

Appelbaum, Eileen; Schettkat, Ronald

**Article — Digitized Version**

## Das Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Appelbaum, Eileen; Schettkat, Ronald (1994) : Das Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 4, pp. 193-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137115>

**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.*

Eileen Appelbaum, Ronald Schettkat

## Das Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern

*Angesichts hoher und zunehmender Arbeitslosenraten in den Industrieländern wird die Lösung des Beschäftigungsproblems zu einer Kardinalfrage für Politik und Wissenschaft. Welche Faktoren haben die Beschäftigungsentwicklung seit den sechziger Jahren geprägt, und welche Schlüsse sind hieraus für die Beschäftigungspolitik zu ziehen?*

In den sechziger Jahren lag die Arbeitslosenquote in den wichtigsten Industrieländern (den G-7-Staaten und Schweden) bei 2% oder sogar darunter. Ausnahmen waren die USA und Kanada mit einer Arbeitslosenquote von etwa 5%. Bis Anfang der achtziger Jahre ist die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern auf circa 10% gestiegen, und nur in Schweden und Japan gab es noch Arbeitslosenquoten von annähernd 2%. Anfang der neunziger Jahre leiden sogar Japan und Schweden unter einer hohen oder zunehmenden Arbeitslosigkeit. In Schweden betrug die Arbeitslosenquote 1992 rund 5,3% und Ende 1993 war sie bereits auf 9,0% gestiegen<sup>1</sup>. Warum sehen sich die Industrieländer einer solch dramatischen Zunahme der Arbeitslosigkeit gegenüber, und warum entwickelte sich die Zahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Bevölkerung in diesen Ländern dennoch so unterschiedlich (vgl. Tabelle)?

Die Erklärungen der Ökonomen für diesen drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit reichen vom Einfluß einer deflationären nachfragedämpfenden Politik bis zu den langfristigen Nachwirkungen der negativen exogenen Schocks, die in den siebziger Jahren auftraten, auf der einen Seite und von Strukturverschiebungen durch technologische Entwicklungen oder Charakteristika des Arbeitskräftepotentials, die die natürliche Arbeitslosenquote erhöhen, bis zu den institutionellen Merkmalen einer Volkswirtschaft, wie die Stärke der Gewerkschaften, sozialstaatliche Institutionen und die Arbeitslosenversicherung auf der anderen Seite.

Einige dieser Faktoren mögen die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zum Teil erklären können, und exogene Determinanten haben die Probleme der Industrieländer bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Steigerung der Reallohne sicherlich verstärkt. Wir sind jedoch der Auffassung, daß die grundlegende Ursache für den Weg von der Vollbeschäftigung in die Arbeitslosigkeit im endogenen Entwicklungsprozeß der Industrieländer selbst liegt. Unsere Erklärung stützt sich auf die Tatsache, daß die Preiselastizität der Nachfrage für langlebige Konsumgüter – bei steigendem Wohlstand der Haushalte und ihrer zunehmenden Versorgung mit diesen langlebigen Konsumgütern – gesunken ist. Unser Analysemodell ermöglicht es zu erklären, warum die Industrieländer in den fünfziger und sechziger Jahren einen sich selbst verstärkenden Prozeß von Vollbeschäftigung und Realeinkommenszuwachs erlebten und warum in den achtziger Jahren Arbeitslosigkeit und geringes Einkommenswachstum zum Problem wurden. Die Basis unseres Modells ist die leicht zu beobachtende Tatsache, daß sich die Produktivitätsentwicklung zwischen den Branchen unterscheidet und daß die Güter und Dienstleistungen, die von diesen Branchen produziert werden, unterschiedliche Preis- und Einkommenselastizitäten der Nachfrage haben. Die Preis- und Einkommenselastizitäten der Nachfrage hängen zum Teil davon ab, welche Menge jedes Gutes oder jeder Dienstleistung zu laufenden Preisen nachgefragt wird. Dabei spiegeln die laufenden Preise die Produktivitätsbedingungen in den verschiedenen Branchen wider<sup>2</sup>.

Im folgenden wird gezeigt, warum sich Produktivitätswachstum, Beschäftigung und Einkommen nach dem

---

*Prof. Eileen Appelbaum, Ph.D., ist Direktorin des Economic Policy Institute (EPI), Washington, D.C.; Privatdozent Dr. Ronald Schettkat, 39, ist wissenschaftlicher Projektleiter am Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt Wirtschaftswandel und Beschäftigung.*

<sup>1</sup> OECD: Main Economic Indicators, Dezember 1993.

<sup>2</sup> Vgl. zu einer umfassenden Beschreibung des Modells: E. Appelbaum, R. Schettkat: Employment Developments in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends, Discussion Paper FS I 93-313, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1993.

## ARBEITSLOSIGKEIT

### Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung

	Deutschland					1963	1973	Japan		
	1963	1973	1983	1989	1991			1983	1989	1991
<b>Entwicklung der Beschäftigung (1963 = 100)</b>										
Insgesamt	100,0	100,3	93,8	103,4	108,4	100,0	114,5	124,8	133,4	138,6
Landwirtschaft	100,0	61,2	40,6	32,1	30,4	100,0	59,0	44,5	38,8	35,8
Verarbeitendes Gewerbe	100,0	97,9	83,5	84,4	87,2	100,0	134,4	136,9	144,2	150,6
Industriesektor	100,0	97,8	n.v.	86,6	89,8	100,0	130,2	126,9	133,9	139,9
Dienstleistungen	100,0	115,3	133,6	148,6	158,3	100,0	133,4	164,9	183,4	192,6
<b>Anteile an der Beschäftigung (in %)</b>										
Landwirtschaft	11,9	7,3	5,0	3,7	3,4	26,0	13,4	9,3	7,6	6,7
Verarbeitendes Gewerbe	48,7	47,5	41,5	39,8	39,2	31,7	37,2	34,8	34,3	34,4
Industriesektor	37,7	36,7	n.v.	31,6	31,2	24,1	27,4	24,5	24,2	24,3
Dienstleistungen	39,3	45,2	53,6	56,5	57,4	42,3	49,3	56,0	58,2	58,8
<b>Beschäftigungsquoten (in % der 15-65jährigen Bevölkerung)</b>										
Beschäftigung insgesamt	69,1	66,8	58,2	62,7	64,3	72,4	70,8	71,1	71,7	73,6
Landwirtschaft	8,3	4,9	3,0	2,3	2,2	18,8	9,5	6,5	5,4	4,9
Verarbeitendes Gewerbe	33,7	31,8	25,3	24,9	25,2	22,9	26,4	24,7	24,5	25,4
Industriesektor	26,0	24,5	n.v.	19,8	20,0	17,5	19,4	17,4	17,4	17,9
Dienstleistungen	27,2	30,2	32,6	35,4	36,9	30,6	34,9	39,8	41,7	43,3
<b>Weitere Indikatoren (in %)</b>										
Erwerbsquote	69,6	67,5	63,6	67,4	68,1	73,3	71,7	73,0	73,3	75,2
Arbeitslosenquote	0,7	1,0	8,4	7,0	5,6	1,3	1,3	2,6	2,3	2,1
Transfers/BSP (in %)	14,4	17,1	21,3	20,4	19,6	n.v.	10,1	17,4	16,4	16,5
Steuern/BSP (in %)	34,1	38,4	41,5	41,8	41,9	n.v.	21,3	27,1	30,2	30,8

	Schweden					1963	1973	USA		
	1963	1973	1983	1989	1991			1983	1989	1991
<b>Entwicklung der Beschäftigung (1963 = 100)</b>										
Insgesamt	100,0	106,0	115,5	122,1	118,4	100,0	125,5	148,8	173,2	172,5
Landwirtschaft	100,0	58,4	48,4	33,6	30,2	100,0	74,2	73,5	70,1	70,4
Verarbeitendes Gewerbe	100,0	95,1	84,1	87,6	83,3	100,0	118,7	118,8	131,6	124,3
Industriesektor	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	100,0	116,8	110,7	120,1	113,4
Dienstleistungen	100,0	129,0	162,2	177,6	180,2	100,0	136,0	176,2	211,1	214,3
<b>Anteile an der Beschäftigung (in %)</b>										
Landwirtschaft	12,9	7,1	5,4	3,6	3,2	7,1	4,2	3,5	2,9	2,9
Verarbeitendes Gewerbe	41,0	36,8	29,9	29,4	28,2	35,1	33,2	28,0	26,7	25,3
Industriesektor	n.v.	27,5	22,3	21,9	20,1	26,6	24,8	19,8	18,5	17,5
Dienstleistungen	46,1	56,0	64,7	67,0	68,5	57,8	62,6	68,5	70,5	71,8
<b>Beschäftigungsquoten (in % der 15-65jährigen Bevölkerung)</b>										
Beschäftigung insgesamt	72,4	73,6	78,5	81,7	78,4	60,0	63,4	64,8	71,6	70,5
Landwirtschaft	9,4	5,2	4,3	2,9	2,6	4,3	2,7	2,3	2,1	2,0
Verarbeitendes Gewerbe	29,7	27,1	23,5	24,1	22,6	21,0	21,0	18,2	19,1	17,8
Industriesektor	n.v.	20,2	17,5	17,9	16,1	16,0	15,7	12,8	13,2	12,3
Dienstleistungen	33,3	41,3	50,8	54,7	55,0	34,7	39,7	44,4	50,5	50,6
<b>Weitere Indikatoren (in %)</b>										
Erwerbsquote	73,6	75,5	81,3	82,8	82,4	63,6	66,6	71,7	75,6	75,6
Arbeitslosenquote	1,7	2,5	3,5	1,3	2,7	5,7	4,9	9,6	5,3	6,7
Transfers/BSP (in %)	10,4	14,1	21,2	22,6	24,5	5,9	9,1	12,4	11,4	13,0
Steuern/BSP (in %)	32,2	41,0	50,7	56,7	69,0	27,0	29,3	27,9	29,2	29,1

Quelle: E. Appelbaum, R. Schettkat: Employment Developments in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends, Discussion Paper FS I 93-313, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1993.

Zweiten Weltkrieg zunächst so günstig entwickelten. Unsere Theorie erklärt auch, warum die Arbeitslosigkeit in den hochindustrialisierten Ländern nicht länger so niedrig ist wie zum Beispiel Anfang der sechziger Jahre. Außerdem erklärt unser Modell, warum die Beschäftigungsquoten (das Verhältnis von Beschäftigten zur gesamten

Bevölkerung) in diesen Volkswirtschaften seitdem divergieren.

Wir identifizieren drei spezifische wirtschaftspolitische Ansätze zur Lösung der Beschäftigungsprobleme, die in den Industrieländern angewandt wurden:

- eine niedrige Steuerbelastung kombiniert mit anderen Maßnahmen, die eine große Lohn- und Einkommensdifferenzierung erlauben,
- aktive wohlfahrtsstaatliche Politik sowie
- passive wohlfahrtsstaatliche Politik.

Die USA und Japan zum Beispiel verfolgen den ersten wirtschaftspolitischen Ansatz: Beide Länder erlebten eine Ausweitung der Beschäftigung bei den privaten Dienstleistungen, die durch eine hohe Lohn- und Einkommensdifferenzierung und eine niedrige Steuerbelastung ermöglicht wurde. Zudem bewahrte sich Japan einen hohen Anteil der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie. Dies ist das Ergebnis des japanischen Erfolges auf den Weltmärkten, teilweise verursacht durch die nationale Handels- und Industriepolitik. Schweden ist ein Beispiel für den zweiten Politikansatz. Das Land erlebte eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Begleitet wurde dies von niedrigen Lohn- und Einkommensdifferenzen, aber auch von einer zunehmenden Steuerbelastung zur Finanzierung des öffentlichen Sektors. Deutschland und andere kontinentaleuropäische Staaten schließlich sind Beispiele für den dritten Politikansatz. In diesen Ländern stagnierte die Beschäftigung, die Lohndifferenzen waren relativ gering und änderten sich kaum, der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung (die Beschäftigtenquote) sank, und die Steuerbelastung durch die Finanzierung von Programmen zur Einkommenssicherung nahm zu. Im Anschluß an die Analyse der Beschäftigungsentwicklungen in den letzten Jahrzehnten folgt eine Diskussion der wesentlichen Maßnahmen, die sich hieraus für die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung ergeben.

### Der positive Rückkopplungsprozeß

Die wichtigsten Merkmale der Arbeitsmarktentwicklung in den Industrieländern bis in die siebziger Jahre waren niedrige Arbeitslosenquoten, eine Ausweitung der Beschäftigung in hochproduktiven Zweigen der verarbeitenden Industrie, steigende Einkommen und sinkende Lohndifferenzen. Der positive Selbstverstärkungsprozeß in der Wirtschaftsentwicklung, der in den USA schon in den vierziger Jahren einsetzte, begann in Europa erst in den fünfziger Jahren. Die positive Korrelation zwischen Produktivitätswachstum und Beschäftigungsausweitung in der Industrie legte den Grundstein für die einzigartige Zunahme des Wohlstands in den kapitalistischen Industrieländern.

Die Wirtschaftszweige mit hoher und zunehmender Produktivität attrahierten Arbeitskräfte durch hohe Löhne. Andere Branchen folgten und zahlten im Wettbe-

werb um Arbeitskräfte ebenfalls höhere Löhne. Die Löhne wurden vor allem von den Marktkräften bestimmt. Charakteristisch für einen wettbewerblichen Arbeitsmarkt im Vollbeschäftigungs-Gleichgewicht sind Lohndifferenzen, die sich tendenziell verringern, und ein Wachstum der Reallöhne in den Industrien jedes Landes, das der Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Durchschnittsproduktivität folgt. Demzufolge nahmen die Löhne in Wirtschaftszweigen mit einem überdurchschnittlichen Produktivitätswachstum langsamer zu als die Produktivität des entsprechenden Wirtschaftszweiges und Löhne in Wirtschaftszweigen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätswachstum nahmen rascher zu als die entsprechende Produktivität. Entsprechend sanken die relativen Preise tendenziell in Branchen mit hohem Produktivitätswachstum und stiegen in Branchen mit niedrigem Produktivitätswachstum.

Da die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen eine hohe Preiselastizität aufwies, weitete sich der Markt für die Produkte aus Wirtschaftszweigen mit hoher und zunehmender Produktivität tendenziell aus, während sich die Märkte für Produkte aus Wirtschaftszweigen mit einem niedrigen Produktivitätswachstum tendenziell durch den Anstieg der relativen Preise verkleinerten. Diese Entwicklung zeigt Schaubild 1: Das Produktivitätswachstum in Sektor 1 führt zu einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften in Sektor 1 und dies wiederum zu einer Erhöhung des Gleichgewichtslohns; die Beschäftigung in Sektor 2, in dem die Produktivität stagniert, nimmt ab. Im Extremfall fällt die Nachfrage nach einigen Dienstleistungen ganz weg, wie diejenige nach Gepäckträgern oder Hausangestellten. Am anderen Ende des Spektrums, bei hohem Produktivitätswachstum, macht der begrenzte Anstieg der Löhne eine noch raschere Ausweitung dieser Branchen möglich. Auf diesem Prozeß basiert das berühmte Rehn-Meidner-(oder schwedische)Modell<sup>3</sup> der industriellen Entwicklung, das erfolgreich war, solange die Beschäftigung in Branchen mit rasch steigender Produktivität zunahm.

Wirtschaftszweige mit hoher oder steigender Produktivität gab es vor allem in der verarbeitenden Industrie. Die Produktivitätssteigerung und die Ausweitung der Beschäftigung waren positiv korreliert, weil drei Effekte gleichzeitig auftraten: (1) Überdurchschnittliche Steigerungen der Produktivität ermöglichten einen Rückgang der relativen Preise. Dies führte, da die Nachfrage nach Gütern der verarbeitenden Industrie preiselastisch war, zu (2) einer Ausweitung der Nachfrage, die höher war als der arbeitssparende Effekt des Produktivitätswachstums,

<sup>3</sup> Vgl. R. Meidner, A. Hedborg: Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt, New York 1984.

und zu (3) steigenden Realeinkommen, die zum Kauf von Produkten aus Branchen mit hohen Produktivitätsgewinnen genutzt wurden. In Schaubild 1 führt dies zu einer Parallelverschiebung der Arbeitsnachfragefunktion des Sektors 1. Charakteristisch für diese Expansionsphase ist die Ausweitung der Branchen, die langlebige Konsumgüter produzieren.

Außerdem wurden die Produktivitätsgewinne in dem sich selbst verstärkenden positiven Rückkopplungsprozeß durch Skaleneffekte beschleunigt, weil sich die Märkte für Massenproduktionsgüter vergrößerten. Dies führte zu weiteren Produktivitätsgewinnen und zu einem weiteren Einkommenswachstum aufgrund steigender Produktionszahlen. Unter diesen Bedingungen verloren

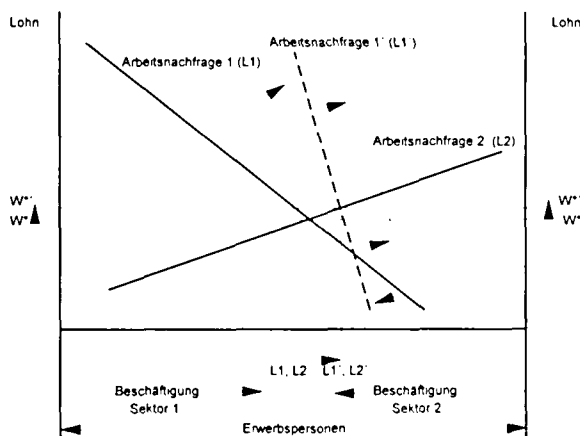
die Arbeitsmarkteffekte unterschiedlicher institutioneller Regelungen in den Industrieländern im Vergleich zu den Marktkräften, die sich aufgrund der Vollbeschäftigung entfalten konnten, an Bedeutung. Dies wird von der empirischen Analyse der Beziehung zwischen Beschäftigungsquoten und Institutionen gestützt, die einen signifikanten Zusammenhang für die achtziger Jahre ergibt, aber für die frühen siebziger Jahre keinen signifikanten Zusammenhang zeigt<sup>4</sup>.

**Das Ende des positiven Rückkopplungsprozesses**

In den siebziger und achtziger Jahren traten in den Industrieländern auseinanderstrebende Arbeitsmarktrends in bezug auf die Beschäftigungsquoten, die Arbeitslosenquoten, die Wachstumsraten und die Lohnendifferenzen auf. Diese auseinanderstrebenden Trends können mit institutionellen Unterschieden zwischen den Volkswirtschaften erklärt werden, die die Reaktionen auf eine neue Wirtschaftsentwicklung in all diesen Ländern prägten: Im Gegensatz zu den fünfziger und sechziger Jahren gab es in Branchen mit hohem Produktivitätswachstum eine Stagnation oder sogar einen absoluten Rückgang der Beschäftigung, d.h., in der Zeit nach 1970 hat das Produktivitätswachstum in technisch progressiven Branchen zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften in diesen Branchen geführt (vgl. Schaubild 2). Das schnellste Beschäftigungswachstum weisen jetzt die Wirtschaftszweige mit niedrigem Produktivitätswachstum auf (der Sektor 2 in Schaubild 2). In Ländern mit zunehmender Beschäftigung und einer zunehmenden Beschäftigungsquote ist vor allem der Dienstleistungssektor (der im allgemeinen Aktivitäten mit geringer und langsamer wachsender Produktivität umfaßt) gewachsen und kompensierte die stagnierende oder sinkende Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie.

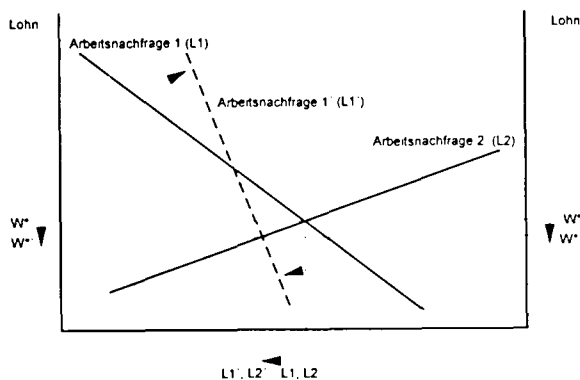
**Schaubild 1**

**Preiselastizität für Produkte des Sektors 1 größer als 1**



**Schaubild 2**

**Preiselastizität für Produkte des Sektors 1 kleiner als 1**



Länder, denen es nicht gelang, die Beschäftigung von den produktiveren güterproduzierenden Branchen zu den weniger produktiven Dienstleistungen zu verlagern, hatten eine stagnierende oder nur sehr langsam wachsende Beschäftigung zu verzeichnen, wie an den Beschäftigungsquoten in Tabelle 1 zu erkennen ist. Dieser geänderte Zusammenhang zwischen Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum kennzeichnet einen Bruch in der Entwicklung der hochindustrialisierten Länder, der häufig, wenn auch ungenau, als der Wandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungswirtschaft bezeichnet wird. In dem Moment, in dem das Beschäftigungswachstum von einer rascheren Expansion in Branchen mit geringer Produktivität abhängt, erlangen die institu-

<sup>4</sup> Vgl. R. E. Rowthorn: Centralisation, employment and wage dispersion, in: The Economic Journal, Vol. 102, Mai 1992, S. 506-523.

tionellen Strukturen der verschiedenen Länder große Bedeutung. Während der Übergang der Beschäftigung aus Branchen mit niedriger Produktivität, die einen geringen Lohn zahlen, in hochproduktive, gutzahlende Wirtschaftszweige von den Marktkräften reibungslos vollzogen wird, ist es schwer vorstellbar, wie die Marktkräfte eine entgegengesetzte Entwicklung vollbringen sollen.

Kern dieses geänderten Zusammenhangs zwischen Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum ist die Tatsache, daß sich die Preiselastizität der Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern von einer elastischen in eine unelastische gewandelt hat, nachdem die Haushalte in den Industrieländern nahezu vollständig mit diesen Gütern ausgestattet waren. Produktivitätsfortschritte in diesen Wirtschaftszweigen führen noch immer zu einem Rückgang der relativen Preise. Diese Preissenkungen resultieren aber nicht mehr in einer Nachfrageexpansion dieser Güter, die für einen Beschäftigungsanstieg (oder zumindest eine Aufrechterhaltung der Beschäftigung) in diesen Branchen ausreicht. Nach OECD-Daten für die G-7-Länder nahm in den letzten zwei Dekaden die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie in Deutschland und in Italien absolut ab und ging in allen sieben Ländern relativ zurück. Der Anteil der Arbeitskräfte in der verarbeitenden Industrie sank in Deutschland und Italien um 17 Prozentpunkte, in den USA um zehn Prozentpunkte und in Großbritannien, Frankreich und Kanada um drei Prozentpunkte. Sogar in Japan nahm der Anteil der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie um drei Prozentpunkte ab. Das Beschäftigungswachstum in diesen Ländern, so es überhaupt zu verzeichnen war, ergab sich aus der Absorption eines wachsenden Anteils der Bevölkerung durch den Dienstleistungssektor.

So unterschiedliche Länder wie die USA und Schweden haben einen hohen Beschäftigtenanteil im Dienstleistungsbereich und eine hohe Beschäftigungsquote gemein. Dieses ist jedoch das Ergebnis verschiedener politischer und institutioneller Gegebenheiten in beiden Ländern. In den USA war die rasche Beschäftigungsexpansion eine Folge der Ausweitung privater Dienstleistungen mit niedriger Produktivität, was wiederum durch hohe Lohnunterschiede erleichtert wurde. In Schweden setzte sich auf der anderen Seite eine stark zentralisierte und gut organisierte Arbeitnehmerschaft erfolgreich für eine solidarische Lohnpolitik und geringe Lohnunterschiede ein. Dies verhinderte eine starke Expansion bei den privaten Dienstleistungen. Da den Arbeitnehmern in den güterproduzierenden und in den Dienstleistungsbranchen vergleichbare Löhne gezahlt wurden, ergaben sich für die privaten Dienstleistungen hohe relative Preise, was entsprechend den hohen Preiselastizitäten den Markt für

diese Leistungen beschränkte. Die schwedische Lösung dieser Problematik bestand bis in die achtziger Jahren darin, die zunehmende Erwerbspersonenzahl in den rasch wachsenden öffentlichen Sektor zu integrieren. Als Folge stieg die Steuerlast in Schweden erheblich, und dies trug in der jüngsten Vergangenheit zum Niedergang des schwedischen Modells bei.

Sowohl in den USA als auch in Schweden wurde ein steigender Anteil der Bevölkerung erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert, und in den USA gelang dies sogar bei wachsender Bevölkerungszahl. Diese Länder repräsentieren jeweils Beispiele für eine Politik der Beschäftigungsausweitung durch Lohndifferenzierung bzw. durch einen aktiven Wohlfahrtsstaat. Ein abweichender wirtschaftspolitischer Ansatz wurde in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten verfolgt. Hier begrenzten Institutionen wie die soziale Sicherung und relativ geringe Lohnunterschiede die Ausweitung der offiziellen Beschäftigung in Sektoren mit niedriger Produktivität. Um die entstehende Arbeitslosigkeit zu verringern, ergriffen diese Länder Maßnahmen zur Senkung der Erwerbspersonenzahl durch Einführung eines Vorruhestandes und durch eine geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen. Diese passiven sozialstaatlichen Maßnahmen sicherten die Einkommen durch Transfers, wirkten aber gleichzeitig mindernd auf die Erwerbsbeteiligung. In der Folge stieg auch hier die Steuerlast an, aber geringer als in Schweden. Der geringe Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung, die hohen Steuerlasten und der hohe Anteil der Transfers am BIP dieser Länder ist der Tabelle zu entnehmen.

Selbst dort, wo die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich expandierte, setzte dies doch keinen positiven Rückkopplungsprozeß in Gang. Es ist zwar richtig, daß die Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften mit der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich zunahm, und daß eine zunehmende Beschäftigung von Frauen zu einer Substitution von unbezahlter Hausfrauenarbeit durch bezahlte Dienstleistungen führte, doch kam es zu keinen positiven Rückkopplungseffekten, die zu einer steigenden Produktivität und steigenden Löhnen hätten beitragen können. Dies ist eine Folge davon, daß anders als in den meisten Bereichen der verarbeitenden Industrie, bei den Dienstleistungen mit niedrigem Produktivitätswachstum keine Skalenerträge auftreten, wenn die Produktionsmenge steigt. Dementsprechend hat ein expandierender Markt für diese Dienstleistungen nicht automatisch steigende Produktivitäten zur Folge.

Der positive Rückkopplungseffekt von Produktivitätswachstum, Marktausweitung und Beschäftigungsexpansion, der für die wirtschaftliche Entwicklung der Industrie-

länder charakteristisch war, wirkt also nicht mehr. Eine deflationäre Politik kann die Probleme von Beschäftigung und mangelhaftem Einkommenswachstums nur verschärfen. Eine expansive Fiskal- und Geldpolitik ist aber nicht mehr ausreichend, um die Volkswirtschaft durchstarten zu lassen und ein akzeptables Einkommen und eine hohe Beschäftigung zu realisieren. Dafür sind neue Ansätze erforderlich.

### Die Förderung der Beschäftigung

Jeder Theorie, die eine dynamische Wirtschaftsentwicklung in einem Zwei-Sektoren-Modell darstellt, fehlen zwangsläufig viele Besonderheiten der aktuellen ökonomischen Entwicklung. Unser einfaches Modell erfaßt jedoch die wichtigsten Merkmale der Wirtschaftsentwicklung in den Industrieländern und läßt bedeutende Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik zu. Vor allem verdeutlicht unsere Analyse, daß weder Regulierungen des Arbeitsmarktes noch eine verfehlte makroökonomische Politik die bestimmenden Ursachen für eine „Deindustrialisierung“ (d.h. den Rückgang des Anteils gutbezahlter Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie) oder für die allgemeinen Beschäftigungsprobleme sind. Die Wurzeln des Übels lagen im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß selbst. Wenn überhaupt können fehlgeschlagene Experimente hinsichtlich einer Deregulierung der Finanzmärkte und die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre als Versuche verstanden werden, mit Problemen fertigzuwerden, die konventionellere Ansätze in den siebziger Jahren nicht hatten bewältigen können. Die gegenwärtigen Angriffe auf die Regulierungsvorschriften des Arbeitsmarktes und die Sozialpolitik werden, wenn sie sich durchsetzen sollten, auch keinen größeren Erfolg bei der Wiederbelebung der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie haben. Selbst Maßnahmen zur Weiterbildung der Arbeitnehmer, zur Verbesserung der technologischen Ausstattung in der verarbeitenden Industrie und zur Reform des Arbeitsablaufs werden – so wichtig sie auch zur Verbesserung des Lebensstandards

und zur Aufrechterhaltung der Marktanteile für die Firmen in den Industrieländern bei verarbeiteten Gütern sein mögen – den Rückgang des Anteils der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie nicht aufhalten.

Welche Politiken können dann in den Industrieländern das Wachstum der Beschäftigung im allgemeinen und bei den hochbezahlten Arbeitsplätzen im besonderen fördern? Nach unserer Analyse gibt es mehrere Ansätze. Am vielversprechendsten sind Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensstandards und zur Entwicklung der Märkte in weniger industrialisierten Volkswirtschaften, Maßnahmen zur Förderung der Produkt- und Prozeßinnovation bei den Dienstleistungen und zur Entwicklung neuer Technologien, die der Befriedigung artikulierter, aber nicht erfüllter Bedürfnisse (zum Beispiel nach Umweltverbesserung) dienen, und Maßnahmen zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen. Wir analysieren diese Maßnahmen im Rahmen unseres Modells sowie die Beschäftigungseffekte einer breiten Lohndifferenzierung, einer Flexibilisierung der Löhne nach unten und einer Verkürzung der Arbeitszeit.

### Politiken zur Verbesserung des Lebensstandards

Die mit einer Marktsättigung einhergehenden Probleme können überwunden und die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern und anderen verarbeiteten Produkten des verarbeitenden Gewerbes kann erhöht werden, indem die niedrigen Einkommen in den Industrieländern und die Einkommen in den weniger entwickelten Ländern steigen. Ein „Marshall“-Plan für Osteuropa und die Staaten der Dritten Welt wird beispielsweise zu einer Ausweitung der internationalen Märkte solcher Güter führen, die von technologisch fortgeschrittenen Branchen produziert werden. Mittelfristig kann das zu einer erhöhten Beschäftigung in den Industrieländern führen, in denen sich derzeit ein großer Teil der weltweiten Produktionskapazität dieser Sektoren befindet. (Der Weltmarktanteil und die Zahl der Arbeitsplätze hängen davon ab, ob eine

Claudia Woerz

## Die Deregulierung der US-amerikanischen Sparkassen

Ursachen und Folgen der Krise der Savings and Loan Associations

1994, 166 S., brosch., 56,- DM, 395,- öS, 51,- sFr, ISBN 3-7890-3128-3  
(Studien zum Bank- und Börsenrecht, Bd. 18)



Nomos Verlagsgesellschaft • Postfach 610 • 76484 Baden-Baden



gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft, neueste Technologien und eine moderne Arbeitsorganisation vorhanden sind.) Langfristig werden diese Branchen tendenziell in die Entwicklungsländer und damit in Märkte, die sie bedienen, abwandern. Dann aber beginnen andere Maßnahmen, die hinsichtlich ihrer Beschäftigungseffekte in den Industrieländern eine längere Anlaufzeit benötigen, Ergebnisse zu zeigen.

So wird eine Handelspolitik mit dem Ziel der Öffnung der Weltmärkte die Beschäftigung und den Lebensstandard sowohl in den Ländern mit hohem wie in den Ländern mit niedrigen Löhnen steigern. Maßnahmen zum Abbau von Handelsschranken haben positive Effekte auf die Beschäftigung bei den Handelspartnern und sind merkantilistischen Praktiken vorzuziehen, die es einigen Ländern erlauben, sich auf Kosten anderer zu entwickeln, und die nur dann funktionieren, wenn letztere nicht mit Retorsionsmaßnahmen reagieren.

### Produkt- und Prozeßinnovationen

Breitangelegte, grundlegende Innovationen, die zur Entwicklung einer Vielzahl neuer Produkte und zur Entstehung neuer Märkte um diese Produkte herum führen, können die Beschäftigung in technisch fortgeschrittenen Industriebranchen erhöhen. Hierzu sind Maßnahmen erforderlich, die die innovativen Kräfte der Unternehmen unterstützen, und es ist gut möglich, daß einzelne Firmen oder eine ganze Branche in einem bestimmten Land die preiselastische Nachfrage nach solchen neuen Produkten auf sich ziehen kann. Dann werden weitere Verbesserungen der Herstellungstechniken, die die Produktivität erhöhen und den Preis senken, den Markt für diese neuen Güter und die Beschäftigung in diesen neuen Verarbeitungssektoren ausweiten. Innovationspolitische Maßnahmen sind bei einem offenen Weltmarkt, auf dem Länder global miteinander konkurrieren, existentiell.

Um einen deutlichen Beschäftigungseffekt in der verarbeitenden Industrie zu erzielen, muß aber eine neue grundlegende Technologie entwickelt und angewandt werden, die in der Lage ist, einen neuen Kondratieff-Zyklus entstehen zu lassen. Auch wenn man sich im voraus schwer vorstellen kann, welche Technologien einen neuen Kondratieff-Zyklus auslösen könnten, gehört hierzu vielleicht die Entwicklung von Produkten zur Verbesserung der Umweltqualität. Untersuchungen in den Industrieländern zeigen regelmäßig, daß ein großer Teil der Bevölkerung in Sorge um die Umwelt ist und sauberes Wasser sowie reinere Luft und umweltschonendere Produkte begrüßen würde. Für die Entwicklung von Umwelttechniken ist aber mehr nötig als eine Innovationspolitik.

Da die Umwelt eher ein öffentliches als ein privates Gut ist, wird es schwierig sein, eine Markt-Nachfrage nach Umwelttechniken zu stimulieren, weshalb eine solche Entwicklung entweder von öffentlichen Ausgaben oder von staatlich festgelegten Umweltstandards abhängen wird. Im letzteren Fall würden Umwelt-Technologien in andere marktfähige (private) Güter eingehen (zum Beispiel Elektromotoren in Autos). Die Nachfrage nach diesen Technologien ergibt sich dann aus der Nachfrage nach Produkten, die zur Befriedigung anderer Bedürfnisse konsumiert werden, und sie hat daher möglicherweise nur begrenzte arbeitsplatzschaffende Effekte. Diese werden allerdings zunehmen, wenn Umweltnormen derart festgelegt werden, daß private Konsumgüter früher veralten (indem Fahrzeugen keine Betriebsgenehmigung mehr erteilt wird, die rigorose Emissions-Standards nicht erfüllen), oder wenn der Staat über seine öffentlichen Ausschreibungen einen Markt für solche Güter schafft (indem zum Beispiel seitens der lokalen Verwaltungen nur Fahrzeuge mit Elektromotoren nachgefragt werden).

### Preisunelastische Nachfrage

Während innovationsfördernde Maßnahmen bedeutende Beschäftigungseffekte haben können, wenn sie zu einem breiten technologischen Durchbruch führen, haben Innovationen, die sich auf eine graduelle Verbesserung existierender und/oder eine Substitution bestehender Produkte beschränken, nur eine begrenzte Wirkung auf die Beschäftigung. Japan und Deutschland mögen zu den Ländern zählen, die während der letzten zwei Jahrzehnte eine innovationsfördernde Politik betrieben haben. Wie wir aber bereits festgestellt haben, gab es in Deutschland und Japan trotz ihrer Erfolge auf den Weltmärkten keine Erhöhung des Anteils der Industriebeschäftigung. In Deutschland sank die Beschäftigung in der Industrie sogar absolut. Zum größten Teil ist dies auf Arbeitsplatzverluste in technisch fortgeschrittenen Industrien zurückzuführen, die ausgereifte Produkte produzieren und in den Industrieländern auf eine unelastische Nachfrage stoßen. Der Verlust an Arbeitsplätzen verstärkte sich mit zunehmender Konkurrenz aus den Schwellenländern.

Obwohl es also für die Industrieländer wichtig ist, eine innovationsfördernde Politik zu betreiben, reichen solche Maßnahmen bei Ausbleiben eines neuen Kondratieff-Zyklus nicht aus, um die Beschäftigung in der Industrie zu erhöhen. Die zu beobachtenden immer kürzeren Produktzyklen bedeuten, daß sich die Produkte rasch vom preiselastischen in den preisunelastischen Bereich der Nachfragekurve bewegen. Die Computer-Industrie, in der sich gegenwärtig starke Umwälzungen vollziehen, kann als Beispiel für solch eine rasche Marktsättigung und Ent-



wicklung zu einer preisunelastischeren Nachfrage sowie für kontinuierliche Produktinnovationen dienen.

Prozeßinnovationen durch den Einsatz neuer Maschinen und der Reorganisation der Arbeit mit dem Ziel, eine kontinuierliche Verbesserung der Effizienz und der Qualität zu erreichen, haben gleichermaßen begrenzte Wirkungen auf die Beschäftigung in der Industrie. Solche Maßnahmen sind zur Erhaltung des Marktanteils für Industrieunternehmen erforderlich, sie sind aber für eine Ausweitung der Beschäftigung in Branchen mit Gütern im preisunelastischen Bereich der Nachfragekurve nicht ausreichend. Fehlschläge bei der kontinuierlichen Verbesserung der Effizienz und der Qualität können sich allerdings verheerend auf die Beschäftigung auswirken, da die inländischen Produzenten Märkte an Konkurrenten verlieren können, die bei solchen Anstrengungen erfolgreicher sind.

### Preiselastische Nachfrage

Davon ausgenommen sind Industrien, die Güter mit preiselastischer Nachfrage produzieren. Dort werden Effizienzsteigerungen in Preissenkungen umgesetzt, die zu einer Expansion des Marktes und der Beschäftigung führen. In Branchen, in denen die Unternehmen innovativ in bezug auf Produkttechnologien, Prozeßtechnologien und die Arbeitsorganisation sind, kann die Beschäftigung deutlich wachsen.

Unglücklicherweise konzentrieren sich Maßnahmen zur Verbesserung des Produktionsprozesses auf die Herstellung von Gütern. Doch geht man davon aus, daß die Nachfrage nach Dienstleistungen eine hohe Preis-(und Einkommens-)elastizität aufweist, d.h. die Nachfrage nicht gesättigt ist und deutlich auf einen Rückgang der relativen Preise für Dienstleistungen reagiert, dann könnten Produktivitätssteigerungen gerade in solchen Branchen zu einer Expansion der Nachfrage und der Beschäftigung führen. Obwohl viele personenbezogene Dienstleistungen kaum Möglichkeiten für eine Effizienzsteigerung aufweisen und die Produktivität bisher stagniert, gilt dies nicht für alle Dienstleistungsbereiche. Installations- und Reparaturleistungen, die Informationssammlung und -aufbereitung, Buchhaltungs- und Planungsdienstleistungen, die Entwicklung von Software und anderes verzeichnen im Gefolge der Neuorganisation von Arbeitsabläufen und Prozeßverbesserungen deutliche Wachstumsgewinne.

Die Lehre aus den Erfahrungen in der verarbeitenden Industrie lautet, daß eine Steigerung der Produktivität der vermarkteten Dienstleistungen einerseits und die Verteilung der Wachstumsgewinne auf die Arbeitnehmer, die Unternehmer und die Konsumenten andererseits eine

vielversprechende Chance für eine Erhöhung von Löhnen und Lebensstandard bieten kann, wobei gleichzeitig der Markt für solche Leistungen erweitert und die Beschäftigung erhöht wird. Im öffentlichen Sektor reduzieren solche Effizienzgewinne die Steuerlast bei einem gegebenen Leistungsniveau.

### Öffentliche Investitionen und kollektiver Konsum

Die öffentlichen Investitionen beeinflussen die Nachfrage und die Beschäftigung über verschiedene Mechanismen. Öffentliche Investitionen erhöhen direkt die Nachfrage nach Gütern und damit die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie. Die Fähigkeit der inländischen Produzenten, diese Nachfrageerhöhung auf sich zu ziehen, hängt allerdings davon ab, (a) wie wettbewerbsfähig diese Unternehmen auf den Weltmärkten sind und (b) wie stark bei öffentlichen Ausschreibungen ein inländischer Anbieter bevorzugt wird. Öffentliche Investitionen werden wahrscheinlich die Produktivität der inländischen Industrien des Privatsektors erhöhen. Wird die höhere Produktivität in Form geringerer Preise an die Konsumenten weitergegeben, expandiert der Markt für diese Güter. Die Beschäftigungseffekte hängen allerdings davon ab, ob die Nachfrage nach Gütern der betroffenen Branchen preiselastisch oder preisunelastisch ist. Positive Effekte sind bei elastischer Nachfrage und negative bei unelastischer Nachfrage zu erwarten. Die indirekten Beschäftigungseffekte öffentlicher Investitionen sind deshalb am größten, wenn durch sie die Entwicklung neuer Produkte beschleunigt oder die Produktivität in stagnierenden, aber preiselastischen Dienstleistungsbereichen erhöht wird.

Öffentliche Ausgaben für Dienstleistungen können ebenfalls die Beschäftigung erhöhen. Wenn die Hypothese hierarchischer Bedürfnisse zutrifft, können wir eine weitere Zunahme der Ausgaben für Dienstleistungen antizipieren. Offensichtlich gibt es in den Industrieländern einen breit akzeptierten Bedarf an mehr Dienstleistungen wie die Diskussion über die Reform des Gesundheitswesens in den USA und der Pflegeversicherung in Deutschland zeigt. Diese personenbezogenen Dienstleistungen waren allerdings durch ein geringes Produktivitätswachstum gekennzeichnet.

Insbesondere bei Dienstleistungen wie der Krankenpflege oder der Kinderbetreuung sind Produktivitätsgewinne nur schwer vorstellbar. Bei gegebener geringer Produktivität und geringen Produktivitätsgewinnen in den personenbezogenen Dienstleistungen kann eine Beschäftigungsexpansion in diesen Bereichen nur auf zwei Wegen erreicht werden: zum einen durch eine relative Lohnsenkung, die die relativen Preise dieser Dienstlei-

stungen auf niedrigem Niveau hält, und zum anderen durch ein öffentliches Angebot derartiger Leistungen<sup>5</sup>. Wenn die Löhne in Bereichen mit niedrigem Produktivitätswachstum im gleichen Umfang wie die Löhne in Bereichen mit hohem Produktivitätswachstum steigen, nehmen die relativen Preise der erstgenannten zu und die nachgefragten Mengen ab. Dies wird gelegentlich als „Kostenproblematik technologisch stagnierender Dienstleistungen“ bezeichnet.

Wenn Dienstleistungen öffentlich angeboten oder öffentlich subventioniert werden, können im Prinzip auch Löhne gezahlt werden, die vom Niveau und der Entwicklung her den Löhnen in den Branchen mit hohem technischen Fortschritt vergleichbar sind, ohne daß die Nachfrage darunter leidet. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Kinderbetreuung. Wenn von Erziehern erwartet wird, daß sie eine angemessene Ausbildung im Bereich der Vorschul-erziehung haben und dementsprechend entlohnt werden, können sich nur wenige Haushalte eine private Kinderbetreuung leisten. Öffentliche Kindertagesstätten, wie öffentliche Schulen, befriedigen die Nachfrage nach Kindertagesplätzen. Sie zahlen Löhne, die denen anderer Arbeitskräfte mit ähnlicher Ausbildung vergleichbar sind. Finanziert werden öffentliche Dienstleistungen über Steuereinnahmen. Steigende Löhne für Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst werden die Steuern erhöhen, wenn – wie bei den Kindertagesstätten – bei Erstellung dieser Dienstleistungen keine Produktivitätsfortschritte realisiert werden.

Die Löhne im öffentlichen Sektor lassen sich leichter erhöhen, wenn die Reallöhne in der gesamten Volkswirtschaft steigen. Sie belasten aber viele Steuerzahler, wenn die Reallöhne stagnieren oder sogar sinken. Da zudem die Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst sicherer als im privaten Sektor sind, gibt es im Privatsektor stärkere Anreize für eine Lohnzurückhaltung. Dies kann – wie in Schweden – dazu führen, daß die Löhne im öffentlichen Dienst stärker ansteigen als im Privatsektor und sich so die Unzufriedenheit der Steuerzahler verstärkt. Letztlich kann die öffentliche Bereitstellung von Dienstleistungen oder deren Subventionierung zu Ineffizienzen führen. Diese müssen nicht größer als bei Unternehmen des Privatsektors sein, doch gibt es im Gegensatz dazu keinen Marktmechanismus als Disziplinierungsinstrument. Dieses Problem sollte in jedem Programm zur Erweiterung der öffentlichen Dienstleistungen direkt berücksichtigt werden.

<sup>5</sup> Vgl. F. W. Scharpf: Structures of Post-Industrial Society – or – Does Mass Unemployment Disappear in the Service and Information Economy?, in: E. Appelbaum, R. Schettkat: Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress, New York, Westport, London 1990, Praeger Publishers, S. 17-35.

### Lohndifferenzen

Alternativ wird eine starke Lohndifferenzierung das Angebot an gering entlohnten Dienstleistungen so lange erhöhen, wie es genügend Arbeitskräfte für solche Arbeitsplätze gibt. Niedrige Löhne für derartige Dienstleistungen beseitigen ihr „Kostenproblem“, während auf Arbeitsplätzen, auf denen hohe Löhne erzielt werden, die entsprechenden Einkommen verdient werden, um diese Dienstleistungen nachzufragen. Sollte aber das Angebot an niedrig entlohnten Arbeitskräften abnehmen und nicht mehr ausreichen, um die Nachfrage nach derartigen Dienstleistungen zu befriedigen, werden auch dort die Löhne steigen. Dann ändern sich die relativen Preise, und die Nachfrage nach solchen Dienstleistungen wird in dem Maße abnehmen, in dem sich die Leistungen relativ verteuern. Gleichzeitig werden sie zunehmend durch Eigenleistungen substituiert. Da die Nachfrage nach Dienstleistungen sehr preiselastisch ist, haben Preissteigerungen deutliche Mengeneffekte zur Folge.

Staatliche Subventionen für Niedriglohn-Arbeiten durch eine Negativsteuer können die Unterschiede in den relativen Preisen aufrechterhalten und die Konsequenzen der Lohnunterschiede auf die Einkommen mildern. Sie kann eine Niedriglohn-Beschäftigung in bestimmten Branchen stabilisieren. Hohe Lohndifferenzen schaffen aber ein Anreiz- und ein Selektionsproblem, weil die Arbeitnehmer nicht bereit sind, in die Ausbildung für niedrig entlohnte Tätigkeiten zu investieren. Um eine negative Auswahl dort zu vermeiden, wo spezielle Fähigkeiten notwendig sind, wie in der Krankenpflege oder der Erziehung, sollten sich die Löhne nicht zu stark von denjenigen unterscheiden, bei denen technischer Fortschritt realisiert wird und bei denen vergleichbare Anforderungen an die Ausbildung gestellt werden. Angesichts dieses Dilemmas bei Dienstleistungen mit hohen Qualifikationsanforderungen ist die Niedriglohn-Strategie auf solche Dienstleistungen begrenzt, bei denen nur geringe Anforderungen an die Ausbildung gestellt werden. Eine Negativsteuer kann zwar das Preis-/Lohnproblem einiger Dienstleistungen lösen, nicht jedoch das Anreizproblem bei Investitionen in Humankapital. Große Lohndifferenzen verringern die Bereitschaft der Arbeitnehmer, in die Ausbildung niedrig entlohnter aber qualifizierter Tätigkeiten zu investieren, und führen zu einem gesellschaftlich suboptimalen Niveau bei diesen Investitionen.

### Lohnflexibilität nach unten

Lohnflexibilität nach unten kann es den Unternehmen der verarbeitenden Industrie, die sich im preisunelastischen Bereich der Nachfragefunktion befinden, ermöglichen, die Nachfrage nach ihren Gütern auszuweiten und

dadurch einige Arbeitsplätze zu erhalten. Der quantitative Effekt wäre allerdings gering, denn die preisunelastische Nachfrage führt dazu, daß die Mengen nur geringfügig auf Preissenkungen im Gefolge der Lohnsenkungen reagieren. In jedem Fall wären die Beschäftigungseffekte eines Lohnrückgangs nur kurzfristig und würden durch den zukünftigen Produktivitätsanstieg wieder aufgezehrt. Die Unternehmen können den technischen Fortschritt nicht aufhalten, und der technische Fortschritt in Branchen, die sich auf dem preisunelastischen Teil der Nachfragekurve befinden, führt selbst dann zu einem Beschäftigungsrückgang, wenn die Preise fallen und die Produktionsmenge steigt. Zudem würde eine Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts die Position der Firmen im Preis- wie auch im Qualitätswettbewerb beeinträchtigen, da Produkt- und Prozeßinnovationen gewöhnlich eng miteinander verknüpft sind.

Lohnzurückhaltung in Form von Löhnen, die weniger rasch als die Produktivität zunehmen, kann dann auch einen stärker positiven Beschäftigungseffekt in Unternehmen und Branchen im preiselastischen Teil der Nachfragekurve entfalten, da sie dort starke quantitative Effekte hat. Eine US-Studie zu den Beschäftigungswirkungen der Lohnflexibilität nach oben und unten hat gezeigt, daß in den siebziger Jahren eine Lohnzurückhaltung im technologisch progressiven Bereich mehr Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen hätte, als die Lohnflexibilität nach unten im technologisch stagnierenden Bereich erhalten konnte<sup>6</sup>. Die Möglichkeiten einer Politik der Lohnzurückhaltung zur Schaffung von Arbeitsplätzen sind ungleich verteilt. Sie sind am größten in Unternehmen, die sich auf dem preiselastischen Teil der Nachfragekurve befinden, und sie sind gering in Unternehmen auf dem preisunelastischen Teil der Nachfragekurve. Eine Politik der Lohnzurückhaltung und zu geringer Lohnunterschiede kann allerdings auch zu Motivationsproblemen und Ineffizienzen im Unternehmen führen<sup>7</sup>.

### Verkürzung der Arbeitszeit

Wird schließlich die Produktivitätssteigerung im Sektor mit hohem technischen Fortschritt für eine Kürzung der Arbeitszeit anstelle von Lohnsteigerungen genutzt, könnten in diesem Sektor Arbeitsplätze erhalten

werden. Das heißt, der Rückgang der wöchentlichen oder der jährlichen Arbeitszeit kann in diesem Sektor den arbeitssparenden Effekt von Produktivitätssteigerungen ausgleichen, zumindest bis zur nächsten Produktivitätssteigerungsrunde. Wenn allerdings die Arbeitszeit stärker gesenkt wird als die Produktivität steigt, was in technologisch stagnierenden Sektoren wahrscheinlich ist und auch in einzelnen Bereichen des Sektors mit hohem technischen Fortschritt der Fall sein kann, dann werden die Kosten und damit auch die Preise im Privatsektor bzw. die Steuern im öffentlichen Sektor steigen. Dies kann die gesamten Arbeitsstunden der Volkswirtschaft und möglicherweise die Beschäftigung verringern, wobei die Kostenwirkung um so wahrscheinlicher ist, wenn die Löhne bei einer Arbeitszeitverkürzung steigen.

### Schlußfolgerung

Die Probleme der Arbeitslosigkeit und/oder der Stagnation bzw. des Rückgangs der Reallöhne, die seit Anfang der siebziger Jahre in den Industrieländern bestehen, wurden von Wirtschaftswissenschaftlern und Politikern als eine Art „Mysterium“ angesehen. Lange Listen von möglichen Verursachungsfaktoren wurden zusammengetragen, um die hohe Arbeitslosigkeit in dem einen Land, das langsame Wachstum in dem anderen und die intensive Lohnkonkurrenz in einem dritten Land zu erklären. Doch die fundamentalen Zusammenhänge wurden ignoriert, und ernsthafte Versuche der Politiker, dieses Problem zu verstehen und zu bewältigen, hat es nicht gegeben. Statt dessen wurde den Arbeitnehmern geraten, sich an Marktkräfte, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen, „anzupassen“ und geduldig auf den Aufschwung zu warten. Interventionen der Politik wurden als wenig fruchtbar oder sogar als kontraproduktiv angesehen.

Mittlerweile sollte deutlich geworden sein, daß die Beschäftigungsprobleme in den Industrieländern langfristiger Art sind und sich nicht durch einen einfachen Konjunkturzyklus erklären lassen. Unsere Analyse verdeutlicht die Ursachen der Beschäftigungsentwicklung in den letzten Dekaden, sie erklärt sie aus dem wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß selbst und weist einige Maßnahmen zur Bewältigung des Problems auf. Sie fordert beide konventionellen Anschauungen des Arbeitslosigkeitsproblems heraus: Weder eine stärkere Austeritätspolitik und weniger Staat werden Vollbeschäftigung und steigende Reallöhne herbeiführen, noch wird eine traditionelle keynesianische Politik dies schaffen. Unsere optimistische Schlußfolgerung lautet, daß das Arbeitsplatzproblem zwar schwierig zu lösen, aber dennoch nicht unlösbar ist. Gefordert sind Maßnahmen, die den eigentlichen Kern dieses Problems angehen und nicht an den mannigfachen Symptomen kurieren.

<sup>6</sup> Vgl. L. A. Bell, R. B. Freeman: Does a Flexible Wage Structure Increase Employment?: The U.S. Experience, NBER Working Paper Nr. 1604, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 1985.

<sup>7</sup> Vgl. R. B. Freeman, R. Gibbons: Getting Together and Breaking Apart: the decline of centralised collective bargaining. With special reference to Sweden. Paper presented at the Conference on Labor Contracts and Mobility, European University Institute, Florenz 1993. Vgl. R. Ramaswamy, R. Rowthorne: Centralized Bargaining, Efficiency Wages, and Flexibility, IMF Working Paper, WP/93/25, 1993.