

# Arbeitsmarktpolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit

Hermann Gartner<sup>1</sup>

Die Handlungen des Staates lassen sich aus ökonomischer Sicht nach zwei Zielen unterscheiden: Erstens, dem Ziel den Wohlstand zu erhöhen. Zweitens, dem Ziel den erwirtschafteten Wohlstand gerecht zu verteilen. Bei manchen politischen Maßnahmen ist es möglich, beide Ziele gleichzeitig zu erreichen. Bei anderen nicht. Manchmal besteht ein Zielkonflikt zwischen mehr Wohlstand und mehr Gerechtigkeit.

Bei der derzeit größten wirtschaftspolitischen Herausforderung in der Bundesrepublik, der Verringerung der Arbeitslosigkeit, wird dieser Zielkonflikt besonders deutlich. Wenn die Ursache der Arbeitslosigkeit vor allem ein Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage ist, lässt sich mehr Beschäftigung schaffen, indem der Staat zusätzlich Geld ausgibt. Besonders wirksam sind die zusätzlichen Ausgaben dann, wenn sie in die Hände derjenigen fließen, die einen großen Teil ihres Einkommens nicht anlegen, sondern gleich wieder ausgeben. Es ist daher am besten, wenn das Einkommen der Personen erhöht wird, die am wenigsten haben. Damit lässt sich sowohl mehr Effizienz als auch mehr Gerechtigkeit erreichen.

Wenn die Ursachen der Arbeitslosigkeit aber auf der Angebotsseite der Wirtschaft zu finden sind, kann es sein, dass die Arbeitslosigkeit nur abgebaut werden kann, wenn in bestimmten Bereichen mehr Ungleichheit akzeptiert wird. Wir müssen also zunächst die Ursachen der Arbeitslosigkeit diskutieren, bevor wir Aussagen treffen können über den möglichen Zielkonflikt in der Arbeitsmarktpolitik.

## Ursachen der Arbeitslosigkeit

Die meisten Arbeitsmarktexperten sind sich darin einig, dass die Ursachen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Industrieländern in einem Zusammenspiel von makroökonomischen Bedingungen und den Strukturen des Arbeitsmarktes zu finden sind (siehe Blanchard und Wolfers, 2000; Chen et al., 2003; Fitoussi et al. 2000; Nickell et al. 2003).

Um das Zusammenspiel dieser beiden Faktoren zu verstehen, ist es hilfreich, sich die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den USA anzusehen und mit der Entwicklung in der Bundesrepublik zu vergleichen. In den USA sind ebenso wie in der Bundesrepublik Phasen zu beobachten, in denen die Arbeitslosigkeit stark angestiegen ist: Rezessionen werden meist durch einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verursacht. Dadurch sinkt das Sozialprodukt und damit die Beschäftigung.

Rezessionen finden immer wieder statt und sind nicht völlig zu verhindern. Die Geld- und Fiskalpolitik kann den Verlauf einer Rezession abzumildern und so dafür zu sorgen, dass der Anstieg der Arbeitslosig-

---

<sup>1</sup> Dr. Hermann Gartner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dem Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit. Dem Text liegt ein Vortrag zugrunde, den der Autor am 14. Mai 2004 in Kochel auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung gehalten hatte.

keit weniger stark ausfällt. Hier wurden in der Bundesrepublik viele Fehler gemacht. Der Deutschen Bundesbank wird von manchen Ökonomen vorgeworfen, dass sie Inflationsgefahren überschätzt hat und zu früh und zu stark die Zinsen zur Bekämpfung der Inflation erhöht hat, und so eine Rezession herbeigeführt hat, wie z.B. Anfang der 80er Jahre. Die Bundesregierung hätte damals durch expansive fiskalpolitische Impulse gegen Steuern können, hat aber eher einen Konsolidierungskurs verfolgt. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit war also durch einen Mangel an Nachfrage ausgelöst, der wiederum von der Geldpolitik verursacht wurde.

Eine ähnliche Geldpolitik wurde Anfang der 80er in den USA durchgeführt, wodurch auch dort die Arbeitslosigkeit zunahm. Ein deutlicher Unterschied in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zeigte sich aber in der Aufschwungphase. In den USA ist die Arbeitslosigkeit wieder auf das Niveau vor der Rezession gefallen. In der Bundesrepublik hat sich jedoch nach der Rezession ein Sockel an Arbeitslosigkeit gebildet, der trotz der Aufschwungphase nicht abgebaut werden konnte. Dieses Phänomen ist in jeder Rezession seit den 70er Jahren zu beobachten. Die Arbeitslosigkeit, die auch im Aufschwung erhalten bleibt, wird als strukturelle Arbeitslosigkeit bezeichnet. Der größte Teil der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ist struktureller Natur. Sie kann nicht durch Nachfragepolitik verringert werden.

Warum ist die strukturelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik gestiegen, in den USA aber nicht? Die Ursache ist in den Institutionen des Arbeitsmarktes zu finden. Arbeitsmarktinstitutionen entscheiden darüber, wie gut eine Volkswirtschaft makroökonomische Veränderungen verarbeiten kann. Zu den Arbeitsmarktinstitutionen zählen alle Einrichtungen, die einen Einfluss auf das Zusammenkommen des Angebots an Arbeitskräften und der Nachfrage nach Arbeitskräften haben. Dies ist zum Beispiel das System der Tarifverhandlungen, die Arbeitsmarktgesetzgebung und die Ausgestaltung der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik.

## Makroökonomische Veränderungen

Neben den Rezessionen, die durch eine restriktive Nachfragepolitik ausgelöst wurden, müssen die Arbeitsmärkte in den Industrieländern eine Reihe von weiteren Veränderungen verarbeiten. Diese Veränderungen sind:

**Ölpreis-Schock** Sowohl Mitte der 70er Jahre als auch Anfang der 80er Jahre sind die Ölpreise sprunghaft angestiegen. Dies hat zu steigenden Kosten für die Unternehmen geführt, die auf diesen Rohstoff angewiesen sind. Ein größerer Teil der Wertschöpfung musste für importierte Rohstoffe an das Ausland abgeführt werden. Dadurch blieb weniger zur Verteilung zwischen Lohn- und Gewinneinkommen.

**Geringeres Produktivitätswachstum** Hinzu kam, dass sich das Wachstum der Produktivität in den 70er Jahren verlangsamt hat. Die Lohnentwicklung hat sich diesen Veränderungen nur langsam angepasst. Es kam daher zu steigendem Inflationsdruck, der von der Zentralbank bekämpft werden musste, indem das Geldmengenwachstum gebremst wurde. Dadurch sank die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und stieg die Arbeitslosigkeit.

**Zinsentwicklung** Der Anstieg der Zinsen seit Ende der 70er Jahre ist mitverantwortlich für den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die höheren Zinsen haben dazu geführt, dass Investitionen teurer und daher reduziert wurden. Die Akkumulation des Kapitals ging also zurück, daher wurden auch weniger Arbeitskräfte gebraucht. Eine Ursache für den Zinsanstieg war die starke Verschuldung der öffentlichen Haushalte in den Industrieländern. Verstärkt wurde dies durch die restriktive Geldpolitik, die in vielen Ländern seit der monetaristischen Wende in den 70er Jahren praktiziert wurde.

**Veränderungen in den Güter- und Finanzmärkten** Manche Ökonomen argumentieren, dass es in den vergangenen Jahrzehnten zu einer höheren Kapitalmobilität (sowohl international als auch innerhalb des Landes) und zu einer höheren Konkurrenz zwischen den Unternehmen kam – unter ande-

rem durch die Deregulierung auf den Gütermärkten. Dies wirkte dämpfend auf die Kapitalakkumulation, so dass weniger Arbeitsplätze entstanden (Blanchard und Philippon, 2003).

**Strukturwandel** Der Strukturwandel führt dazu, dass in bestimmten Bereichen Arbeitsplätze wegfallen, in anderen neue entstehen. Das Ausmaß, in dem das geschieht, ist zwar nicht größer als früher. Jedoch ändern sich die Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten stärker. Wenn jemand arbeitslos wird, wird seine gesammelte Berufserfahrung schneller entwertet. Er kann nicht mehr ohne weiteres so produktiv eingesetzt werden, wie in seinem früheren Job. Wenn der Lohn, ab den er bereit ist ein neues Jobangebot zu akzeptieren, der sogenannte Reservationslohn, so hoch ist wie der bisherige Lohn, wird es schwerer für ihn, wieder eine Beschäftigung zu finden. In den angelsächsischen Ländern hat dies dazu geführt, dass die Einstiegsgehälter nach einer Phase der Arbeitslosigkeit gefallen sind. In Kontinentaleuropa hat es zu einer Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit geführt (Ljungqvist und Sargent, 2003).

**Qualifikatorisch verzerrter technischer Fortschritt** Aufgrund des Strukturwandels in der Wirtschaft kommt es zu einer Verschiebung der Nachfrage weg von wenig qualifizierten Arbeitskräften und hin zu höher qualifizierten Arbeitskräften. Ökonomen bezeichnen dies als qualifikatorisch verzerrten technischen Fortschritt. Seit den 80er Jahren ist dies in allen Industrieländern zu beobachten. Darauf ist die zunehmende Ungleichverteilung des Lohneinkommens in vielen Ländern zurückzuführen. Der höhere Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften hat in allen Ländern zu höheren Lohnzuwächsen bei den qualifizierten Personen geführt. Der geringere Bedarf an wenig qualifizierten Personen hat in den angelsächsischen Ländern zu geringeren Löhnen geführt, in Kontinentaleuropa zu höherer Arbeitslosigkeit (Krugman, 1994a).

**Internationaler Handel** Manche Ökonomen sind der Ansicht, dass die Veränderung der Arbeitsnachfrage nicht so sehr auf den technischen Fortschritt zurückzuführen ist, sondern vielmehr auf den zunehmenden internationalen Handel. Die Mehrheit der Ökonomen misst dem internationalen Handel eine eher nachrangige Rolle zu (z.B. Blanchflower, 2000). Sie verweisen darauf, dass die Verschiebung der Arbeitsnachfrage auch in Sektoren beobachtet wird, in denen Güter hergestellt werden, die nur im eigenen Land verkauft werden können, wie etwa bei den personenbezogenen Dienstleistungen.

## Arbeitsmarktinstitutionen

Mit diesen Veränderungen sind alle Industrienationen mehr oder weniger stark konfrontiert. Wie sie sich auf die Arbeitslosigkeit auswirken, hängt von den Institutionen des Arbeitsmarktes ab. In jüngster Zeit sind eine Reihe von empirischen Untersuchungen entstanden, die Arbeitsmarktinstitutionen daraufhin international verglichen haben und zu sehr ähnlichen Ergebnissen geführt haben. Der Forschungsstand kann folgendermaßen zusammengefasst werden:

**Beschäftigungsschutz** Regelungen, die dem Schutz von Beschäftigten dienen (insbesondere der Kündigungsschutz), können theoretisch in zweierlei Richtungen wirken. Es werden mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit neue Arbeitskräfte eingestellt, weil der Kündigungsschutz die Arbeitskosten erhöht. Zum anderen werden aber auch mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit Personen entlassen. Welcher Effekt überwiegt ist eine empirische Frage. Entsprechende Untersuchungen kommen jedoch zu gemischten Resultaten. Eine Reihe von Studien kommt zu dem Ergebnis, dass ein besserer Kündigungsschutz die Arbeitslosigkeit nicht erhöht. Andere finden einen negativen Einfluss auf die Beschäftigung. Gesichert ist jedoch, dass ein geringerer Kündigungsschutz die Dynamik des Arbeitsmarktes erhöht.

**Aktive Arbeitsmarktpolitik** Mehr Ausgaben im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik senken die Arbeitslosigkeit. Hierbei kommt es allerdings stark auf die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik an. In der Bundesrepublik war die aktive Arbeitsmarktpolitik bisher oft sehr ineffizient. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind sehr teuer und erhöhen nicht die Chance, wieder im ersten Arbeits-

markt unterzukommen. Auch Umschulungsmaßnahmen haben sich als wenig effektiv erwiesen. International vergleichende Untersuchungen haben gezeigt: Wirksam sind insbesondere eher kurzfristig und betriebsnah angelegt Qualifizierungsmaßnahmen, die mit temporären Lohnzuschüssen verbunden sind (siehe Schmidt et al., 2002). Wenn aktive Arbeitsmarktpolitik in zu hohem Maß eingesetzt wird, wird sie unwirksam. Dies belegen die Erfahrungen in Schweden (vgl. Calmfors et al., 2001).

**Kooperationsbereitschaft von Gewerkschaften** Ein höherer Deckungsgrad von Tarifverträgen und ein höherer Organisationsgrad von Gewerkschaften erhöht zwar den Lohndruck und damit die Arbeitslosigkeit. Empirische Ergebnisse weisen aber darauf hin, dass dieser Effekt vollständig kompensiert werden kann, wenn Lohnverhandlungen gesamtwirtschaftlich koordiniert werden (siehe Nickell, 2003). Damit ist gemeint: Die Tarifparteien berücksichtigen in den Lohnverhandlungen, dass die Lohnentwicklung auch die Arbeitslosigkeit beeinflusst – die Gewerkschaften sind also bereit, bei hoher Arbeitslosigkeit über einem längeren Zeitraum eine moderate Lohnentwicklung zu akzeptieren. Ein Beispiel für koordinierte Lohnverhandlungen liefert Österreich. Dort ist die Arbeitslosigkeit seit langem auf niedrigem Niveau. In den Niederlanden, in Norwegen und in Irland konnte durch koordinierte Lohnpolitik die Arbeitslosigkeit entscheidend gesenkt werden.

**Steuern und Abgaben** Höhere Steuern und Abgaben auf Arbeit erhöhen die Arbeitslosigkeit. Sie machen Arbeit teurer, so dass sie weniger nachgefragt wird. In der Bundesrepublik sind die Sozialversicherungsabgaben durch die Art der Finanzierung der Wiedervereinigung in den 90er Jahren stark angestiegen. Auch wenn sich die Nettolöhne in den 90ern kaum geändert haben, sind die Bruttolöhne dennoch angestiegen. Die Art der Finanzierung des Sozialstaates insgesamt ist in der Bundesrepublik beschäftigungsfeindlich, weil er vor allem über Abgaben auf Arbeit finanziert wird. Vor allem für geringqualifizierte ist dies ein Problem: Ein Unternehmer ist nur bereit jemanden einzustellen, wenn die zusätzliche Wertschöpfung, die durch diesen Arbeiter entsteht, mindestens so hoch ist wie die Kosten, die ihm durch den zusätzlichen Arbeiter entstehen. Die Produktivität von geringqualifizierten ist oft so gering, dass der Bruttolohn, den ein Unternehmer zu zahlen bereit ist, so niedrig ist, dass der Arbeiter mit dem verbleibenden Nettolohn keinen angemessenen Lebensstandard finanzieren kann.

**Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung** In Ländern, in denen eine geringere Unterstützung bei Arbeitslosigkeit bezahlt wird und die Bezugsdauer geringer ist, ist die Arbeitslosigkeit niedriger, wobei nach den meisten empirischen Untersuchungen die Dauer der Arbeitslosenunterstützung eine größere Rolle spielt als deren Niveau. Eine längere Bezugsdauer führt insbesondere zu einer höheren Langzeitarbeitslosigkeit. Auch Untersuchungen einzelner Länder stützen dies. So kommen Launov et al. (2004) zu dem Ergebnis, dass in der Bundesrepublik die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in den 80er Jahren zu einer höheren Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten geführt hat.

## Um einige Einwände vorwegzunehmen

Manche werden einwenden, dass ich voraussetze, höherer Lohndruck führe zu Arbeitslosigkeit, obwohl doch die Lohnstückkosten, also die Lohnkosten bezogen auf den produzierten Output, im internationalen Vergleich ja nicht so hoch wären. Ein internationaler Vergleich von Lohnstückkosten sagt jedoch wenig darüber aus, ob die bestehende Arbeitslosigkeit durch die Löhne verursacht ist. Das wird an der Entwicklung in den neuen Bundesländern deutlich: In den 90er Jahren sind die Löhne dort stark angestiegen, um die Ost-Löhne schneller dem Westniveau anzugleichen. Sie sind schneller gestiegen, als die Produktivität in den neuen Bundesländern gewachsen ist. Wie mussten die ostdeutschen Unternehmen darauf reagieren, wenn sie ihre Produkte weiterhin verkaufen wollten? Sie mussten ihren Personalbestand senken. Wenn Leute entlassen werden, werden zunächst diejenigen entlassen, deren Produktivität - bezogen auf die Löhne - am geringsten ist. Wenn wenigproduktive Personen entlassen werden oder wenigproduktive Betriebe ganz schließen, was geschieht dann mit der durchschnittlichen Produktivität? Sie steigt. Das ge-

schah solange, bis sich die Kostenstrukturen in Ostdeutschland dem Westniveau angenähert haben. Die beobachteten Lohnstückkosten sind das Ergebnis eines Anpassungsprozess, bei dem Unternehmen auf die gegebenen Löhne reagieren. Die Folgen von Lohndruck sind nicht hohe Lohnstückkosten, sondern hohe Arbeitslosigkeit.

Oft wird auch darauf verwiesen, dass wir so hohe Exportüberschüsse in der Handelsbilanz hätten und wir daher keine Kostenprobleme haben könnten. Exportüberschüsse sagen aber wenig darüber aus, wie sich ein Land im globalen Wettbewerb positioniert. Der Exportüberschuss eines Landes entspricht nämlich dem (Netto-)Kapitalexport. Die Handelsbilanz wird eher von der Kapitalverkehrsbilanz bestimmt, als umgekehrt. Die USA etwa haben Exportdefizite. Niemand behauptet, das liege an zu hohen Kosten in den USA. Das Exportdefizit ist zu erklären durch die geringe Sparneigung in den USA. Um die Staatsverschuldung und die Investitionen im Lande zu finanzieren, muss Kapital importiert werden. Daher müssen auch mehr Güter importiert als exportiert werden. Umgekehrt ist es bei uns: Bei uns wird mehr gespart, als zur Finanzierung der Staatsverschuldung und der Investitionen erforderlich ist. Die Folge sind Exportüberschüsse. Im Übrigen haben die Probleme auf dem Arbeitsmarkt ja auch wenig mit der Globalisierung zu tun. Die Diskussionen darüber, wie wir im Standortwettbewerb positioniert sind, bringen keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn. Krugman (1994b) hat diese Debatte sogar als gefährlich bezeichnet, weil sie zu falschen wirtschaftspolitischen Empfehlungen führt. Wenn in einem Land das Wachstum gering ist oder die Arbeitslosigkeit hoch, sind dies hausgemachte Probleme und liegt nicht an der Globalisierung.

## Arbeitsmarktpolitik

Aus der Auflistung von Institutionen, die einen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit haben, wird deutlich: Viele Maßnahmen, welche die Arbeitslosigkeit senken können, haben unerwünschte Verteilungswirkungen. Wenn durch eine moderate Tarifpolitik etwa die Arbeitslosigkeit gesenkt werden sollte, müssen die Beschäftigten geringere Lohnsteigerungen hinnehmen. Eine Einschränkung des Arbeitslosengeldes senkt den Reservationslohn und verringert damit die Arbeitslosigkeit. Es wird aber auch Personen geben, die dennoch keinen Job finden und mit einer geringeren Transferleistungen auskommen müssen.

Es gibt aber in der Arbeitsmarktpolitik auch Handlungsmöglichkeiten, die zu mehr Beschäftigung beitragen können, aber keine sozialpolitisch unerwünschten Folgen hat. Dazu zählen Qualifizierungsmaßnahmen, die dazu beitragen, dass Arbeitssuchende produktiver werden und so leichter einen Job finden. Steuerentlastungen für Geringverdiener können dazu beitragen, dass der Lohndruck in diesem Arbeitsmarktsegment geringer wird. Dies würde aber voraussetzen: Was die Arbeitnehmer durch die Steuerentlastung mehr in der Tasche haben, muss von den Tarifparteien in den Verhandlungen berücksichtigt werden, so dass die Lohnsteigerungen entsprechend geringer ausfallen.

In neueren Arbeiten wird auch das Zusammenwirken verschiedener Institutionen genauer untersucht (z. B. Belot und van Ours, 2004). Ein Merkmal der Länder, die erfolgreich die Arbeitslosigkeit gesenkt haben, ist, dass sie auf mehreren Ebenen gleichzeitig Reformen durchgeführt haben. Manche Maßnahmen verstärken sich gegenseitig. Der Gesamteffekt eines Reformpaketes ist größer als die Summe der Effekte einzelner Maßnahmen. Eine Reduzierung der Lohnnebenkosten etwa ist wirksamer, wenn die Arbeitslosenunterstützung geringer ist und wenn die Koordinationsbereitschaft der Gewerkschaften höher ist. Es ist daher sinnvoll, nicht nur an einer Stellschraube zu drehen, sondern gleichzeitig an mehreren. Nur die Maßnahmen durchzuführen, die keine unerwünschten Verteilungswirkungen haben, ist also wenig Erfolg versprechend.

Wer die Arbeitslosigkeit abbauen will, wird also in bestimmten Maße mehr Ungleichheit akzeptieren müssen. Wer gegen derartige Reformen ist, muss auch ehrlich sagen, dass er eine höhere Arbeitslosigkeit akzeptieren möchte – als Preis für mehr Gleichheit.

## Effizienz und Gerechtigkeit – Ist beides machbar?

In der politischen Diskussion wird manchmal so getan, als wäre das Sozialprodukt ein Kuchen, den man nach Wunsch einfach umverteilen könne. Es stellt sich aber heraus, dass der Kuchen eine ungewöhnliche Eigenschaft hat: Er wird kleiner, wenn man ihn umverteilt. Er kann so klein werden, dass die Gruppe, die eigentlich besser gestellt werden sollte, letztlich weniger hat als in der Ausgangssituation – etwa wenn die Personen arbeitslos werden, für die man eigentlich einen höheren Lohn erreichen wollte.

Heißt das, in kapitalistischen Ökonomien herrscht ein unausweichlicher Widerspruch zwischen den beiden Zielen Effizienz und Gerechtigkeit? Nein, denn es sind auch Maßnahmen möglich, die den Kuchen – um im Bilde zu bleiben – größer machen und von denen vor allem die profitieren, die bisher am wenigsten hatten. So deutet eine ganze Reihe von empirischen Analysen darauf hin, dass das Wachstum in den Ländern größer ist, in denen auch das Einkommen gleicher verteilt ist (Benabou 1996). Der Mechanismus, der hinter diesem empirischen Zusammenhang steht, ist aber nicht der, den manche erhoffen würden. Es ist nicht eine Umverteilung von oben nach unten zu den Haushalten mit einer geringeren Sparneigung, die zu höherer Massenkauflkraft führt. Und es ist auch keine höhere Massenkauflkraft die zu mehr Wachstum führt.

Die Verteilung des Einkommens in einer Gesellschaft wird vor allem von der Primärverteilung bestimmt – also von der Verteilung des Einkommens, bevor Steuern und Abgaben abgezogen werden. Durch die Steuerpolitik lässt sich die Einkommensverteilung nur in begrenzten Umfang ändern. Die interessante Frage ist, wie kann die Primärverteilung geändert werden? Sowohl eine gerechtere Einkommensverteilung als auch ein höheres Wachstum wird in den Ländern erreicht, in denen der Zugang zu Bildung und der Zugang zu den Kreditmärkten – oder, wie es Ökonomen formulieren würden, zu Humankapital und zu physischem Kapital – gleicher verteilt ist.

Wenn mehr Menschen Zugang zu Kapital haben, heißt das erstens, dass der Kapitalmarkt besser funktioniert und es daher zu mehr Wachstum kommt. Zweitens haben mehr Menschen die Möglichkeit selber Kapitaleinkommen zu beziehen, wodurch die Einkommensverteilung gleicher wird. Aus der Entwicklungsökonomischen Literatur ist etwa bekannt, dass in Ländern, in denen es eine Bodenreform gab, so dass auch Kleinbauern Land bekamen, sich auch der Zugang zu Krediten für sie verbessert hat, weil sie wenigstens ein kleines Stück Land als Sicherheit bieten konnten. Die Kleinbauern konnten in ihren Betrieb investieren, wodurch die Produktivität in der Landwirtschaft stieg.

Allgemein gesprochen: Mehr Wachstum und mehr Gerechtigkeit lässt sich erreichen, indem die Möglichkeiten, selber Einkommen zu erwirtschaften, für alle Personen in einer Gesellschaft möglichst gut ausgebaut und gleich verteilt werden. Das wichtigste Instrument, mit dem das erreicht werden kann, ist Bildung. Wenn Kinder aus bildungsfernen Schichten gut ausgebildet werden, steigt erstens der Bestand an Qualifikation in der ganzen Gesellschaft, wodurch es zu mehr Wachstum kommt. Zweitens erhalten sie später auch ein höheres Lohneinkommen, wodurch die Ungleichheit verringert wird.

Eine weiterer Politikbereich, in dem mehr Wohlstand und mehr Gerechtigkeit zu erreichen ist, wird deutlich, wenn man sich die Einkommensverteilung zwischen Männern und Frauen betrachtet. Aufgrund fehlender Kinderbetreuungseinrichtungen ziehen Frauen sich oft von Arbeitsmarkt zurück, wenn sie sich für Kinder entscheiden. Wenn die Möglichkeiten von Frauen auch in Kindererziehungsphasen erwerbstätig zu sein ausgeweitet werden, also die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht wird, steigt dadurch das Sozialprodukt und wird die Einkommensverteilung zwischen Mann und Frau gleicher.

Die Gestaltungsmöglichkeiten für eine fortschrittliche Gesellschaftspolitik, die mehr Gerechtigkeit und mehr Wohlstand zum Ziel hat, sind also nicht erschöpft. Man muss nur die richtigen Instrumente einsetzen und berücksichtigen, wie Marktteilnehmer bei Änderungen der Rahmenbedingungen reagieren werden. Wer aber die Funktionsprinzipien des Kapitalismus ignoriert, ist in Gefahr sich in einem Zielkonflikt von Effizienz und Gerechtigkeit zu verfangen.

## Literatur

- Belot, M. und van Ours, J. C. (2004). Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reform?, Oxford Economic Papers.
- Benabou, R. (1996). Inequality and Growth. In: Bernanke, Ben and Julio Rotemberg, (Hrsg.) NBER Macroeconomics Annual 1996. Cambridge and London: MIT Press.
- Blanchard, O. und Philippon, T. (2003). The decline of rents, and the rise and the fall of European unemployment. Discussionpaper.
- Blanchard, O. und Wolfers, J. (2000). The role of shocks and institutions in the rise of european unemployment: The aggregate evidence. *The Economic Journal*, 110:C1–C33.
- Blanchflower, D. G. (2000). Globalization and the labor market. Report to the Trade Deficit Review Commission.
- Calmfors, L.; Forslund, A. und Hemström, M. (2001). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85:61–124.
- Chen, Y.F., Snower, D. und Zoega, G. (2003). Labour-market institutions and macroeconomic shocks. *Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 17:247–270.
- Fitoussi J.P., Jestaaz D., Phelps E.S. und Zoega G. (2000). Roots of the Recent Recoveries: Labor Reforms or Private Sector Forces?. *Brooking Papers on Economic Activity* (1), S. 237-291.
- Krugman, P. (1994a). Past and prospective cause of high unemployment. *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, 79:23–43.
- Krugman, P. (1994b). A Dangerous Obsession. *Magazine: Foreign Affairs Issue: March/April 1994* (volume 73, number 2).
- Launov, A., Wolf, J. und Klasen, S. (2004). Unemployment benefits and unemployment rates of low-skilled and elder workers in West Germany: A search equilibrium approach. *IZA Discussion Paper No. 1161*.
- Ljungqvist L. und T.J. Sargent (2003). European Unemployment: From a Worker's Perspective. In: *Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps*. Aghion, P.; Frydman, R.; Stiglitz, J.; Woodford, M. (Hrsg.) Princeton University Press
- Nickell, S. (2003). A picture of european unemployment: Success and failure. *Centre for Economic Performance Discussion Papers no. 577*, LSE.
- Nickell, S. Nunziata, L.; Ochel, W. und Quintini, G. (2003) The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s. In: *Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps*. Aghion, P.; Frydman, R.; Stiglitz, J.; Woodford, M. (Hrsg.) Princeton University Press.
- Schmidt, C.M., Zimmermann, K.F., Fertig, M. und Kluwe, J. (2002). *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Springer-Verlag.