modifiziert:

$$\begin{aligned} \text{Leitzins} &= \text{Zielinflationrate [1,5]} \\ &+ \text{durchschnittliche Wachstumsrate des} \\ &\quad \text{Produktionspotentials} \\ &- \text{durchschnittliche Differenz zwischen lang-} \\ &\quad \text{und kurzfristigen Zinsen [1,5]} \\ &+ c_1 * (\text{Inflationsrate} - \text{Zielinflationrate [1,5]}) \\ &+ c_2 * (\text{Auslastungsgrad} - \text{Normalauslastung [100]}) \end{aligned}$$

Die Modifikation beruht auf der Annahme, dass die Summe aus Zielinflationrate und durchschnittlichem Wachstum über einen längeren Zeitraum dem gleichgewichtigen Nominalzinssatz entspricht. Um von den langfristigen (Kapitalmarktzinsen) Zinsen zu den Leitzinsen zu gelangen, muss zudem noch die entsprechende Zinsdifferenz berücksichtigt werden. In den eckigen Klammern stehen dabei die in den Simulationen angenommenen Werte. Die nicht gesetzten Werte werden im Modell bestimmt. Die Koeffizienten c_1 und c_2 werden auf 0,5 gesetzt. Das heißt, die Zentralbank gewichtet Abweichungen von der Zielinflationrate gleich wie konjunkturelle Schwankungen des Auslastungsgrades.

³ Vgl. John B. Taylor, Discretion versus Policy Rules in Practice, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, (1993); S. 95 - 214.

2 Die Ergebnisse der Szenarien

2.1 Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick

- **Tabelle 1** zeigt die Eckdaten der Wirtschaftsentwicklung in den Arbeitgeberszenarien im Jahr 2006 als Abweichung vom Basisszenario.
- In **Tabelle 2** werden die Eckdaten der Wirtschaftsentwicklung für die Gewerkschaftsszenarien dargestellt. Hier zeigt sich, dass die offensiven Strategien der Gewerkschaften nicht nur die kräftigsten Wachstums-, sondern auch die stärksten Beschäftigungseffekte bringen.

Die **Zusammenfassung im Schaubild 1** zeigt: Nur mit den gewerkschaftlichen Politikstrategien kann die Beschäftigung wirksam ausgebaut und die Arbeitslosigkeit nachhaltig reduziert werden.

Tabelle 1: Die Arbeitgeberszenarien:
Eckdaten der Wirtschaftsentwicklung

	Stand 2000	Szenarien im Jahre 2006		
		Basis-Szenario	Arbeitgeberszenarien	
			Nr. I	Nr. II
Erwerbstätige in 1.000	38.706	38.513	38.413	38.497
Arbeitslose in 1.000	3.889	3.693	3.742	3.683
in %	9,2	8,3	8,9	8,7
Reales BSP: in Mrd. DM	3.850	4.204	4.183	4.159
Zuwachs in %		9,2 %	8,6	8,0
Inflation ¹⁾	1,9	3,2	2,4	1,4
Defizitquote ²⁾	+ 1,5 ³⁾	-0,6	-0,6	-0,6

1) durchschnittliche Wachstumsrate in %.
2) staatliche Neuverschuldung in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2006.
3) Sonderentwicklung wegen Überschuss durch UMTS-Einnahmen.

Tabelle 2: Die Gewerkschaftsszenarien:
Eckdaten der Wirtschaftsentwicklung

	Stand 2000	Szenarien im Jahre 2006			
		Basis-Szenario	Gewerkschaftsszenarien		
			Nr. I	Nr. II	Nr. III
Erwerbstätige in 1.000	38.706	38.513	39.204	39.862	40.342
Arbeitslose in 1.000	3.889	3.693	3.305	2.938	2.683
in %	9,2	8,3	7,8	6,9	6,2
Reales BSP: in Mrd. DM	3.850	4.204	4.267	4.334	4.399
Zuwachs in %		9,2	10,8	12,6	14,3
Inflation ¹⁾	1,9	3,2	3,2	3,2	3,3
Defizitquote ²⁾	+ 1,5 ³⁾	-0,6	-1,9	0,0	-0,6

1) durchschnittliche Wachstumsrate in %.
2) staatliche Neuverschuldung in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2006.
3) Sonderentwicklung wegen Überschuss durch UMTS-Einnahmen.

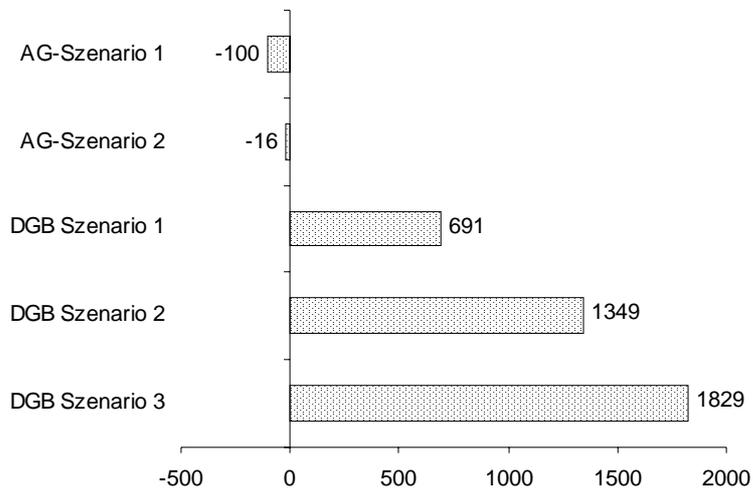
Schaubild 1:

**Von Gewerkschaften vorgeschlagener Strategiewechsel
bringt Entlastung für den Arbeitsmarkt**

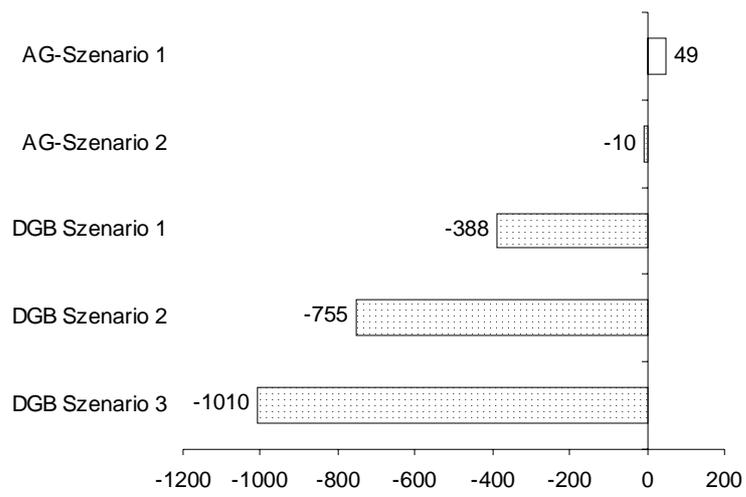
Szenarien im Vergleich

– Abweichung gegenüber Basisszenario in 1.000 Personen bis zum
Jahre 2006 –

Zahl der Erwerbstätigen



Zahl der Arbeitslosen



2.2 Das Basisszenario

Ohne den forcierten Einsatz beschäftigungspolitischer Instrumente, d. h. mit den derzeitigen Politikeinstellungen und unter der Voraussetzung der getroffenen Modellannahmen, lässt sich die Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren nicht wirksam bekämpfen. Die Zahl der Erwerbstätigen bleibt weitgehend unverändert. Zwar sinkt die Arbeitslosigkeit von 3,889 Millionen im Jahr 2000 auf 3,693 Millionen im Jahr 2006, also um knapp 200 000 Personen. Diese Verringerung geht aber auf einen Rückzug in die stille Reserve und auf einen demographisch bedingten Rückgang der Erwerbspersonenzahl zurück.

2.3 Die Arbeitgeberszenarien: Mit defensiven Instrumenten Wachstumsschwäche konservieren

In die Arbeitgeberszenarien flossen die im Frühjahr und im Sommer 2001 geäußerten wirtschaftspolitischen Vorstellungen und Empfehlungen der Arbeitgeber ein. Diese umfassen eine nicht verteilungsneutrale Lohnentwicklung mit Lohnzuwächsen deutlich unterhalb des vorhandenen und kostenneutralen Verteilungsspielraumes. Im Arbeitgeberszenario I nehmen die **nominalen** Löhne je Beschäftigten nur im Umfang der **realen** Produktivität – also um rund 2,5 % – zu. In einer zweiten Variante bleiben die nominalen Löhne sogar völlig konstant.

Diese Politik hat für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland eine Reihe von Konsequenzen. Zwar nimmt in den beiden Arbeitgeberszenarien die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft spürbar zu, was sich in einem höheren Außenbeitrag widerspiegelt. Die Binnenkonjunktur wird dadurch aber belastet, da wegen der gering steigenden Arbeitseinkommen der private Verbrauch nur schwach steigt.

Das deutlich geringere Nominallohnaufkommen reduziert die Besteuerungsbasis erheblich. Ein annähernd ausgeglichener Staatshaushalt am Ende der Simulationsperiode kann daher nur bei einer deutlichen Rückführung der öffentlichen Ausgaben erreicht werden. Auch diese Maßnahmen gehen zu Lasten der Binnenkonjunktur.

Alles zusammen dämpft die wirtschaftlichen Wachstumskräfte spürbar. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum ist mit 8,9 % im Arbeitgeberszenario I bzw. 8,3 % im Arbeitgeberszenario II noch geringer als im Basisszenario (9,5 %) und der Abbau der Arbeitslosigkeit kommt nicht voran (Tabelle 1 und Schaubild 1).

2.4 Die Gewerkschaftsszenarien: Mittelfristige Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf unter 3 Millionen

Die Wachstumsperspektiven sind in den Gewerkschaftsszenarien deutlich günstiger als im Basisszenario. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** ist beim Gewerkschaftsszenario I um fast 63 Mrd. DM oder 1,5 % und beim Gewerkschaftsszenario II um knapp 130 Mrd. DM oder 3 % höher als bei unveränderten Politikinstrumenten (Basisszenario).

Die Gewerkschaftsszenarien sind damit weitaus erfolgreicher. Folgt man einem Strategiebündel, das dem Gewerkschaftsszenario I zugrunde liegt, so könnten bis zum Jahre 2006 **zusätzlich** zu den Arbeitmarkteffekten des Basisszenarios:

- **weitere 700.000 Menschen Arbeit finden und**
- **damit ein Abbau der Arbeitslosigkeit um rund weitere 400.000 Personen auf 3,3 Millionen erreicht werden.**

Mit den Politikeinstellungen im Basisszenario würde die Arbeitslosigkeit im selben Zeitraum lediglich auf etwa 3,7 Millionen Arbeitslose reduziert.

Ausschlaggebend für diese zusätzlichen positiven Effekte sind in erster Linie:

1. die **Arbeitszeitverkürzungen** von mittelfristig 0,8 % pro Jahr. Damit können rund 350.000 Personen einen Arbeitsplatz finden und die Arbeitslosigkeit um rund 200.000 verringert werden sowie
2. die von den Gewerkschaften **vorgeschlagene Aufstockung der öffentlichen Investitionen zur Modernisierung der Infrastruktur**. Wenn der Anteil dieser Investitionen am Bruttoinlandsprodukt in den Ländern der Europäischen Union insgesamt um 0,8 Prozentpunkte erhöht würde, so könnte die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber einer Entwicklung mit konstanten Politikeinstellungen (Basisszenario) um zusätzliche gut **374.000** steigen. Die Arbeitslosigkeit würde etwa um weitere 200.000 abnehmen.

Da die Lohnentwicklung in den Gewerkschaftsszenarien im Gegensatz zu den Arbeitgeberszenarien verteilungsneutral bleibt, kommt es zu keiner Umverteilung zwischen Löhnen und Gewinnen.

Allerdings resultieren aus dieser lohnpolitischen Strategie keine zusätzlichen Beschäftigungsgewinne, da sich die Lohnpolitik in den Gewerkschaftsszenarien nur unwesentlich zu den Einstellungen im Basisszenario unterscheidet, in dem bereits unterstellt wurde, dass die Lohnentwicklung wieder wie in der Vergangenheit auf einen produktivitätsorientierten Pfad einschwenkt.

Eine **noch** dynamischere Expansion der Wirtschaft ist aber zu erreichen, wenn die Europäische Zentralbank (EZB) neben dem Ziel der Preisstabilität auch die Auslastung der Volkswirtschaft in realistischer Weise berücksichtigt (**Gewerkschaftsszenario II**). Dies bedeutet im übrigen keinen Zielkonflikt. Bei durchschnittlichen Lohnzuwächsen von nominal 4 % bewegt sich die Lohnentwicklung innerhalb des Verteilungsspielraumes. Die Reallöhne steigen in etwa mit der Produktivität und die Lohnstückkosten nehmen nur mit einer Rate zu, die mit Preisstabilität vereinbar ist. Dies bedeutet, dass bei einer expansiven Geldpolitik die Inflationsgefahr nicht zunimmt. Eine stärkere Kapazitätsorientierung der EZB würde also dem primären Ziel der Zentralbank – nämlich für Preisstabilität zu sorgen – nicht entgegenstehen. Allein die **Änderung der geldpolitischen Strategie**:

- hätte einen Wachstumseffekt von knapp 0,5 Prozentpunkten pro Jahr zu Folge;
- würde eine positive Beschäftigungswirkung von insgesamt rund 660.000 bewirken und
- ließe die Arbeitslosigkeit um zusätzlich rund 370.000 sinken.

Der **Exportüberschuss** geht allerdings leicht zurück, da die Importnachfrage als Folge steigender Binnennachfrage ebenfalls zunimmt. Dies zeigt aber auch, dass mit einer ausgewogenen Strategie, die sowohl die Außenwirtschaft als auch die Binnenkonjunktur berücksichtigt, günstigere Beschäftigungseffekte erzielt werden können als bei einer Politik, die nur einseitig auf die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit die Nachfrage des Auslandes abzielt und die **Binnennachfrage** vernachlässigt.

Ein höherer Beschäftigungsstand, weniger Arbeitslose und günstigere Einkommensperspektiven bedeuten zugleich Spielräume zur Senkung von Sozialbeiträgen und damit ein günstigeres Verhältnis von Netto- und Bruttolohn. Die Summe der Sozialversicherungsbeiträge läge am Ende der Simulationsperiode um 1,6 Prozentpunkte unter der im Basisszenario.

Dies gilt insbesondere auch in **realer Rechnung**, da die Preissteigerungsrate in den Gewerkschaftsszenarien nicht oder nur unwesentlich über diejenige des Basisszenarios hinausgeht. Die so entstehende Kaufkraft der Arbeitnehmer wirkt sich als zusätzlicher Wachstums- und Beschäftigungsimpuls aus.

Weniger Arbeitslose und mehr Beschäftigte bedeuten aber auch: mehr Steuereinnahmen und Minderausgaben der öffentlichen Haushalte. Das stärkt die Finanzierungskraft des Staates. Öffentliche Investitionen finanzieren sich somit zum Teil von selbst. Die Zielsetzungen des **europäischen Stabilitätspaktes** werden in den Gewerkschaftsszenarien dauerhaft erfüllt.

Die **Defizitquote** (Neuverschuldung in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts) läge im Gewerkschaftsszenario II trotz der deutlichen Aufstockung der öffentlichen Investitionen um 0,6 Prozentpunkte unter der im Basisszenario.

Noch eine sehr viel günstigere Wirtschaftsentwicklung und ein damit verbundener Abbau der Arbeitslosigkeit ergäbe sich, wenn Deutschland und die Länder der Europäischen Union die **öffentlichen Investitionen** bis zu einer Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt von etwa 3,2 % erhöhen würden (Gewerkschaftsszenario III). Dies wäre in Deutschland etwa eine Verdoppelung gegenüber dem gegenwärtigen Stand. Die Länder in der Europäischen Union würden damit zu den USA aufschließen. Unter diesen Voraussetzungen konnte die Zahl der Erwerbstätigen im Vergleich zum Basisszenario um 1,8 Millionen zu- und die Arbeitslosigkeit um rund eine Millionen abnehmen. Die Zahl der Arbeitslosen würde bis Ende 2006 auf rund 2,68 Millionen sinken.

3 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zur Überwindung der Beschäftigungskrise

Die Überwindung der Beschäftigungskrise setzt zunächst ein ausreichendes Wirtschaftswachstum voraus. Alle Instrumente der Wirtschaftspolitik – der Einkommens-, Finanz- und Geldpolitik – müssen deshalb im Sinne eines stabilen und nachhaltigen Wirtschaftswachstums genutzt und aufeinander abgestimmt werden. Im Rahmen des makroökonomischen Dialoges können diese Politikfelder auf europäischer Ebene von den Hauptakteuren (Regierungen, Sozialpartner, Europäische Zentralbank und EU-Kommissionen) koordiniert werden.

Die aufgrund in sich stimmiger und schlüssiger Erkenntnisse über ökonomische Zusammenhänge erarbeiteten Szenarien zeigen, dass eine nachhaltige Besserung am Arbeitsmarkt dann am besten erreicht werden kann, wenn:

- eine **ausgewogene Einkommenspolitik** im Sinne einer Reallohnsicherung im Ausmaß des trendmäßigen Produktivitätsanstiegs, die die Ertragskraft ebenso sichert wie die Kaufkraft der Arbeitnehmer verstetigt und damit Grundlage eines anhaltenden Wachstumspfad ist;
- mit einer **Erhöhung der öffentlichen Investitionen** eine moderne Infrastruktur aufgebaut und damit die Voraussetzung für einen stabilen mittelfristigen Wachstumspfad geschaffen werden kann und zwar auf nationaler und europäischer Ebene;
- der Mitte der 90er Jahre unterbrochene Trend der **Arbeitszeitverkürzungen** wieder aufgenommen wird und
- schließlich die EZB – auch auf der Grundlage einer ausgewogenen Verteilungspolitik – den notwendigen **geldpolitischen Flankenschutz** für Wachstum und Beschäftigung bei hinreichend stabilen Preisen leistet.

Die Szenarien zeigen auch, dass die wichtigsten Beschäftigungsimpulse von öffentlichen Investitionen, einer innovativen Arbeitszeitpolitik und bei geldpolitischem Flankenschutz der EZB erreicht werden, während eine ausgewogene Verteilungspolitik die Voraussetzung für eine Verstetigung des Wachstumspfad ohne Inflationsgefahr schafft.

4 Wichtige wirtschaftspolitische Ansatzpunkte im Einzelnen

4.1 Öffentliche Investitionen für eine moderne Infrastruktur

Nimmt man die Investitionsausgaben des Staates insgesamt - also die Gebiets-Körperschaften von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Sozialversicherung – dann zeigt sich, dass diese öffentlichen Bruttoinvestitionen seit ihrem Höhepunkt im Jahr 1992 durchgängig rückläufig sind.

Von 1992 bis 2000:

- sanken die gesamten staatlichen Bruttoinvestitionen von 92,01 Mrd. DM um über 20 % oder fast 20 Mrd. DM auf 72,32 Mrd. DM (Angaben des Statistischen Bundesamtes);

- führen insbesondere die Gemeinden ihre Investitionshaushalte von 58,59 Mrd. DM auf 43,10 Mrd. DM zurück (das entspricht einem Rückgang von rund 15,5 Mrd. DM oder von über 26 %);
- drosselte auch der Bund seine Investitionsausgaben von 14,52 Mrd. DM auf 12,16 Mrd. DM (- 2,4 Mrd. DM bzw. - 16 %). Sie werden nach Auslaufen des Zukunftsprogramms zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität bis 2003 um weitere 4,3 Mrd. DM sinken;
- schlossen sich die Länder dem allgemeinen Abwärtstrend mit einem Abbau ihrer Bruttoinvestitionen von 16,72 Mrd. DM auf 15,43 Mrd. DM (- 1,3 Mrd. DM bzw. - 7,5 %) fast ungeschmälert an.

Soweit bisher erkennbar, wird dieser Rückgang in den Jahren 2001 und 2002 anhalten und das Investitionsvolumen auf ein Niveau von über 70 Mrd. DM zurückgehen.

Dass diese Entwicklung sehr fatale Folgen hat, ist über alle Lager hinweg eigentlich unbestritten. So weist z. B. die Deutsche Bundesbank in ihrem Monatsbericht 4/1999, Seite 33, darauf hin, „dass ein länger anhaltender Rückgang des Gewichts der Investitionsausgaben gesamtwirtschaftlich nicht verkraftbar wäre. Langfristig drohen Konsolidierungsschäden, wenn die von der Wirtschaft benötigte öffentliche Infrastruktur aufgrund von unterlassenen Investitionen veraltet.

Auch in fast allen anderen **EU-Ländern** ist die öffentliche Investitionstätigkeit rückläufig. In Euro-Land sank ihr Anteil am BIP von 1990 3,0 % auf nur noch 2,3 % in 1998 und in der EU insgesamt in der selben Zeit von 2,9 % auf 2,1 %.

Die **Europäische Kommission** kritisiert dies, da ihrer Meinung nach die öffentlichen Investitionen „einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft leisten“. Deshalb müsse den öffentlichen Investitionen wieder „**eine höhere Priorität eingeräumt werden**“ („Öffentliche Investitionen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Strategie“, KOM (89), 682 entg. vom 02.12.1998).

4.2 Differenzierte und investive Arbeitszeitpolitik

Arbeitsumverteilung ist ein unverzichtbares Element der Beschäftigungspolitik. Die im Rahmen des Bündnisses für Arbeit getroffenen Vereinbarungen über eine differenzierte und flexible Arbeitszeitpolitik sowie eine beschäftigungsorientierte Verteilung der Arbeit muss zügig umgesetzt werden. Das gilt für den Abbau von Überstunden, für eine quantitative und qualitative Verbesserung des Angebotes von Teilzeitarbeitsplätzen, für verbesserte Rahmenbedingungen für Altersteilzeit und für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Das gilt aber ebenso für weitere effektive Verkürzungen der Wochen- und/oder Jahresarbeitszeit. Alle Formen von Arbeitszeitverkürzungen schließen eine intelligente Arbeitszeitgestaltung nicht aus.

In der Verzahnung von Arbeitszeitpolitik, Qualifizierung und aktiver Arbeitsmarktpolitik sieht der DGB eine besonders vielversprechende Perspektive der Beschäftigungsförderung. Verbesserte Übergänge von der Erwerbslosigkeit in die Beschäftigung sowie Arbeitszeitoptionen in Verbindung mit Weiterbildung, Familienzeiten und Sabbaticals können dazu beitragen, Arbeitslosigkeit abzubauen, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und gleichzeitig die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Freizeit zu verbessern. Insgesamt müssen in der Arbeitszeitpolitik immer mehr flexible Spielräume geschaffen werden, auch durch Jahresarbeitszeiten und Arbeitszeitkonten.

Dabei sollten nicht nur einzelne Bestandteile der gewerkschaftlichen Strategien herausgepickt werden. Die Simulationen haben auch gezeigt, dass bei einem kombinierten Einsatz aller Instrumente erhebliche Synergieeffekte zu Tage treten.

4.3 Innovatives Wirtschaften für zukunftsfähige Beschäftigungsfelder

Eine innovationsfähige Wirtschaft kann neue Arbeitsplätze in zukunftsfähigen Beschäftigungsfeldern schaffen. Die Verbesserung der Innovationsfähigkeit ist deshalb ein wichtiges Element der Beschäftigungspolitik. Vor allem im Bereich der „weichen“ Innovationsfaktoren wie Organisation, Management und Unternehmenskultur weist die deutsche Wirtschaft noch erhebliche Barrieren auf. Hier bietet sich ein wichtiges Feld für das gemeinsame Handeln der Sozialpartner. Auch die Forschungs- und Technologiepolitik sollte sich verstärkt die Überwindung dieser Barrieren zum Ziel setzen.

4.4 Wachstumsmärkte der Zukunft entwickeln

Neue Beschäftigung entsteht durch die Erschließung neuer Märkte. Die Wachstumsmärkte der Zukunft liegen vor allem:

- in der Entwicklung der IuK-Techniken und –Dienste, wo durch verbesserte rechtliche Rahmenbedingungen, Förderung innovativer Angebote und umfassende Beratung die Voraussetzungen für die Entwicklung und Verbreitung der neuen Schlüsseltechnologien optimiert werden müssen;
- in der Nutzung von Marktchancen, die sich für die Industrie im Zuge der Globalisierung ergeben;
- im Umweltbereich, wo durch einen Mix aus marktwirtschaftlichen Instrumenten und aus einer Verbesserung der Umweltstandards im Umweltrecht die sich bietenden Beschäftigungsfelder besser erschlossen werden müssen. Große Arbeitsplatzpotentiale bieten insbesondere der verstärkte Export von Umwelttechnologien, die Förderung regenerativer Energien und die energetische Sanierung des Gebäudebestandes;
- bei den personenbezogenen Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Senioren, Pflege, Soziales, Freizeit, Hauswirtschaft u. a. Die durch gesellschaftliche Modernisierungsprozesse und soziodemographische Veränderungen in diesen Bereichen entstandenen Nachfragepotentiale sind bislang nur unzureichend erschlossen.

4.5 Qualität von Bildung und Ausbildung verbessern

Die Qualität von Bildung und Ausbildung ist heute eine entscheidende Grundlage der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Deshalb ist es besonders wichtig, die im Bündnis für Arbeit bereits vereinbarten Instrumente zur Verbesserung der Ausbildungssituation rasch umzusetzen. Das betrifft insbesondere die Erhöhung des Angebotes von Ausbildungsplätzen vor allem in den neuen Berufen und die qualitative Verbesserung der Berufsausbildung.

In Zeiten eines raschen technologischen Wandels wird die Möglichkeit der Weiterbildung und des lebenslangen Lernens zum entscheidenden Schlüssel für die Chancen der Menschen auf dem Arbeitsmarkt. Eine zukunftsfähigere Form des Bildungssystems muss allgemeine Bildung, berufliche Erstausbildung und Weiterbildung besser miteinander verknüpfen.

Die Weiterbildungsangebote müssen ausgebaut und durch allgemein anerkannte Qualitätsstandards verbessert werden.

4.6 Integrationschancen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik verbessern

Aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt ein wichtiges Instrument, um den wirtschaftlichen Strukturwandel sozial verträglich zu bewältigen. Die von der Bundesregierung eingeleitete Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist eine gute Grundlage, um ihre Effizienz zu erhöhen. Für die Zukunft sollte im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik das Instrumentarium verbessert werden, um den Abbau von Überstunden und andere Formen der Arbeitszeitverkürzung zu unterstützen. Darüber hinaus müssen die Anstrengungen verstärkt werden, gering Qualifizierte in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Aktuelle Ausgaben aus den Jahren 2000/2001 zu folgenden Themen:

- 05/00 Weniger als 3 Millionen Arbeitslose im Jahr 2005
- 06/00 DGB sieht sozialpolitischen Korrekturbedarf
- 07/00 Löhne und Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich
- 08/00 Zum Jahresgutachten 2000/2001 des Sachverständigenrates (SVR) „Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“...
- 01/01 Das ABC der Lohnsteuer-Grundbegriffe 2001 – Von Abfindungen bis Zuschläge für SNF-Arbeit und einschließlich Besteuerung von 630-DM-Jobs
- 02/01 Standort 2001: Deutschland in solider Position
- 03/01 Der Euro-Zug rollt: Das neue Euro-Bargeld
Ihr Ratgeber für Arbeit, Konsum und Wohnen
- 04/01 Die Umsetzung der EU-Strukturfonds in den neuen Bundesländern 2000 – 2006
- 05/01 Bundeshaushalt 2002: Mehr Mittel für öffentliche Investitionen und Arbeitsmarktpolitik erforderlich
- 06/01 Zur Einkommensentwicklung in Deutschland: Arbeitnehmerkaufkraft seit 1991 stetig gesunken (Tabellen, Erläuterungen, Kommentare und Schaubilder)