

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Otto G. Mayer

Standort Deutschland – neue Herausforderungen
angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen?

Norbert Berthold/Rainer Fehn

Arbeitslosigkeit oder ungleiche Einkommens-
verteilung – ein Dilemma?

Ronald Schettkat

Das Beschäftigungsproblem
der Industriegesellschaften

Jürgen Neyer/Martin Seeleib-Kaiser

Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat
Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung

B 26/96

21. Juni 1996

Otto G. Mayer, Dr. rer. pol., geb. 1943; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Hamburg; Abteilungsleiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Erhard Kantzenbach) Deutschland im internationalen Standortwettbewerb, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 18, Baden-Baden 1994/95; (Hrsg. zus. mit Jörn Kruse) Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1996.

Nobert Berthold, Dr. rer. pol., geb. 1952; 1987 bis 1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; seit 1990 Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Monetäre Integration in Europa. Eine ordnungspolitische Analyse, Köln 1990; Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Gefahr im Verzug? Berlin 1992; (zus. mit Bernhard Külpe) Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München 1992; Allgemeine Wirtschaftstheorie, München 1995; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Rainer Fehn, Dipl.-Kfm., geb. 1968; seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am volkswirtschaftlichen Institut der Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Norbert Berthold) Neuere Entwicklungen in der Arbeitsmarkttheorie, in: WiSt (Wirtschaftswissenschaftliches Studium), 24 (1995) 3; (zus. mit Norbert Berthold) Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1996 (i. E.).

Ronald Schettkat, Priv. Doz., Dr., geb. 1954; Studium der Ingenieur- und Wirtschaftswissenschaften in Hamburg und Berlin; wissenschaftlicher Projektleiter am Wissenschaftszentrum Berlin; Gastprofessuren in den USA, den Niederlanden und Italien.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Friedrich Buttler, Wolfgang Franz und David Soskice) Institutional Frameworks and Labor Market Performance, London – New York 1995; Flow Analysis of Labor Markets. International Perspectives, London – New York 1996; (Hrsg. zus. mit Knut Gerlach) Beiträge zur Neukeynesianischen Makroökonomie, Berlin 1996.

Jürgen Neyer, M.A.; geb. 1966; wiss. Mitarbeiter am Zentrum für europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: Spiel ohne Grenzen. Jenseits des sozial kompetenten Staates, Diss., Universität Frankfurt, 1996 (i. E.); (zus. mit Mathias Albert, Lothar Brock, Stefan Hessler und Ulrich Menzel) Die postmoderne Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung der Ökonomie, Frankfurt am Main 1996.

Martin Seeleib-Kaiser, M.A., Dr. phil., geb. 1964; Studium der Politischen Wissenschaft, Amerikanischen Kulturgeschichte und des Öffentlichen Rechts an der Ludwig Maximilians-Universität München; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Herbert Dittgen/Michael Minkenberg (Hrsg.), Das amerikanische Dilemma: Innen- und Außenpolitik der Vereinigten Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Paderborn 1996 (i. E.); Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im deutsch-japanischen Vergleich, in: Dietrich Thränhardt (Hrsg.), Japan und Deutschland in der Welt nach dem Kalten Krieg – Neue Herausforderungen zweier Wirtschaftsmächte, Opladen 1996 (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Standort Deutschland – neue Herausforderungen angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen?

I. Die Standortdebatte – ein konjunkturelles Phänomen?

Debatten über den Produktions- und Investitionsstandort Deutschland oder über die „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ der deutschen Wirtschaft unterliegen einer „Diskussionskonjunktur“: Sie pflegen mit dem konjunkturellen Abschwung einzusetzen, auf dem konjunkturellen Tiefpunkt ihren Höhepunkt zu erreichen und mit dem konjunkturellen Aufschwung wieder abzuebben¹. So läßt sich die heutige Diskussion bis hin zu einzelnen Argumenten Anfang der achtziger Jahre (1982) und nach Durchlauf des Konjunkturzyklus im Jahre 1988 wiederfinden. Nur zur Demonstration: Im März 1988 schrieb der Verfasser als Einleitung zu einem entsprechenden Artikel²: „Der Industriestandort Bundesrepublik Deutschland ist seit kurzem ins Gerede gekommen. Im internationalen Wettbewerb um die günstigsten Bedingungen sei er weit zurückgefallen. Die Arbeitskosten in der Bundesrepublik zählten zu den höchsten der Welt. Die Energiepreise seien besonders hoch, die Kommunikations- und sonstigen Dienstleistungen sehr teuer, nicht zu reden davon, daß die Gewinne der deutschen Unternehmen höheren Steuersätzen als sonstwo unterworfen seien und sie mit dem Konstrukt der Gewerbesteuer eine besondere Bürde zu tragen haben. Kein Wunder also, daß die mangelnde Dynamik der Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik allgemein, aber auch der zunehmende Überschuß deutscher Direktinvestitionen im Ausland über die Investitionen ausländi-

scher Unternehmen in der Bundesrepublik als Hinweis für eine mangelhafte Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland als Investitionsstandort genommen werden.“

Auch zeigen die damaligen Erfahrungen, daß es dann in Deutschland leicht zu einer Überreaktion kommt. Jeder Produktions- und Beschäftigungsrückgang – selbst wenn er konjunktureller Natur ist – wird nunmehr als Zeichen einer Standortchwäche genommen. Der politische Motor dieser wirtschaftspolitischen Diskussion „sind Verteilungskonflikte. Die Unternehmen versuchen, sich diese Verschnaufpause im härter gewordenen Wettbewerb zu verschaffen, indem sie Lohnkostensenkungen, Steuererleichterungen, Entlastung von Umweltauflagen und Forschungsförderung fordern. Der Staat versucht, sich von Sozialleistungen, Einkommenserhöhungen für öffentlich Bedienstete und anderen Ausgaben zu verabschieden, weil das angeblich den Standort Deutschland gefährdet.“³ In ihrer jüngsten Gemeinschaftsdiagnose gehen die Konjunkturforscher der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute davon aus, daß die Bedingungen günstig sind, daß die konjunkturelle Schwächephase zur Jahresmitte 1996 beendet sein wird. „Die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland wird sich im weiteren Verlauf des Jahres wieder beleben . . . In Westdeutschland wird die Industrieproduktion in der zweiten Jahreshälfte insbesondere bei Verteilungs- und Investitionsgütern expandieren.“⁴ Wenn denn die obige These stimmt, dürfte zu erwarten sein, daß die Standortdiskussion etwas an Schärfe verlieren wird.

Die gegenwärtige Wirtschaftsentwicklung weist nicht nur in dieser Hinsicht gewisse Parallelen zu der Situation in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf⁵. Auch damals trat, beginnend Mitte 1985, eine ausgeprägte konjunkturelle Schwäche-

1. Ähnlich äußerten sich Hans-Hagen Härtel vom HWWA-Institut und Lutz Hoffmann (Präsident des DIW) auf einer Konferenz, die das HWWA zum Thema Standortwettbewerb 1994 abgehalten hat. Vgl. Hans-Hagen Härtel, Standortqualität, Wirtschaftswachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: Erhard Kantzenbach/Otto G. Mayer (Hrsg.), Deutschland im internationalen Standortwettbewerb, Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Bd. 18, Baden-Baden 1994/95, S. 13; Lutz Hoffmann, Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich, ebd., S. 47.

2. Otto G. Mayer, In der Diskussion: Der Standort Bundesrepublik, in: Wirtschaftsdienst, 68 (1988)3, S. 114.

3. L. Hoffmann (Anm. 1)

4. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1996 (DIW, HWWA, Ifo, IfW, IWH, RWI), 25. April 1996, S. 14.

5. Vgl. Institut für Weltwirtschaft (IfW), Thesen zum Kieler Konjunkturgespräch. 53. Kieler Konjunkturgespräch vom 18./19. März 1996, S. 33 f.

phase ein, die bis zur Mitte des Jahres 1987 dauerte. Wie heute wurden lagerzyklische Effekte (vorrangiger Abbau von Lagern anstelle von Produktion) dadurch verstärkt, daß der Wegfall steuerlicher Fördermaßnahmen zu einer Abnahme der Wohnungsbautätigkeit führte, die Exporte durch eine reale Höherbewertung der D-Mark (sie war jedoch deutlich stärker als jetzt und hielt länger an) gedämpft wurden, wie heute wurde damals der Rückschlag bei der wirtschaftlichen Entwicklung mit der Diagnose einer insgesamt schwachen Konstitution der Wirtschaft begründet, wie sie in einem flachen Wachstumstrend, hartnäckig hoher Arbeitslosigkeit und geringer Investitionstätigkeit im Inland bei gleichzeitig steigenden Direktinvestitionen im Ausland zum Ausdruck kam. Für diese Probleme, unter denen die europäischen Länder mehr oder weniger gemeinsam litten, und für ihre Ursachen wurde schon 1985 von Herbert Giersch der Begriff „Eurosclerose“ geprägt.

Angesichts des Wiedervereinigungsbooms Anfang der neunziger Jahre geriet diese Diskussion jedoch in Deutschland fast in Vergessenheit. Während andere Länder schon Ende der achtziger Jahre konjunkturelle Abschwächungstendenzen zeigten, wurden diese in Deutschland durch den Vereinigungsboom überdeckt. Der kreditfinanzierte Boom endete in höheren Abgaben- und Steuerbelastungen von Haushalten und Unternehmen. Nach dem Boom haben die Unternehmen ihre Investitionen an die niedrigen Renditeerwartungen angepaßt; dieser Prozeß hat sich im zurückliegenden Aufschwung fortgesetzt und kommt erst allmählich zum Stillstand. Die Diskussion der Eurosclerose ist nun erneut aufgekommen, jetzt allerdings unter dem Begriff „Standortschwäche“. „Das schwache Wachstum des Produktionspotentials zeigt, daß die Standortbedingungen derzeit wohl ähnlich ungünstig sind, wie es die zur Mitte der achtziger Jahre waren.“⁶ Im Gegensatz zu damals ist aber nicht zu sehen, daß ein ähnliches Ereignis wie die Wiedervereinigung die strukturell ungünstigen Bedingungen überlagern wird.

Dennoch stellen sich einige Fragen: Wann ist das Wachstum des Produktionspotentials als „schwach“ anzusehen, d. h., wie wird die konstatierte Schwäche gemessen? Was ist der Maßstab für ein hinreichendes, ausreichendes oder höheres Wachstum? Ist es das eigene Wachstum in vergangenen Zeiten? Verglichen mit den fünfziger und sechziger Jahren scheinen sich dann allem Augenschein nach tatsächlich die Standort-

bedingungen verschlechtert zu haben. Oder sollte das eigene Wachstum mit dem anderer Länder (mit welchen) verglichen werden? Sollte ein hinreichendes Wachstum daran gemessen werden, ob es ausreicht, einen angemessenen Beschäftigungsstand zu sichern? Bei entsprechend flexiblen Arbeitsmärkten und flexiblen Wechselkursen ist es allerdings theoretisch auch denkbar, daß ein niedriges Wachstum mit Vollbeschäftigung einhergeht.

Unbestritten dürfte sein, daß es das Ziel der Wirtschaftspolitik sein sollte, die am eigenen Standort zur Verfügung stehenden Ressourcen so effizient wie möglich einzusetzen, ihre Produktivität im Laufe der Zeit zu steigern (qualitative Verbesserung von Human- und physischem Kapital), zudem Ressourcen – insbesondere anlagesuchendes Kapital – aus dem Ausland anzuziehen, um die eigenen zu ergänzen, und dadurch insgesamt ein möglichst hohes Pro-Kopf-Einkommen zu erzielen. Umgekehrt sollte es bedenklich stimmen, wenn Ressourcen brachliegen oder abwandern und ausländische Ressourcen nicht in das eigene Land oder die Region gelockt werden können. Das „Marktergebnis“ der betreffenden Wirtschaftspolitik dürfte sich dann in der Entwicklung des Realeinkommens und der Beschäftigung widerspiegeln.

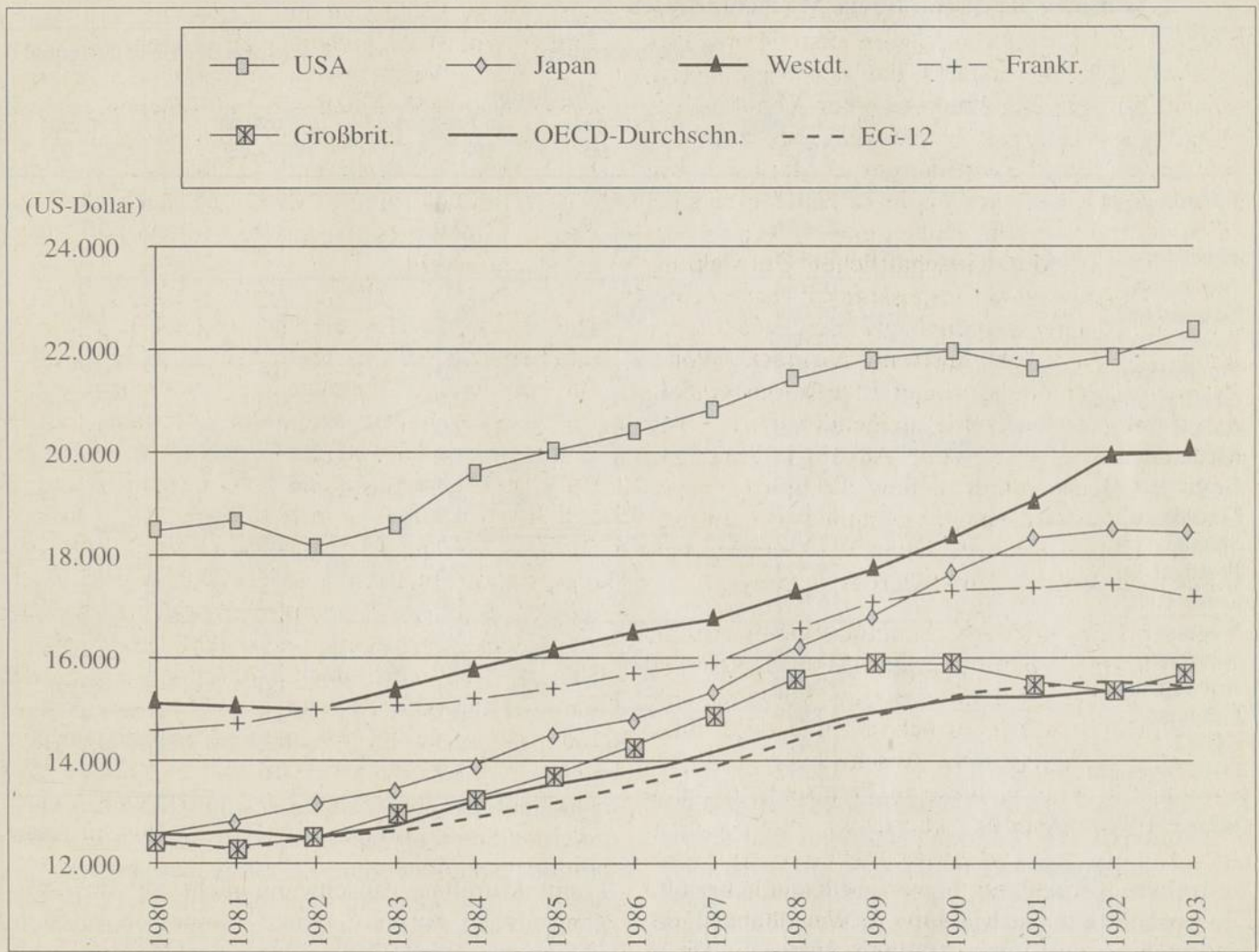
II. Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung im internationalen Vergleich

Stellt man einen internationalen Vergleich der Realeinkommensentwicklung an (Schaubild 1 und Tabelle), gelangt man zu folgendem kurzen Fazit: Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Bevölkerung⁷ weisen die USA seit 1980 von allen größeren Industrieländern eindeutig das höchste Pro-Kopf-Einkommen auf. Westdeutschland liegt aber deutlich über dem Durchschnitt der gesamten OECD-Länder sowie der EG-Länder und noch vor Japan, Frankreich und Großbritannien. (Das Pro-Kopf-Einkommen Gesamtdeutschlands ist zwar geringer als das Japans und Frankreichs; der statistische Bruch aufgrund der Wiedervereinigung kann aber sicherlich nicht undifferenziert als Indikator für eine allgemeine

⁶ Ebd., S. 34.

⁷ BIP in konstanten Preisen von 1990, umgerechnet mit Kaufkraftparitäten von 1992.

Schaubild 1: Realeinkommen pro Kopf im internationalen Vergleich 1980–1993



Quelle: HWWA (Anm. 9).

Verschlechterung des Standortes Deutschland erhalten⁸.)

Westdeutschland erzielte im Aufschwung 1982 bis 1993 erheblich über dem OECD-Durchschnitt liegende Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens, und auch im Zeitraum von 1987 bis 1993, in dem der reale Außenwert der DM überaus stark gestiegen ist, lag die Realeinkommensentwicklung pro Kopf der Bevölkerung im Durchschnitt deutlich über dem OECD-Durchschnitt⁹. In dieser Zeit rangierte die jährliche durchschnittliche Wachs-

tumsrate des realen Pro-Kopf-Einkommens in Westdeutschland mit 3,1 Prozent nur knapp hinter der Japans (3,2 Prozent). Frankreich (1,3), Italien (1,6), Großbritannien (0,9) oder die USA (1,2) folgten doch mit deutlichem Abstand. Natürlich muß hierbei berücksichtigt werden, daß die westdeutsche Wachstumsrate durch den Wiedervereinigungsboom nach oben verzerrt wird. Kurz: Gemessen am „Marktergebnis“ des realen Pro-Kopf-Einkommens – sowohl im Hinblick auf das Niveau als auch auf die Zunahme – kann der Standort (West-)Deutschland in der jüngsten Vergangenheit im internationalen Vergleich so schlecht nicht gewesen sein.

Anders sieht das Bild aus, wenn wir uns die Beschäftigtenentwicklung seit 1980 ansehen (vgl. Tabelle und Schaubild 2). Die Beschäftigtenentwicklung in Westdeutschland lag signifikant unter dem OECD-Durchschnitt. Die höchsten Zuwachsraten der Beschäftigung wurden von 1982 bis 1993 in den außereuropäischen Industrieländern USA,

8 Zu den Folgen der Einigung siehe Eckhardt Wohlers, Standort Deutschland und die Folgen der deutschen Einigung, in: E. Kantzenbach/O. G. Mayer (Hrsg.) (Anm. 1), S. 91 ff., sowie das Koreferat hierzu von Manfred Wegner, S. 109 ff.

9 Vgl. HWWA-Institut, Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Forschungsauftrag des Bundeswirtschaftsministeriums (Bearbeiter: Hans-Hagen Härtel, Rolf Jungnickel, Christine Borrmann, Dirk Lau, Heiko Feber, Dietmar Keller, Diana Winkler-Büttner), Hamburg, Okt. 1995, S. 206 ff., erscheint demnächst bei Nomos, Baden-Baden.

Tabelle: Entwicklung des Realeinkommens und der Beschäftigung im internationalen Vergleich, jährliche durchschnittliche Wachstumsraten

	Realeinkommen			Wachstum der Beschäftigung	
	pro Kopf in US-Dollar 1993	Wachstum in Prozent 1987-93	in Prozent 1982-93	in Prozent 1987-93	in Prozent 1982-93
Kanada	17 915	0,0	1,5	0,7	1,4
USA	22 381	1,2	2,0	1,0	1,7
Japan	18 428	3,2	3,1	1,5	1,2
Australien	16 142	1,0	1,7	1,2	1,6
Neuseeland	14 044	0,4	1,0	-0,7	1,4
Westdeutschland	20 055	3,1	2,7	1,0	0,7
Frankreich	17 211	1,3	1,3	0,6	0,2
Großbritannien	15 697	0,9	2,1	0,0	0,5
Italien	16 386	1,6	2,0	-0,3	0,0
Niederlande	16 234	1,8	1,8		
Belgien	16 629	2,1	1,7		
Dänemark	17 022	0,9	1,9		
Spanien	11 912	2,4	2,5	0,6	0,6
Portugal	9 573	3,0	2,5	0,2	0,7
Österreich	16 874	1,9	1,8	1,3	1,0
Schweiz	20 319	0,5	1,1	-0,2	0,4
Schweden	15 862	-0,5	0,8	-1,5	-0,6
Norwegen	17 087	1,2	2,4	-1,0	0,3
Finnland	13 999	-0,9	0,7	-2,8	-1,4
EG-12	15 419	1,8	2,0	-0,23	0,1
OECD-gesamt	15 392	1,4	1,9	0,6	0,9

Quelle: HWWA (Anm. 9).

Australien, Neuseeland, Japan und Kanada erzielt. Die Beschäftigtenentwicklung in Westdeutschland entsprach bis zum Jahre 1991 der Entwicklung in der Europäischen Union insgesamt, d. h., auch diese lag also deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Ab 1989 jedoch beschleunigte sich der Anstieg der Beschäftigung in Westdeutschland und übertraf sogar den OECD-Durchschnitt. Im Jahre 1992 profitierte Westdeutschland noch vom Vereinigungsboom, während sich die anderen EU-Länder bereits in einer Rezession befanden. Daher verzeichnete Westdeutschland in diesem Jahr noch einen Beschäftigungszuwachs, wohingegen die anderen EU-Länder einen Beschäftigungsrückgang hinnehmen mußten. Ein Jahr später ging die Beschäftigung auch in Westdeutschland zurück (vgl. auch Schaubild 2).

Es kann wenig tröstlich stimmen, daß Deutschland sich im Hinblick auf die Beschäftigtenentwicklung in der „guten“ Gesellschaft aller EU-Staaten befindet, zumal die Entwicklung in Europa insgesamt und in Deutschland im Gegensatz zu den USA oder bislang auch Japan dadurch gekennzeichnet ist, daß sich die Sockelarbeitslosigkeit von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus erhöht hat, d. h., die Arbeitslosenzahlen gehen auch im

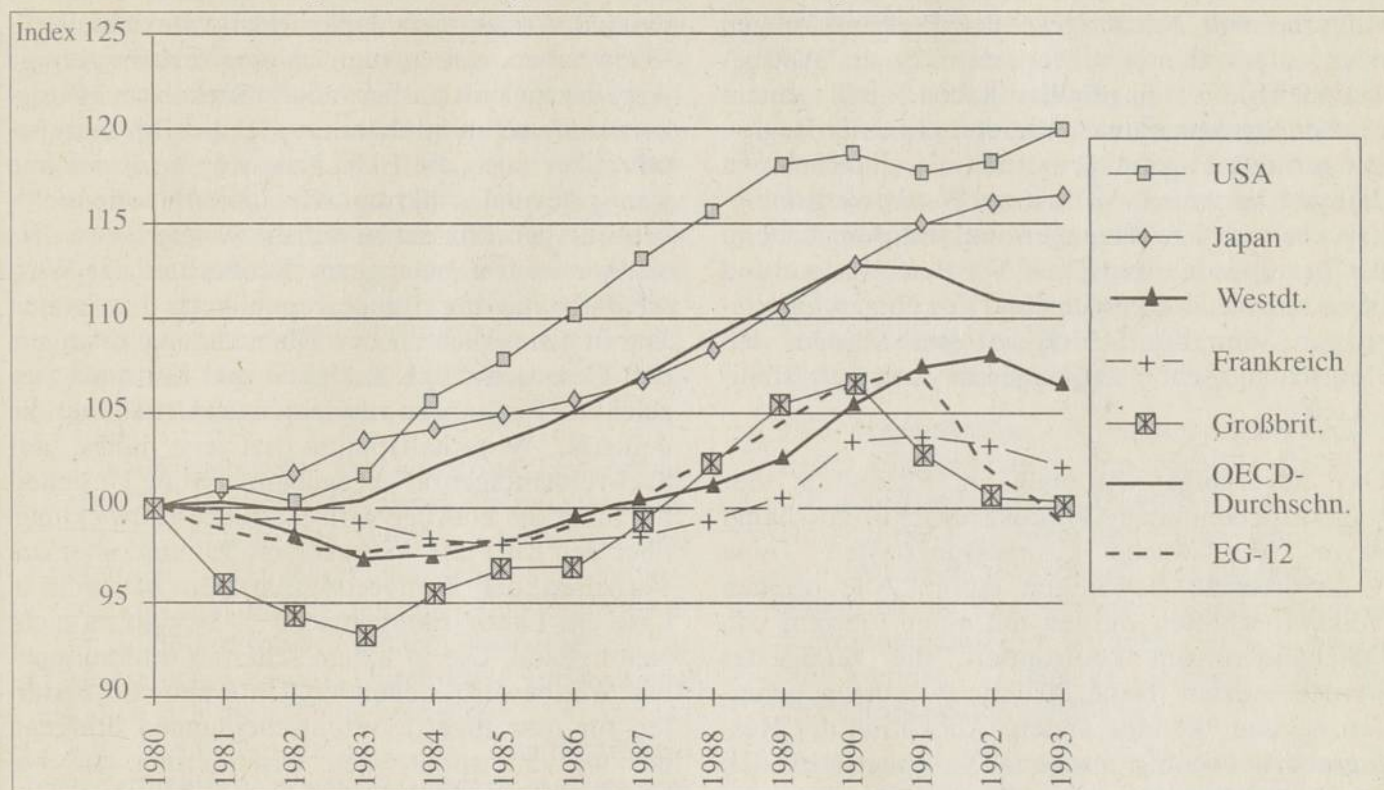
konjunkturellen Aufschwung nicht auf das Ausgangsniveau zurück¹⁰. Kurz: Gemessen an dem „Marktergebnis“ Entwicklung der Beschäftigung bzw. der Arbeitslosenzahl schneidet der Standort Deutschland im internationalen Vergleich (wie aber auch die EU-Staaten insgesamt) nicht so gut ab.

III. Wodurch zeichnet sich ein guter Standort aus?

Angesichts dieses empirischen Befundes mag man sich zu der resignativen Ansicht durchringen, daß die unzureichende Zahl an rentablen Arbeitsplätzen nur eine Frage der angemessenen oder gerechten Verteilung des international relativ hohen Realeinkommens ist. Eine entsprechende Wirtschaftspolitik sieht sich freilich sofort einigen Fragen gegenüber: Erstens: Wie verhalten sich die inländischen Wirtschaftsakteure angesichts einer

¹⁰ Vgl. zur Beschäftigung in der EU Heinz König (Hrsg.), Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Baden-Baden 1994.

Schaubild 2: Beschäftigtenentwicklung im internationalen Vergleich 1980–1993



Quelle: HWWA (Anm. 9).

relativ hohen und eventuell zunehmenden Abgaben- und Steuerbelastung, die notwendig ist, um einem entsprechenden Verteilungsziel nachzukommen? Zweitens: Können die mobilen Faktoren (qualifizierte Arbeitnehmer bzw. Forscher), das sogenannte Humankapital, und Kapital schlechthin im Inland gehalten werden? Kann dann noch ausländisches Kapital angezogen werden? Drittens: Reicht dann die Produktion insgesamt noch aus, um die bislang relativ hohen Einkommen zu erzielen, auf denen die Verteilungsabsichten gründen? Oder besteht viertens die Gefahr, daß weitere Arbeitsplätze im internationalen Standortwettbewerb zur Disposition gestellt werden? Kurz: Es steht die zukünftige oder dauerhafte Eignung Deutschlands als Investitions- und als Produktionsstandort auf dem Prüfstand¹¹. Besser und sicherer wäre es demnach, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die eine Verbesserung der Standortbedingungen zum Ziel hat.

Unter Standortqualität versteht man dabei nicht nur die quantitative und qualitative Ausstattung einer Region mit standortgebundenen Ressourcen. Hierzu gehören auch die institutionellen Regelungen, die die Kosten (z. B. Sozialabgaben und Steuern), die Produktivität (z. B. Bildungs- und Infrastruktureinrichtungen) und die Flexibilität der

Ressourcen beeinflussen (z. B. die berufliche, sektorale und regionale Mobilität der Arbeitnehmer, aber auch die Flexibilität der Reallöhne im Hinblick auf deren Niveau, insbesondere auf deren sektorale und regionale Struktur, und im Hinblick auf die Qualifikation der Arbeitnehmer). Indem die Qualität der standortgebundenen Ressourcen die Grenzproduktivität – die Produktivität der jeweils zuletzt eingesetzten Faktoreinheit – einer Region für die mobilen Ressourcen festlegt, entscheidet sie auch darüber, in welchem Umfang die mobilen Ressourcen der Region für sie selbst eingesetzt und in welchem Umfang mobile Ressourcen aus anderen Regionen in Anspruch genommen werden können.

Die Standortqualität ist für die Entwicklung wettbewerbsfähiger Strukturen von großer Bedeutung, allerdings nicht unmittelbar, sondern erst im Zusammenwirken mit den Standortbedingungen anderer Regionen. Nur insoweit, wie sich zwischen den Regionen die Zusammensetzung des Ressourcenbestandes und die Relationen der Grenzproduktivitäten der einzelnen Ressourcen unterscheiden, prägen sie auch die Branchenstruktur und das Produktsortiment.

Ein wesentliches Element der Standortqualität ist dabei – wie schon erwähnt – die Flexibilität der Produktionsfaktoren. In einer Region mit hoher

11 Vgl. H.-H. Härtel (Anm. 1), S. 15 f.

Flexibilität werden die Unternehmen, wenn sie aufgrund von Nachfrage- oder Preisänderungen oder aufgrund neuer Wettbewerber an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben, mit einem raschen Strukturwandel reagieren. In einer Region mit geringer Flexibilität werden die Unternehmen dagegen bei einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit eher mit Freisetzungen und mit dem Umbau des Bestehenden reagieren. Vor dem Hintergrund des empirischen Befundes und der obigen Überlegungen kann der Schluß gezogen werden, daß Deutschland schon seit längerem unter Inflexibilität leidet.

Das abverlangte Ausmaß an Flexibilität der standortgebundenen Produktionsfaktoren hängt davon ab, welche „Anpassungslasten“ eine Volkswirtschaft bewältigen muß¹². Alle offenen Volkswirtschaften werden mit einer Vielzahl von Datenänderungen konfrontiert, die verarbeitet werden müssen. Neue Strukturen müssen gefunden werden, die eine andere Allokation der Ressourcen notwendig machen. Die entsprechenden Anpassungen verursachen Kosten. Je träger die Anpassungen verlaufen, desto höher sind die Kosten in Form entgangener Einkommen und Arbeitsplätze. Datenänderungen werden aber nicht nur durch außenwirtschaftliche Entwicklungen, sondern auch durch unangemessene Aktivitäten der Politik ausgelöst, weshalb einer stetigen Politik, der Konstanz der Wirtschaftspolitik (Walter Eucken), eine zentrale Rolle zukommt. Ansonsten fallen die Anpassungskosten hoch aus, haben im günstigsten Fall eine abwartende Haltung, im schlimmsten Fall eine Abwanderung der mobilen Faktoren zur Folge.

Auch dies führt zunächst zu der Vermutung, daß die Beschäftigungsprobleme, mit denen die Bundesrepublik sich konfrontiert sieht, – zumindest bislang – weniger etwas mit internationalen Entwicklungen zu tun haben, sondern eher „hausgemacht“ sind. Insbesondere die hohe und steigende Sockelarbeitslosigkeit deutet auf gravierende strukturelle Schwächen der deutschen Wirtschaftspolitik hin. Sie dürften in erster Linie in der Funktionsunfähigkeit der Arbeitsmärkte und der Tarifpolitik begründet sein¹³. Die Erfahrungen zeigen u. a., daß ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Flexibilität der relativen Preise auf den Arbeitsmärkten und der Höhe der Arbeitslosigkeit

existiert. Die Volkswirtschaften, die wie z. B. die USA oder auch Japan relativ flexible Reallöhne haben, weisen zugleich eine relative geringe Arbeitslosigkeit (insbesondere Sockelarbeitslosigkeit) auf, während Länder wie die Bundesrepublik, aber auch die EU-Länder, deren Reallöhne wenig flexibel sind, die Arbeitskräfte offensichtlich weniger effizient zu nutzen wissen. Des weiteren kann ein unbefangener Beobachter der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik in den letzten Jahren schwerlich zu der Überzeugung gelangen, daß diese sich durch Stetigkeit und Konstanz auszeichnet. Ein nahezu vernichtendes Urteil über die deutsche Wirtschaftspolitik hat erst jüngst der Sachverständigenrat abgegeben: „Große Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche Entwicklung, über den Kurs der Wirtschaftspolitik und über das Verhalten der Tarifvertragsparteien hat sich in unserem Lande breitgemacht ... So darf es nicht weitergehen. Die in einem scharfen internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen bedürfen für ihre Investitionsentscheidungen dringend der wirtschaftspolitischen Orientierung. Sie bekommen diese nicht, wenn einer Absichtserklärung stets nur die nächste folgt. Werden wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen nicht schleunigst abgestellt, kann sich wirtschaftliche Dynamik nicht entfalten, können sich die Probleme am Arbeitsmarkt nur weiter verhärten.“¹⁴

IV. Internationalisierungstrends

Nun wird in der gegenwärtigen Diskussion um den „Standort Deutschland“ häufig argumentiert, daß dieser in den letzten Jahren sich besonderen oder neuen Herausforderungen gegenüber sieht, die mit besonderen Anpassungslasten verbunden sind; diese werden mit dem Stichwort „Globalisierung“ umschrieben. In der Tat sind im vergangenen Jahrzehnt eine Vielzahl von politischen und ökonomischen Anstößen zu einer Internationalisierung zu verzeichnen¹⁵.

Zu den international bedeutsamen *politischen Faktoren* zählen u. a.:

- *Liberalisierung auf Gütermärkten*: Der Abbau von Handelshemmnissen senkt die Transaktionskosten im internationalen Handel; ausländische

12 Vgl. Norbert Berthold, Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Gefahr im Verzug?, Berlin 1992, S. 23.

13 So auch Erhard Kantzenbach, Deutschland im internationalen Wettbewerb, HWWA-Diskussionspapier Nr. 30, Nov. 1995, S. 6.

14 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996, Sondergutachten vom 27. April 1996, S. 2 f.

15 Vgl. HWWA-Institut (Anm. 9), S. 42 ff.

sche Absatz- und Beschaffungsmärkte werden leichter erreichbar. Während somit von zunehmendem Handel auszugehen ist, werden Direktinvestitionen und Auslandsproduktion, die auf das Überspringen von Handelsbarrieren angelegt waren, überflüssig. Soweit im Ausland allerdings Standortvorteile liegen oder entwickelt werden können und die Organisation konzerninterner internationaler Arbeitsteilung effizienter, d. h. zu niedrigeren Transaktionskosten, erfolgen kann als über den Markt, führt die Handelsliberalisierung auch zu steigender Auslandsproduktion.

- *Liberalisierung der Kapitalmärkte:* Der Abbau von Devisen- und Kapitalverkehrsbeschränkungen ist Anfang der achtziger Jahre weltweit deutlich vorangekommen. Globale Finanzmärkte sind entstanden, die Kapitalmobilität im Sinne der Integration der Finanzmärkte hat sich deutlich erhöht. Durch diese Entwicklung haben sich die Möglichkeiten der internationalen Kapitalbeschaffung für multinationale Unternehmen erweitert, die Transaktionskosten sind gesunken.
- *Niederlassungsfreiheit für Auslandsinvestoren:* Nachdem die siebziger Jahre dadurch gekennzeichnet waren, daß die Wirtschaftspolitik in vielen Ländern skeptisch gegenüber dem Nutzen von Direktinvestitionen eingestellt war, gab es in den frühen achtziger Jahren in den Industrie-, vor allem aber in den Entwicklungsländern einen klaren Trendwechsel hin zu einer positiveren Bewertung dieser Investitionen. Der zu konstatierende Wandel fand seinen Niederschlag in einem deutlichen Abbau der Hemmnisse für die Zulassung von Direktinvestitionen und einer zunehmenden Gewährung der Inländerbehandlung von ausländischen Unternehmen.
- *Liberalisierung der Dienstleistungen:* Dieser Trend begann Mitte der siebziger Jahre in den USA, setzte sich Anfang der achtziger Jahre in Großbritannien fort, um dann Mitte der achtziger Jahre auch die anderen Länder Westeuropas und Japan zu erreichen. Zahlreiche Dienstleistungsbereiche wurden dem nationalen und internationalen Wettbewerb stärker geöffnet.

Zu den ökonomischen und technischen Faktoren zählen u. a.:

- *Verbesserte Transport-, Informations- und Kommunikationssysteme:* Durch den technischen Fortschritt, der durch Deregulierungsmaßnah-

men in Transport- und Telekommunikationssektoren ergänzt und gefördert worden ist, hat, beginnend in den achtziger Jahren, bis heute der Trend zum kostengünstigeren und schnelleren Transport von Gütern, Personen und Informationen – auch über Ländergrenzen hinweg – angehalten. Durch die gestiegene Verarbeitungskapazität von Datenverarbeitungsanlagen und die zunehmende Verschmelzung von Informations- und Kommunikationstechnologien hat sich dieser Trend bei der Transmission von Daten noch beschleunigt.

Die verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten dürften auch eine wichtige Rolle für die Internationalisierung von Aktivitäten im Bereich der Forschung und Entwicklung (FuE) der Unternehmen spielen. In gleicher Weise haben sie die Realisierung von internationalen Unternehmenskooperationen – gerade auch im FuE-Bereich – leichter gemacht und ihre Erfolgsaussichten erhöht.

- *Steigender FuE-Aufwand bei kürzeren Produktzyklen:* Die Relation von FuE-Aufwendungen und Bruttowertschöpfung hat sich im vergangenen Jahrzehnt substantiell verbessert. In Deutschland ist sie im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes zwischen 1979 und 1989 von 4,5 auf 7 Prozent gestiegen. Gleichzeitig sind die Produktzyklen kürzer geworden. Aus beiden Entwicklungen resultiert ein Druck zur raschen und möglichst breiten Verwertung des technologischen Wissens, d. h. zur raschen Internationalisierung.
- *Aufkommen sektorübergreifender Technologien:* Neue technologische Entwicklungen, etwa in der EDV und der Telekommunikation, aber auch generell im Zusammenhang mit Mikroelektronik, neuen Werkstoffen und Biotechnologie, betreffen oftmals mehrere Sektoren. Sie führen dazu, daß sich die herkömmlichen Grenzen zwischen den Sektoren verwischen und neue Tätigkeitsfelder entstehen. Für Unternehmen, die in derartigen Grenzbereichen tätig sind, ergeben sich zum einen neue Wachstumschancen. Zum anderen müssen etablierte Anbieter aber auch mit verstärktem Wettbewerb durch das Eindringen von Firmen aus „benachbarten“ Bereichen auf den angestammten Märkten rechnen.
- *Aufkommen neuer Wettbewerber:* Deutsche Unternehmen, wie auch diejenigen aus anderen westlichen Industrieländern, sehen sich seit den frühen achtziger Jahren zunehmend einer Konkurrenz vor allem aus dem asia-

tisch-pazifischen Raum gegenüber und das sowohl auf dem Heimatmarkt wie auf Dritt-
märkten. Japan, die ASEAN (Association of
South-East Asian Nations) und die fernöstli-
chen Schwellenländer haben ihr Gewicht im
Weltexport von 1982 bis 1992 von 14 auf 21
Prozent deutlich erhöht. Dabei treten zuneh-
mend technologieintensive Produkte in den
Vordergrund.

- *Neue Standortalternativen:* Nicht nur deutsche
Unternehmen, sondern auch deutsche Stand-
orte sehen sich einem verstärkten interna-
tionalen Wettbewerb ausgesetzt. Er betrifft ebenso
das Absatzpotential wie die Kostensituation:
Die asiatisch-pazifische Region – Japan, China,
ASEAN, NIEs (Newly Industrializing Econo-
mies) – weist seit geraumer Zeit eine außeror-
dentliche dynamische Wirtschaftsentwicklung
auf. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum war
dort in den achtziger Jahren zumindest zwei-
bis dreimal so hoch wie in Westeuropa. Auch
die mittel- bis langfristigen Wachstumsperspek-
tiven werden als weit überdurchschnittlich ein-
geschätzt. Die weltwirtschaftlichen Wachs-
tumspole verschieben sich. Dies setzt Anreize
für Unternehmen, sich direkt in dieser Region
zu engagieren, um weitergehend an der Markt-
entwicklung zu partizipieren und die dort ge-
gebenen Standortvorteile für exportorientierte
Fertigungen zu nutzen.

Auch die Öffnung der europäischen Transfor-
mationsländer hat deutschen Unternehmen
neue Handlungsoptionen gebracht, vor allem
im Hinblick auf neue Investitionsstandorte, an
denen Lohnkosten von (bisher noch) weniger
als zehn Prozent der deutschen Sätze zu zahlen
sind. Diese liegen jetzt direkt „vor der Haus-
tür“. Die Reformländer verfügen gegenüber
Entwicklungsländern darüber hinaus über den
Standortvorteil der industriellen Tradition und
gut ausgebildeter Arbeitskräfte.

V. Anpassungsbedarf durch Interna- tionalisierung

Die oben aufgeführten Entwicklungstrends schei-
nen auf den ersten Blick auf größere, neue Anpas-
sungsprobleme für die deutsche Wirtschaft hinzu-
deuten, zumal in der gegenwärtigen Diskussion die
Befürchtung mitschwingt, daß die deutsche Indu-
strie auswandert. Einige relativierende Bemerkun-
gen sind da angebracht.

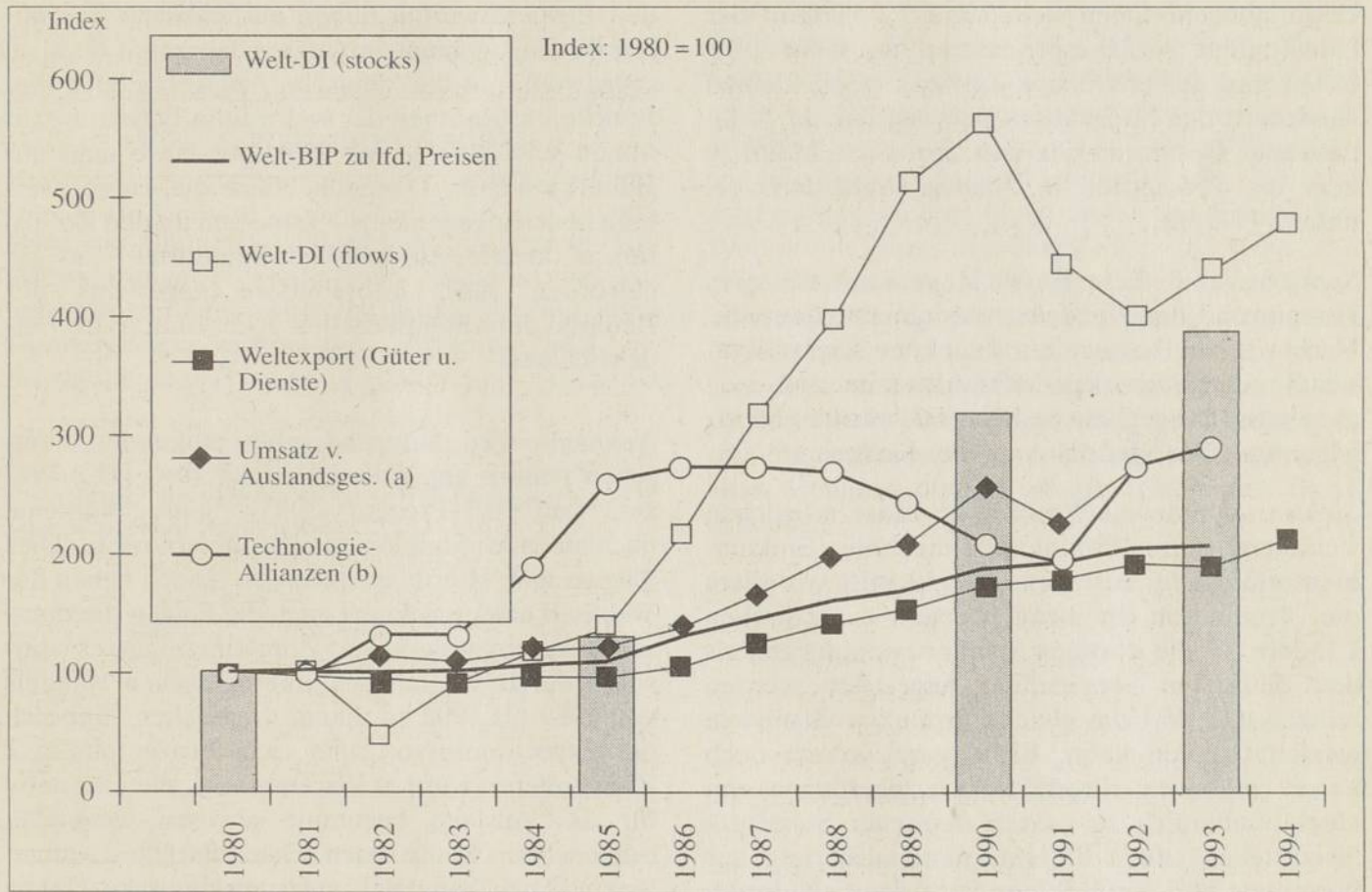
Erstens muß darauf hingewiesen werden, daß die
meisten Entwicklungen insofern ambivalent sind,
als sie sowohl Risiken beinhalten als auch deut-
schen Unternehmen Chancen eröffnen.

Zweitens sind diese Globalisierungstendenzen in
der Weltwirtschaft keine eigentlich neuen Erschei-
nungen, sondern die Fortsetzung von Entwick-
lungen, die schon lange bestehen. Sie sind in den mei-
sten Fällen auch nicht plötzlich oder schubartig
aufgetreten, sondern eher gradueller Natur. Inso-
fern tritt auch der Anpassungsbedarf für die wirt-
schaftlichen Akteure nicht abrupt oder schockartig
auf. Im Vergleich zur Entwicklung des Weltbrutto-
inlandsproduktes (vgl. Schaubild 3) zeigen die
meisten Indikatoren für eine „Globalisierung“ der
Weltwirtschaft keine „außergewöhnliche“ Zunah-
me. Nur die Stromgrößen (*flows*) der Welt-Direkt-
investitionen zeigen nach dem schon erwähnten
politischen Wandel seit Mitte der achtziger Jahre
ein rasantes Wachstum, um sich – wenn auch auf
höherem Niveau – in den neunziger Jahren zu
„stabilisieren“. Dies mag allerdings auch auf die
konjunkturelle Schwäche in den Industrieländern
zurückzuführen sein.

Drittens ist auch kaum zu sehen, daß die deutsche
Wirtschaft von diesen Tendenzen überdurch-
schnittlich betroffen ist: Die deutschen Direktin-
vestitionen haben sich zwar z. B. von 1985 bis 1993
auf 319 Milliarden DM mehr als verdoppelt.
Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (DI-Bestand/
BIP) weisen sie auch mit 11 Prozent eine Quote
auf, die diejenige der USA (9 Prozent), Japans (6
Prozent) und Italiens (5 Prozent) übersteigt; sie
bleibt jedoch klar hinter den Quoten für Belgien
(rd. 21 Prozent), Schweden und Großbritannien
(je 26 Prozent) sowie für die Schweiz (31 Prozent)
und die Niederlande (38 Prozent) zurück. Anders
gewendet: Der Standort „Ausland“ findet in den
Expansions- und Investitionsplänen deutscher
Unternehmen kaum mehr Berücksichtigung als im
Durchschnitt bei den Unternehmen der Industrie-
länder insgesamt (9 Prozent)¹⁶. Die deutschen
Direktinvestitionen – zumal sie sich zum großen
Teil auf Europa richten – sind offenbar weniger als
Flucht vor ungünstigen Standortbedingungen im
Heimatland anzusehen denn als – im internationa-
len Zusammenhang – normales Element unterneh-
merischer Wachstumsstrategien. Daher sollte man
auch Einjahreswerte wie den kürzlich von der
Deutschen Bundesbank für 1995 gemeldeten
(Strom-)Wert von 50 Milliarden an Auslandsin-
vestitionen nicht überinterpretieren, zumal die
Stromgrößen zuvor drei Jahre lang rückläufig

16 Vgl. ebd., Tabelle A1.

Schaubild 3: Indikatoren zur „Globalisierung“ der Weltwirtschaft 1980–1994



DI = Direktinvestitionen
 BIP = Bruttoinlandsprodukt
 stocks = Bestandsgrößen
 flows = Stromgrößen
 a Ab 1982: Schätzung der UNCTAD, 1980 und 1981 eigene Schätzung.
 b Drei High-Tech-Bereiche, einschließlich nationale Allianzen.

Quelle: HWWA (Anm. 9).

gewesen waren und verschiedene Sonderfaktoren den sprunghaften Anstieg 1995 großenteils erklären¹⁷.

Viertens setzt zwar die Internationalisierung der Unternehmen und Märkte deutsche und ausländische Standorte in Wettbewerb zueinander. Wenn aber Produktion im Ausland statt in Deutschland erfolgt, so ist dies nicht generell als negativ im Hinblick auf Beschäftigung und Einkommen in Deutschland zu beurteilen. Zu berücksichtigen ist zum einen die Art der Auslandsproduktion. Die Frage ist, könnte sie überhaupt alternativ rentabel in Deutschland erfolgen. Dies hat nicht nur etwas mit den inländischen Kosten zu tun, sondern auch mit regionalen „Zugangsbarrieren“ anderswo sowie mit Unternehmensstrategien. Wenn beispielsweise Vorlieferungen nicht günstiger von anderen Standorten zu beziehen sind, können im

Inland Arbeitsplätze in Gefahr geraten, d.h., durch Entkoppelung der Produktionsstufen können sogar Arbeitsplätze im Inland erhalten werden. Zum anderen können durch Zulieferungen an ausländische Tochterunternehmen und Nutzung derer Vertriebswege durch die Auslandsproduktion zusätzliche Exporte angeregt werden.

Fünftens häufen sich zwar Unternehmensmeldungen über lohnkostenbedingte Produktionsverlagerungen, die nicht mehr nur die dafür bekannten Branchen Textil und Bekleidung betreffen. Die Expansion wird primär getragen von Direktinvestitionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL)¹⁸. Der Auslandsumsatz dortiger deutscher Töchter hat sich zwar von 1989 bis 1993 von einer auf 14 Milliarden erhöht, doch hatten sie auch in diesem Jahr – gemessen am Weltumsatz deutscher Auslandsunternehmen – erst einen

17 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1996, S. 28 f.

18 Vgl. HWWA-Institut (Anm. 9), S. 225 ff.

Anteil von rund 2 Prozent. Alle Niedriglohnländer zusammengenommen stellen mit 7,5 Prozent der industriellen Auslandsproduktion im Jahre 1993 bisher und auf absehbare Zeit nur einen kleinen Ausschnitt der Internationalisierung dar. In Relation zum Gesamtumsatz der deutschen Industrie liegt die Produktion in Niedriglohnländern bei unter 2 Prozent.

Sechstens muß diese Entwicklung auch vor dem Hintergrund der Handelsströme gesehen werden. Nach wie vor besteht ein deutscher Exportüberschuß gegenüber den MOE-Ländern und eine annähernd ausgeglichene bilaterale Handelsbilanz gegenüber den Niedriglohnländern insgesamt.

Siebtens könnte ein Problem in einer möglichen Verlagerung von Produktion, die hohe Einkommen ermöglicht, bestehen. Dies betrifft vor allem die Produktion in benachbarten europäischen Ländern, da die dortigen Standortbedingungen als den deutschen vergleichbar angesehen werden müssen und dort das gleiche Produktivitätsniveau erreicht werden kann. Bisher sind jedoch noch keine massiven Produktionsverlagerungen im Hochlohnbereich zu Lasten deutscher Standorte festzustellen. Auch die Internationalisierung der Forschung und Entwicklung ist bislang als durchschnittlich anzusehen. Der Großteil der deutschen Direktinvestitionen ist nach wie vor als absatzorientiert anzusehen. Offenbar findet aber allmählich eine Entkoppelung von Auslandsproduktion und Exporten statt. Der Zusammenhang mit den Importen ist enger. Dies könnte ein Indikator dafür sein, daß auch bei deutschen Unternehmen ein Trend einsetzt zur arbeitsteiligen Organisation der Produktionsstätten in Westeuropa, bei der deutsche Standorte eine weniger zentrale Stellung einnehmen als bisher. Auch qualifizierte Arbeitskräfte in Industrie und im Dienstleistungssektor können dann unter Wettbewerbsdruck ebenso guter, aber billigerer Auslandskonkurrenz geraten.

Achtens dürfte als Zeichen einer gesunkenen Standortqualität weniger das Engagement deutscher Unternehmen im Ausland zu werten sein, sondern eher das Fehlen eines entsprechenden Gegenstroms ausländischer Direktinvestitionen in Deutschland¹⁹, auch wenn dieser 1995 seit vier Jahren erstmals wieder kräftig (auf 13 Milliarden DM) gestiegen ist. Allerdings liefern Stromgrößen ein recht unvollständiges Bild. Die auslandskontrollierten Unternehmen in Deutschland sind oftmals alteingesessen und kaum noch auf die Kapi-

talzufuhr ihrer Mütter angewiesen. Gemessen an den Bestandswerten haben ausländische Investoren ihr Engagement im letzten Jahrzehnt deutlich ausgeweitet, so daß deutsche Anlageregionen ihre Position im Rahmen der weltweiten Direktinvestitionen seit Anfang der achtziger Jahre ungefähr gehalten haben. Dennoch bleibt die Frage, weshalb neue Engagements – gemessen an den Zuflüssen in andere europäische Standorte – so rar geworden sind, insbesondere angesichts des Bedarfs unternehmerischer Kapazitäten in Ostdeutschland.

Neuntens wird aufgrund eines sinkenden deutschen Anteils am Weltexport seit 1990 (12,3 Prozent) auf 10,5 Prozent (1995)²⁰ häufig auf eine nachlassende Standortqualität geschlossen. Dies mag so sein. Hierin spiegeln sich jedoch neben der Wechselkursentwicklung auch die Folgen der deutschen Vereinigung wider: Zum einen kam es statistisch durch Wegfall des innerdeutschen Handels von 1989 bis 1992 zu einem drastischen Einbruch der Exportquote von rund sechs Prozentpunkten. Zum anderen wurden Warenströme, die alternativ für das Ausland bestimmt gewesen wären, in erheblichem Maße nach Ostdeutschland umgelenkt. Hinzu kam, daß auch ausländische Unternehmen die Nachfrage aus Ostdeutschland befriedigen konnten, wodurch die Weltexporte anstiegen²¹. Schließlich machte sich die konjunkturelle Schwäche vor allem in Westeuropa bemerkbar, wohin rund zwei Drittel der deutschen Exporte fließen, während in die Wachstumsregionen in Asien z. B. lediglich 11 Prozent des Exportwertes gehen. Verglichen mit der generellen Exportfähigkeit Deutschlands ist die Position auf den asiatischen Märkten jedoch schwach. Bleibt es bei der gegenwärtigen Struktur des deutschen Außenhandels, ist es angesichts der asiatischen Wachstumsdynamik mit den entsprechenden positiven Effekten auf den Welthandel insgesamt wahrscheinlich, daß die deutschen Anteile am Weltexport weiterhin in der Tendenz rückläufig sind – es sei denn, Europa würde zu einem ähnlichen dynamischen Wachstumspfad finden. Gleichwohl bleibt zu konstatieren, daß Wachstumsschancen im asiatischen Raum gemessen an anderen OECD-Ländern anscheinend nicht hinreichend wahrgenommen werden. Ob dies als Folge einer

20 Vgl. IWD (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft), Deutsche Exporte. Der schöne Schein trägt, 22 (1996) 12, S. 8.

21 Vgl. auch Jacqueline Rothfels, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Industrie – kein einheitliches Bild, in: IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle), Wirtschaft im Wandel, (1996) 4, S. 5 ff.

19 So die Deutsche Bundesbank (Anm. 17), S. 29 f.

Standortschwäche angesehen werden kann, ist eine offene Frage²².

VI. Zusammenfassung

Steht der Standort Deutschland vor *neuen* Herausforderungen? Ja und nein! Der mit der zunehmenden außenwirtschaftlichen Verflechtung Deutschlands verbundene Strukturwandel ist prinzipiell keine neue Erscheinung. Auch ist

22 Für das Jahr 1995 erwartet das DIW im Außenhandel mit Südostasien einen leichten Überschuß, nachdem die Exporte von 34 Mrd. DM 1992 auf 55 Mrd. 1995 gestiegen sind. Vgl. DIW-Wochenbericht, 63 (1996) 12.

nicht sicher, ob sich das Tempo dieses Wandels tatsächlich – wie häufig behauptet – gravierend beschleunigt hat. Neueren Datums ist, daß die Unternehmen durch die Integration in Europa und die Liberalisierungstendenzen weltweit an Standortflexibilität gewonnen haben. Regionen mit niedriger interner Flexibilität im Falle von Anpassungszwängen droht damit der Entzug von Produktion und Arbeitsplätzen. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es daher, die interne Flexibilität zu steigern oder überhaupt erst zuzulassen. Die wichtigsten Politikfelder sind dann die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, die Abgabenpolitik, die Technologie-, Forschungs- und Ausbildungspolitik. Diese Perspektive der Wirtschaftspolitik ist aber wiederum so neu nicht – Stichwort: Euro-sklerose.

Arbeitslosigkeit oder ungleiche Einkommensverteilung – ein Dilemma?

I. Einleitende Bemerkungen

Die anhaltende und sich sogar noch verschärfende Misere auf dem Arbeitsmarkt ist derzeit wohl das drängendste wirtschaftspolitische Problem nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten anderen Staaten der Europäischen Union. Entsprechend intensiv werden die Ursachen der Arbeitslosigkeit sowie die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Strategien zu deren Abbau diskutiert. Besonderer Beliebtheit erfreuen sich dabei Vergleiche mit Ländern, die ein niedrigeres Niveau und vor allem auch einen geringeren Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten zwanzig Jahren zu verzeichnen haben. Bis Ende der achtziger Jahre mußten aus deutscher Sicht je nach politischer Neigung entweder Schweden oder die USA die gesuchte Vorbildfunktion übernehmen. Da jedoch das schwedische Modell inzwischen einen nahezu vollständigen Kollaps erlitten hat und die Arbeitslosenrate in Schweden mittlerweile dramatisch und sogar über das deutsche Niveau hinaus angestiegen ist, bleibt nur noch der ungläubige Blick über den Atlantik auf das anhaltende dortige Beschäftigungswunder übrig (Abbildung 1).

Vergleicht man die Situation auf dem amerikanischen mit der auf dem deutschen Arbeitsmarkt, dann fällt auf, daß einerseits der deutsche Arbeitsmarkt von starken Gewerkschaften dominiert und daß andererseits deren Machtstellung durch eine wahre Flut von staatlichen Regulierungen verstärkt wird, welche die Arbeitsplatzbesitzer zu Lasten der Arbeitslosen privilegieren. Die naheliegende Empfehlung liberaler Ökonomen, die in Deutschland strangulierten Marktkräfte entsprechend dem amerikanischen Vorbild zu entfesseln, stößt allerdings auf heftigen Widerstand. Meist wird dabei auf die sehr viel ungleichere Einkommensverteilung und vor allem auf die deutlich geringeren realen Verdienste gering qualifizierter Arbeitnehmer in den USA im Vergleich zu Deutschland hingewiesen. Eine Entwicklung in diese Richtung sei in Deutschland nicht akzeptabel.

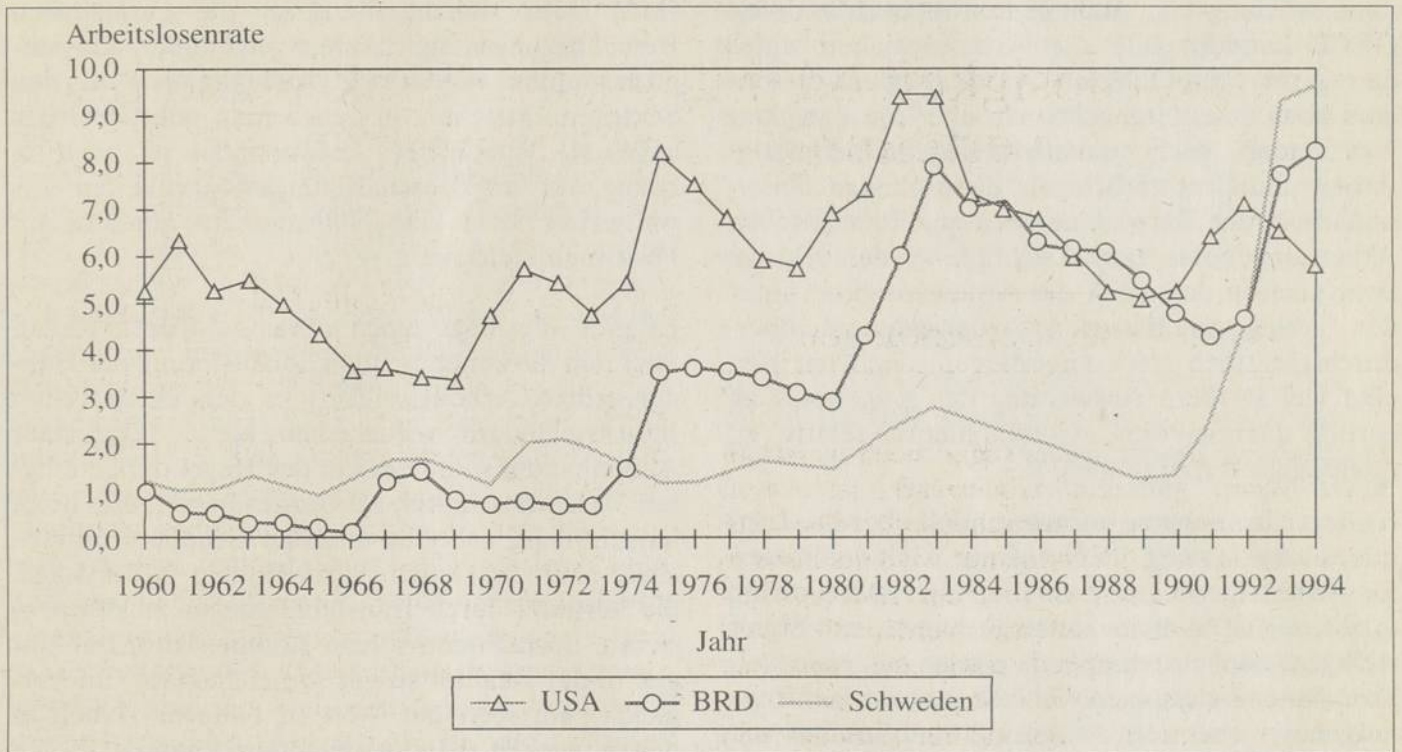
Entsprechend dürftig sind auch die Fortschritte bei den Bemühungen, den deutschen Arbeitsmarkt zu deregulieren, unbeschadet der wiederholten dahingehenden Forderungen etwa des Sachverständigenrates und der Deregulierungskommission.

Es stellt sich aber die Frage, ob die Probleme Arbeitslosigkeit und ungleiche Erwerbseinkommen tatsächlich eine Dilemmasituation darstellen, was in weiteren Teilen der Literatur bejaht wird. Vertreter dieser Richtung betrachten die wachsenden Unterschiede in der Einkommensverteilung in den USA und die zunehmende Arbeitslosigkeit in Europa als zwei Seiten ein und derselben Medaille. Als Ursache für diese Entwicklung werden Datenänderungen angesehen, die nur bei einer großen Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur ohne einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verarbeiten sind. Während aber diese Datenänderungen aufgrund der liberalen Arbeitsmarktverfassung in den USA durch eine entsprechende Spreizung der Lohnstruktur aufgefangen werden, kollidieren sie in Deutschland mit den Zielen der Gewerkschaften sowie dem großzügig ausgebauten Wohlfahrtsstaat. Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaat tragen dazu bei, daß eine derart differenzierte Lohnstruktur wie in den USA bisher in Deutschland nicht möglich ist. Im Ergebnis wird in den USA die Last der zurückgehenden Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern von der Gesamtheit dieser Gruppe mehr oder weniger gleichmäßig getragen, während sie in Deutschland einseitig auf die Schultern derjenigen Arbeitnehmer abgeladen wird, welche nicht in Arbeit und Brot stehen.

II. Warum sinkt die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit?

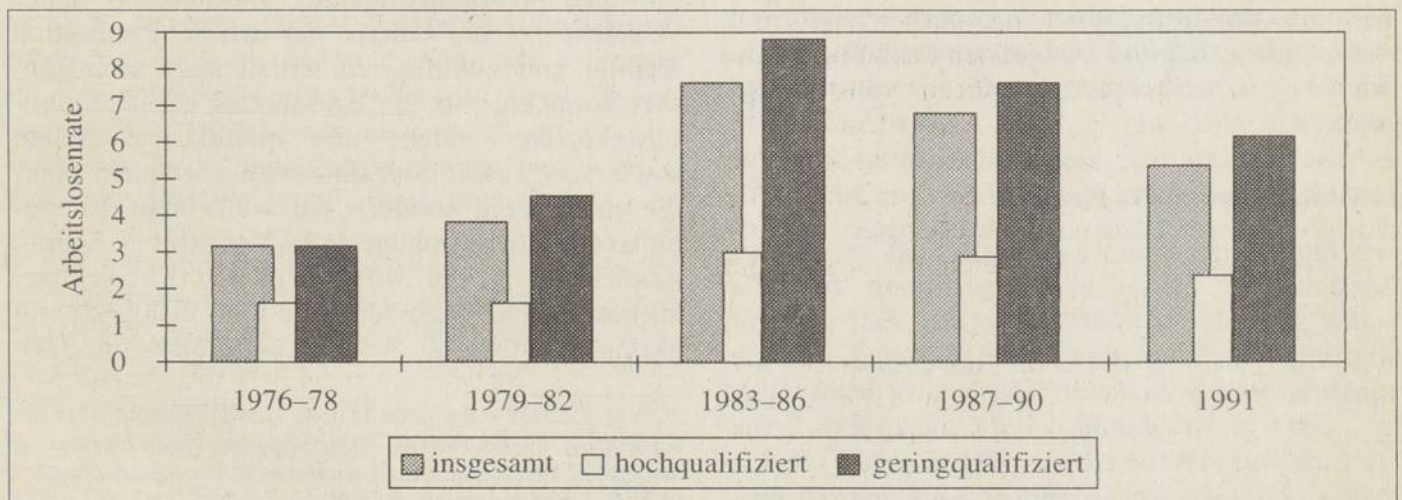
Im Gegensatz zu den USA ist in Deutschland die Arbeitslosigkeit in den letzten zwanzig Jahren schubweise angestiegen, wobei sich der Anstieg durchaus nicht über alle Personengruppen gleich-

Abbildung 1: Standardisierte Arbeitslosenrate ausgewählter Länder 1960–1994 (in Prozent)



Quelle: Richard Layard u. a., *The Unemployment Crisis*, Oxford 1994, S. 134f.; *OECD Economic Outlook*, Bd. 58, 1995, A 25.

Abbildung 2: Arbeitslosenraten männlicher Arbeitnehmer nach Qualifikationsgruppen in Deutschland 1976–1991 (in Prozent)



Quelle: Stephen Nickell/Brian Bell, *The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1995) 1, S. 47f.

mäßig verteilt. Vielmehr sind in Deutschland bestimmte Personengruppen besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen (Abbildung 2). Unterteilt man den Arbeitsmarkt in qualifikatorischer Hinsicht, dann läßt sich feststellen, daß sowohl das Niveau als auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern besonders ausgeprägt sind. So ist die Wahrscheinlichkeit für einen Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung, arbeitslos zu sein, mehr als

doppelt so hoch, wie sie für einen Absolventen einer Fachhochschule oder Universität ist. Annähernd 50 Prozent der Arbeitslosen in Deutschland sind ohne abgeschlossene Berufsausbildung, so daß diese Gruppe deutlich überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen ist¹.

¹ Vgl. Strukturbericht des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung, München 1995; Karl-Heinz Paqué, *Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel – Eine Interpretation*

Deutschland nimmt dabei allerdings keine Ausnahmestellung ein. Auch in den meisten anderen OECD-Ländern fällt die Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern besonders hoch aus. Vergleicht man aber die Fähigkeit von Ländern, gering qualifizierte Arbeitnehmer in Arbeit und Brot zu bringen, dann müssen Unterschiede in der Entwicklung des qualifikatorischen Arbeitsangebotes berücksichtigt werden. So ist zwar auch in den USA die Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern überdurchschnittlich stark angestiegen, doch hat hier eine viel stärkere Ausweitung des Angebotes an gering qualifizierten Arbeitnehmern relativ zu qualifizierten stattgefunden².

Es liegt also nahe zu vermuten, daß über die Ländergrenzen hinweg die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit gestiegen und diejenige nach gering qualifizierter Arbeit zurückgegangen ist. Somit stellt sich zunächst einmal die Frage, aufgrund welcher Datenänderungen sich die Arbeitsnachfrage möglicherweise weg von gering qualifizierten hin zu qualifizierten Arbeitnehmern verlagert hat. Diese Entwicklung wird vor allem auf zwei Ursachen zurückgeführt. Zum einen wird argumentiert, daß sie eine unmittelbare Konsequenz der zunehmenden Globalisierung des Handels ist. Zum anderen wird ein Bias, das heißt eine einseitige Wirkung, des technischen Fortschritts zugunsten von qualifizierten und zu Lasten von gering qualifizierten Arbeitnehmern dafür verantwortlich gemacht.

1. Globalisierung des Handels

Gewöhnlich geht man davon aus, daß verstärkter Außenhandel zu Wohlfahrtsgewinnen für alle beteiligten Länder führt. In letzter Zeit gewinnt allerdings die Vorstellung an Bedeutung, daß die zunehmenden weltweiten Handelsverflechtungen in den entwickelten Industrieländern wie Deutschland Arbeitsplatzverluste zur Folge haben. Insbesondere in der politischen Diskussion wird häufig die Ansicht vertreten, daß die neu hinzukommenden Wettbewerber auf dem Weltmarkt schlicht und ergreifend unsere Arbeitsplätze „stehlen“ würden. Hier liegt allerdings die falsche Vorstellung eines weltweit fixen Arbeitsnachfragevolumens zugrunde. Zwar gehen ohne Zweifel Arbeitsplätze in den Bereichen ver-

loren, in denen einem andere Länder überlegen sind. Dem stehen allerdings die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten gegenüber, die aufgrund eines verstärkten Außenhandels in den Sektoren entstehen, in denen man selbst Vorteile aufweist. Verstärkter Außenhandel ist auch in bezug auf die Beschäftigungsmöglichkeiten aus weltweiter Sicht kein Nullsummen-, sondern ein Positivsummenspiel³.

Es gibt allerdings einen etwas subtileren Kanal, über den die zunehmende Globalisierung der Handelsströme Arbeitslosigkeit in den entwickelten Industrieländern verursachen kann. Verstärkter Außenhandel stellt zwar in der Regel die beteiligten Volkswirtschaften als Ganzes besser, dies heißt jedoch nicht, daß jede einzelne Gruppe profitiert. Zwar sind die Gewinner im Prinzip in der Lage, die Verlierer durch Transferzahlungen zu kompensieren, doch finden solche Kompensationszahlungen in der Realität so gut wie nicht statt⁴. Im Vergleich zum Rest der Welt ist einfache Arbeit in den entwickelten Industrieländern knapp.

Die Aufnahme von Außenhandel führt nun dazu, daß jedes Land die Produktion derjenigen Güter ausweitet, in denen der reichlich vorhandene Produktionsfaktor intensiv eingesetzt wird. Die entwickelten Industrieländer produzieren daher verstärkt solche Güter, bei deren Produktion Kapital und qualifizierte Arbeit stark zum Einsatz kommen. Für die Entlohnung der Produktionsfaktoren einfache und qualifizierte Arbeit sowie von Realkapital sind dann aber nicht mehr die nationalen, sondern die weltweiten Knappheitsverhältnisse maßgeblich. Verstärkter Außenhandel mit in der wirtschaftlichen Entwicklung zurückliegenden Ländern, die viel reichlicher mit gering qualifizierter Arbeit ausgestattet sind, löst

3 Vgl. George Alogoskoufis u. a., Unemployment: Choices for Europe, CEPR Report: Monitoring European Integration 5, London 1995; Paul Krugman, Past and Prospective Causes of High Unemployment, in: Federal Reserve Bank of Kansas City, Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options, Jackson Hole, Wyoming 1994, S. 49–80; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Otto G. Mayer in diesem Heft.

4 Dies ist lediglich ein theoretisches Konzept. Diejenigen Personen, die von verstärkten Handelsbeziehungen profitieren, müßten einen Teil ihrer Gewinne an diejenigen Personen abtreten, die durch den verstärkten Außenhandel Verluste erleiden. Zum Beispiel führt eine Liberalisierung des Handels mit Ländern der Dritten Welt zu verstärktem Export von deutschen Industrieprodukten und einer Zunahme des Imports von Agrargütern. In diesem Falle müßte die Industrie an die Landwirte Ausgleichszahlungen leisten. Aufgrund von praktischen Problemen bei der Umsetzung solcher Ausgleichszahlungen finden diese in der Regel jedoch nicht statt.

von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 21 (1995) 2, S. 167–194.

2 Vgl. Katherine Abraham/Susan Houseman, Earnings, Inequality in Germany, NBER Working Paper No. 4541, Cambridge, Mass. 1993.

daher einen Druck dahingehend aus, daß die Entlohnung von einfacher Arbeit in den entwickelten Industrieländern sinkt, weil dort die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern zurückgeht.

Es ist zwar durchaus plausibel, globalisierte Handelsströme für den Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern verantwortlich zu machen⁵, aber es gibt dagegen auch gewichtige Einwände. Wäre verstärkter Außenhandel insbesondere mit weniger entwickelten Ländern die eigentliche Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den entwickelten Industrieländern, dann müßte in den Industrieländern aber zum einen der Anteil qualifizierter Arbeitnehmer in der Produktion in allen Sektoren gesunken sein, und zum anderen müßten sich auch humankapitalintensive Güter relativ zu solchen Gütern, die eher auf den Einsatz gering qualifizierter Arbeitnehmer angewiesen sind, verteuert haben. Dies ist der Fall, weil verstärkter Außenhandel dazu führt, daß sowohl für die optimale Produktionstechnologie als auch für die relativen Preise nicht mehr die nationalen, sondern die weltweiten Knappheitsverhältnisse maßgeblich sind. Weltweit gesehen sind aber nicht nur qualifizierte Arbeitnehmer, sondern auch humankapitalintensive Güter wesentlich knapper und somit auch teurer als in den entwickelten Industrieländern. Eine Produktionstechnologie, welche auf die weltweiten Knappheitsverhältnisse abstellt, setzt daher aber qualifizierte Arbeitnehmer sparsamer ein, als wenn nur die Knappheitsverhältnisse in den entwickelten Industrieländern maßgeblich sind.

In den meisten OECD-Ländern lassen sich allerdings diese, sich aus dem Standardmodell zur Globalisierung zwingend ergebenden Entwicklungen gerade nicht beobachten. Die Intensität des Einsatzes von qualifizierter Arbeit ist in nahezu allen Sektoren über die Ländergrenzen hinweg angestiegen. Außerdem haben sich auch humankapitalintensive Produkte relativ zu arbeitsintensiven Produkten nicht nachhaltig verteuert. Diese Ergebnisse erscheinen überraschend, wenn man bedenkt, mit welcher Wucht vor allem die relativ reichlich mit gering qualifizierter Arbeit ausgestatteten südostasiatischen Länder die Märkte in den entwickelten Industrieländern durchdringen. Nach wie vor dominiert aber in den entwickelten Industrieländern der Warenaustausch untereinander. Der Handel mit Ländern, die eine ganz andere

Ausstattung mit Produktionsfaktoren aufweisen, macht bis jetzt nur einen sehr geringen Teil aus, nämlich ein bis zwei Prozent des Volkseinkommens. Aufgrund dieser Einwände wird der Argumentation, daß die veränderte qualifikatorische Struktur der Arbeitsnachfrage auf vermehrten Außenhandel mit relativ arbeitsreichen Ländern zurückzuführen sei, meist nur ein geringes Gewicht beigemessen⁶.

2. Arbeitssparender technischer Fortschritt

In den USA ist bei weitgehend flexiblen Preisen die Intensität des Einsatzes von qualifizierter Arbeit über alle Sektoren hinweg angestiegen. Gleichzeitig hat die Entlohnung qualifizierter Arbeit relativ zur Entlohnung gering qualifizierter Arbeit deutlich zugenommen. Eine solche Entwicklung läßt sich gut mit einem Bias des technischen Fortschritts zugunsten von qualifizierter und zu Lasten von gering qualifizierter Arbeit erklären. Weist der technische Fortschritt einen solchen Bias auf, dann erklärt sich, warum Unternehmungen selbst bei einer Verteuierung der qualifizierten Arbeit einen Anreiz haben, diesen Produktionsfaktor stärker als vorher in der Produktion einzusetzen. Findet diese Form von arbeitssparendem technischen Fortschritt über alle Sektoren hinweg statt, dann führt dies gesamtwirtschaftlich gesehen dazu, daß die Arbeitsnachfrage nach gering qualifizierter Arbeit sinkt, während diejenige nach qualifizierter Arbeit ansteigt. Ist der Bestand an gering qualifizierter bzw. an qualifizierter Arbeit kurz- bis mittelfristig gegeben, dann ist Vollbeschäftigung nur noch möglich, wenn sich die Lohnstruktur zugunsten von qualifizierter Arbeit anpaßt.

Bei gegebenem Faktorbestand werden die Produktionsfaktoren also nur noch dann voll ausgelastet, wenn wie in den USA die Entlohnung von qualifizierter relativ zur Entlohnung von gering qualifizierter Arbeit ansteigt. Ein derartiger, über alle Sektoren hinweg vorhandener Bias des technischen Fortschritts zugunsten von qualifizierter Arbeit erzeugt also einen Druck dahingehend, daß die qualifikatorische Lohnstruktur stärker aufgefächert wird, und er erhöht simultan in allen Sektoren den Anreiz, verstärkt qualifizierte Arbeit in der Produktion einzusetzen. Insofern steht die international zu beobachtende Entwicklung zumindest nicht im Widerspruch zu der Hypo-

5 Vgl. Adrian Wood, *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-driven World*, Oxford 1994.

6 Vgl. G. Alogoskoufis u. a. (Anm. 3), S. 51 ff.; P. Krugman (Anm. 3), S. 66 ff.; Jagdish Bhagwati, *Trade and Wages: Choosing Among Alternative Explanations*, in: *Economic Policy Review of the Federal Reserve Bank of New York*, 1 (1995) 1, S. 42–47.

these, daß die veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage auf einen Bias des technischen Fortschritts zugunsten von qualifizierter und zu Lasten von gering qualifizierter Arbeit zurückzuführen ist.

Allerdings bleiben auch bei diesem Versuch, den Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern zu erklären, einige Fragen offen. Zunächst einmal ergibt sich technischer Fortschritt stets als unerklärte Restgröße. Letztlich gelangt man zu diesem Ergebnis, indem man andere mögliche Erklärungen widerlegt, und nicht etwa durch direkte Evidenz für das Phänomen arbeitssparender technischer Fortschritt. Auf sich allein gestellt bleibt diese Erklärung daher immer etwas unbefriedigend, weil die Ursachen für den Bias des technischen Fortschritts nach wie vor unbekannt sind. Es spricht allerdings vieles dafür, daß zwei Faktoren eine Schlüsselrolle spielen. Erstens sind die atemberaubenden Veränderungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie anzuführen. So erhalten etwa Arbeitnehmer, die mit Computern vertraut sind, im Schnitt deutlich höhere Löhne⁷. Zweitens wird die fordistische⁸ zunehmend durch die sogenannte post-fordistische Produktionsweise abgelöst. Da die Produktion standardisierter Massengüter an Bedeutung verliert, benötigen Arbeitnehmer immer mehr umfassende Fähigkeiten, nicht nur im Umgang mit Computern, sondern auch im kommunikativen und organisatorischen Bereich. Daraus resultiert eine wachsende Segmentierung des Arbeitsmarktes zwischen solchen Arbeitnehmern, die diese Fähigkeiten besitzen, und denjenigen, die nach wie vor ganz auf den Verkauf ihrer physischen Arbeitskraft angewiesen sind⁹.

3. Fazit

Es ist allerdings letztendlich problematisch, die beiden Erklärungsansätze „Globalisierung der Handelsströme“ und „arbeitssparender technischer Fortschritt“ als wirklich konkurrierend anzusehen, wenn es gilt, den Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit zu erklären. Das Ausmaß und der Bias des technischen Fortschrittes

sind endogene Größen. Es ist mehr als wahrscheinlich, daß die verstärkte tatsächliche und potentielle Konkurrenz aus arbeitsreichen Ländern die arbeitssparenden Rationalisierungsprozesse in der Produktionstechnologie in den Industrieländern beschleunigt hat. Außerdem dürfte die Bedeutung der Außenhandelsbeziehungen für die Entlohnung der Produktionsfaktoren in Zukunft im Zuge einer verstärkten Integration der südostasiatischen und osteuropäischen Länder in die Weltmärkte an Bedeutung gewinnen. Das Problem wird sich sogar noch insofern verschärfen, als zunehmend auch humankapitalintensive Produkte in sogenannten Billiglohnländern gefertigt werden können, so daß möglicherweise auch die Entlohnung von besser qualifizierten Arbeitskräften unter Druck geraten wird¹⁰.

Aufgrund der gestiegenen Mobilität vor allem des Produktionsfaktors Sachkapital, aber auch von qualifizierter Arbeit, sind die verstärkten Außenhandelsbeziehungen außerdem nur Teil eines umfassenderen außenwirtschaftlichen Ansatzes. Der Standortwettbewerb um international mobile Produktionsfaktoren hat sich aufgrund der gesunkenen Kommunikations- und Transportkosten und aufgrund der zunehmenden Integration der internationalen Kapitalmärkte entscheidend verschärft. Die Löhne gering qualifizierter Arbeitnehmer liegen in Deutschland aber nach wie vor beträchtlich über den Löhnen gering qualifizierter Arbeitnehmer in nahezu allen anderen Ländern der Welt. Dies wird zwar häufig mit der höheren Produktivität gering qualifizierter Arbeitnehmer in Deutschland gerechtfertigt. Eine solche Sichtweise führt jedoch in die Irre. Die höhere Produktivität dieser Arbeitsplätze beruht zu einem beträchtlichen Teil auf der besseren Ausstattung dieser Arbeitsplätze mit Sachkapital und technischem Wissen. Je mobiler aber Sachkapital und technisches Wissen international werden, desto weniger lassen sich reale Unterschiede in der Entlohnung für gleich qualifizierte Arbeitnehmer verteidigen. In einem Umfeld intensiven Standortwettbewerbes können die deutschen Arbeitnehmer auf Dauer nur noch dann real mehr verdienen als ihre ausländischen Kollegen, wenn sie entweder besser qualifiziert sind, oder der Standort Deutschland andere Vorteile wie etwa eine hohe politische Stabilität aufweist¹¹.

7 Alan Krueger, How Computers Have Changed the Wage Structure: Evidence from Microdata, in: Quarterly Journal of Economics, 108 (1993), S. 33–60.

8 Der Begriff „Fordismus“ bezeichnet die zuerst von Henry Ford in den USA eingeführte Fließbandproduktion von weitgehend standardisierten Gütern in sehr hoher Stückzahl.

9 Vgl. Assar Lindbeck/Dennis Snower, Restructuring Production and Work, CEPR Discussion Paper No. 1323, London 1995.

10 Vgl. G. Alogoskoufis u. a. (Anm. 3), S. 53; Dennis Snower, Evaluating Unemployment Policies: What Do the Underlying Theories Tell Us?, CEPR Discussion Paper No. 1081, London 1994, S. 21 f.

11 Vgl. Henning Klodt u. a., Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Kieler Studie Nr. 265, Tübingen 1994.

III. Wann führt die veränderte qualifikatorische Struktur der Arbeitsnachfrage zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit?

Die geschilderten Veränderungen in der qualifikatorischen Struktur der Arbeitsnachfrage führen dazu, daß sich die Arbeitsnachfrage weg von gering qualifizierten und hin zu qualifizierten Arbeitnehmern verlagert. Die Auswirkungen dieser Datenänderung auf die Beschäftigung hängen nun aber entscheidend von der Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur ab. Im Extremfall einer vollkommen flexiblen Lohnstruktur kann diese Anpassungslast aufgrund der hohen Anpassungskapazität ohne einen Anstieg der Arbeitslosigkeit verarbeitet werden. Auf jedem Teilarbeitsmarkt paßt sich in diesem Fall der Lohn in vollem Umfang an die veränderten Bedingungen an. Mengenbewegungen etwa in Form von Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern finden nicht statt. Die Entlohnung gering qualifizierter Arbeitnehmer sinkt dann soweit, daß weiterhin Vollbeschäftigung unter dieser Gruppe von Arbeitnehmern herrscht. Die Entlohnung qualifizierter Arbeit steigt hingegen als Reaktion auf die gestiegene Nachfrage stark an. Diesem Extremfall scheinen die USA am nächsten zu kommen, da sich in den USA die qualifikatorische Lohnstruktur in den letzten zwanzig Jahren stark aufgefächert und die Arbeitslosigkeit im gleichen Zeitraum im Gegensatz zu den meisten anderen OECD-Ländern und insbesondere im Gegensatz zu Deutschland kaum zugenommen hat.

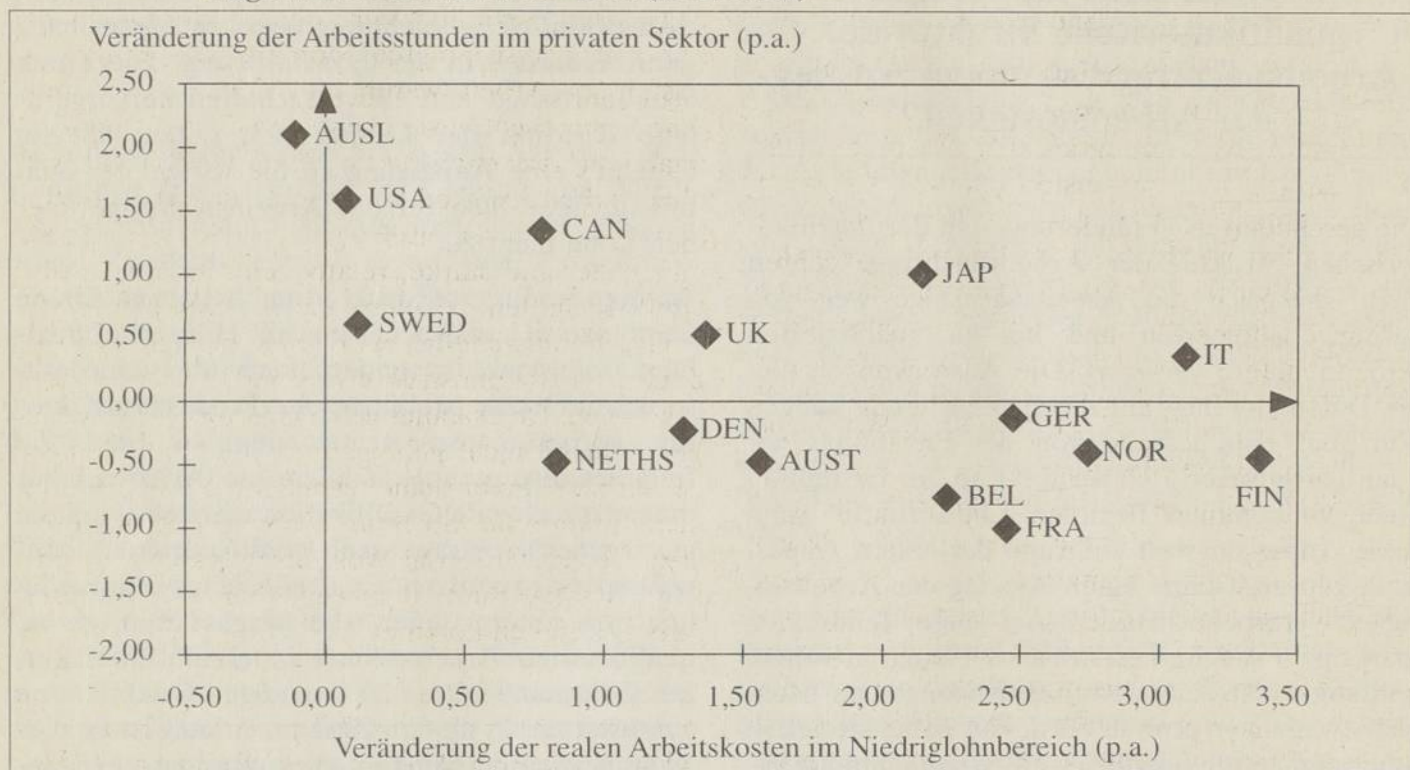
In Deutschland ist die qualifikatorische Lohnstruktur weitgehend inflexibel. Für diese Inflexibilität sind ganz offensichtlich vor allem zwei Gründe ausschlaggebend. Zum einen existiert in Deutschland zumindest relativ zu den USA ein großzügig ausgebauter Wohlfahrtsstaat. Dessen umfangreiche Leistungen in Form von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe führen zu einem relativ hohen Mindestlohn, unter dem Arbeitnehmer nicht bereit sind zu arbeiten. Die wohlfahrtsstaatliche Absicherung beschränkt also von unten die mögliche Auffächerung der Lohnstruktur. Hinzu kommt die starke Stellung der Gewerkschaften in Deutschland, welche erklärtermaßen das Ziel verfolgen, die Streuung der Einkommen zu reduzieren. Zu vergleichbaren Lohnsenkungen für gering qualifizierte Arbeitnehmer wie in den USA ist es aus beiden Gründen zumindest bisher in Deutschland nicht

gekommen. Ist der Lohn für gering qualifizierte Arbeit aber nach unten inflexibel, dann kommt es für diese Arbeitnehmergruppe zu einem massiven Einbruch in der Beschäftigung. Die durch Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften hervorgerufene Rigidität der Löhne nach unten läßt im Ergebnis eine Anpassung an die veränderte qualifikatorische Struktur der Arbeitsnachfrage über den Lohn nicht zu.

An eine veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage kann man sich aber nicht nur mit Hilfe einer flexiblen Lohnstruktur, sondern auch über eine entsprechend hohe Mobilität der Produktionsfaktoren anpassen. So ist es denkbar, daß die freigesetzten, gering qualifizierten Arbeitnehmer die entsprechende Qualifikation erwerben, um die gestiegene Nachfrage nach qualifizierten Arbeitnehmern auszunutzen. Es ist allerdings kaum möglich bzw. extrem teuer, alle freigesetzten, gering qualifizierten Arbeitnehmer innerhalb eines kurzen Zeitraums mit der notwendigen Qualifikation auszustatten. In diesem Zusammenhang ist es aber wichtig, zwischen einer kurz- und einer eher längerfristigen Anpassung zu unterscheiden. Kurzfristig wird die Mobilität der Arbeitnehmer in qualifikatorischer Hinsicht eher gering ausfallen. Sie wird kaum ausreichen, um die gesamte Anpassungslast in Form einer veränderten qualifikatorischen Struktur der Arbeitsnachfrage ohne das Auftreten von Arbeitslosigkeit zu verarbeiten. Längerfristig wird hingegen sicherlich ein größerer Teil dieser Datenänderung über eine veränderte qualifikatorische Struktur des Arbeitsangebots getragen. Dies wird sowohl bei einer flexiblen als auch bei einer rigiden qualifikatorischen Lohnstruktur der Fall sein, weil in beiden Szenarien der Anreiz erheblich zunimmt, eine höhere Qualifikation zu erwerben. Bei einer flexiblen Lohnstruktur steigt er aufgrund der gestiegenen Qualifikationsprämie. Bei einer rigiden Lohnstruktur nimmt hingegen dieser Anreiz zu, weil es ansonsten schlicht und ergreifend für die freigesetzten Arbeitnehmer kaum möglich ist, wieder in Arbeit und Brot zu kommen.

Es spricht nun aber einiges dafür, daß der qualifikatorische Wanderungsprozeß reibungsloser abläuft, wenn die Datenänderung zunächst durch eine flexible qualifikatorische Lohnstruktur abgedeutet wird. Ein erster Grund ist darin zu sehen, daß in diesem Fall diejenigen gering qualifizierten Arbeitnehmer Anstrengungen unternehmen, sich weiterzubilden, denen dieser Schritt aus ihrer subjektiven Sichtweise am ehesten profitabel erscheint. Es ist also letztlich eine freiwillige Entscheidung der Betroffenen, und es erfolgt eine

Abbildung 3: Veränderung von Beschäftigung und realen Arbeitskosten im Niedriglohnbereich ausgewählter Länder 1979–1990 (in Prozent)



Quelle: Andrew Glyn, *The Assessment: Unemployment and Inequality*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1995) 1, S. 13.

unter Effizienzgesichtspunkten sinnvolle Auswahl. Ganz anders findet die Selektion hingegen im Fall inflexibler Lohnstrukturen statt. Die Unternehmen entlassen dann natürlich soweit möglich als erstes die unproduktivsten, gering qualifizierten Arbeitnehmer, deren Fähigkeiten, entsprechendes Humankapital aufzubauen, unterdurchschnittlich ausgeprägt sind. Die Freisetzung erfolgt also aufgrund eines negativen Ausleseprozesses. Von einer freiwilligen Entscheidung der Betroffenen und einer entsprechend großen Fähigkeit und auch Motivation, Humankapital aufzubauen, kann somit keine Rede sein.

Ein zweiter Grund für die Vorteilhaftigkeit flexibler Lohnstrukturen liegt darin, daß es bedeutend einfacher ist, marktverwertbares Humankapital „on the job“ als „off the job“ aufzubauen. Ist man erst einmal arbeitslos, dann wird man eher Qualifikation verlieren als hinzugewinnen. Man verliert sehr leicht den Kontakt zur Arbeitswelt, und ein Gewöhnungsprozeß an die Arbeitslosigkeit ist insbesondere im Umfeld eines großzügig ausgebauten Wohlfahrtsstaates durchaus wahrscheinlich. Im Ergebnis läßt sich also festhalten, daß vieles dafür spricht, daß eine flexible qualifikatorische Lohnstruktur einen effizienteren Anpassungsprozeß an eine veränderte qualifikatorische

Struktur der Arbeitsnachfrage ermöglicht. Nimmt man die USA als Referenzmaßstab, dann verhindern in Europa allgemein und insbesondere in Deutschland der großzügig ausgebaute Wohlfahrtsstaat und mächtige Gewerkschaften eine entsprechende Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur.

Diese eher theoretischen Überlegungen lassen sich auch durch die Ergebnisse empirischer Untersuchungen untermauern. Für die achtziger Jahre besteht deutlich ein negativer Zusammenhang zwischen der Entwicklung der realen Arbeitskosten im Niedriglohnbereich und der Beschäftigungsexpansion im privaten Sektor (Abbildung 3). Länder wie Deutschland, in denen die Arbeitskosten für gering qualifizierte Arbeitnehmer stark angestiegen sind, weisen im Vergleich zu Ländern wie den USA, in denen die realen Arbeitskosten im Niedriglohnbereich weitgehend konstant geblieben sind, eine weitaus schlechtere Beschäftigungsentwicklung auf. Im Gegensatz zu den USA ist in Deutschland trotz des geschilderten Rückgangs der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern die qualifikatorische Lohnstruktur weitgehend unverändert geblieben. Schlimmer noch, es gibt Hinweise darauf, daß die qualifikatorische Differenzierung in der Entlohnung in der unteren Hälfte der Ein-

kommensverteilung sogar zurückgegangen ist. Insbesondere die Prämie für eine abgeschlossene Lehre scheint in Deutschland gesunken zu sein¹².

Die unterschiedlichen Entwicklungen in Deutschland und den USA in bezug auf die qualifikatorische Lohndifferenzierung können allerdings nicht ausschließlich auf die institutionellen Faktoren Wohlfahrtsstaat und starke Gewerkschaften zurückgeführt werden. Bei im Prinzip gleichgelagerten Veränderungen der relativen Nachfrage nach unterschiedlich qualifizierten Arbeitskräften können daneben auch unterschiedliche Entwicklungen im relativen Arbeitsangebot verantwortlich sein. In Deutschland ist im Vergleich zu den USA in den achtziger Jahren das relative Angebot an akademisch gebildeten Arbeitskräften weitaus stärker gestiegen. Außerdem muß auch die in den USA ausgeprägtere Einwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften berücksichtigt werden. Das vollbeschäftigungskonforme Ausmaß an qualifikatorischer Lohnstrukturflexibilität in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung ist in Deutschland somit ohne Zweifel geringer als in den USA.

Dennoch muß davon ausgegangen werden, daß für die unterschiedlichen Entwicklungen in der qualifikatorischen Lohndifferenzierung in Deutschland und in den USA auch institutionelle Faktoren verantwortlich sind. Bei den institutionellen Faktoren sind der weitaus großzügiger ausgebaute Sozialstaat und die starken Gewerkschaften besonders auffallend, die das Ziel „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ sowie eine generelle Verringerung der Einkommensunterschiede anstreben. Im Gegensatz zu Deutschland ist in den USA der Organisationsgrad und damit auch die Macht der Gewerkschaften in den achtziger Jahren deutlich gesunken. Zusätzlich ist auch noch der gesetzlich festgelegte Mindestlohn in den USA real entwertet worden. Die Bedeutung institutioneller Faktoren wird auch noch dadurch unterstrichen, daß das Ausmaß der übertariflichen Entlohnung in Deutschland mit der Qualifikation der Arbeitnehmer zunimmt¹³.

Insgesamt spricht somit einiges dafür, daß der massive Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland in den letzten zwanzig Jahren auch auf eine zu

geringe Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur zurückzuführen ist. Aufgrund einer sehr begrenzten Flexibilität der Lohnstruktur und einer nur mäßig ausgeprägten Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit waren die Möglichkeiten der Anpassung nicht ausreichend, um der veränderten qualifikatorischen Struktur der Arbeitsnachfrage ohne Arbeitslosigkeit zu entsprechen. Die institutionellen Faktoren großzügig ausgebauter Wohlfahrtsstaat und starke, relativ zentral organisierte Gewerkschaften spielen dabei eine tragende Rolle. Voraussichtlich wird aber in Zukunft der Bedarf an Lohnstrukturflexibilität eher noch zunehmen. Da es kaum gelingen kann und auch in Deutschland nicht gelungen ist, die Qualifikation der Arbeitnehmer schnell genug an die veränderte qualifikatorische Struktur der Arbeitsnachfrage anzupassen, wird es in Wohlfahrtsstaaten mit starken Gewerkschaften unweigerlich zu weiterer Arbeitslosigkeit kommen¹⁴.

IV. Welcher Anteil der Arbeitslosigkeit ist auf den Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern zurückzuführen?

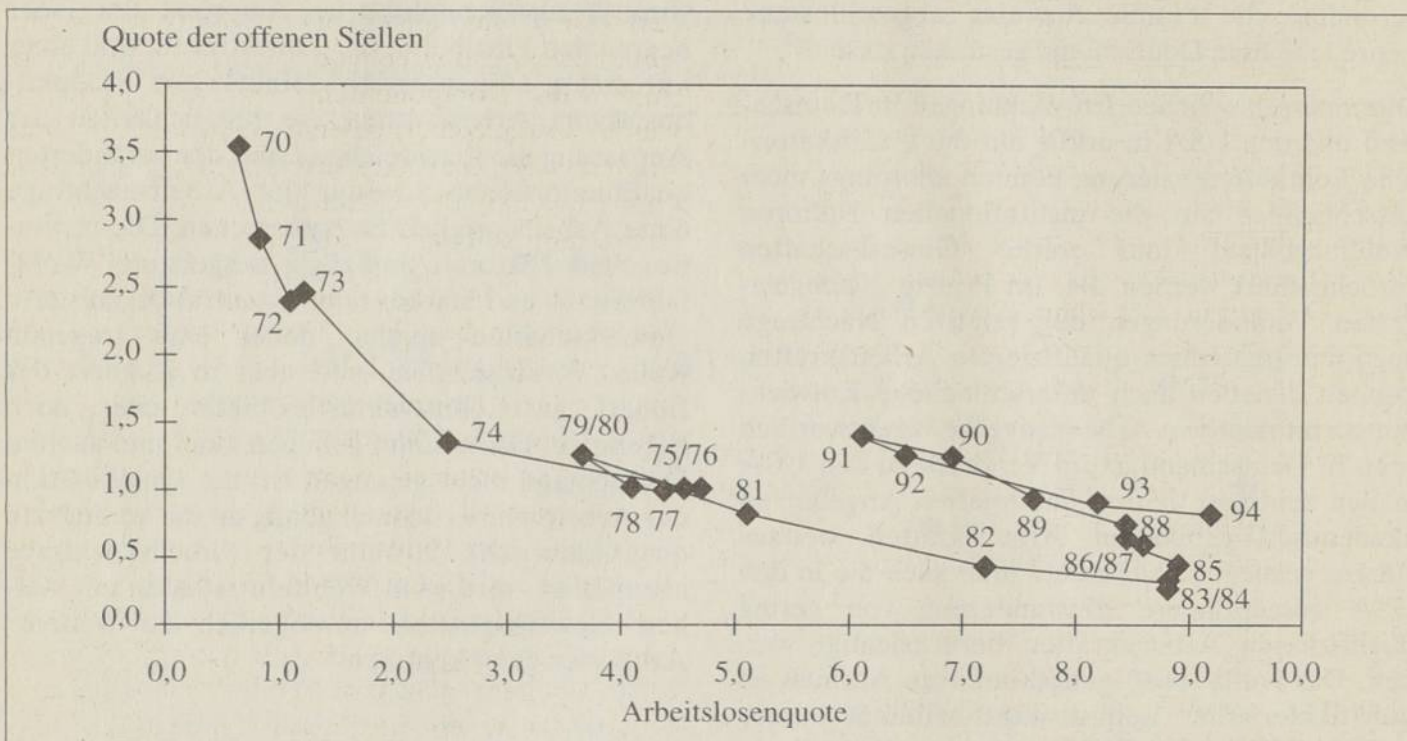
Es ist umstritten, welcher Anteil der Arbeitslosigkeit auf den Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit und damit auch auf eine mangelnde Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur zurückzuführen ist. Einen ersten Hinweis darauf, daß eine flexiblere qualifikatorische Lohnstruktur allein nicht ausreicht, um die Arbeitslosigkeit umfassend abzubauen, erhält man dadurch, daß die Arbeitslosigkeit nicht nur in allen Qualifikationsgruppen, sondern auch in allen Sektoren und Regionen zugenommen hat. Es ist zwar ohne Zweifel richtig, daß das Niveau und der Anstieg der Arbeitslosigkeit besonders ausgeprägt unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern ausfallen. Aber dafür muß nicht unbedingt eine veränderte qualifikatorische Struktur der Arbeitsnachfrage verantwortlich sein. Vielmehr werden auch bei einem allgemeinen Anstieg der Arbeitslosigkeit gering qualifizierte Arbeitnehmer davon besonders stark betroffen sein.

12 Tessa van der Willigen, Unemployment, Wages, and the Wage Structure, in: Robert Corker u. a., United Germany: The First Five Years, IMF Occasional Paper No. 125, Washington DC 1995, S. 21–50.

13 Vgl. K. Abraham/S. Houseman (Anm. 2); Kornelius Kraft, Wage Differentials Between Skilled and Unskilled Workers, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 130 (1994) 2, S. 328–349.

14 Vgl. Jacques Drèze/Henri Sneessens, Technical Development, Competition from Low-Wage Economies and Low-Skilled Unemployment, in: Swedish Economic Policy Review, 1 (1994), S. 185–214; Richard Jackman, Unemployment and Wage Inequality in OECD Countries, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 235, LSE, London 1995; P. Krugman (Anm. 3).

Abbildung 4: Beveridge-Kurve für Westdeutschland 1970–1994 (Angaben in Prozent)



Beveridge-Kurve: Die Beveridge-Kurve beschreibt eine empirisch beobachtbare, über die Konjunkturzyklen hinweg bestehende negative Beziehung zwischen der Quote der offenen Stellen und der Arbeitslosenquote.

Quelle: Sachverständigenrat, Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart 1994.

Dies läßt sich wie folgt begründen: *Zum einen* sind die Löhne im unteren Qualifikationsbereich aufgrund der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung zwangsläufig weniger flexibel als im oberen Qualifikationsbereich. Weder werden Arbeitnehmer bereit sein, für einen Lohn zu arbeiten, der unter dem staatlich garantierten Existenzminimum liegt, noch ist es für die Tarifparteien sinnvoll, eine solche Lohnhöhe auszuhandeln. Unter diesen Bedingungen führt ein gleichmäßiger Rückgang der Nachfrage nach Arbeitnehmern aller Qualifikationsgruppen zu einem besonders ausgeprägten Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern. Entscheidend für die Beantwortung der Frage, welche Bedeutung dem Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern für die Erklärung des allgemeinen Anstiegs der Arbeitslosigkeit zukommt, ist somit die Veränderung des Verhältnisses der Arbeitslosenraten auf den unterschiedlichen Teilarbeitsmärkten. Das Verhältnis der Arbeitslosenrate unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern zu der Arbeitslosenrate unter den besser qualifizierten Arbeitnehmern ist vor allem in den siebziger Jahren angestiegen, während es in den achtziger Jahren weitgehend konstant geblieben ist. Von daher ist es problematisch, die Ursache der Probleme auf dem Arbeitsmarkt ausschließlich in einer verän-

dernten qualifikatorischen Struktur der Arbeitsnachfrage zu sehen¹⁵.

Zum anderen versucht jede Unternehmung bei einem allgemeinen Anstieg der Arbeitslosigkeit ihre knappen Arbeitsplätze mit möglichst gut qualifizierten Arbeitnehmern zu besetzen. Es steigen also die qualifikatorischen Anforderungen für ein gegebenes Arbeitsplatzprofil, so daß für die am schlechtesten qualifizierten Arbeitnehmer die geringste Wahrscheinlichkeit besteht, ihre Stelle zu behalten oder nach einer etwaigen Entlassung eine neue zu erlangen¹⁶. Die bloße Feststellung, daß sich die Arbeitslosigkeit besonders stark auf bestimmte Problemgruppen konzentriert, stellt folglich aus beiden Gründen noch keinen Nachweis dafür dar, daß die Arbeitslosigkeit vor allem ein Resultat des Rückgangs der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern in Verbindung mit einer zu inflexiblen qualifikatorischen Lohnstruktur ist.

15 Vgl. Stephen Nickell/Brian Bell, The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD, in: Oxford Review of Economic Policy, 11 (1995) 1, S. 40–62.

16 Vgl. Olivier Blanchard, Macroeconomic Implications of Shifts in the Relative Demand for Skills, in: Economic Policy Review of the Federal Reserve Bank of New York, 1 (1995) 1, S. 48–60.

Es spricht somit einiges dafür, daß neben der veränderten qualifikatorischen Struktur der Arbeitsnachfrage auch ein allgemeines Defizit an rentablen Arbeitsplätzen in Deutschland zu verzeichnen ist. Dieses ist primär auf die relativ zur Arbeitsproduktivität allgemein überhöhten Kosten für den Produktionsfaktor Arbeit über die Qualifikationsgruppen hinweg zurückzuführen. Um das Gewicht dieser beiden Komponenten der Arbeitslosigkeit beurteilen zu können, wird häufig auf das Instrument der *Beveridge-Kurve*¹⁷ zurückgegriffen (Abbildung 4). Verschiebt sich die Kurve nach außen, das heißt nach Nord-Osten, dann deutet dies auf eine veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage hin. Ein sich verschärfendes allgemeines Defizit an rentablen Arbeitsplätzen führt hingegen zu einer südöstlichen Bewegung auf einer stabilen *Beveridge-Kurve*. Es steigt also die Arbeitslosenquote bei gleichzeitigem Absinken der Quote an offenen Stellen. Für Deutschland lassen sich für die letzten zwanzig Jahre beide Vorgänge konstatieren. Insgesamt existieren allerdings nur für einen Bruchteil der Arbeitslosen offene Stellen. Die Zahl der Arbeitslosen überwiegt schon seit rund zwanzig Jahren die Zahl der offenen Stellen bei weitem. Die *Beveridge-Kurve* hat sich nicht nur nach außen verschoben, sondern es hat sich auch eine sehr ausgeprägte südöstliche Bewegung entlang einer stabilen *Beveridge-Kurve* vollzogen. Der besondere Rückgang der Arbeitsnachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern in Verbindung mit einer weitgehend inflexiblen qualifikatorischen Lohnstruktur leistet somit zwar einen erheblichen Beitrag zur Erklärung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Daneben ist aber auch ein großer Teil der Arbeitslosigkeit auf die allgemein überhöhten Kosten für den Produktionsfaktor Arbeit relativ zu dessen Produktivität zurückzuführen.

V. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland wird man nur dann in den Griff bekommen, wenn auf allen Teilarbeitsmärkten der Lohn wesentlich stärker auf ein Überschußangebot an Arbeit reagiert. Dann würde nicht nur die qualifi-

17 Der englische Sozialpolitiker Sir William Henry Beveridge hat 1942 dem britischen Parlament einen Plan zur Sozialreform vorgelegt, auf dem die Sozialpolitik Großbritanniens fußt und der auch andere Länder beeinflusst hat. Zur Beveridge-Kurve s. Abbildung 4.

katorische Lohnstruktur weiter aufgefächert, sondern auch das allgemeine Lohnniveau würde zumindest vorübergehend zurückgehen. Beide skizzierten Komponenten der Arbeitslosigkeit würden also gleichermaßen abgebaut. Die Wiederbelebung der Marktkräfte in diesem Sinne stellt ohne Zweifel den Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit dar.

Eine solche Strategie muß aber aus mehreren Komponenten bestehen. *Erstens* muß die Macht der gewerkschaftlich organisierten Arbeitsplatzbesitzer reduziert werden, so daß deren Möglichkeiten eingeschränkt werden, sich gegen marktkonforme Anpassungen beim Lohn zur Wehr zu setzen. Dies ist insbesondere dadurch zu erreichen, daß der international zu beobachtende Trend hin zu dezentraleren Lohnverhandlungen auch in Deutschland an Fahrt gewinnt. Dezentrale Lohnverhandlungen leisten sowohl einen Beitrag zu flexibleren, marktkonformen Lohnstrukturen als auch zu einem flexibleren Lohnniveau¹⁸. Die Arbeitsplatzbesitzer stimmen aber niedrigeren Lohnkosten für den Arbeitgeber um so eher zu, je weniger zu diesem Zweck ihre Nettolöhne sinken müssen. Der Staat ist also gefordert, die weit geöffnete Steuer- und Abgabenschere wieder stärker zu schließen. Er sollte sich wieder auf seine eigentlichen Aufgaben beschränken – und insbesondere die Ausgaben für konsumtive Zwecke reduzieren –, weil diese ohnehin in der Regel privatwirtschaftlich effizienter gelöst werden können. Ein solches Zurückschrauben der staatlichen Aktivitäten würde deutliche Steuersenkungen ermöglichen. Es kann aber nur dann gelingen, die Steuer- und Abgabenschere wirklich zu schließen, wenn auch die Systeme der sozialen Sicherung gründlich reformiert werden. Dabei muß der privaten Eigenvorsorge wieder ein wesentlich größeres Gewicht zukommen. Außerdem ist die durch den Sozialstaat gewährte Mindestabsicherung auf den Prüfstand zu stellen, weil ansonsten gerade für gering qualifizierte Arbeitnehmer das Arbeitsanreizproblem kaum gelöst werden kann¹⁹.

Der letzte Punkt spricht genau die Dilemmasituation an, in der sich die europäischen Wohlfahrts-

18 Vgl. Norbert Berthold/Rainer Fehn, Arbeitslosigkeit – Woher kommt sie? Wann bleibt sie? Wie geht sie?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 20 (1994), S. 304–336; dies., Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: Werner Zöhlhörer, (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1995 (i. E.).

19 Vgl. Norbert Berthold/Rainer Fehn, Reforming the Welfare State: The German Case, in: Herbert Giersch (Hrsg.), Reforming the Welfare State, Symposium der Egon Sohmen Stiftung, Prag 1995.

staaten allgemein und Deutschland ganz besonders derzeit befinden. Die veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage kollidiert mit den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen in bezug auf die zu gewährende Mindestabsicherung und die Einkommensverteilung. Dabei handelt es sich allerdings durchaus nicht um eine permanente Dilemmasituation. Vielmehr werden solche Länder, die versuchen, sich gegen die Marktentwicklung mit nicht marktkonformen Mitteln zur Wehr zu setzen, Wachstumseinbußen erleiden und im Einkommensniveau zurückfallen. Die mobilen Produktionsfaktoren werden aufgrund des verschärften Standortwettbewerbes aus diesen Ländern abgezogen. Die skizzierte Strategie der Wiederbelebung der Marktkräfte wird aber in den europäischen Wohlfahrtsstaaten kaum politisch durchzusetzen sein. Nur in Phasen der Zuspitzung der Dauerkrise auf dem Arbeitsmarkt und unmittelbar nach einem Regierungswechsel scheinen echte Reformen durchführbar zu sein²⁰.

Häufig wird versucht zu suggerieren, daß sich die Probleme auf dem Arbeitsmarkt weitgehend durch staatliche Qualifikations- und Arbeitsbeschaffungsprogramme und ein generelles Umschwenken auf eine expansivere Geld- und Fiskalpolitik lösen ließen. Diese weichen Politiken

20 Vgl. dies., *The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility*, in: *Kyklos*, (1996) 4 (i. E.).

werden aber keine nachhaltige Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt bewirken können. Wie das Beispiel Schwedens nachdrücklich gezeigt hat, stößt dieser Weg unweigerlich an seine Grenzen. Man läuft leicht Gefahr, die Probleme lediglich in die Zukunft zu verschieben. Langfristig kann allerdings eine verstärkte Bildung von marktverwertbarem Humankapital einen Beitrag zur Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt leisten. Dies setzt jedoch eine deutliche Steigerung der Effizienz im Bildungssystem voraus.

Insofern ist es besonders wichtig, nach wirtschaftspolitischen Instrumenten zu suchen, die die Kosten für den Produktionsfaktor Arbeit auf allen Teilarbeitsmärkten senken, ohne die Einkommensungleichheit zu sehr ansteigen zu lassen und sich ein massives Problem der „working poor“ einzuhandeln. Es sollte daher verstärkt darüber nachgedacht werden, inwieweit es möglich ist, niedrigere Löhne für gering qualifizierte Arbeitnehmer durch staatliche Zuschüsse aufzustocken. Dadurch ließe sich möglicherweise die Misere auf dem Arbeitsmarkt lindern, ohne die Verteilungskonflikte zu sehr zu verschärfen. Es muß auf jeden Fall auch in Deutschland ähnlich wie in den USA gelingen, das bislang nahezu unausgeschöpfte Beschäftigungspotential im Bereich der niedrig entlohnten Dienstleistungen zu erschließen. Ansonsten wird ein umfassender Abbau der Arbeitslosigkeit nicht zu bewerkstelligen sein.

Ronald Schettkat

Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften

I. Erklärungsmuster hoher und anhaltender Arbeitslosigkeit

In allen hochindustrialisierten Ländern ist die Arbeitslosigkeit gestiegen (vgl. Graphik 1), und die Arbeitslosenraten der sechziger Jahre – des „Goldenen Zeitalters“ der Industrieländer – erscheinen aus heutiger Sicht geradezu utopisch. In einigen Ländern war es damals tatsächlich möglich, Arbeitslosenquoten von weniger als einem Prozent (im Durchschnitt eines Jahrzehnts!) zu erreichen. Mit Verweisen auf den nächsten konjunkturellen Aufschwung werden seither immer wieder Hoffnungen auf einen substantiellen Abbau der Arbeitslosigkeit genährt, obwohl seit beinahe zweieinhalb Jahrzehnten die Arbeitslosigkeit mit jeder Rezession sprunghaft gestiegen und folgende Boomphasen weitgehend am Arbeitsmarkt vorbeigegangen sind. Selbstverständlich verbessert höheres Wirtschaftswachstum die Beschäftigungslage. Aber Arbeitslosigkeit ist kein kurzfristiges, rein konjunkturelles, sondern ein langfristiges, strukturelles Phänomen, das auch entsprechend grundlegende theoretische Erklärungen erfordert.

Wie lassen sich die Gemeinsamkeiten, aber auch die Unterschiede in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung der hochindustrialisierten Volkswirtschaften erklären? Warum geht in allen Industrieländern die Industriebeschäftigung zurück? Warum ist überall – allerdings mit sehr unterschiedlichen Raten – der Dienstleistungssektor der Träger des Beschäftigungswachstums? Gibt es heute einen *Trade-off* – eine Wechselbeziehung – zwischen hohen Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen und Beschäftigungsgewinnen¹? Welche Konsequenzen kann dieses für die Beschäftigungspolitik haben?

Die Ausführungen basieren wesentlich auf gemeinsamen Forschungsarbeiten vor allem mit Eileen Appelbaum. Für Anmerkungen und Kommentare bedanke ich mich insbesondere bei meiner Kollegin Birgit Meding.

1 Vgl. Richard Freeman, Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Economic Policy, (1988) 6, S. 63–80.

Vor allem die unterschiedlich hohen Raten im Beschäftigungswachstum müssen zur Erklärung divergierender Arbeitsmarktentwicklungen herangezogen werden. Denn relative Beschäftigungsquoten sind aussagekräftiger als die Arbeitslosenstatistiken, weil etwa Beschäftigungsabbau durch Frühverrentungen nicht in der Arbeitslosenstatistik erfaßt wird. Internationale Unterschiede in den Wirtschaftswachstumsraten können jedenfalls die differierenden Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsentwicklungen nicht plausibel erklären.

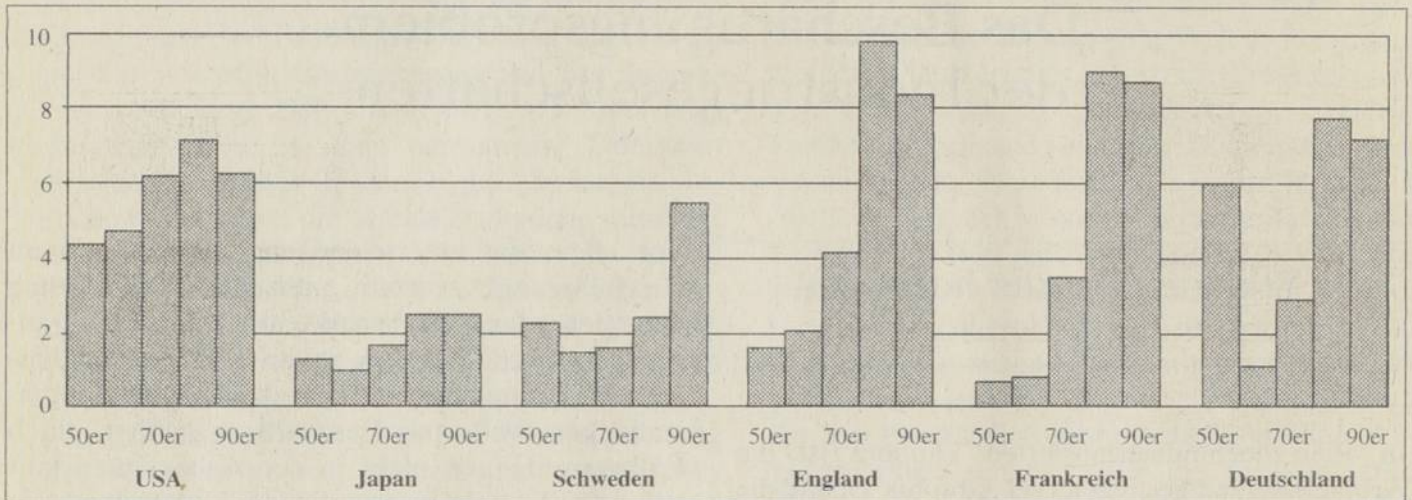
Die theoretischen Ansätze, den dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Industrieländern zu erklären, lassen sich grob in fünf Gruppen zusammenfassen:

1. *Externe Schocks* wie die Ölpreiserhöhungen der siebziger Jahre werden als Ursache für die Wachtumschwäche identifiziert. Die Volkswirtschaften sind durch externe Schocks vom gleichgewichtigen Wachstumspfad verdrängt worden und müssen nun Anpassungen vornehmen, um zu diesem zurückzukehren. Diese Prozesse sind um so langwieriger, je geringer die Anpassungsfähigkeit der Märkte ist. Den Arbeitsmärkten wird dabei häufig eine besonders hohe Rigidität unterstellt, wie es im Begriff der „Eurosklrose“ zum Ausdruck kommt.

2. Ein weiterer Erklärungsansatz geht von einer erhöhten *inflationstabilen Arbeitslosenrate* (NAIRU, non-accelerating-inflation rate of unemployment oder auch natürliche Arbeitslosenrate)² aus. In einer dynamischen Wirtschaft ergibt sich, aufgrund von Friktionen im Arbeitsmarkt, immer eine gewisse Arbeitslosenquote, die prinzipiell durch einen verstärkten Strukturwandel oder durch eine verminderte Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes ansteigen kann. Der Strukturwandel ist heute aber eher schwächer als in den sechziger Jahren, weshalb in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion vor allem eine verminderte Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte thematisiert wird. Soziale Sicherung,

2 Zu Unterschieden zwischen der natürlichen Arbeitslosenrate und der NAIRU vgl. Wolfgang Franz, Arbeitsmarktökonomik, Berlin – Heidelberg 1991.

Graphik 1: Arbeitslosenquoten ausgewählter hochindustrialisierter Länder in den fünfziger bis neunziger Jahren (in Prozent)



Quelle: OECD-Statistiken.

Kündigungsschutzgesetze und Gewerkschaftsmacht werden als Hauptursachen für die unterstellte verschlechterte Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte genannt. Deregulierung ist die politische Botschaft, die sich aus dieser Analyse ergibt. Empirische Belege für eine verminderte Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte konnten in den meisten Ländern allerdings nicht gefunden werden, und selbst die „sklerotischen“ europäischen Arbeitsmärkte zeigen eine erhebliche Dynamik³. Die Macht der Gewerkschaften hat in den achtziger Jahren eher ab- als zugenommen, soziale Sicherung (z. B. Arbeitslosengeld) ist zurückgenommen worden. Die „NAIRU-Theorien“ stehen deshalb vor dem Problem, daß die ihnen zugrundeliegenden Wirkungszusammenhänge zwar plausibel scheinen, die Arbeitsmarktprobleme aber in einer Zeit größer geworden sind, in der die wesentlichen Variablen eher zu einer Verminderung der NAIRU hätten führen müssen⁴.

3 Vgl. Wolfgang Franz, Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik, in: Gottfried Bombach/Bernhard Gahlen/Alfred Ott, Arbeitsmärkte und Beschäftigung, 1987; Ronald Schettkat, The Labor Market Dynamics of Economic Restructuring: The United States and Germany in Transition, New York 1992; ders., The Macroperspective of the German Labor Market, in: Friedrich Buttler/Wolfgang Franz/Ronald Schettkat/David Soskice (Hrsg.), Institutional Frameworks and Labor Market Performance. Comparative Views on the U.S. and German Economies, London – New York 1995; für internationale Vergleiche vgl. ders. (Hrsg.), Flow Analysis of Labor Markets. International Perspectives, London – New York 1996.

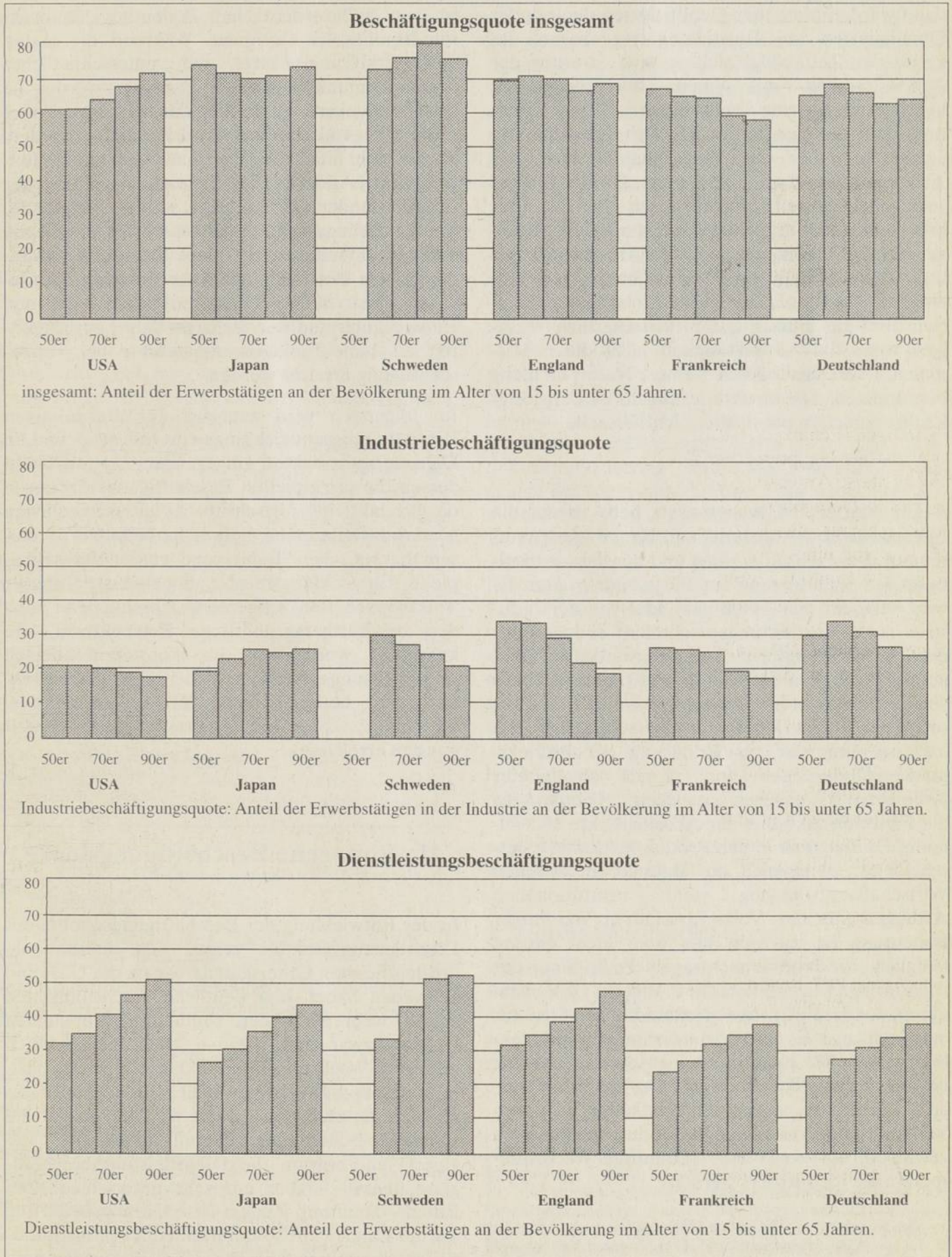
4 Vgl. Amit Singh, Institutional Requirements for Full Employment in Advanced Economies, in: International Labour Review, 134 (1995) 5, S. 471–496; Robert Solow, Unemployment. Getting the Questions Right, in: *Economica*, (1985) 53, S. 23–34; Richard Jackman/Charlotte Leroy, Estimating the NAIRU: The Case of France, Keynote Speech, EALE Konferenz, Lyon 1995.

3. Die *demographische Entwicklung* und die Zunahme der *Frauenerwerbstätigkeit* sind weitere häufig genannte Erklärungen für die gestiegene Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosigkeit hat aber in Ländern mit höherer und zunehmender Erwerbsbeteiligung deutlich weniger zugenommen als in Ländern mit stagnierender oder geringer Erwerbsbeteiligung. Die Beschäftigungsquote (der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren) nahm in Schweden und den USA – beides Länder mit hoher Erwerbsbeteiligung – deutlich zu, während sie in anderen Ländern wie Frankreich, Deutschland, Großbritannien eher zurückging (vgl. Graphik 2). Die hohe Arbeitslosigkeit in den kontinentaleuropäischen Ländern kann also nicht plausibel mit einem übermäßigen Arbeitsangebotsdruck erklärt werden. Im Gegenteil, in Ländern mit hohen Beschäftigungsgewinnen hat die Erwerbsbeteiligung deutlich zugenommen, während sie in Ländern mit stagnierender oder sinkender Beschäftigung tendenziell zurückging⁵.

4. „*Mismatch*“ im Arbeitsmarkt, also die qualitative Differenz von Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotsprofil, ist eine weitere Erklärung hoher und anhaltender (persistenter) Arbeitslosigkeit. Der „*Mismatch-Ansatz*“ vermag zwar den hohen Anteil gering qualifizierter Arbeitsloser zu erklären, aber dieser kann auch durch ein dauerhaftes Überangebot an Arbeit und dadurch ausgelöste Verdrängungsprozesse durch die jeweils höhere Qualifikationsstufe entstehen. Wenn Ausbildung als Selektionskriterium bei Einstellungen herange-

5 Dies ist ein Hinweis auf die Endogenität des Arbeitsangebotes in bezug auf die Beschäftigungsentwicklung.

Graphik 2: Beschäftigungsquoten in ausgewählten Industrieländern in den fünfziger bis neunziger Jahren (in Prozent)



Quelle: OECD-Statistiken, Statistisches Bundesamt, 90er Jahre geschätzt.

zogen wird und die Lohnabstände zwischen den Qualifikationsgruppen nicht übermäßig hoch sind, dann werden die höher Qualifizierten den minder Qualifizierten bei Einstellung vorgezogen. Im Laufe der Zeit bildet sich so eine Struktur der Arbeitslosigkeit mit einem überproportional hohen Anteil gering Qualifizierter⁶. Dieser Situation kann der einzelne durch Weiterqualifikation entrinnen. Aber die Weiterqualifikation aller Arbeitnehmer kann nicht zum Erfolg führen, solange die Arbeitslosigkeit durch eine quantitative Arbeitsnachfragerücke begründet ist. Maßnahmen der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik sind deshalb unter Umständen geeignet, einzelne Arbeitnehmer für neue Jobs zu qualifizieren, aber sie müssen gesamtwirtschaftlich versagen, wenn die Arbeitslosigkeit nicht durch Mismatch, sondern durch eine Nachfragerücke begründet ist. Die Strukturierung der Arbeitslosigkeit ist dann Symptom, aber nicht Ursache.

5. Ein fünfter Erklärungsansatz hebt ab auf die Interaktion von Angebots- und Nachfragestrukturen auf den *Produktmärkten* und der daraus resultierenden Veränderung der *Wirtschaftsstruktur*. Es wird versucht, den Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft endogen aus dem Entwicklungsprozeß der entwickelten Ökonomien heraus zu erklären. Eine Kombination aus angebotsorientierten, *schumpeterschen* Variablen sowie nachfrageorientierten, *keynesianischen* Elementen wird hier zur Erklärung der Produktmarktveränderungen und daraus abgeleiteter Arbeitsmarktstrukturen entwickelt⁷. Nicht so sehr die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte als vielmehr die Dynamik in den Produktmärkten ist entscheidend, wenngleich die Interaktion zwischen Wirtschaftsentwicklung und institutionellen Arrangements der Volkswirtschaften von hoher Bedeutung ist. Es geht hier aber nicht darum, lediglich eine Produktnachfragerücke im Sinne der traditionellen keynesianischen Theorie zu konstatieren, sondern es geht vor allem um die Struktur der Nachfrage. Es müssen die Gründe für die rückläufige Beschäftigung im Industriesektor und für die Ausweitung der Dienstleistung analysiert werden, um ein theoretisches Verständnis von den Veränderungsprozessen in den Industrieländern zu gewinnen. Nur so können zukünftige Wachstumspotentiale identifiziert werden.

6 Vgl. R. Schettkat, *The Labor Market Dynamics* (Anm. 3).
7 Joseph Alois Schumpeter und John Maynard Keynes, auf deren Theorien hier verwiesen wird, zählen zu den bedeutendsten Nationalökonomien des 20. Jahrhunderts.

Welcher dieser fünf Theorieansätze Arbeitslosigkeit in den Industrieländern ausreichend erklärt, ist von außerordentlicher Bedeutung für wirtschaftspolitische Optionen. Während die ersten vier Erklärungsansätze mit unterschiedlicher Medienkonjunktur ausgiebig diskutiert werden, ist dem komplexeren fünften Erklärungsansatz bisher nicht genügend Aufmerksamkeit zuteil geworden. Dieses wohl nicht zuletzt deshalb, weil er eine fundamentale Änderung im Entwicklungsprozeß der Industrieländer diagnostiziert, während alle anderen Erklärungsansätze nur eine vorübergehende Störung unterstellen. Ist diese Störung überwunden, so die Hoffnung, dann werden die hochindustrialisierten Volkswirtschaften wieder auf den Entwicklungspfad der sechziger Jahre zurückkehren, als hohe Einkommenszuwächse bei Vollbeschäftigung erreicht wurden.

Im folgenden wird zunächst auf die relativen Beschäftigungsentwicklungen im Industrie- und im Dienstleistungssektor eingegangen, um an Hand dessen die prinzipiellen Beschäftigungswirkungen des Produktivitätsfortschritts bei unterschiedlichen Marktconstellationen herauszuarbeiten. Vor diesem theoretischen Hintergrund werden drei prinzipielle Entwicklungsmuster hochindustrialisierter Volkswirtschaften aufgezeigt. Abschließend werden beschäftigungspolitische Perspektiven, die kurzfristig vor allem im konsumorientierten Dienstleistungssektor zu suchen sind, entwickelt. Langfristig bedarf es einer Innovationsoffensive, um hohe Einkommenszuwächse bei Vollbeschäftigung zu erreichen.

II. Endogene Beschäftigungslücke

In der Entwicklung der Beschäftigungsquoten des Dienstleistungssektors zeigen sich international die deutlichsten Unterschiede: Japan, die USA und Schweden haben hier deutliche Wachstumsraten erzielt, während in den kontinentaleuropäischen Ländern zwar auch positive, aber doch deutlich geringere Wachstumsraten in der relativen Dienstleistungsbeschäftigung erreicht wurden (vgl. Graphik 2). Es muß also erklärt werden, warum die Industriebeschäftigung überall schrumpft (stagniert) und warum die Dienstleistungsbeschäftigung überall – aber mit sehr unterschiedlichen Raten – zunimmt. Zudem ist erklärungsbedürftig, warum Länder mit so unterschiedlichen institutionellen Strukturen wie die USA, Schweden und Japan so gleichartige Entwicklungen der relativen

Dienstleistungsbeschäftigung zeigen, während sie sich in diesem Punkt deutlich von den kontinental-europäischen Ländern abheben.

1. Industriebeschäftigung

In den meisten Ländern war die Industriebeschäftigung in den sechziger Jahren stabil oder nahm sogar zu (Graphik 2), wobei die Produktivitätsgewinne deutlich höher waren als in den Perioden, in denen die Industriebeschäftigung zurückging⁸. Die typischen Merkmale technologischer Arbeitslosigkeit (Produktivitätssprünge) sind also nicht gegeben. Hängt der Beschäftigungsrückgang im Industriesektor dennoch mit den Produktivitätssteigerungen zusammen, sollte gar technischer Fortschritt gebremst werden, um den Beschäftigungsabbau zu verlangsamen? Generell haben Produktivitätssteigerungen zwei Wirkungen: Erstens sparen sie Arbeit, weil eine gegebene Produktionsmenge mit geringerem Arbeitseinsatz produziert werden kann, und zweitens haben sie einen arbeitsschaffenden Effekt, weil die Stückkosten der Produktion sinken, was zu einer Absatzerweiterung führen kann, wenn die Preise entsprechend dem Produktivitätsgewinn fallen (eine andere Verwendungsmöglichkeit sind Lohnerhöhungen oder Gewinnsteigerungen). Welcher der beiden Effekte dominiert, hängt von der *Preiselastizität der Nachfrage* – der relativen Änderung der nachgefragten Menge zur relativen Änderung des Preises – ab. Reagiert diese stark auf Preissenkungen (absolute Preiselastizität größer als 1: *preiselastische Nachfrage*), dann dominiert der arbeitsschaffende Effekt der Produktivitätssteigerung, reagiert die Nachfrage jedoch nur schwach auf Preissenkungen, dann dominiert der arbeitssparende Effekt (absolute Preiselastizität kleiner als 1: *preisunelastische Nachfrage*).

Die Preiselastizität der Nachfrage wiederum ist abhängig vom Reifegrad der Produktion und der Marktdurchdringung. Produkte, die bereits eine weite Verbreitung erreicht haben (alte Produkte)

⁸ Es ist natürlich möglich, daß Arbeit durch Kapital substituiert wird und dieses zum Beschäftigungsabbau im investierenden Sektor führt. Bei reiner Substitution würde der Beschäftigungsrückgang dann im Investitionsgütersektor kompensiert werden. Da Investitionsgüter zum Industriesektor zählen, wäre durch diesen Effekt eher eine Expansion der Industriebeschäftigung zu erwarten. In der Regel kommt es bei erhöhtem Kapitaleinsatz aber zu Effizienzsteigerungen (Produktivitätsgewinnen), die um so höher ausfallen, je stärker das Rationalisierungsmotiv der Investition im Vordergrund steht. Vgl. Jürgen Kromphardt, Arbeitslosigkeit und Inflation: Eine Einführung in die makroökonomischen Kontroversen, Göttingen – Zürich 1987.

können auch bei sinkenden Preisen nur noch mäßig ihren Absatz ausdehnen, ihre Nachfrage ist preisunelastisch. Neue, innovative Produkte stoßen dagegen definitionsgemäß auf einen ungesättigten Markt, der sich bei entsprechender Preisentwicklung schnell ausweiten kann. Die Nachfrage nach diesen Produkten ist preiselastisch. Abnehmende Preiselastizität der Nachfrage als Folge sinkender Innovationsraten führt zu schrumpfender Industriebeschäftigung⁹.

Industriegüter stoßen in den entwickelten Ländern zunehmend auf gesättigte Märkte mit preisunelastischer Nachfrage, weshalb der arbeitssparende den arbeitsschaffenden Effekt der Produktivitätssteigerung dominiert, was sich in sinkender Industriebeschäftigung niederschlägt. Vielfältige Beispiele für abnehmende Preiselastizitäten¹⁰ können für die relative Marktsättigung im Industriegüterbereich der OECD-Länder angeführt werden: Verstärkte Marketingaktivitäten etwa zur Produktdifferenzierung und Markenbildung, das „Ende der Massenproduktion“, die Stagnation des Autoabsatzes bei gleichzeitiger Zunahme des Wettbewerbs oder der nahezu hundertprozentige Ausstattungsgrad der Haushalte mit dauerhaften Konsumgütern zeigen die hohe Marktdurchdringung im Bereich der „weißen Industrie“ an.

Abnehmende Preiselastizitäten der Industriegüternachfrage erklären auch die zu beobachtende Verschärfung des Wettbewerbs. In Märkten, die nur noch unterproportional expandieren und in denen die Produkte einen hohen Reifegrad erreicht haben, nimmt der Preiswettbewerb zu. Anbieter mit zu hohen Preisen werden starke Umsatzeinbußen erleben. Offensichtlich ist die preisliche Wettbewerbsfähigkeit insbesondere in offenen Volkswirtschaften bedeutend.

2. Dienstleistungsbeschäftigung

Dienstleistungen werden häufig als Produkte zur Befriedigung höherer Bedürfnisse im Sinne der *Maslowschen Bedürfnispyramide*¹¹ klassifiziert. Nach Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse verlagert sich die Nachfrage hin zu weniger notwendigen Produkten. In Querschnittsanalysen

⁹ Vgl. Eileen Appelbaum/Ronald Schettkat, The Employment and Productivity in Industrialized Countries, in: International Labour Review, 134 (1995) 415, S. 605–623.

¹⁰ Für eine außergewöhnliche ökonomische Analyse der Preiselastizitäten vgl. Andreas Oberheitmann/Martin Wenke, Strukturveränderungen des westdeutschen Privaten Verbrauchs, RWI-Mitteilungen, 45 (1994) 103, S. 126.

¹¹ Hierarchische Ordnung der Bedürfnisse in Form einer Pyramide nach Maslow.

find man, daß mit höherem Einkommen der Ausgabenanteil für Dienstleistungen¹² zunimmt. Aus der Querschnittsbeobachtung wurde geschlossen, daß mit zunehmenden Volkseinkommen die Dienstleistungsausgaben insgesamt überproportional zunehmen müßten, weil eine Verlagerung von materiellen Elementarbedürfnissen hin zu den immateriellen Bedürfnissen stattfindet. Mit anderen Worten: Der Dienstleistungsnachfrage wird eine hohe Einkommenselastizität unterstellt. Mit dem Dienstleistungsbegriff¹³ werden sehr unterschiedliche Leistungen beschrieben, von denen einige (etwa Besuche in Spezialitätenrestaurants, Theatern etc.) geeignet sind, höhere immaterielle Bedürfnisse zu befriedigen. Daneben spielt bei der Dienstleistungsnachfrage aber auch die Zeitersparnis eine Rolle (wie etwa bei Besuchen in Schnellrestaurants). Solche Dienstleistungen können im Prinzip auch selbst produziert werden, was aber häufig zu zeitraubend ist (in der Ökonomensprache sind die Opportunitätskosten zu hoch).

Die Entscheidung über Do-it-yourself und Fremderstellung wird von den Preisen, der Bewertung der eigenen Zeit und der Flexibilität des Zeitbudgets abhängen. Fremdbezug kann attraktiv sein, wenn hohe Fertigkeiten verlangt werden oder wenn die professionelle Erstellung effizienter (produktiver) erfolgen kann, etwa weil sich der Einsatz von Maschinen lohnt oder Spezialkenntnisse notwendig sind. Da viele der von den privaten Haushalten nachgefragten Dienstleistungen dem Produktivitätsfortschritt nur sehr begrenzt zugänglich sind bzw. der Produktivitätsfortschritt zwischen Fremd- und Eigenerstellung nicht sehr differiert, hängt die Entscheidung zwischen Fremdbezug und Eigenerstellung wesentlich von der Differenz des (zur Erstellung erforderlichen) eigenen Nettolohnes zum Preis der Dienstleistung ab. Dieser wird wiederum wesentlich vom Lohn bestimmt.

Ist die Lohndifferenz gering und wird diese durch Steuern und Abgaben noch weiter verringert oder gar verkehrt, dann besteht für die Nachfrage nach privaten Dienstleistungen wenig Raum. Besteht Flexibilität in der Ausdehnung der eigenen Erwerbsarbeitszeit, dann hängt die Entscheidung

über Eigenerstellung oder den Bezug von Dienstleistungen davon ab, ob der eigene Nettolohn den Preis der Dienstleistungen, der sich im wesentlichen aus den Bruttolöhnen (inklusive der Abgaben) ergibt, übersteigt. Je höher die Abgaben, desto geringer der Anreiz zu einem solchen Verhalten¹⁴.

Die Herstellung von Industriegütern wurde durch Massenproduktion effizienter und billiger. Aber selbst dort, wo die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich expandiert, setzt dies doch keinen positiven Rückkopplungsprozeß in Richtung Produktivitätsentwicklung in Gang¹⁵. Dies ist eine Folge davon, daß, anders als in den meisten Bereichen der verarbeitenden Industrie, bei den Dienstleistungen mit niedrigem Produktivitätswachstum keine Skalenerträge, d.h. sinkende Stückkosten bei Produktionsmengenerhöhung, auftreten. Dementsprechend hat ein expandierender Markt für diese Dienstleistungen – anders als bei Industriegütern – nicht automatisch steigende Produktivitäten zur Folge.

Der positive Rückkopplungseffekt von Produktivitätswachstum, Marktausweitung und Beschäftigungsexpansion, der für die wirtschaftliche Entwicklung der Industrieländer charakteristisch war¹⁶, wirkt also nicht mehr. Eine deflationäre Politik kann die Probleme von Beschäftigung und mangelhaftem Einkommenswachstum 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. In dieser Entwicklung zeichnet sich ein Trendbruch in den hochindustrialisierten Ländern ab, der häufig – wenn auch ungenau – mit dem Übergang von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- oder postindustriellen Gesellschaft beschrieben wird. Es expandiert nun auch die Beschäftigung in Wirtschaftszweigen mit

14 Vgl. Fritz W. Scharpf, Structures of Post-industrial Society – or – Does Mass-unemployment Disappear in the Service and Information Economy?, in Eileen Appelbaum/Ronald Schettkat (Hrsg.), Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress, New York – London 1990, S. 17–35.

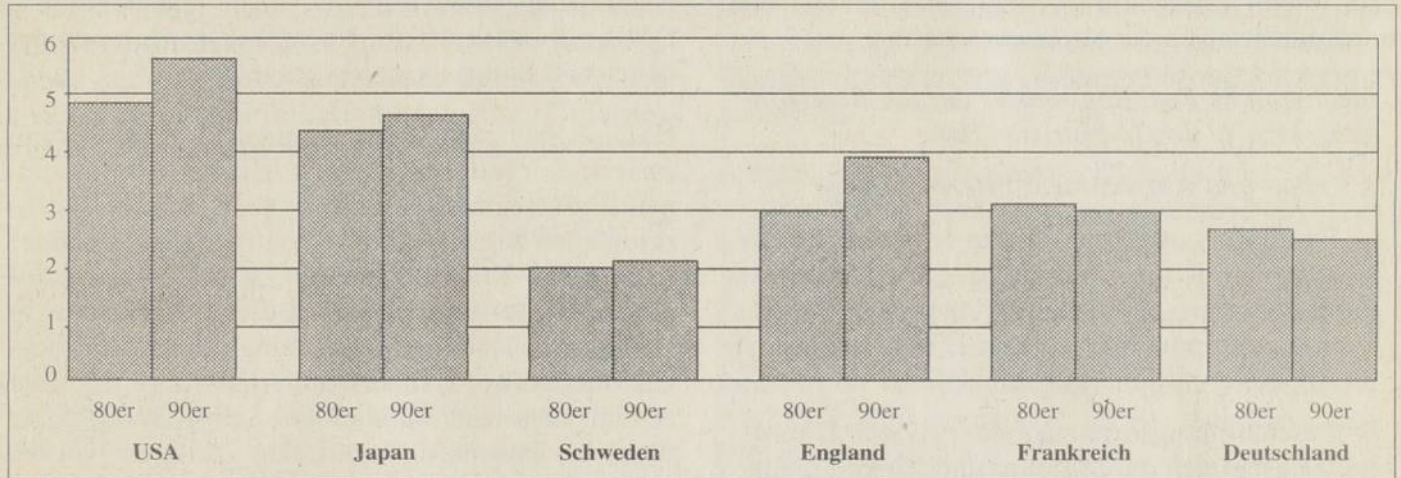
15 Zwar nimmt die Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften mit der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich zu, und eine zunehmende Beschäftigung von Frauen führt zu einer Substitution von unbezahlter Hausfrauenarbeit durch bezahlte Dienstleistungen, doch kommt es nicht zu positiven Rückkopplungseffekten, die zu steigender Produktivität und steigenden Löhnen beitragen können.

16 Vgl. W. E. G. Salter, Productivity and Technical Change, Cambridge 1960.

12 Es werden hier nur konsumbezogene Dienstleistungen diskutiert. Die Nachfrage nach unternehmensbezogenen Dienstleistungen bleibt unberücksichtigt, was damit zu rechtfertigen ist, daß diese letztlich aus der Industrieproduktnachfrage abzuleiten sind.

13 Für eine systematische Diskussion vgl. Horst Albach, Dienstleistungen in der modernen Industriegesellschaft, München 1989.

Graphik 3: Lohnunterschiede* in ausgewählten Industrieländern in den achtziger und neunziger Jahren



* Lohnunterschiede: Oberes Dezil dividiert durch unteres Dezil der Einkommen (Durchschnittseinkommen der 10 Prozent mit dem höchsten Einkommen zu Durchschnittseinkommen der 10 Prozent mit den niedrigsten Einkommen).

Quelle: OECD-Statistiken.

geringer Produktivität, deren Expansionsfähigkeit aber von den institutionellen Bedingungen der Volkswirtschaft abhängt.

Länder mit so verschiedenen politischen und institutionellen Gegebenheiten wie die USA, Japan und Schweden haben eine hohe Beschäftigungsquote des Dienstleistungssektors gemein. Dieses ist jedoch das Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungen des privaten und öffentlichen Dienstleistungssektors in den drei Ländern.

In den USA war die rasche Beschäftigungsexpansion vor allem eine Folge der Ausweitung privater Dienstleistungen (mit überwiegend niedriger Produktivität), die durch große Lohnunterschiede (vgl. Graphik 3) ermöglicht wurde. Ähnlich ist es in Japan, wo zwar die Lohnunterschiede innerhalb der Großunternehmen gering sind, dafür aber krasse Differenzen zwischen den Einkommen in den einzelnen Wirtschaftszweigen und in Groß- und Kleinbetrieben bestehen. In Schweden setzte sich auf der anderen Seite eine stark zentralisierte und gut organisierte Arbeitnehmerschaft erfolgreich für eine solidarische Lohnpolitik mit geringen Lohnunterschieden (vgl. Graphik 3) ein, was eine starke Expansion privater Dienstleistungen behinderte.

Da den Arbeitnehmern in Schweden in der Industrie und in den Dienstleistungsbranchen vergleichbare Löhne gezahlt wurden, ergaben sich für die privaten Dienstleistungen bei unterdurchschnittlicher Produktivitätssteigerung hohe relative Preise, was den Markt für diese Leistungen begrenzte. Schwedens Ausweg aus diesem Dilemma bestand bis in die achtziger Jahre hinein

darin, die zunehmende Erwerbspersonenzahl in den rasch wachsenden öffentlichen Sektor zu integrieren. Als Folge stieg aber die Steuerlast erheblich an, was in der jüngsten Vergangenheit mit zum Niedergang des schwedischen Modells beitrug.

Sowohl in den USA als auch in Schweden wurde ein zunehmender Anteil der Bevölkerung erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert. 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 (vgl. Graphik 3) die Ausweitung der offiziellen Beschäftigung in Sektoren mit niedrigen Löhnen. Um dennoch die Arbeitslosigkeit zu verringern oder wenigstens zu begrenzen, ergriffen diese Länder Maßnahmen zur Senkung der Erwerbspersonenzahl (zum Beispiel durch Einführung eines Vorruhestandes). In diesen Ländern hat zwar die Erwerbsbeteiligung von Frauen zugenommen, aber im internationalen Vergleich ist sie dennoch gering. Passive sozialstaatliche Maßnahmen sicherten zwar die Einkommen der inaktiven Bevölkerung, wirkten aber gleichzeitig mindernd auf die Erwerbsbeteiligung. In der Folge stieg auch in den kontinentaleuropäischen Ländern die Steuerlast an¹⁷.

17 Vgl. Eileen Appelbaum/Ronald Schettkat, The End of Fullemployment? Economic Developments in Industrialized Economies, in: *Intereconomics*, 29 (1994) May/June, S. 122-130.

Auf der Basis dieser Ergebnisse ergeben sich drei prinzipielle Entwicklungs- bzw. Reaktionsmuster hochindustrialisierter Volkswirtschaften.

Idealtypische Reaktionsmuster auf die Beschäftigungskrise in den Industrieländern

I. Lohn- und Einkommensdifferenzierung

a. Beschäftigungsexpansion im privaten Dienstleistungsbereich durch Lohn- und Einkommensdifferenzierung sowie bei geringer Staatsquote, aber stagnierendem Pro-Kopf-Einkommen und relativ hoher Arbeitslosigkeit (USA).

b. Beschäftigungsexpansion im privaten Dienstleistungsbereich durch Lohn- und Einkommensdifferenzierung, bei geringer Staatsquote, aber hohem Industrieanteil, insbesondere durch außenwirtschaftliche Erfolge, und geringer Arbeitslosigkeit (Japan).

II. Aktiver Wohlfahrtsstaat

Beschäftigungsexpansion im öffentlichen Bereich bei geringen Lohnunterschieden mit zunehmendem Staatsanteil, aber mit geringem Zuwachs des Pro-Kopf-Einkommens; bei geringer Arbeitslosigkeit (Schweden), die aber nach Aufgabe des „schwedischen Modells“ explosionsartig anstieg (vgl. Graphik 1).

III. Passiver Wohlfahrtsstaat

Beschäftigungsstagnation bei konstanten Lohnunterschieden, bei zunehmendem Staatsanteil und Begrenzung der Erwerbspersonenzahl, steigendem Pro-Kopf-Einkommen, aber hoher Arbeitslosigkeit (Bundesrepublik und andere kontinentaleuropäische Staaten).

III. Die Zukunft der Beschäftigung in den Industrieländern

1. Industriebeschäftigung

Ein Ausweg aus der Situation gesättigter Märkte¹⁸, in der der arbeitssparende den arbeitsschaffenden Produktivitätseffekt dominiert, könnte kurzfristig in einer Nachfragesteigerung bisher unterausgestatteter Haushalte (in den Industrieländern selbst oder in bisher nur schwach industrialisierten Ländern [Osteuropa, Dritte Welt]) liegen. Ein solcher

18 Der Sättigungsbegriff wird hier für Märkte gebraucht, in denen die Preiselastizität unter eins (absolut) liegt.

Nachfrageboom wurde zum Beispiel durch die Ausstattung der (damals noch existierenden) DDR mit kaufkräftiger Nachfrage im Rahmen der deutschen Währungsunion ausgelöst.

Handel mit sich entwickelnden Ländern kann zwar in den Industrieländern Arbeitsplätze in einigen Marktsegmenten kosten, aber er führt gleichzeitig auch zu verstärkter Nachfrage dieser Länder in anderen Marktsegmenten, weshalb insgesamt durch Handel eher positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Die Bedeutung des internationalen Handels mit Ländern außerhalb der OECD ist zudem insgesamt bescheiden. Selbst wenn dieser negative Beschäftigungseffekte zeitigen würde, wären diese doch sehr gering¹⁹.

Empfehlungen, den technischen Fortschritt zu bremsen und „zu hohen“ Produktivitätssteigerungen – etwa durch eine entsprechende Lohnpolitik – entgegenzuwirken, mögen kurzfristig mehr Beschäftigung versprechen, aber aufgrund der hohen Komplementarität von Prozeß- und Produktinnovationen sind langfristig eher negative Effekte einer solchen Strategie zu erwarten. Sie führen wahrscheinlich zu verminderter Produktinnovation und verschlechtern so die qualitative Wettbewerbsfähigkeit²⁰, ohne die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Mittel- bis langfristig kann das Veralten vorhandener Produkte (etwa durch höhere Umweltstandards, höhere Energiekosten) zu neuer Nachfrage für prinzipiell bekannte Güter führen. Die zwingende Vorschrift von Abgaswerten bei Automobilen, die nur durch moderne Technik oder Zusatzaggregate (wie der Katalysator) zu erreichen sind, wäre ein Beispiel. Aber nur wenn neue Produkte gegenüber alten Produkten dominieren, kann die Beschäftigung in der Industrie mittel- bis langfristig wieder steigen. Dieses setzt eine neue „lange Welle“ oder einen sogenannten neuen *Kondratieff-Zyklus* – einen von neuer Technologie getragenen langfristigen Wirtschaftsaufschwung – voraus, dessen Basis manche in der Informations- und Telekommunikationstechnologie sehen. Bisher deutet jedoch vieles darauf hin, daß die Substitutionskomponente dieser Technologie überwiegt, und selbst „Technikoptimisten“²¹ halten das Beschäftigungspotential für nicht ausreichend, um die

19 Vgl. Paul R. Krugman/Robert Z. Lawrence, Trade, Jobs and Wages, in: Scientific American, 270 (1994) 4, S. 44–49.

20 Vgl. Egon Matzner/Ronald Schettkat/Michael Wagner, Labor Market Effects of New Technology, in: Futures, (September 1990), S. 687–709.

21 Vgl. Chris Freeman/Luc Soete, Work for all or mass unemployment?, London 1994.

Arbeitslosigkeit substantiell zu verringern²². Kurz- bis mittelfristig ist aufgrund des industriellen Entwicklungsprozesses eher mit einem weiteren Abbau der Industriebeschäftigung zu rechnen, der in offenen Volkswirtschaften noch durch internationale Konkurrenz verstärkt werden kann.

Um langfristig auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein und um die Industriebeschäftigung zu stabilisieren, bedarf es kontinuierlicher Innovationen, die es der europäischen Industrie erlauben, immer wieder mit neuen Produkten in das preiselastische Segment der Nachfrage vorzudringen. Nur hier sind hohe Löhne am Markt durchsetzbar, und nur hier ist eine hohe Marktdynamik zu erwarten, die auch zu Beschäftigungsausweitungen führen kann²³. Eine Erhöhung der Innovationsanstrengungen und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung müssen deshalb eine vorrangige Aufgabe der Wirtschaftspolitik sein. Von ihrer Lösung ist jedoch nur eine Milderung, aber keine Bewältigung der beschäftigungspolitischen Probleme zu erwarten.

2. Optionen zur Ausweitung von Dienstleistungsbeschäftigung

Die Beschäftigungsgewinne in industrialisierten Ländern sind vor allem in den Dienstleistungen erzielt worden, die aber teilweise nur geringe Produktivitätssteigerungen aufweisen. Wenn es gelänge, die Produktivitätssteigerungen im preis- und einkommenselastischen Dienstleistungsbe- reich zu erhöhen, dann könnte es zu einem neuen Aufschwung, ähnlich der vom Industriegütersektor getragenen Expansionsphase, kommen. Die „beschäftigungspolitische Hoffnung“ der Dienstleistungsbeschäftigung liegt deshalb im Gegensatz zur Fourastiéschen Analyse – wonach die Beschäftigung gerade bei geringen Produktionssteigerungen zunimmt – nicht in geringen, sondern in hohen Produktivitätssteigerungen. Die Produktionssteigerungen ermöglichen Preissenkungen, die zu einer die arbeitssparenden Effekte überkompensierenden Ausweitung der Nachfrage führen können. Eine positive Rückkopplung von Produktivitätssteigerung, Einkommenswachstum und Beschäftigungsstabilität, wie sie die industrielle Entwicklungsphase prägte, kann im Prinzip also auch auf Dienstleistungen basieren, wenn es zu produktivitätssteigernden Innovationen kommt. Zu einer solchen Entwicklung ist es bereits in Tei-

len des Dienstleistungssektors (etwa bei Banken oder der Telekommunikation) gekommen; aber die Mehrzahl der personenbezogenen Dienstleistungen unterliegt nur geringen Produktivitätssteigerungen.

Solange personenbezogene Dienstleistungen dem technischen Fortschritt nur begrenzt zugänglich sind, gibt es im Prinzip nur zwei Wege, die abzusetzende Menge der Dienstleistungen zu erhöhen: Entweder wird (A) die Nachfrage bei gegebenen Preisen und Kosten erhöht oder (B) die relativen Preise der Dienstleistungen werden reduziert. Während (B) prinzipiell einen Austausch der Dienstleistungen auf privaten Märkten zuläßt, erfordert (A) praktisch ein Engagement der öffentlichen Hand.

Wenn personenbezogene Dienstleistungen öffentlich angeboten werden, können im Prinzip Löhne gezahlt werden, die vom Niveau und der Entwicklung den Löhnen in den Branchen mit hohem technischen Fortschritt vergleichbar sind, ohne daß die Nachfrage darunter leidet. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Schulausbildung. Wenn von Lehrern erwartet wird, daß sie eine angemessene Ausbildung haben, und sie dementsprechend entlohnt werden müssen, können sich nur wenige Haushalte eine Ausbildung in privaten Schulen leisten. Öffentliche Schulen sind deshalb die Regel. 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 im Falle der Schulausbildung – bei Erstellung dieser Dienstleistungen keine Produktivitätsfortschritte realisiert werden²⁴.

Die Lohnsumme des öffentlichen Sektors läßt sich leichter erhöhen, wenn die Reallöhne in der gesamten Volkswirtschaft steigen, aber sie ist äußerst begrenzt, wenn die Reallöhne stagnieren oder sogar sinken. Da zudem die Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst sicherer sind als im privaten Sektor, gibt es im Privatsektor stärkere Anreize für eine Lohnzurückhaltung. Ein Problem kann entstehen, wenn der vor Weltmarkteinflüssen geschützte öffentliche Sektor die Lohnführerschaft übernimmt, wie es in Schweden zeitweise der Fall ist. Letztlich kann die öffentliche Bereitstellung von Dienstleistungen oder deren Subventionie-

22 Vgl. E. Matzner/R. Schettkat/M. Wagner (Anm. 20); F. W. Scharpf (Anm. 14).

23 Vgl. E. Appelbaum/R. Schettkat (Anm. 17).

24 Natürlich kann auch die Qualität reduziert werden, etwa durch eine Vergrößerung der Klassen. Dieses ist jedoch kein Produktivitätsfortschritt, der nur dann auftritt, wenn bei konstantem Arbeitseinsatz der „Output“ – bezogen auf die Qualität – erhöht wird.

zung zu Ineffizienzen führen. Diese müssen nicht größer als bei Unternehmen des Privatsektors sein, doch gibt es im Gegensatz dazu keinen Marktmechanismus als Disziplinierungsinstrument. Momentan ist die Ausweitung von Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Verbindung mit Steuererhöhungen auszuschließen, weshalb diese Option hier nicht weiter verfolgt wird.

Die Nachfrage insbesondere nach personenbezogenen Dienstleistungen ist sehr preiselastisch, weshalb diese auf privaten Märkten nur dann nachgefragt werden, wenn die Preise nicht zu hoch sind. Die Marktpreise können auf verschiedenen Wegen beeinflusst werden:

1. durch nach unten flexible Löhne und
2. durch öffentlich-private Kofinanzierung.

Nach unten flexible Löhne können eine relativ starke Nachfrageausweitung bei Dienstleistungen hervorrufen²⁵. Große Lohnunterschiede divergieren aber mit verteilungspolitischen Zielen und bringen Anreizprobleme mit sich. Die Anreizwirkung ist relativ unproblematisch, wenn es sich um Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen handelt. Aber bei qualifizierteren Tätigkeiten werden fehlende Anreizwirkungen zum Problem, denn niemand wird in eine Ausbildung investieren, die ihm nur einen geringen Lohn verspricht, wenn andere Tätigkeiten bei vergleichbaren Bildungsinvestitionen einen deutlich höheren Lohn versprechen. Die Aktivierung der privaten Dienstleistungsnachfrage durch Lohndifferenzierung kann also nur bei gering qualifizierten Tätigkeiten aufgehen, und sie kann kontraproduktiv sein, wenn die Tätigkeiten ein hohes Qualifikationsniveau erfordern, wie zum Beispiel im Bildungs- oder Pflegebereich.

²⁵ Lohnzurückhaltung durch hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibende Lohnsteigerungen kann einen starken positiven Beschäftigungseffekt in Unternehmen und Branchen im preiselastischen Teil der Nachfragekurve entfalten, da sie dort starke quantitative Effekte haben. 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 der USA mehr Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen hätte, als die Lohnflexibilität nach unten im technologisch stagnierenden Bereich erhalten konnte (vgl. Linda Bell/Richard Freeman, Does a Flexible Wage Structure Increase Employment? The US Experience, National Bureau of Economic Research [NBER], Working Paper No. 1604, Cambridge, Mass. 1985). Die Potentiale von Beschäftigungsschaffung durch Lohnzurückhaltung sind also 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.

Das abschreckende Beispiel der „working poor“ in den USA vor Augen werden zunehmend Möglichkeiten *öffentlich-privater Kofinanzierung* diskutiert. Generell können Subventionen Dienstleistungen marktfähig machen, ohne daß die Beschäftigten in diesen Sektoren niedrige Löhne erhalten. Die Subvention kann beim Konsum ansetzen, d. h., es werden zunächst kostendeckende Preise verlangt, die aber durch die Subvention für den Konsumenten vermindert werden. Dies kann zum Beispiel durch eine steuerliche Absetzbarkeit des Konsums²⁶ oder durch die Ausgabe von Gutscheinen geschehen. In beiden Fällen ist die Spezifität der Subvention leicht herzustellen, denn es sollten nur solche Dienstleistungen subventioniert werden, deren gesellschaftlicher Nutzen höher als die individuelle Zahlungsbereitschaft (Nutzen) ist oder deren Konsum gesellschaftlich erwünscht ist.

Für die Subvention der Produktion gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, die aus einer negativen Einkommenssteuer für die Beschäftigten oder einer Reduktion von Steuern und Abgaben bestehen können. Bei einer Lohnsubvention durch die Negativsteuer können die Unterschiede in den relativen Preisen aufrechterhalten und gleichzeitig die Konsequenzen der Lohnunterschiede auf die Einkommen gemildert werden. Hohe Bruttolohnunterschiede schaffen aber ein Anreiz- und ein Selektionsproblem, weil Arbeitnehmer nicht bereit sein werden, in die Ausbildung nur niedrig entlohnter 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 Niedriglohnstrategie – auch mit negativer Einkommenssteuer – 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 Ausbil-

²⁶ Je nach Ausgestaltung des steuerlichen Abzugs können sich sehr unterschiedliche Verteilungswirkungen ergeben. Ein Steuerfreibetrag etwa begünstigt bei einem progressiven Steuertarif die Bezieher hoher Einkommen, während Grundfreibeträge alle Steuerzahler in gleicher Weise begünstigen.

dung niedrig entlohnter, aber qualifizierter Tätigkeiten zu investieren, und können deshalb zu einem gesellschaftlich suboptimalen Niveau bei diesen Investitionen führen.

Die Negativsteuer würde zudem alle niedrig bezahlten Tätigkeiten subventionieren, unabhängig davon, ob diese gesellschaftlichen Nutzen stiften, der über die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten hinausgeht oder nicht. Anstelle ungezielter Subventionen wie bei einer negativen Einkommenssteuer erscheint es sinnvoller, zunächst die Bereiche zu definieren, in denen gesellschaftliche Zusatznutzen entstehen oder die als gesellschaftlich förderungswürdig angesehen werden. Subventionsformen, die eine Eingrenzung der zu fördernden Bereiche erlauben, sind deshalb vorzuziehen.

Prinzipiell gleiche Effekte wie mit einer negativen Einkommensteuer können beispielsweise auch durch den Erlaß von Mehrwertsteuer oder den Erlaß bzw. die Reduktion von Lohnnebenkosten²⁷ erreicht werden. In allen Fällen wird der Preis der Leistungen reduziert, ohne die Löhne der Beschäftigten zu belasten. Allerdings sollte eine Reduktion der Lohnnebenkosten nicht derart erfolgen, daß die beschäftigten Arbeitnehmer aus der sozialen Sicherung herausgenommen werden (wie etwa bei sogenannten geringfügigen versicherungsfreien Tätigkeiten); sie sollen in die Versicherung einbezogen werden, d. h., ihre Beiträge (zu 100 Prozent oder nur der Arbeitgeberanteil) müssen aus dem allgemeinen Steueraufkommen bestritten werden²⁸.

27 Zu den Lohnnebenkosten zählen alle indirekten Lohnkosten, z. B. die Aufwendungen der Arbeitgeber für Sozialversicherungen, aber auch die bezahlten Urlaubs- und Feiertage. Zu unterscheiden ist die Differenzierung von Lohn- und Lohnnebenkosten von variablen und fixen Lohnkosten, denn letztere setzen an der Abhängigkeit der Lohnkosten von der Variation des Arbeitseinsatzes an.

IV. Zusammenfassende Schlußfolgerungen für eine beschäftigungsexpansive Wirtschaftspolitik

Eine auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichtete Beschäftigungspolitik muß der Verschiebung der Beschäftigungspotentiale zwischen dem Industrie- und dem Dienstleistungssektor Rechnung tragen, aber sie darf den Industriesektor nicht vernachlässigen. Im hochproduktiven Industriesektor muß vor allem die Innovationsfähigkeit gestärkt werden, die es erlaubt, in preiselastische Marktsegmente vorzustoßen. Nur hier können hohe Löhne am Markt durchgesetzt und Beschäftigungspotentiale erschlossen werden. Auf die Innovationsfähigkeit ist vor allem auch im Bereich personenbezogene Dienstleistungen zu setzen, weil Produktivitätssteigerungen in diesem stark preiselastischen Nachfragebereich zu einem sich selbst tragenden Aufschwung führen können, der zu höheren Einkommen und mehr Beschäftigung führt. Kurz- und mittelfristig können Beschäftigungspotentiale in den personenbezogenen Dienstleistungen erschlossen werden, wenn die Kosten der Arbeitslosigkeit in Kosten der Produktion transformiert werden. Darin liegt ein hoher Effizienz-, Wohlstands- und Wohlfahrtsge winn für die europäischen Volkswirtschaften, dessen Aktivierung aber gesamtfiskalisches Handeln erfordert.

28 Eine Belastung der Versichertengemeinschaft mit den erlassenen Beiträgen ist nicht tragbar, weil die geförderten Leistungen allen Bürgern zugute kommen können. Für eine Diskussion von Lohnnebenkosten und Beschäftigung vgl. auch Jaques Drèze/Edmond Malinvaud, Growth and employment: The scope of a European Initiative, in: European Economic Review, (1994), S. 489–504; Edmund Phelps, Low Wage Employment Subsidies versus the Welfare State, in: American Economic Review, (May 1994), S. 54–58.

Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung

I. Einleitung

Kaum ein anderes gesellschaftliches Phänomen hat in den letzten Jahren in den Medien und der wissenschaftlichen Öffentlichkeit eine ähnlich breite Aufmerksamkeit gefunden wie das der *Globalisierung*. Aus der Perspektive der Ökonomen beschreibt Globalisierung zuerst einmal nichts anderes als das Zusammenwachsen ehemals nationaler Märkte in einen globalen Markt, mit dem Resultat effizienterer Allokation – Verteilung von Ressourcen. Ein lediglich ökonomisches Verständnis dieses umfassenden Prozesses der Restrukturierung sozialer Beziehungen übersieht jedoch nur zu leicht, daß das globale Zusammenwachsen der Märkte nicht nur zu neuem ökonomischen Wohlstand geführt hat, sondern auch mit einer tiefgreifenden Erschütterung der sozialen Fundamente unserer Nachkriegsgesellschaften einhergeht¹.

Staaten sind des weiteren nicht nur einem Prozeß der steigenden ökonomischen Integration unterworfen, sondern Staatlichkeit selbst befindet sich unter dem Einfluß globaler ökonomischer Prozesse in einer umfassenden Transformationsphase. Während sich moderne Staatlichkeit seit dem 17. Jahrhundert entlang von territorialen Grenzen konsolidierte und als wesentliche Elemente die interne Herrschaftsdurchsetzung und das externe Alleinvertretungsmonopol gesellschaftlicher Interessen beinhaltete, lassen sich diese staatlichen Ansprüche in der heutigen entgrenzten Weltwirtschaft kaum noch aufrechterhalten. Staatliche Politik muß vielmehr dem Umstand Rechnung tragen, daß die Spielregeln der Weltwirtschaft heute

Gekürzte und überarbeitete deutsche Version eines gemeinsamen Arbeitspapiers der Autoren, Bringing the Economy Back, in: Economic Globalization and the Re-Commodification of the Workforce, ZeS-Arbeitspapier Nr. 16/95 (Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik).

1 Vgl. z. B. Horst Afheldt, *Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder*, München 1995; Claus Koch, *Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft*, München 1995.

von einer Vielzahl äußerst heterogener Akteure bestimmt werden und zwischenstaatliche Regelwerke nur noch begrenzten Einfluß haben.

Welche Konsequenzen haben diese Trends für den Wohlfahrtsstaat? In den Sozialwissenschaften gibt es derzeit zwei wesentliche Strömungen hinsichtlich der Bewertung der möglichen Auswirkungen von Globalisierungsprozessen: Einmal wird argumentiert, daß wir gegenwärtig einen Paradigmenwechsel unter dem Motto „Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat“² durchlebten, dadurch gekennzeichnet, daß die Sozialpolitik eindeutig den Erfordernissen der Arbeitsmarktflexibilisierung und/oder den Zwängen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet sei. Anhänger der zweiten Strömung betonten, daß die Globalisierung bisher kaum einen negativen Einfluß auf den Wohlfahrtsstaat gehabt habe. Allenfalls handele es sich bei den sozialpolitischen Veränderungen der letzten drei Dekaden um marginale Einschnitte bzw. um Veränderungen, die erst in Zukunft zum Tragen kommen würden³.

Ziel unseres Beitrages ist es zum einen, die Debatte über den Zusammenhang zwischen weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen und wohlfahrtsstaatlicher Kompetenz auf den Boden empirisch fundierter Analyse zu stellen⁴. Zum anderen

2 Vgl. John Holloway, *Reform des Staates: Globales Kapital und nationaler Staat*, in: *ProKla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 90 (1993) 1, S. 12–33; Bob Jessop, *The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State*, in: Roger Burrows/Brian Loader (Hrsg.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London 1994, S. 13–37.

3 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the Global Order*, Occasional Paper No. 7, World Summit for Social Development, Geneva, November 1994; Geoffrey Garrett/Deborah Mitchell, *Globalization and the Welfare State: Income Transfers in the Industrial Democracies, 1965–1990*, Paper to be presented to: Comparative Research on Welfare State Reforms, Pavia 14. bis 17. September 1995 und Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/95 (Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik).

4 Dieser Beitrag beschränkt sich dabei auf eine Zusammenfassung der empirischen Arbeit. Sehr viel ausführlichere empirische Darlegungen sowie die umfassenden Literaturverweise können in: Jürgen Neyer/Martin Seeleib-Kaiser, *Bringing the Economy Back*, in: *Economic Globalization and*

wollen wir zeigen, daß die unter dem Stichwort der Globalisierung subsumierten weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen seit Anfang der siebziger Jahre – in den vergangenen zwei Dekaden – gerade im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in den USA, Japan und der Bundesrepublik Deutschland tiefe Spuren hinterlassen haben.

II. Die neue Weltwirtschaft

Bevor im Verlauf dieses Beitrages auf die Tendenzen in der Arbeitsmarktpolitik eingegangen wird, sollen in groben Zügen die wesentlichen weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen seit den frühen siebziger Jahren geschildert werden.

1. Bis in die siebziger Jahre war der internationale Rohstoff- und Warenhandel die treibende Kraft der ökonomischen Integration in der Welt(markt)gesellschaft. Seit Anfang der achtziger Jahre wird der internationale Handel in seiner Bedeutung für die grenzenüberschreitende Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen jedoch zunehmend von einem transnationalen System aus langfristigen Kapitalverflechtungen überlagert. Die Verkäufe ausländischer Niederlassungen von transnationalen Konzernen haben den internationalen Handel in seiner Bedeutung weit überholt und betragen heute mehr als das Doppelte des grenzüberschreitenden Vertriebs. Die großen Unternehmen der westlichen Welt wie General Motors, Toyota, Exxon oder Siemens sind nicht länger lediglich „national champions“, sondern wurden in den siebziger und achtziger Jahren vielmehr zu „global players“, deren Abhängigkeit vom nationalen Markt sich nachhaltig reduziert hat. Die wachsende Bedeutung von langfristigen Kapitalverflechtungen spiegelt sich ebenfalls in ihrer strategischen Bedeutung für die Innovation von Produktionsprozessen, in der Bereitstellung von Arbeitsplätzen und der Stimulierung von volkswirtschaftlichem Wachstum wider. Aufgrund dieser beiden Faktoren befinden sich Staaten heute oftmals in einem wechselseitigen Wettlauf um die Schaffung von immer höheren Anreizen für Investoren und die Reduktion von Lohn-(neben)kosten. Dieses drückt sich entweder in

the Re-Commodification of Workforce, ZeS-Arbeitspapier Nr. 16/95 (Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik), und Jürgen Neyer, Spiel ohne Grenzen. Jenseits des sozial kompetenten Staates, Frankfurt am Main (Diss.), gefunden werden.

Steuererleichterungen, der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur oder sogar, wie in Großbritannien, in dem Verweigern des Beitritts zur Sozialcharta der Europäischen Union aus.

2. Global mobiles Kapital beschränkt sich jedoch nicht lediglich auf Direktinvestitionen. Sehr viel mobiler sind kurzfristige Kapitalverflechtungen mit einer Investitionsperspektive von nur wenigen Wochen oder Monaten. Diese hatten insbesondere in den achtziger Jahren ein enormes Wachstum zu verzeichnen und betragen heute ein Vielfaches langfristiger Kapitalverflechtungen. Während langfristige Kapitalverflechtungen noch einen relativ hohen Grad an „Trägheit“ aufweisen, da Produktionskapazitäten nur unter hohen Kosten verlagert werden können, trifft dieses für die kurzfristigen Investitionen von institutionellen Investoren wie Investmentfonds oder Versicherungen nicht zu. In der hochliberalisierten Welt globaler Finanzbeziehungen ist Kapital flüssig wie Quecksilber und reagiert innerhalb weniger Minuten auf veränderte Rahmenbedingungen. Die Ankündigung expansiver Staatsausgaben, steigender Haushaltsdefizite oder einer sich verschlechternden Zahlungsbilanz kann innerhalb kürzester Zeit zu einer Umorientierung von Investoren und einem Run aus der jeweiligen Währung führen. Dieses wiederum zwingt die betroffene Regierung zu Zinserhöhungen, um den Kapitalabfluß zu stoppen. Expansive staatliche Ausgabenprogramme werden nicht zuletzt deswegen heute nur noch so selten von Regierungen benutzt, um konjunkturelle Depressionen zu überwinden, da sie sich nur zu leicht lediglich in Inflation übersetzen würden, ohne die beabsichtigten positiven Beschäftigungseffekte hervorzurufen.

3. Die gestiegene Mobilität von Kapital führt weiterhin dazu, daß Regierungen immer größere Probleme haben, ihre Ökonomien zu besteuern und somit die Grundlagen des Wohlfahrtsstaates zu gewährleisten. Eine umverteilende Sozialpolitik kann nur dort hinreichend funktionieren, wo die Mobilität von Kapital ein begrenztes Phänomen und Kapital grundsätzlich territorial verhaftet bleibt. Genau dies wird jedoch immer fragwürdiger, da die Liberalisierungen des Kapitalverkehrs und die effektive Außerkraftsetzung zwischenstaatlicher Grenzen für Geld und Kapital die Grundlage der „Solidargemeinschaft“ des Wohlfahrtsstaates aufzuheben drohen. Die hohe Attraktivität, Geld außerhalb der nationalstaatlich regulierten Sphäre anzulegen, gilt jedoch nicht lediglich für die Bezieher hoher Einkommen, sondern mindestens ebenso sehr für Unternehmen. Das Phänomen, daß die hohen Profite, die viele

Unternehmen in den achtziger Jahren erwirtschafteten, nicht zu einem entsprechenden Anstieg des Angebotes an Arbeitsplätzen geführt haben, ist nicht nur auf die umfassenden Rationalisierungen und die hiermit zusammenhängende Freisetzung von Arbeitern und Arbeiterinnen zurückzuführen. Ein zweiter wesentlicher Grund findet sich darin, daß Unternehmen es oftmals attraktiver fanden, spekulative Geschäfte an den internationalen Börsen vorzunehmen, anstelle in neue Produktionskapazitäten zu investieren. Mit guten Gründen wird hier argumentiert, daß die globalen Geldmärkte mit ihrem täglichen Umsatz von über einer Billion US-Dollar genau das Kapital aufsaugen, das binnenwirtschaftlich für neue Investitionen und Arbeitsplätze benötigt würde⁵.

4. Während der internationale Handel sich lange Zeit ganz überwiegend aus stofflichen Produkten zusammensetzte (Agrargüter, Rohstoffe, Halb- und Fertigwaren), die gemessen, gewogen und besteuert werden konnten, ist die Revolution des Kommunikationswesens dabei, dem internationalen Handel den gesamten Bereich der professionellen Dienstleistungen zu erschließen. Dienstleistungen konnten lange Zeit kaum international gehandelt werden, da sie nicht lagerfähig waren und Produktion und Konsum zur gleichen Zeit erfolgen mußten. Seit Mitte der achtziger Jahre wächst der internationale Handel mit Dienstleistungen jedoch in Raten, die weit über denen des Warenhandels liegen und beträgt heute (ohne Einkommen aus Kapitalanlagen) fast 30 Prozent des Welthandels. Im Gegensatz zum Warenhandel handelt es sich hierbei um einen weitgehend „unsichtbaren“ Handel, der konzernintern und zwischen Computerterminals erfolgt und nur äußerst schwer zu erfassen bzw. zu regulieren ist.

5. Während die neuen Techniken der Datenverarbeitung und -übermittlung schon die Perspektive einer internationalen Dienstleistungsgesellschaft und somit eine völlig neue Dimension des internationalen Konkurrenzdrucks eröffnen, verweist der massive Bedeutungsgewinn internationaler Kapitaleinkommen auf ein wahrscheinlich noch weitreichenderes Phänomen: In einer Anzahl von OECD-Staaten erreicht das Volumen der Einkommen aus Kapitalanlagen im Ausland heute schon annähernd das Volumen der Einkommen, das

diese aus dem Export von Fertigwaren erzielen. Bei einer Fortsetzung der bisherigen Trends dürften Staaten wie Großbritannien oder auch Belgien innerhalb der nächsten zehn Jahre de facto zu Rentiersgesellschaften werden, die von den Einkommen ihrer im Ausland getätigten Investitionen einen Großteil ihrer Importbedürfnisse befriedigen können. Selbst Japan, das gemeinhin vor allem als Exporteur von PKWs, Elektronik und Maschinen gilt, erzielt heute schon Einnahmen aus ausländischen Kapitalanlagen, die knapp der Hälfte seiner Einkommen aus dem Warenexport entsprechen (Großbritannien 61 Prozent, Belgien 74 Prozent, G-25⁶ 30 Prozent).

Nun könnte man ja argumentieren, daß es eigentlich doch gleich sei, womit eine Volkswirtschaft nun die benötigten Devisen erwirtschaftet. Die Entwicklung von Rentiersgesellschaften fängt allerdings dort an problematisch zu werden, wo die primären Empfänger der Kapitaleinkommen (Investment- und Pensionsfonds, Banken und große Unternehmen) über eine wachsende Mobilität verfügen und hierüber fähig sind, einen hohen Druck auf die Staaten auszuüben, das Niveau der Besteuerung niedrig zu halten. Sogar in der konservativen *Financial Times* lassen sich in letzter Zeit Befürchtungen finden, daß diese Entwicklung zu einem finanziellen Ausbluten der Wohlfahrtsstaaten führen könnte.

Sowohl Geld- als auch Anlagekapital hat heute nicht nur eine sehr viel größere Bandbreite von über den ganzen Globus verstreuten Investitionsmöglichkeiten, sondern verfügt auch über die faktische Mobilität, diese wahrzunehmen. Diese Mobilität steht wiederum in direktem Zusammenhang zu den technologischen Neuerungen im Kommunikationswesen. Erst durch die Verbreitung moderner Kommunikationssysteme wurde es möglich, Investitionen nicht nur kontinentübergreifend vorzunehmen, sondern sie auch supervisorisch zu begleiten, ihren Erfolg zu überwachen und gegebenenfalls zügig einzugreifen. Der Boom der grenzüberschreitenden Investitionsverflechtungen fällt von daher nicht ohne Grund in etwa den gleichen Zeitraum wie die Ausbreitung des PCs, des Internets oder der privaten Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen wie PanAm-Sat oder Cable & Wireless.

6. Abschließend ist hier noch der Aufstieg der ostasiatischen Schwellenländer Taiwan, Südkorea, Hongkong und Singapur, und in ihrem Gefolge

5 So z. B. die Argumentation Kanadas auf dem letzten G-7-Gipfel als Begründung für die Einführung einer globalen Tobin-Steuer. Vgl. David Felix, Die Tobin-Steuer. Gegen Devisenspekulation, für einen internationalen Entwicklungsfond, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 4 (1995), S. 105–107.

6 Das Aggregat „G-25“ bezieht sich auf den gewichteten Durchschnitt der 25 größten Volkswirtschaften (ohne Rußland).

der zweiten Generation von Schwellenländern Malaysia, China und Thailand zu erwähnen. Die hohe Produktivität und die relativ niedrigen Löhne und Sozialkosten in diesen Ländern haben zu rasant ansteigenden Warenexporten geführt, die dem internationalen Konkurrenzdruck eine neue Dynamik gegeben haben. Eine ähnliche Situation besteht seit den Jahren 1989/90 auch hinsichtlich der mittel- und osteuropäischen Staaten. Bei dem Aufstieg der ostasiatischen Schwellenländer handelt es sich nun allerdings nicht primär um eine globale Umverteilung gesellschaftlichen Wohlstandes zugunsten thailändischer oder chinesischer Arbeiter, sondern vielmehr um eine langfristige Industrialisierungsstrategie nachholender Entwicklung, die auf hohen internen Sparquoten und niedrigem Massenkonsum aufbaut. Das Problem der sozialen Anpassungskosten in den alten „Industrie“-Ländern wird daher durch einen globalen Nachfrageausfall noch weiter verschärft, der von manchen als wesentlicher Grund für die ausbleibende nachhaltige Belebung des Wachstums angesehen wird.

III. Das Ende der Politik?

Aufgrund der skizzierten weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen ist der Druck auf die Lohn- und Preisgefüge sowie die soziale Stabilität der Wohlfahrtsstaaten zweifellos stark gestiegen. Aber auch die wirtschafts- und finanzpolitische Autonomie der Staaten, d. h., der Grad, zu dem die verfolgte Politik auch als Ausdruck eigener Interessen – und nicht nur äußerer Rahmenbedingungen – verstanden werden kann, ist heute zweifellos bei weitem geringer, als sie es noch in den siebziger Jahren war. Die entgrenzte Weltwirtschaft legt den politischen Handlungsoptionen der Nationalstaaten ein enges Gerüst von Restriktionen auf, dessen Folgen manche Beobachter gar als ein „Ende der Politik“ interpretieren und hiervon eine tiefgreifende Legitimationskrise der westlichen Demokratien ableiten⁷.

Dieser Argumentation zufolge basiert die Legitimität von demokratischer Herrschaft nicht zuletzt auf der Prämisse, daß die demokratisch gewählten Vertreter fähig sind, das ihnen übertragene Mandat effektiv auszuüben, d. h. diejenige Politik zu betreiben, die von der Wahlbevölkerung

gewünscht wird. Dieses wird jedoch dadurch erschwert, daß die faktischen Einflußmöglichkeiten von nationalstaatlicher Politik auf globale ökonomische Prozesse wie den Devisenhandel oder die Festsetzung von internationalen Zinsniveaus in den meisten Fällen eher gering sind. Globale Marktprozesse entziehen sich jedoch nicht nur der politischen Regulierung seitens einzelner Regierungen, sondern üben auch außerordentlich hohen Druck auf diese aus, ihre Haushalte zu konsolidieren, die konsumtiven (Sozial-)Ausgaben niedrig und das Zinsniveau hoch zu halten. Nur auf der Basis relativ niedriger Inflationsraten können Regierungen damit rechnen, an den internationalen Kreditmärkten dringend benötigtes Geld aufnehmen zu können, ohne einen Zinszuschlag zahlen zu müssen.

Expansive einzelstaatliche Haushaltsmaßnahmen, die auf eine Belebung der Binnenkonjunktur und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen zielen, werden hierdurch genauso sehr erschwert wie die weitere Expansion oder auch nur die Bewahrung hoher sozialstaatlicher Standards. Die von Arbeitgeberseite zunehmend bemühte „Globalisierungsrhetorik“ hat diese Trends schon sehr frühzeitig aufgenommen und in eine politische Kampagne transformiert, in der die sozialen Folgen der globalen Liberalisierung als zwar beklagenswerte, doch unumgängliche Anpassungskosten an die veränderte Weltwirtschaft erscheinen. Auch die wichtigsten internationalen ökonomischen Organisationen wie die Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) und der Internationale Währungsfonds (IWF) fordern immer nachdrücklicher die einzelstaatlichen Regierungen auf, den neuen Realitäten dahingehend Rechnung zu tragen, daß diese die letzten Überbleibsel nachfrageorientierter Globalsteuerung aufgeben und ihre Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitiken an angebotsorientierten Prinzipien ausrichten.

Während einerseits also der Einfluß der Märkte auf die Politik signifikant gestiegen ist und eine expansive und nachfrageorientierte Politik mit vermindert hohen Kosten versehen ist, stellen andererseits doch die sozioökonomischen Problemlagen, mit denen sich die Regierungen in den USA, Japan und Deutschland konfrontiert sehen, geradezu klassische Kandidaten für eine keynesianische Politik dar: Die in Deutschland nun schon zwei Jahrzehnte anhaltende Massenarbeitslosigkeit, die in den USA und Japan sich vertiefende (und in Deutschland ebenfalls zunehmende) Segmentierung der Arbeitsmärkte und der in allen drei Ländern ständig steigende Bedarf an

⁷ Vgl. Susan Strange, *The Limits of Politics*, in: *Government and Opposition*, 30 (1995), S. 291–311.

anspruchsvoller und berufsbegleitender, wenn möglich lebenslanger Fortbildung lassen sich mit Sicherheit nicht allein durch gekürzte Sozialleistungen und ausgeglichene Haushalte beheben. Welche Kontinuitäten und Brüche, so werden wir im zweiten Teil dieses Beitrages fragen, lassen sich in den sozialpolitischen Regimen dieser drei Staaten seit Mitte der siebziger Jahre beobachten und inwiefern lassen diese sich auf den Einfluß der ökonomischen Entgrenzung zurückführen?

IV. Die stärkere Wiederankopplung der Arbeit an die Gesetze von Angebot und Nachfrage

Ein erster Blick auf die Sozialausgaben in Kernländern der OECD zeigt, daß vor allem der Bereich Arbeitslosenversicherung in den vergangenen zwei Jahrzehnten von einschneidenden Veränderungen betroffen gewesen zu sein scheint. Nachdem jedoch die Sozialausgaben nur ein sehr kruder Indikator für Veränderungen sind, ist es sinnvoll zu überprüfen, inwieweit diese Ausgabenreduzierungen tatsächlich mit qualitativen Veränderungen einhergehen.

Um die möglichen Veränderungen analysieren und bewerten zu können, bietet es sich an, einen Indikator zu wählen, der in der Vergangenheit zur Bewertung in der vergleichenden Sozialpolitikforschung herangezogen wurde. Gøsta Esping-Andersen⁸ kategorisiert die Wohlfahrtsstaaten in den verschiedenen Ländern danach, inwieweit die Ware Arbeit hinsichtlich bestimmter sozialer Risiken durch staatliche Sozialpolitik vom Markt entkoppelt worden ist, das heißt nach dem Grad ihrer *De-Kommodifizierung*. Zum Beispiel: Beim Risiko Arbeitslosigkeit bietet die Arbeitslosenversicherung in gewisser Hinsicht eine Lohnsockelfunktion, d. h., unterhalb eines bestimmten (individuellen) Lohnniveaus ist ein Arbeitnehmer ökonomisch nicht gezwungen, eine Arbeit anzunehmen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Ähnliches gilt für den Bezug von Sozialhilfe seitens erwerbsfähiger Personen.

8 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990. Das englische Wort „commodity“ bedeutet „Ware“ im Deutschen. Sozialpolitik und ihre Mittel – Rechte, Geld und Dienste – ermöglichen dem Erwerbstätigen, zumindest teilweise der „Warenform“ seiner Arbeitskraft zu entinnen. Gøsta Esping-Andersen nennt dies *De-Kommodifizierung*.

Bereits aus diesen Beispielen wird deutlich, daß der jeweilige *De-Kommodifizierungsgrad* nicht anhand von allgemeinen staatlichen Ausgabenniveaus beurteilt werden kann, sondern es wichtig ist, sowohl die Berechtigungskriterien als auch die jeweilige Lohnersatzrate als Indikatoren heranzuziehen.

Auf der Grundlage dieses Bewertungsmaßstabes werden wir im Folgenden zeigen, daß die Arbeitsmarktpolitik⁹ in unseren drei Untersuchungsländern jeweils einen Prozeß der *Re-Kommodifizierung* erkennen läßt. Hierunter wird – analog zum Begriff der *De-Kommodifizierung* – eine verstärkte Wiederankoppelung der Ware Arbeit an die Gesetze von Angebot und Nachfrage verstanden.

1. Der Fall USA

Staatliche Sozialpolitik spielte in den Vereinigten Staaten von Amerika über weite Strecken des „Goldenen Zeitalters“ – im Vergleich zu west- oder nordeuropäischen Staaten – nur eine untergeordnete Rolle. Die ökonomische Entwicklung bis zu Beginn der siebziger Jahre schien die begrenzte staatliche Intervention zu legitimieren, nachdem die Lohnunterschiede zu einem gewissen Grad eingeebnet und über betriebliche Sozialpolitik, etwa durch Betriebsrenten bzw. betriebliche Krankenversicherungen, bestimmte soziale Risiken abgedeckt wurden. Die Folge war, daß auch ein Job für un- bzw. angelernte Arbeitnehmer in den Großunternehmen der verarbeitenden Industrie den Weg zur sozialen Inklusion, das heißt in die US-amerikanische Mittelschicht, bot. Diese Unternehmenspolitik war aufgrund des komparativen Vorteils der Vereinigten Staaten in der internationalen Ökonomie der Nachkriegszeit möglich und wurde von den Industriegewerkschaften forciert.

Mit der Abnahme gut bezahlter und relativ stabiler Arbeitsplätze in Großunternehmen des verarbeitenden Gewerbes, der voranschreitenden Auslöschung betrieblicher Sozialpolitik und der Zunahme von prekären und atypischen Arbeitsverhältnissen, vor allem im Dienstleistungssektor, das heißt mit der zunehmenden Entstofflichung und Entgrenzung der US-amerikanischen Wirtschaft, führte der im internationalen Vergleich

9 Unter Arbeitsmarktpolitik fassen wir hier die monetären Sozialtransfers, die aufgrund des Kriteriums Arbeitslosigkeit gewährt werden, also unter Einbeziehung der Sozialhilfe, sowie die monetären Unterstützungen, die eine Eingliederung auf dem „regulären“ Arbeitsmarkt ermöglichen sollen.

niedrige De-Kommodifizierungsgrad dazu, das Risiko der sozialen Marginalisierung für einen steigenden Anteil der Bevölkerung zu verschärfen.

Während seit den siebziger Jahren der Anteil der sozial marginalisierten Arbeitnehmer anstieg, wurde zum einen das international niedrige Niveau der De-Kommodifizierung offenkundig, und zum anderen kam es parallel dazu zu einem Richtungswechsel bundesstaatlicher Sozialpolitik. Nunmehr stand nicht mehr die Ausweitung und zunehmende, wenn auch sehr langsame Tendenz einer Neutralisierung des Lohngesetzes im Mittelpunkt, sondern eine Re-Kommodifizierung der Arbeit. Das staatliche Rentenversicherungsprogramm sowie die staatliche Gesundheitspolitik waren weitestgehend von unmittelbaren Veränderungen ausgeschlossen. Instrumente dieses Re-Kommodifizierungsprozesses in der Arbeitsmarktpolitik waren: a) die Absenkung der Transferleistungen und des Mindestlohns sowie eine Verschärfung der Berechtigungskriterien und b) die Einführung „neuer“ Instrumente, wie etwa steuerliche Anreize hinsichtlich niedrig entlohnter Erwerbsarbeit sowie die Verschärfung des „Arbeitszwangs“ in Sozialhilfeprogrammen (*workfare*).

Zu den Instrumenten des Re-Kommodifizierungsprozesses in der Arbeitsmarktpolitik

a) In der Phase von 1970 bis 1991 sank die Leistungshöhe im bedeutsamsten bundesstaatlichen Sozialhilfeprogramm um durchschnittlich 42 Prozent. Hierbei handelt es sich um ein Politikergebnis, das maßgeblich auf eine Politik des Nichthandelns zurückgeführt werden kann, nachdem die Leistungen zuvor nicht an die Inflation gekoppelt worden waren und nunmehr nur sporadisch in den Einzelstaaten angehoben wurden. Zu Beginn der neunziger Jahre wurden allerdings auch absolute Leistungskürzungen in der überwiegenden Mehrzahl der Einzelstaaten verabschiedet. Hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung wurden die Berechtigungskriterien enger gefaßt und die maximale Dauer des Leistungsbezugs reduziert. Resultat dieser Politik war u. a., daß lediglich zwischen 30 und 40 Prozent der Erwerbslosen während der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatten; 1970 hatten noch 76 Prozent der Erwerbslosen Leistungen bezogen.

Nachdem dem Mindestlohn in den Vereinigten Staaten aufgrund des Fehlens von Flächentarifverträgen und der geringen und zudem abnehmenden

Ausdehnung kollektiver Arbeitsverträge eine besondere Bedeutung zukommt, sei an dieser Stelle auch darauf verwiesen, daß seine relative Höhe in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich gesunken ist. Belief sich der Mindestlohn während der siebziger Jahre noch auf etwa 46 Prozent des Durchschnittlohns, so lag er im Jahr 1993 nur noch bei etwa 39 Prozent.

b) Darüber hinaus wurde in den achtziger Jahren eine Verschärfung der Arbeitsverpflichtung für Sozialhilfeempfänger aufgrund bundesstaatlicher Gesetzgebung durchgesetzt, wobei es den Einzelstaaten überlassen blieb, die Details zu definieren. Sofern bestimmte Kriterien erfüllt werden, ist nunmehr ein Sozialhilfeempfänger verpflichtet, eine Arbeit aufzunehmen oder an „Qualifizierungsmaßnahmen“ teilzunehmen. Bereits im Jahre 1975 wurde der *Earned Income Tax Credit* (EITC) – eine Steuergutschrift für Bezieher niedriger Erwerbseinkommen – eingeführt, um Niedrigstlohnverdiener (*working poor*) mittels des Steuersystems zu unterstützen. In bestimmten Fällen hat der EITC die Wirkung einer negativen Einkommensteuer. Die Intention des Gesetzgebers bestand darin, neben einer beschränkten Kompensation für die regressiven Sozialversicherungsbeiträge vor allem die Aufnahme niedrigst entlohnter Beschäftigung zu fördern. Bereits während der achtziger Jahre und schließlich zu Beginn der Clinton-Administration wurde dieses Instrumentarium weiter ausgebaut. 1996 werden schätzungsweise 20 Millionen Haushalte von diesem Instrumentarium Gebrauch machen können.

2. Der Fall Japan

Um die sozialpolitischen Veränderungen in Japan während der vergangenen zwei Dekaden verstehen zu können, sei zunächst darauf hingewiesen, daß staatliche Sozialpolitik in der Geschichte Japans häufig als unabwendbare Notmaßnahme begriffen wurde. Obwohl auch die staatliche Sozialpolitik für Erwerbslose nach dem Zweiten Weltkrieg, vor allem aber in der ersten Hälfte der siebziger Jahre ausgeweitet wurde, basierte das „rudimentäre Wohlfahrtsregime“ Japans sehr stark auf traditionellen Formen der sozialen Sicherung, wie etwa der Familie. Zu einer universalistischen Absicherung Arbeitsloser, vergleichbar mit der Mehrzahl der europäischen Wohlfahrtsstaaten während des „Goldenen Zeitalters“, kam es nicht. Lediglich knapp zwei Drittel der Erwerbstätigen waren gegen das Risiko Arbeitslosigkeit versichert.

Obwohl die sozialen Probleme in Japan, gemessen an den Indikatoren Arbeitslosigkeit oder Armut, im internationalen Vergleich als gering bewertet werden müssen, sah sich die Regierung Nippons seit Ende der siebziger Jahre dazu veranlaßt, sowohl verstärkt auf traditionelle Formen sozialer Sicherung zurückzugreifen als auch auf das stärkere Wirken der Marktgesetze zu setzen, wobei dies in den Bereichen Renten- und Gesundheitspolitik für die Leistungsbezieher nur marginale Auswirkungen hatte¹⁰.

In bezug auf die Sozialhilfe und die Arbeitslosenversicherung nutzte die Regierung die Instrumentarien einer Verschärfung der Berechtigungskriterien und der Reduzierung der Leistungshöhe. So wurde während der achtziger Jahre der Zugang für bedürftige „erwerbsfähige“ Personen zur Sozialhilfe aufgrund einer Modifizierung der Durchführungsverordnung nahezu ausgeschlossen, mit der Folge, daß die Anzahl der Leistungsbezieher deutlich zurückging. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung führte eine Politik des Nichthandelns und eine sich verstärkende Segmentierung des Arbeitsmarktes, das heißt unter anderem eine Ausdehnung von Teilzeitbeschäftigungen und anderen atypischen Beschäftigungsformen, die nur einen sehr unzureichenden Schutz im Falle der Arbeitslosigkeit bedingen, dazu, daß ein zunehmender Anteil der Erwerbslosen keinerlei Ansprüche auf Lohnersatzleistungen hatte. Zu Beginn der neunziger Jahre bezogen weniger als 40 Prozent der Erwerbslosen Arbeitslosenunterstützungsleistungen, wohingegen die Quote zu Beginn der achtziger Jahre noch um 20 Prozentpunkte höher war.

Hinsichtlich der Lohnersatzrate muß hervorgehoben werden, daß diese durch eine Veränderung der Definition des Referenzlohnes (Lohn, der zur Berechnung der Lohnersatzrate verwendet wird), nämlich den Ausschluß von Zusatzleistungen (Boni), die etwa 30 Prozent des Lohnes ausmachen, Mitte der achtziger Jahre deutlich reduziert worden ist. Im Bereich der Sozialhilfe hingegen gab es keine Leistungskürzungen.

3. Der Fall Bundesrepublik Deutschland

Wie allgemein bekannt ist, baut das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik sehr

stark auf dem Prinzip der Sozialversicherung auf. Dennoch wurde durch die Reformen der Jahre 1962 und 1974 die Sozialhilfe zu einer nahezu universalistischen Grundsicherung transformiert, zumindest im Vergleich zu den USA und Japan. Auch hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung baute man den De-Kommodifizierungsgrad in den sechziger Jahren und zu Beginn der siebziger Jahre aus. Nachdem diese Programme jedoch aufgrund der ansteigenden Arbeitslosigkeit unter Druck gerieten, wurden seit Anfang der achtziger Jahre Reformen durchgesetzt, die

- a) eine Reduzierung der Leistungen sowie Einschränkungen hinsichtlich der Berechtigungskriterien und
- b) die stärkere Betonung von „Arbeitsverpflichtungen“ bzw. die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im zweiten Arbeitsmarkt für Sozialhilfeempfänger (Hilfe zur Arbeit) beinhalteten.

Zu den Reformen im System der sozialen Sicherung

a) Im Bereich der Sozialhilfe kam es zu relativen Leistungsreduzierungen, da in der Politik zunächst kein Konsens darüber hergestellt werden konnte, die Leistungen entsprechend den veränderten Lebensverhältnissen der Arbeitnehmer anzupassen, und man in der Folge in zwei Wellen – zu Beginn der achtziger und erneut zu Beginn der neunziger Jahre – den Leistungsanstieg mittels eines willkürlich festgelegten Prozentsatzes begrenzte (Deckung). Lag das Sozialhilfeniveau für einen alleinstehenden Hilfeempfänger 1972 noch bei 61 Prozent des durchschnittlichen Einkommens eines alleinstehenden Arbeiters, so sank es bis 1980 auf 51 Prozent ab, bevor es seit Mitte der achtziger Jahre bei der 55-Prozent-Marge stabilisiert wurde¹¹.

Des Weiteren verschärfte man zu Beginn der neunziger Jahre das Lohnabstandsgebot. Hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung haben die verschiedenen Bundesregierungen durch Veränderungen der Berechtigungskriterien darauf hingewirkt, das Arbeitslosengeld zunehmend zu beschränken. Ähnlich wie in den beiden anderen Staaten war auch hier die Abnahme der Anspruchsberechtigten unter den Arbeitslosen die Folge. Bezogen 1975 noch 66 Prozent der Erwerbslosen Arbeitslo-

10 Vgl. Anna Maria Thränhardt, Wohlfahrtsgesellschaft statt Wohlfahrtsstaat – Sozialpolitik der achtziger Jahre in Japan, in: Stephan Leibfried/Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), Sozialpolitik in Japan, (Schwerpunktheft der) Zeitschrift für Sozialreform, Bd. 41, H. 3/4, Wiesbaden 1995, S. 210–212.

11 Vgl. Reiner Höft-Dzemeski, Zur Einkommensposition von Haushalten von Sozialhilfeempfängern in den Jahren 1972 bis 1992, in: NDV (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge), 74 (1994) 11, S. 405–409 (Teil 1), sowie 74 (1994) 12, S. 441–445 (Teil 2).

sengeld, so waren es 1990 nur noch 42 Prozent. Auch wenn die Höhe des Arbeitslosengeldes für Erwerbslose mit Kindern nur geringfügig gekürzt wurde (von 68 auf 67 Prozent), so sank die Lohnersatzrate für Erwerbslose ohne Kinder von 68 auf 60 Prozent des vorangegangenen Nettolohns. Im November 1994 bezogen 70 Prozent der Arbeitslosen diesen niedrigeren Leistungssatz.

b) Seit Mitte der achtziger Jahre nutzen verschiedene Bundesländer verstärkt das Instrumentarium der „Hilfe zur Arbeit“, um „erwerbsfähige“ Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zu (re)integrieren. Mit der Verabschiedung des „Gesetz(es) zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms“ wurde die Verpflichtung des Sozialhilfeempfängers, zumutbare Arbeit oder eine zumutbare Arbeitsgelegenheit aufzunehmen stärker betont, wobei ebenfalls die Verpflichtung der Sozialhilfeträger hervorgehoben wurde, entsprechende Arbeitsgelegenheiten zu schaffen. Die vor kurzem vom Bundesrat blockierte Sozialhilfereform der Bundesregierung zielt auf eine weitere Verschärfung dieser Vorschriften.

V. Warum Re-Kommodifizierung?

Die Fallstudien zeigen, daß es in den vergangenen zwei Jahrzehnten in allen drei Ländern zu ähnlichen sozialpolitischen Antworten gekommen ist, obwohl die Bundesrepublik Deutschland, Japan und die USA in der vergleichenden Sozialpolitikforschung unterschiedlichen Systemtypen¹² zugeordnet werden. Die Folge dieser Politik ist eine weitere seitens der staatlichen Arbeitsmarktpolitik unterstützte Verschärfung der unter anderem durch die Globalisierung der Wirtschaft bedingten Spaltung des Arbeitsmarktes. Das heißt, Personen, die nur über ein geringes Humankapital – Bildung, Qualifikation – verfügen, werden an den Rand des Beschäftigungssystems gedrängt und verstärkt Marktgesetzen ungeschützt ausgesetzt, mit der Folge, zunehmend Tätigkeiten annehmen zu müssen, ungeachtet der Lohnhöhe bzw. Arbeitsbedingungen (= *Re-Kommodifizierung*).

Diese Politikreaktionen können grundsätzlich als starkes Indiz für ein neues soziales Regulierungsmuster verstanden werden, das durch die von der

12 Vgl. hierzu G. Esping-Andersen (Anm. 8) und Stephan Leibfried/Martin Seeleib-Kaiser, Japans Sozialpolitik im Spiegel der Modernisierung – Eine Einleitung, in: dies. (Hrsg.) (Anm. 10), S. 129–137.

ökonomischen Globalisierung bedingte Machtverschiebung zwischen den politischen Akteuren, d. h. zunächst einmal zwischen Arbeit und Kapital, verursacht wurde¹³. Allerdings muß an dieser Stelle hervorgehoben werden, daß aufgrund unterschiedlicher institutioneller Arrangements und politischer Traditionen nicht von einer Konvergenz der sozialpolitischen Wege der drei Länder gesprochen werden kann und somit weiterhin Unterschiede bestehen. Ferner ist der Verweis auf eine monokausale Erklärung, das heißt auf die durch die Globalisierung bedingte Machtverschiebung zwischen Arbeit und Kapital, unzureichend.

Damit wird die Frage nicht beantwortet, warum es gerade im Bereich der Transferprogramme für Erwerbslose zu den von uns beschriebenen einschneidenden Veränderungen kam und nicht etwa in der Rentenversicherungs- oder Gesundheitspolitik, die in der Regel den überwiegenden Anteil der sozialpolitischen Ausgaben ausmachen. Die Initiierung dieser Programme kann zwar – implizit trifft dies auch in den USA und Japan zu – ebenso als Errungenschaft der „Sozialdemokratie“ verstanden werden wie die Initiierung der Transferprogramme für Arbeitslose. Aber im Laufe der Geschichte bildete sich gerade in der Rentenversicherung und der Gesundheitspolitik jeweils ein starkes, kaum von parteipolitischer Einflußnahme hegemonial bestimmtes institutionelles Arrangement mit einer Vielzahl von Akteuren heraus, die ein unmittelbares Interesse an dessen Fortbestand haben und somit insgesamt ein äußerst stabiles Subsystem bilden. In den Politikfeldern der bundesrepublikanischen Gesundheits- und Rentenpolitik sowie im Falle der US-amerikanischen Rentenversicherung charakterisiert der Begriff „gesellschaftliche Selbstregelung“¹⁴ die politischen Entscheidungsprozesse zutreffend. Gleichzeitig kommt diesen Sozialprogrammen zugute, daß es sich dabei jeweils um eine Absicherung von Risiken handelt, bei denen eine „allgemeine Problem-betroffenheit“¹⁵ vorliegt, die im Falle der Arbeitslosigkeit nicht gegeben ist. Somit bieten sowohl die

13 Vgl. Frank Deppe, Arbeitslosigkeit, Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften in der Europäischen Union, in: Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa – Neun Länder im Vergleich, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Studie Nr. 7, Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der Philipps-Universität Marburg, Marburg 1995, S. 341–368.

14 Zum Begriff vgl. Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main 1995.

15 Hubert Heinelt, Policy und Politics – Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse – Kritik und Neu-

Empfänger von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung in Prozent von allen Arbeitslosen¹⁾

Jahr	Deutschland ²⁾	Japan	USA
1975	66	79 ³⁾	76
1980	51	58	50
1990	42	36	37

Bemerkungen:

- 1) Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsmethoden sind die Daten der unterschiedlichen Staaten nur bedingt miteinander vergleichbar.
- 2) Lediglich Bezieher von Arbeitslosengeld. Die Bezieher von Arbeitslosenhilfe werden hier nicht berücksichtigt.
- 3) Angaben für 1973.

Quelle: Martin Seeleib-Kaiser, Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im deutsch-japanischen Vergleich, in: Dietrich Thränhardt (Hrsg.), Japan und Deutschland in der Welt nach dem Kalten Krieg – Neue Herausforderungen zweier Wirtschaftsmächte, Opladen 1995; Marion Nichols/Isaac Shapiro, Unemployment Insurance Protection in 1994, Center on Budget and Policy Priorities, Washington, D. C., 1995, S. 7.

Rentenversicherungssysteme als auch der Bereich der Gesundheitspolitik durch ihre politisch-institutionelle wie auch gesellschaftspolitische Abschottung keine leichten Angriffsflächen zur Durchsetzung der Interessen von Unternehmen und Kapital in einer globalisierten Ökonomie.

Im Bereich der Sozialhilfe und der Arbeitsmarktpolitik sind Arrangements der institutionalisierten „gesellschaftlichen Selbstregelung“ in den drei Staaten entweder nie vorhanden gewesen, wie etwa in den USA und Japan, oder sie werden, sofern sie formal vorhanden sind, wie etwa im Falle der Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik, zunehmend von hierarchischen und hoch politisierten Entscheidungsverfahren überlagert. Auf der anderen Seite sind die Erwerbslosen eine derart heterogene und nur gering in das jeweilige arbeitsmarktpolitische Regime eingebundene Gruppe, daß sie kaum dazu in der Lage sind, ihre Interessen auf Dauer zu organisieren und hinreichend im politischen Prozeß zu artikulieren. Hinzu kommt, daß die Gewerkschaften sich aus dem Dilemma von „Bestandsrationalität versus Kollektivinteresse“¹⁶ nur sehr schwer befreien und somit nicht als originäre Interessengruppe für die Erwerbslosen wirken können. Als ungeschützte und institutionell kaum abgesicherte Gruppe bieten sich die Arbeitslosen daher geradezu an, die Opferrolle zu übernehmen.

orientierung, PVS-Sonderheft, (1993) 24, Opladen 1993, S. 309.

16 Karl Hinrichs/Helmut Wiesenthal, Bestandsrationalität versus Kollektivinteresse – Gewerkschaftliche Handlungsprobleme im Arbeitszeitkonflikt 1984, in: Soziale Welt, 37 (1986) 2–3, S. 280–296.

VI. Jenseits des Wohlfahrtsstaates?

Während eine sich vertiefende internationale Arbeitsteilung und die Notwendigkeit struktureller Anpassung schon immer zwei Seiten einer Medaille gewesen sind, hat in der entgrenzten Weltwirtschaft nicht nur die Geschwindigkeit dieses Prozesses eine neue Qualität erlangt, sondern auch die Rolle des Staates. Immer weniger kann der Staat als eine Vermittlungsinstanz zwischen den Anforderungen des Weltmarktes und den sozialen Bedürfnissen der Gesellschaften agieren. Immer mehr scheint er sich hingegen als ein verlängerter Arm des Weltmarktes zu verstehen, der diesen internalisiert und in eine Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik übersetzt. Sozialpolitik, die in der frühen Nachkriegszeit als wesentliches Element der Legitimation staatlicher Herrschaft empfunden wurde, erscheint heute immer weniger als integraler und notwendiger Bestandteil moderner Politik und wird zunehmend als Belastung postmoderner Ökonomien empfunden.

Es wäre heute bestimmt verfrüht, den Wohlfahrtsstaat in seiner Gänze für überholt erklären zu wollen. Doch ohne gravierende Veränderungen in der Balancierung von Marktkräften und regulativer staatlicher Kompetenz muß es zumindest als naheliegend erscheinen, daß die Transformation der Arbeitsmarktpolitik nur der Anfang einer langen Folge weiterer Transformationen des modernen Wohlfahrtsstaates ist.

Otto G. Mayer: Standort Deutschland – neue Herausforderungen angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96, S. 3–13

Angesichts der gegenwärtigen Diskussion um den Standort Deutschland entsteht der Eindruck, daß dieser vor neuen Herausforderungen steht. Zunächst ist aber zu konstatieren, daß derartige Diskussionen konjunkturabhängig sind, d. h. mit dem konjunkturellen Abschwung einsetzen und bis zum Erreichen des Tiefpunkts an Schärfe gewinnen. Ein Vergleich mit der Situation in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zeigt, daß eine ähnliche Diskussion in Deutschland schon einmal stattgefunden hat. Die damals identifizierten grundlegenden Schwächen, insbesondere die Inflexibilität auf den Arbeitsmärkten, sind zwar durch den Vereinigungsboom übertüncht worden, bestehen aber weiterhin. Deutschland steht damit noch vor „alten“ Herausforderungen. Durch weltweite Liberalisierungsmaßnahmen und das Auftauchen neuer Wettbewerber sind mittlerweile „neue“ Herausforderungen hinzugekommen. „Neu“ ist aber vor allem, daß die Unternehmen durch Liberalisierung und Integration an Standortflexibilität gewonnen haben. Regionen mit niedriger interner Flexibilität droht damit der Entzug von Produktion und Arbeitsplätzen. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, die interne Flexibilität zu steigern, d. h., die „alten“, bisher aufgeschobenen Aufgaben in Angriff zu nehmen.

Norbert Berthold/Rainer Fehn: Arbeitslosigkeit oder ungleiche Einkommensverteilung – ein Dilemma?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96, S. 14–24

Die anhaltende und sich sogar noch verschärfende Misere auf dem Arbeitsmarkt ist derzeit wohl das drängendste wirtschaftspolitische Problem nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten anderen Staaten der Europäischen Union. Entsprechend intensiv werden die Ursachen der Arbeitslosigkeit sowie die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Strategien zu deren Abbau diskutiert. Vergleicht man die Situation auf dem amerikanischen mit der auf dem deutschen Arbeitsmarkt, dann fällt auf, daß in den USA bei weitgehend konstanter Arbeitslosenrate die Ungleichheit in der Einkommensverteilung stark zugenommen hat, während in Deutschland bei weitgehend konstanter Einkommensverteilung die Arbeitslosigkeit enorm gewachsen ist. Es stellt sich also die Frage, worauf diese Entwicklungen zurückzuführen sind. Stellen die Probleme Arbeitslosigkeit und ungleiche Erwerbseinkommen möglicherweise zwei Seiten ein und derselben Medaille dar?

Der Beitrag zeigt, daß dies bis zu einem bestimmten Umfang der Fall ist, weil die ineinandergreifenden Phänomene arbeitssparender technischer Fortschritt und verstärkter Außenhandel mit arbeitsreichen Ländern nur bei einer hohen Flexibilität der Lohnstruktur ohne einen Anstieg der Arbeitslosigkeit verarbeitet werden können. Eine größere Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur ist also unabdingbar, wenn man zu besseren Beschäftigungsergebnissen gelangen will. In Deutschland kollidieren diese Marktkräfte aber mit den vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen, welche in einem großzügig ausgebauten Wohlfahrtsstaat und starken, zentral organisierten Gewerkschaften zum Ausdruck kommen. Beide Institutionen verhindern eine stärkere Auffächerung der Lohnstruktur. Es gilt also, nach wirtschaftspolitischen Instrumenten zu suchen, mit deren Hilfe es gelingen kann, den Zielkonflikt zwischen einer gleichmäßigen Einkommensverteilung und einem hohen Beschäftigungsstand abzumildern.

Ronald Schettkat: Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96, S. 25–35

Jenseits der gängigen Hypothesen zur Erklärung der Einkommens- und Arbeitsmarktprobleme in den Industrieländern wird in diesem Beitrag vor allem der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungswirtschaft analysiert. In allen Industrieländern geht Beschäftigung im hochproduktiven Industriesektor verloren, während Beschäftigung im Dienstleistungssektor – allerdings mit sehr unterschiedlichen Raten – wächst. Diese Trends werden aus dem Entwicklungsprozeß der Industrieländer heraus erklärt. Die Interaktion von universellen Produktmarktveränderungen mit nationalen Rahmenbedingungen kann die sehr unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklungen in den Industrieländern insbesondere bei konsumorientierten Dienstleistungen erklären. Dabei können drei Muster identifiziert werden: (1) Dienstleistungsexpansion im privaten Sektor bei hoher Einkommens- und Lohndifferenzierung (USA, Japan), (2) Dienstleistungsexpansion im öffentlichen Sektor bei egalitären Lohnstrukturen (aktive Wohlfahrtsstaatspolitik in skandinavischen Ländern), (3) relativ geringe Dienstleistungszuwächse bei intermediären institutionellen Arrangements, in denen die Lohnstruktur eine Ausweitung privater Dienstleistungen bremst und in denen der Staat zu passiven Maßnahmen (Finanzierung von Arbeitslosigkeit, Frühverrentungen) statt aktiver Beschäftigungsschaffung tendiert (Bundesrepublik und andere kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten).

Aus der international vergleichenden Analyse folgt, daß die Industriebeschäftigung vor allem durch verstärkte Innovationsanstrengungen zu stabilisieren ist, daß aber zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage die Aktivierung der Beschäftigungspotentiale des Dienstleistungssektors unverzichtbar ist. In der Bundesrepublik kann durch die Umwandlung von Kosten passiver Maßnahmen in Kosten der Dienstleistungsproduktion nicht nur die Beschäftigung, sondern auch das Wohlstandsniveau der Volkswirtschaft erhöht werden, ohne die negativen sozialen Auswirkungen einer Dienstleistungsexpansion durch Einkommensdifferenzierung wie in den USA in Kauf nehmen zu müssen.

Jürgen Neyer/Martin Seeleib-Kaiser: Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat. Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96, S. 36–44

Das globale Zusammenwachsen der Märkte hat nicht lediglich zu neuem ökonomischem Wohlstand geführt, sondern ging mit einer tiefgreifenden Erschütterung der sozialen und politischen Fundamente unserer Nachkriegsgesellschaften einher. Immer weniger agiert der Staat heute als eine Vermittlungsinstanz zwischen den Anforderungen des Weltmarktes und den sozialen Bedürfnissen der Gesellschaften. Immer mehr scheint er sich hingegen als ein verlängerter Arm des Weltmarktes zu verstehen, der umverteilende Sozialpolitik, die in der frühen Nachkriegszeit als wesentliches Element der Legitimation staatlicher Herrschaft empfunden wurde, lediglich als Belastung postmoderner Ökonomie versteht.

Dieses neue staatliche Selbstverständnis wirkt sich jedoch nicht gleichmäßig über alle Bereiche von Sozialpolitik aus, sondern konzentriert sich vielmehr auf die ungeschützte und institutionell kaum abgesicherte Gruppe der Arbeitslosen. Dieses wird am Beispiel der neuen Arbeitsmarktpolitik der USA, Japans und Deutschlands aufgezeigt und als Prozeß der „Re-Kommodifizierung“ von Arbeit interpretiert. Es wäre heute zwar bestimmt verfrüht, den Wohlfahrtsstaat in seiner Gänze für überholt erklären zu wollen. Doch ohne gravierende Veränderungen in der Ausbalancierung von Marktkräften und regulativer staatlicher Kompetenz muß es zumindest als naheliegend erscheinen, daß die Transformation der Arbeitsmarktpolitik nur der Anfang einer langen Folge weiterer Transformationen des modernen Wohlfahrtsstaates ist.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis
Sach- und Personenregister



25,- DM

zuzügl. Versandkosten

Jahrgang **1995**

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)

Jahrgang: 1994



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament,

Fleischstraße 62-65.

Telefax (06 51) 97 99-153

Vertriebsabteilung
54290 Trier

Aus Politik
und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gesamtverzeichnis
1953-1992

Bundeszentrale für politische Bildung

Vierzig Jahre Aus Politik und Zeitgeschichte Gesamtverzeichnis 1953-1992

Chronologisches Register,
Autorenregister,
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

Preis: 15,- DM
zuzügl. Versandkosten