

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tendenzen der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Deutschland ..... | 157 |
| Kanada: Gehemmtes Wachstum .....                                         | 163 |

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 9/97

Berlin

Stöglin

27. Februar 1997

64. Jahrgang

## Tendenzen der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Deutschland

*Im Herbst 1996 haben vier Wirtschaftsforschungsinstitute eine im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt erarbeitete Abschätzung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Deutschland vorgelegt<sup>1</sup>. Danach wurden im Jahr 1994 in Deutschland durch den Umweltschutz fast 1 Mill. Arbeitsplätze ausgelastet. In einer früheren Studie des DIW war die umweltschutzinduzierte Beschäftigung für das Jahr 1990 mit knapp 0,7 Mill. Personen angegeben worden<sup>2</sup>. In der Öffentlichkeit ist die Differenz teilweise als ein kräftiger Anstieg der umweltschutzinduzierten Beschäftigung interpretiert worden, tatsächlich ist sie aber weitgehend auf eine jetzt verbesserte statistische Erfassung in Ostdeutschland zurückzuführen. So zeigt die nähere Analyse für die Bereiche, für die ein Vergleich möglich ist, daß die umweltschutzinduzierte Beschäftigung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nur noch moderat ausgeweitet wurde. Auch für die kommenden Jahre erscheint eine Ausweitung in einer Größenordnung, wie sie vom DIW unter der Voraussetzung weiterer Impulse durch eine Fortentwicklung der eher nachsorgend orientierten Umweltpolitik der achtziger Jahre beschrieben worden war<sup>3</sup>, nicht mehr wahrscheinlich. Bei einer Orientierung der Umweltpolitik auf Innovations- und Wettbewerbseffekten ist zwar mit positiven Beschäftigungseffekten zu rechnen, doch schlagen sich diese nicht in der statistisch erfaßten umweltschutzinduzierten Beschäftigung nieder.*

### Umweltschutzinduzierte Beschäftigung im Jahr 1994

Im Jahr 1994 fanden in Deutschland gut 950 000 Personen durch den Umweltschutz Beschäftigung<sup>4</sup>. Die

<sup>3</sup> Vgl. Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler, Martin Gornig: Beschäftigungseffekte des Umweltschutzes ..., a.a.O.

<sup>1</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Wirtschaftsforschung (ifo), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Aktualisierte Berechnung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Deutschland. Reihe Umweltpolitik des BMU. Bonn 1996.

<sup>2</sup> Vgl. Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler, Martin Gornig: Beschäftigungseffekte des Umweltschutzes — Stand und Perspektiven. Berichte des Umweltbundesamtes 5/93. Berlin 1993 sowie Jürgen Blazejczak und Dietmar Edler (Hrsg.): Beschäftigungseffekte des Umweltschutzes — Abschätzung und Prognose bis 2000. Einzelanalysen. Texte des Umweltbundesamtes 42/93 Berlin 1993.

<sup>4</sup> Die Berechnung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung ist mit einer Reihe von Abgrenzungs- und Erfassungsproblemen verbunden. Die Produktion von Umweltschutzgütern ist hier eher eng abgegrenzt; sie umfaßt vor allem die Güter, die in den Umweltbereichen Luftreinhaltung, Abfallbeseitigung, Gewässerschutz und Lärmbekämpfung eingesetzt werden. Bei der Ermittlung der unmittelbar mit Umweltschutz befaßten Personen wird dagegen eine weitere Abgrenzung gewählt, die u.a. auch den Natur- und Landschaftsschutz umfaßt. Maßnahmen der rationalen Energieverwendung und der umweltgerechten Verkehrsgestaltung werden nicht berücksichtigt. Die aus der Produktion von Umweltschutzgütern direkt und indirekt resultierende Beschäftigung wird mit Hilfe der Input-Output-Analyse quantifiziert. Vgl. ausführlich DIW, ifo, IWH, RWI, Aktualisierte Berechnung ..., a.a.O. und Jürgen Blazejczak und Dietmar Edler: Methodological Aspects of Environmental Labour Market Analysis. Vortrag auf der Konferenz „Environment and Employment“ im Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin 1996 (erscheint demnächst).

Umweltschutzbeschäftigung hat damit eine beachtliche Größenordnung erreicht; rund 2,7 vH der Erwerbstätigen lassen sich diesem Aufgabenfeld zurechnen. Der Anteil der Umweltschutzbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung weicht dabei in West- und Ostdeutschland deutlich voneinander ab<sup>5</sup>. Die rund 650 000 umweltschutzinduzierten Arbeitsplätze in Westdeutschland entsprechen dort einem Anteil von 2,3 vH der Erwerbstätigen; in Ostdeutschland ist dieser Anteil etwa doppelt so hoch: Die umweltschutzinduzierte Beschäftigung von rund 300 000 Personen macht etwa 4,7 vH aller Erwerbstätigen aus. Dieser hohe Beschäftigungsanteil des Umweltschutzes ist vor allem Ausdruck der Bemühungen zur Bewältigung des nach wie vor großen Umweltsanierungsbedarfs in dieser Region. Allerdings wird dabei zum großen Teil auf Instrumente des zweiten Arbeitsmarktes zurückgegriffen. Allein 40 vH der Umweltschutzbeschäftigten in Ostdeutschland sind Teilnehmer an Arbeitsförderungsmaßnahmen, die sich im Umweltbereich ganz überwiegend Sanierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen zuordnen lassen.

# Über eine halbe Million Beschäftigte sind unmittelbar mit Umweltschutzaufgaben befaßt,...

Mit reichlich 500 000 Personen war über die Hälfte (53 vH) der im Jahr 1994 in Deutschland durch Umweltschutz Beschäftigten unmittelbar an ihrem Arbeitsplatz mit Umweltschutzaufgaben befaßt (Abbildung), ohne daß sie in jedem Fall ausschließlich solche Tätigkeiten ausführen<sup>6</sup>. Hiervon waren fast 200 000 Personen bei den Gebietskörperschaften beschäftigt. Die Aufgabenbereiche mit den

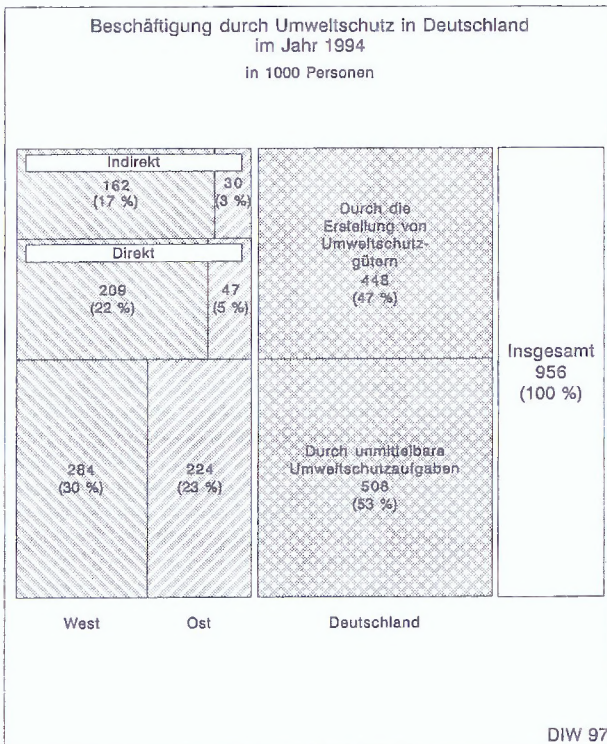
meisten Beschäftigten sind die Abwasser- und Abfallbeseitigung einschließlich Straßenreinigung (70 000 Personen), die Pflege von Grünanlagen (57 000 Personen) und der Planungs-, Verwaltungs- und Vollzugsbereich (52 000 Personen). In Entsorgungs- und Recyclingunternehmen (private und öffentliche Entsorgungsunternehmen sowie Altstoffgroßhandel) waren rund 90 000 Personen tätig. Relativ gering ist die Zahl der Beschäftigten, die im produzierenden Gewerbe unmittelbar Umweltschutzaufgaben wahrnehmen (50 000 Personen).

# ...während rund 450 000 Personen durch die Produktion von Umweltschutzgütern beschäftigt werden

Durch die Produktion von Umweltschutzgütern — für den Umweltschutz eingesetzte Investitionsgüter sowie Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe — sind in der Wirtschaft weitere rund 450 000 Arbeitsplätze ausgelastet worden<sup>7</sup>. Hiervon waren knapp 260 000 Arbeitsplätze direkt durch die Herstellung von Umweltschutzgütern induziert; 190 000 Arbeitsplätze entfielen auf Unternehmen, die Vorleistungen für die Produktion von Umweltschutzgütern herstellen. Von den direkt induzierten Arbeitsplätzen waren ein Drittel (84 000) bei Unternehmen des Baugewerbes und ein knappes Viertel (60 000) bei Unternehmen des Maschinenbaus angesiedelt.

# Auch im Umweltschutz überwiegt die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich

Die durch den Umweltschutz indirekt induzierten Arbeitsplätze sind breit über alle Branchen der Wirtschaft gestreut, mit einem Schwerpunkt bei Dienstleistungen. Auch insgesamt bedeutet Umweltschutz inzwischen überwiegend Dienstleistungserstellung; ungefähr 55 vH der



<sup>5</sup> Wegen der Unsicherheit der Schätzung war zunächst auf einen getrennten Ausweis der Umweltschutzbeschäftigung für West- und Ostdeutschland verzichtet worden. Auf der Grundlage einer früheren Untersuchung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Berlin wurde für diesen Bericht eine Grobabschätzung für die beiden Regionen vorgenommen. Zur Vorgehensweise vgl. Beschäftigungschancen durch Umweltschutz in Berlin. Bearb.: Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler und Martin Gornig. In: Wochenbericht des DIW Nr. 26/1995, S. 455 ff.

<sup>6</sup> Eine Umrechnung auf Vollzeit-Arbeitsplätze erfolgt bei den unmittelbar im Umweltschutz Beschäftigten nicht. Nach einer früheren Untersuchung des DIW handelt es sich bei lediglich 7 vH der gesamten umweltschutzinduzierten Beschäftigung um Arbeitsplätze, bei denen die Tätigkeiten ausschließlich dem Umweltschutz zuzuordnen sind und bei denen gleichzeitig eine umweltspezifische Qualifikation im Vordergrund steht. In den übrigen Fällen stellt der Umweltschutz nur einen Teil des Arbeitsgebietes dar oder es stehen andere Qualifikationen im Vordergrund. Vgl. Martin Gornig: Qualifikationsstrukturen umweltschutzinduzierter Beschäftigung. In: Jürgen Blazejczak und Dietmar Edler (Hrsg.): Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes..., a.a.O.

<sup>7</sup> Die durch die Produktion von Umweltschutzgütern induzierten Beschäftigungseffekte sind auf Vollzeit-Arbeitsplätze umgerechnet.

umweltschutzinduzierten Arbeitsplätze finden sich in Dienstleistungssektoren. Dabei haben marktbestimmte Dienstleistungen ein etwas größeres Gewicht als öffentliche.

### Entwicklung seit Anfang der neunziger Jahre

Das DIW hatte in einer im Jahr 1993 veröffentlichten Studie die statistisch erfaßbare umweltschutzinduzierte Beschäftigung in Deutschland für den Anfang der neunziger Jahre mit 680 000 Personen angegeben<sup>8</sup>. Allerdings kann auf dieser Basis unmittelbar keine Aussage über die Entwicklung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung von 1990 bis 1994 in Deutschland insgesamt getroffen werden, weil wegen damals fehlender statistischer Informationen für Ostdeutschland ein vergleichbares methodisches Vorgehen wie für Westdeutschland nicht möglich war. Der für 1991 angegebene Umfang der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Ostdeutschland von gut 130 000 Personen war vom DIW deshalb als Untergrenze gekennzeichnet worden. Inzwischen hat sich die statistische Informationsbasis soweit verbessert, daß zur Ermittlung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Ostdeutschland das gleiche Verfahren wie für Westdeutschland angewandt werden kann, zu Lasten allerdings der Vergleichbarkeit der Ergebnisse für die Jahre 1991 und 1994.

Eine Aussage über die Entwicklung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre ist mithin nur für Westdeutschland möglich. Da einige der zugrunde liegenden Abgrenzungen entsprechend dem heutigen Informationsstand angepaßt wurden, mußte dafür allerdings eine Bereinigung der Daten vorgenommen werden.

In seiner damaligen Studie hatte das DIW die Zahl der in Westdeutschland mit unmittelbaren Umweltschutzaufgaben Beschäftigten mit 206 000 Personen beziffert. In der jetzt verwendeten Abgrenzung ergeben sich 255 000 Personen. Maßgeblich für die Revision sind aktuellere Informationen des Statistischen Bundesamtes, die jetzt eine bessere Grundlage für die Ermittlung der Zahl der öffentlich Bediensteten im Aufgabenbereich Park- und Gartenanlagen ermöglichen. Außerdem wird zusätzlich in der Gebäudereinigung ein anteiliger Arbeitskräfteeinsatz für Umweltschutzaufgaben berücksichtigt.

Damit ist die Zahl der Beschäftigten mit unmittelbaren Umweltschutzaufgaben gegenüber 1990 um rund 30 000 (gut 11 vH) gestiegen (Tabelle 1). Dies ist in erster Linie eine Folge der höheren Beschäftigung in den Entsorgungsunternehmen. Daneben wurde die Beschäftigung im Bereich der sonstigen Dienstleistungen, der Organisationen ohne Erwerbscharakter, des produzierenden Gewerbes und der Gebietskörperschaften ausgeweitet.

Die durch die Erstellung von Umweltschutzgütern und -leistungen direkt induzierte Beschäftigung hat sich in vergleichbarer Abgrenzung in Westdeutschland von 1990 bis 1994 kaum verändert<sup>9</sup>. Bei den indirekten Herstellereffek-

Tabelle 1

### Entwicklung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Westdeutschland

|                                                                          | 1990 <sup>1)</sup> | 1994 | Veränderung<br>1990-1994 |      |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------------|------|--------------------------|------|
|                                                                          | in Personen        |      | in vH                    |      |
| Beschäftigte mit unmittelbaren Umweltschutzaufgaben                      | 255                | 284  | + 29                     | 11,2 |
| Beschäftigte durch die Erstellung von Umweltschutzgütern und -leistungen | 341                | 371  | + 30                     | 8,8  |
| — direkt                                                                 | 203                | 209  | + 6                      | 3,0  |
| — indirekt                                                               | 137                | 162  | + 25                     | 18,2 |
| Insgesamt (erfaßte Bereiche)                                             | 597                | 655  | + 58                     | 9,7  |

<sup>1)</sup> Revidiert. — Abweichungen in den Summen durch Rundungen bedingt.

Quelle: Berechnungen und Schätzungen der Projektgemeinschaft DIW, ifo, IWH und RWI sowie des DIW.

ten ergibt sich rechnerisch ein Anstieg um 25 000 Personen (18 vH).

In allen erfaßten Bereichen hat die umweltschutzinduzierte Beschäftigung um 58 000 Personen bzw. knapp 10 vH zugenommen. Angesichts einer registrierten Arbeitslosigkeit von 3,7 Millionen Personen im Jahr 1994 mag sich diese Ausweitung bescheiden ausnehmen. Immerhin zählt der Umweltbereich aber zu den wenigen Aufgabefeldern mit positiver Beschäftigungsentwicklung, denn gesamtwirtschaftlich ist die Zahl der Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet im Zeitraum von 1990 bis 1994 um fast 250 000 zurückgegangen.

### Perspektiven

#### Westdeutschland

Unter der Annahme einer trendmäßigen Fortentwicklung der Umweltpolitik hatte das DIW auf der Basis von Bedarfschätzungen einen weiteren Anstieg der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Westdeutschland von 1990 bis

<sup>8</sup> Vgl. Bedeutung des Umweltschutzes für die Beschäftigung in Deutschland — Ausblick auf das Jahr 2000. Bearb.: Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler und Martin Gornig. In: Wochenbericht des DIW Nr. 48/1993, S. 699 ff und Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler, Martin Gornig: Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes ..., a.a.O.

<sup>9</sup> Bei der Aktualisierung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung durch die vier Wirtschaftsforschungsinstitute waren für das Jahr 1994 Umweltschutzausgaben angenommen worden, die sich nach Vorlage einer amtlichen Schätzung durch das Statistische Bundesamt als überhöht (um 11 vH) erwiesen.

2000 um 240 000 Personen erwartet<sup>10</sup>. Dabei war eine Zunahme der — im Inland nachfragewirksamen — Ausgaben für Umweltschutz in konstanten Preisen um durchschnittlich jährlich gut 6 vH angenommen worden.

Tatsächlich sind die Investitionen des produzierenden Gewerbes und des Staates für Umweltschutz in Westdeutschland von 1990 bis 1994 in realer Rechnung im Jahresdurchschnitt um gut 7 vH zurückgegangen<sup>11</sup> (Tabelle 2), nach einem jährlichen Anstieg um fast 5 vH in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Gegenüber dem Spitzenwert im Jahr 1988 sind die Umweltschutzinvestitionen damit mehr als halbiert worden. Der Rückgang der Umweltschutzinvestitionen war dabei im produzierenden Gewerbe (mit jährlich –13 vH) stärker als bei den staatlichen Umweltschutzinvestitionen (–3,6 vH).

Die Gesamtausgaben für Umweltschutz sind weniger stark gesunken: Von 1990 bis 1994 nahmen sie in konstanten Preisen gerechnet um durchschnittlich jährlich 0,6 vH ab, wobei dem Rückgang im produzierenden Gewerbe um jährlich 2,4 vH ein Anstieg beim Staat um 0,9 vH gegenüberstand<sup>12</sup>. Bis zum Jahr 1992 haben sich die Gesamtausgaben für Umweltschutz auch in realer Rechnung noch erhöht; die Verminderung im Bereich Luftreinhaltung seit 1988 wurde durch weitere kräftige Zuwächse in den Bereichen Abfallbeseitigung und Gewässerschutz mehr als kompensiert. Die jüngsten verfügbaren Daten für 1993 weisen nun auch in diesen beiden Umweltbereichen einen Rückgang der Ausgaben aus.

Die von einzelnen Bundesländern für 1995 verfügbaren Informationen lassen vermuten, daß sich in Westdeutschland der Rückgang der Umweltschutzinvestitionen der Industrie im Jahr 1995 fortgesetzt hat<sup>13</sup>. In Bayern waren die Investitionen der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes in Sachanlagen für den Umweltschutz um 17 vH niedriger als ein Jahr zuvor. In Baden-Württemberg investierten die Betriebe des verarbeitenden Gewerbes um 13 vH weni-

ger in Umweltschutzeinrichtungen; im Unterschied zu den beiden Vorjahren ging hier der Rückgang der Umweltschutzinvestitionen mit einer spürbaren Erhöhung der Gesamtinvestitionen einher. Im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe Niedersachsens sind die Umweltschutzinvestitionen um mehr als 7 vH gesunken, die Gesamtinvestitionen um 15 vH angestiegen. Auch für Hessen wird ein Rückgang der Umweltschutzinvestitionen in der Größenordnung von über 15 vH gegenüber einem Anstieg der Gesamtinvestitionen um fast 8 vH berichtet.

Diese gegenläufige Entwicklung von Umwelt- und Gesamtinvestitionen in der Industrie läßt vermuten, daß der Rückgang der Ausgaben für Umweltschutz in Westdeutschland nicht nur konjunkturell bedingt ist. Nachdem die Nachrüstung von Altanlagen, die sich aus der Verschärfung der Luftreinhaltvorschriften ergeben hatte, bereits Ende der achtziger Jahre abgeschlossen war, ist inzwischen auch der Aufbau eines Umweltkapitalstocks für den Gewässerschutz und die Abfallentsorgung weitgehend abgeschlossen. Wesentliche neue Impulse von seiten der Umweltpolitik — der wichtigsten Determinante von Umweltmärkten — gab es in den letzten Jahren nicht mehr. Ein Anstieg, wie er in den Szenariorechnungen des DIW im Jahr 1993 unterstellt worden war, ist damit unwahrscheinlich geworden.

## Ostdeutschland

Die Perspektiven der Umweltschutzbeschäftigung in Ostdeutschland waren vor einigen Jahren noch besonders schwer absehbar. Wegen unzureichender statistischer Informationen konnte die Umweltbeschäftigung mit zu Westdeutschland vergleichbaren Methoden nicht ermittelt werden, außerdem bestand erhebliche Unsicherheit über den tatsächlichen Sanierungsbedarf und vor allem über das zu erwartende Tempo seiner Umsetzung. Unter diesen Bedingungen war die umweltinduzierte Beschäftigung in Ostdeutschland für das Jahr 2000 vom DIW auf 340 000 Personen geschätzt worden.

Für das Jahr 1994 liegt nunmehr eine mit Westdeutschland methodisch vergleichbare Schätzung vor, die im Ergebnis zu einer Umweltschutzbeschäftigung in Ostdeutschland von 300 000 Personen kommt. Die dahinter stehenden Strukturen weichen allerdings erheblich sowohl

Tabelle 2

### Entwicklung der Ausgaben für Umweltschutz in Westdeutschland in Mill. DM in Preisen von 1991

|                        | 1990   | 1994   | Jahresdurchschnittliche Veränderung 1990–1994 in vH |
|------------------------|--------|--------|-----------------------------------------------------|
| Insgesamt              | 39 840 | 38 840 | –0,6                                                |
| Produzierendes Gewerbe | 19 020 | 17 250 | –2,4                                                |
| Staat                  | 20 820 | 21 590 | 0,9                                                 |
| dar.: Investitionen    | 18 580 | 13 860 | –7,1                                                |
| Produzierendes Gewerbe | 7 520  | 4 310  | –13,0                                               |
| Staat                  | 11 060 | 9 550  | –3,6                                                |

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 19, Reihe 6, 1996.

<sup>10</sup> Vgl. Bedeutung des Umweltschutzes für die Beschäftigung in Deutschland — Ausblick auf das Jahr 2000. Bearb.: Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler und Martin Gornig. In: Wochenbericht des DIW Nr. 48/1993, S. 699 ff und Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler, Martin Gornig: Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes ..., a.a.O.

<sup>11</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6, 1996.

<sup>12</sup> Bei den Angaben über die laufenden Ausgaben für Umweltschutz handelt es sich um Schätzungen des Statistischen Bundesamtes.

<sup>13</sup> Die folgenden Angaben beruhen auf Pressenotizen und Mitteilungen der Statistischen Landesämter.

von den derzeitigen Strukturen in Westdeutschland als auch von den seinerzeit für Ostdeutschland angenommenen Strukturen ab. Geringer als erwartet ist die Beschäftigung, die aus der Nachfrage nach Umweltschutzgütern resultiert. Dies ist ein Hinweis darauf, daß sich die ostdeutsche Umweltschutzindustrie nicht den Wettbewerbsnachteilen entziehen konnte, die die ostdeutsche Industrie insgesamt prägen. Überdurchschnittlich — gemessen am Bevölkerungsanteil — ist dagegen der Beschäftigungsumfang der bei den Gebietskörperschaften unmittelbar mit Umweltschutzaufgaben befaßten Personen. Mag dies teilweise Folge der besonderen Anforderungen im Zuge des Nachholbedarfs im Umweltschutz sein (z.B. im Umweltplanungsbereich), so kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß es in manchen Bereichen noch eine überhöhte Personalausstattung gibt<sup>14</sup>. Eine Sonderrolle nimmt in Ostdeutschland die Umweltbeschäftigung im Rahmen von Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes (ABM, Maßnahmen nach § 249h AFG) ein, die sich im Jahr 1994 auf knapp 130 000 Personen summierte.

Diese Strukturen lassen mittelfristig einen Rückgang der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Ostdeutschland erwarten. Wegen der Finanzknappheit der Länder und Kommunen ist bei der Umweltschutzbeschäftigung der Gebietskörperschaften eine Annäherung an westdeutsche Standards wahrscheinlich. Bedeutsamer wird sich jedoch der zu erwartende Abbau von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auswirken. Zwar besteht nach wie vor hoher Sanierungsbedarf, doch dürfte die Finanzknappheit der Bundesanstalt für Arbeit und der anderen an der Finanzierung beteiligten Institutionen zu einem mittel- und langfristigen Abbau dieser Maßnahmen führen<sup>15</sup>. Dafür spricht auch, daß angesichts des reichlichen Angebots ungenutzter Gewerbeflächen unter ökonomischen Gesichtspunkten die Dringlichkeit des Flächenrecycling deutlich abnimmt. Langfristig dürfte sich deshalb in Ostdeutschland die Relation zwischen Umweltbeschäftigung und Gesamtbeschäftigung derjenigen in Westdeutschland annähern.

### **Beschäftigungswirkungen integrierter Umweltschutzes**

Mit den zur Ermittlung der umweltschutzinduzierten Beschäftigung angewandten Meßkonzepten werden die Wirkungen integrierter Umweltschutzes nur unzureichend erfaßt. Integrierter Umweltschutz bezeichnet Lösungen, mit denen das Entstehen von Umweltbelastungen von vornherein vermieden wird. Er beruht auf Produktionsanlagen und Produkten, die weniger umweltbelastend sind als gleichwertige „Standard“-Anlagen und Produkte. Da solche Vergleichsstandards in Wirklichkeit meist nicht existieren, wird der Einsatz umweltfreundlicherer Produktionsanlagen und Produkte statistisch nur unzureichend erfaßt.

Während in der Statistik der Investitionen für Umweltschutz im produzierenden Gewerbe keine Tendenz zu einem stärkeren Einsatz integrierter Umwelttechnik zu

erkennen ist<sup>16</sup>, legen Berichte über eine Vielzahl von Einzelbeispielen die Vermutung eines derartigen Trends nahe. Als Hinweis darauf kann auch die Zunahme des Anteils der Dienstleistungen an der statistisch erfaßten umweltschutzinduzierten Beschäftigung gewertet werden: Integrierte Lösungen im Umweltschutz erfordern stärker als nachsorgender Umweltschutz die Unterstützung durch spezialisierte Beratungs-, Planungs-, Wartungs- und ähnliche Dienstleistungen.

Wird — wie zu vermuten — der Einsatz integrierter Umwelttechnik tatsächlich systematisch unterschätzt, dann würde sich ein Trend zum verstärkten Einsatz integrierter Lösungen als ein Rückgang der statistisch erfaßten umweltschutzinduzierten Beschäftigung darstellen, der jedoch nicht als ein Nachlassen der Bemühungen um Umweltschutz interpretiert werden dürfte. Er könnte nicht einmal als ein verringerter Beitrag des Umweltschutzes zur Beschäftigung gewertet werden.

Empirisch sind die Beschäftigungswirkungen des integrierter Umweltschutzes bisher kaum untersucht<sup>17, 18</sup>.

<sup>14</sup> Vgl. Jens Horbach, Walter Komar: Beschäftigung durch Umweltschutz in Deutschland. In: *Wirtschaft im Wandel* 15/96, IWH, Halle, S. 6 ff.

<sup>15</sup> Die Regelungen der pauschalierten Lohnkostenzuschüsse nach § 249h erfordern zum Zustandekommen von Maßnahmen eine Komplementärfinanzierung der Projekte durch Dritte (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderlasten (BvS), Länder, Kommunen, Maßnahmeträger). Obwohl dies im Sinne einer Koordination unterschiedlicher Politikbereiche positiv gesehen werden kann, verringert es angesichts allgemeiner Finanzknappheit die Chancen für das Zustandekommen von Maßnahmen. Für eine ausführliche Diskussion der bisherigen Maßnahmen vgl. Claudia Wolfinger, Christian Brinkmann: Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 3/96, S. 331 ff.

<sup>16</sup> In der Statistik des produzierenden Gewerbes werden die Umweltschutzinvestitionen, die Teil von Sachanlagen sind, gesondert ausgewiesen. Sie können als Grobindikator für den Einsatz integrierter Umwelttechnik dienen. Ihr Anteil an den gesamten Umweltschutzinvestitionen des produzierenden Gewerbes in Westdeutschland betrug im Jahr 1985 rund 16 vH, im Jahr 1994 rund 18 vH. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 6, div. Jahrgänge.

<sup>17</sup> Vereinzelt Untersuchungen zu ausgewählten Technologien belegen, daß von integrierten Lösungen durchaus positive Beschäftigungsimpulse ausgehen können. So wurde anhand des Anwendungsbeispiels Wärmetauscher nachgewiesen, daß von Energiespartechnologien positive Beschäftigungsimpulse ausgehen können. Bei diesem Typ von integrierten Technologien spielt im Hinblick auf ihre volkswirtschaftlichen Effekte vor allem eine Rolle, daß Energieimporte potentiell durch inländische Produktionsaktivitäten substituiert werden, was sich tendenziell positiv auf die Beschäftigung im Inland auswirkt. Vgl. Dietmar Edler: Untersuchung einer ausgewählten Umweltschutzmaßnahme mit Hilfe eines technikorientierten und mikroökonomisch fundierten Forschungsansatzes. In: Jürgen Blazejczak und Dietmar Edler (Hrsg.): *Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes...*, a.a.O.

<sup>18</sup> Da ein stärker integrierter Umweltschutz allenthalben gefordert wird und sowohl ökologisch wie auch ökonomisch Sinn macht, muß hier ein bisher nicht erfüllter Forschungsbedarf konstatiert werden.

Auch aufgrund von theoretischen Argumenten ist nicht zu entscheiden, ob mit forciertem integrierter Umweltschutz eine Verstärkung oder eine Abschwächung der Impulse für die Beschäftigung verbunden ist<sup>19</sup>. Auf der einen Seite geht beispielsweise aufgrund eines verringerten Schadstoffanfalls die Beschäftigung im Entsorgungsbereich und bei der Herstellung additiver Umwelttechnik zurück. Demgegenüber bietet die Herstellung integrierter Umwelttechnik und die Erbringung damit verbundener Dienstleistungen zusätzliche Beschäftigungschancen. Zudem ist von einem verstärkten Einsatz integrierter Umwelttechnik eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erwarten: Integrierter Umweltschutz ist in der Regel kostengünstiger als die nachträgliche Kontrolle und Beseitigung von Schadstoffen. Energie- und Rohstoffeinsparun-

gen können sogar per saldo zu Kostenentlastungen der Unternehmen führen.

Schließlich kann integrierter Umweltschutz breite Innovationsimpulse auslösen und so zu einer allgemeinen Modernisierung der Volkswirtschaft beitragen. Die damit verbundenen Produktivitätssteigerungen stellen eine Voraussetzung für die Sicherung und Ausweitung der Beschäftigung dar. Insofern kann eine Politik, die die Innovations- und Wettbewerbswirkungen der Umweltpolitik in den Mittelpunkt stellt, einen Beitrag zur Arbeitsmarktentlastung leisten.

---

<sup>19</sup> Vgl. Jürgen Blazejczak und Dietmar Edler: *Methodological Aspects ...* a.a.O.

## Kanada: Gehemmtes Wachstum

Die wirtschaftliche Entwicklung Kanadas erscheint in jüngster Zeit in einem günstigeren Licht als noch vor wenigen Jahren. Zwar ist die Arbeitslosigkeit nach wie vor bedrückend hoch. Die Preise steigen jedoch kaum noch, die Fehlbeträge der öffentlichen Haushalte gehen langsam zurück, und die Wachstumsaussichten sind positiv<sup>1</sup>. Diese Entwicklung wird vielfach als Erfolg einer ausgeprägt angebotsorientierten Wirtschaftspolitik angesehen, die mit einem strikten Konsolidierungskurs für die öffentlichen Haushalte und einer Deregulierung des Arbeitsmarktes die Wachstumskräfte der kanadischen Wirtschaft gestärkt habe. Eine tiefergehende Analyse weckt Zweifel an dieser Hypothese. Vielmehr spricht vieles dafür, daß die Stimulierung der Nachfrage hierfür ursächlich war. Die Restriktion der Binnennachfrage über einen langen Zeitraum ist umgekehrt der Grund für die immer noch gravierenden Beschäftigungsprobleme. Das Beispiel Kanada zeigt denn auch die Fragwürdigkeit einer Wirtschaftspolitik, die zu einseitig auf die Belebung durch die Auslandsnachfrage setzt.

### Außenwirtschaftliche Beschränkungen

Die kanadische Wirtschaft ist von besonderen Rahmenbedingungen geprägt. Obwohl Kanada zu den Volkswirtschaften mit der höchsten gesamtwirtschaftlichen Produktion gehört, befindet es sich im Schatten der noch größeren US-amerikanischen. Dies manifestiert sich vor allem in der extrem engen Handelsverflechtung. So gehen etwa 80 vH der kanadischen Exporte in die USA, und etwa 70 vH der Importe stammen von dort. Alle übrigen Länder, darunter auch die EU, spielen als Absatz- und Bezugsmarkt demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. Kanada exportierte 1995 lediglich gut 1 vH seiner Ausfuhr nach Deutschland und importierte etwa 2 vH seiner Güter von dort. Die deutschen Exporte nach Kanada machten im gleichen Jahr nur etwa 0,5 vH der gesamten deutschen Exporte aus (Schaubilder 1 und 2).

Im Verhältnis zu den USA bestehen dabei für Kanada erhebliche Asymmetrien. So ist die Bedeutung Kanadas als Absatzmarkt für die USA nicht annähernd so hoch wie die Bedeutung der USA für die Ausfuhren Kanadas. Lediglich etwas weniger als ein Viertel der amerikanischen Aus-

fuhr geht nach Kanada. Im Zuge des Aufbaus der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) haben sich die Handelsbeziehungen innerhalb Nordamerikas zwar intensiviert, aber nicht gleichmäßig. Ausgeweitet wurde vor allem der Handel zwischen den USA und Mexiko. Für Kanada spielt dagegen der Handel mit Mexiko nach wie vor nur eine unbedeutende Rolle.

Die enge güterwirtschaftliche Verflechtung impliziert, daß die Wirtschaftsentwicklung in den USA einen maßgeblichen Einfluß auf Kanada ausübt. Dies gilt um so mehr, als angesichts des ungehinderten Kapitalverkehrs zwischen beiden Ländern monetäre Entwicklungen in den USA unmittelbare Folgen für den kanadischen Geld- und Kapitalmarkt zeitigen. Auch die uneingeschränkte Flexibilität des Wechselkurses zwischen kanadischem und US-Dollar schafft angesichts der engen güterwirtschaftlichen Verflechtung kaum Spielraum für die Bank of Canada, unabhängig von der Federal Reserve Bank der USA (Fed) zu

<sup>1</sup> Vgl.: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/97.

Schaubild 1

Kanada: Ausfuhranteile in vH

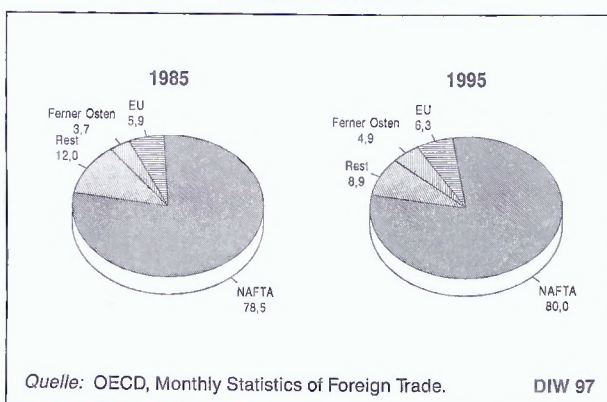
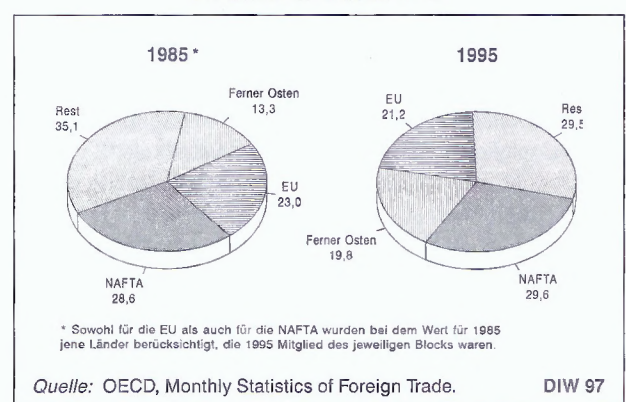


Schaubild 2

USA: Ausfuhranteile in vH



agieren. Schließlich ergeben sich über die Austauschrelationen Rückwirkungen auf die Handelsströme. Hinzu kommt, daß der US-Dollar als die weltweit bedeutendste Reservewährung gegenüber der kanadischen Währung eine relativ starke Position hat. Im Fall von Unsicherheiten besteht eine Tendenz zur Flucht in den US-Dollar. Soll der kanadische Kapitalmarkt nicht mit hohen Risikoprämien belastet werden, erzwingt auch dies eine enge Ausrichtung der kanadischen Geldpolitik an den Vorgaben der Fed.

Die institutionelle Gestaltung der beiden Volkswirtschaften weist insbesondere im Hinblick auf die Systeme sozialer Sicherung große Unterschiede auf<sup>2</sup>. So folgt die soziale Sicherung in Kanada im wesentlichen westeuropäischen Konzepten, die einen wesentlich höheren Staatsanteil und höhere „Lohnnebenkosten“ implizieren als das US-amerikanische Modell. Bemerkenswert ist, daß diese Heterogenität trotz des Abbaus einzelner Sozialleistungen und des Zwangs, die Wirtschaftspolitik mit Blick auf die USA zu gestalten, in ihrem Kern Bestand hat<sup>3</sup>.

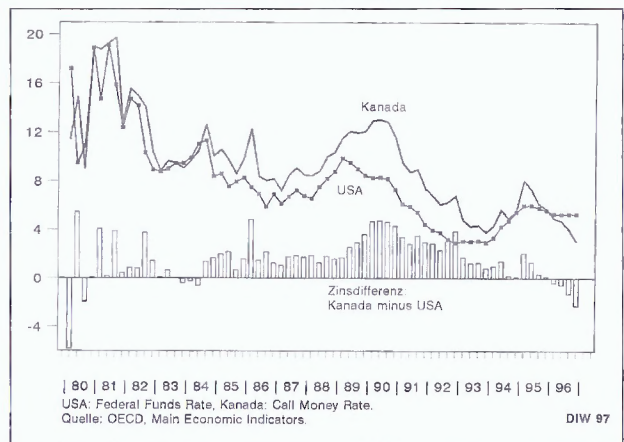
Noch in den siebziger Jahren gehörte Kanada zu den dynamischsten der großen Volkswirtschaften. In diesem Zeitraum expandierte das Bruttoinlandsprodukt in Kanada um durchschnittlich 4,5 vH pro Jahr, ein Zuwachs, der um mehr als einen Prozentpunkt über dem entsprechenden Wert für die USA und auch Deutschlands lag. Im Laufe der siebziger Jahre entstanden freilich zwei Probleme, die die Wirtschaftspolitik in den folgenden 20 Jahren nachhaltig prägen sollten. Zum einen war die Arbeitslosigkeit seit Mitte der siebziger Jahre fast ständig gestiegen. Das zweite gravierende Problem hieß Inflation: Zu Beginn der achtziger Jahre verteuerte sich die Lebenshaltung jährlich um mehr als 10 vH. Damit lag Kanada zusammen mit den USA deutlich über dem Schnitt der übrigen OECD Länder.

### Wirtschaftspolitik im Zeichen der Inflationsbekämpfung

Anfang der achtziger Jahre gelang es mit einer Kombination aus äußerst restriktiver Geldpolitik und expansiver Fiskalpolitik<sup>4</sup>, die Inflationsentwicklung zu brechen. Die Teuerung ging bis Mitte der achtziger Jahre in beiden Ländern auf Raten von etwa 4 vH zurück (Schaubilder 3 bis 6). Zu berücksichtigen ist dabei, daß diese Entwicklung mit einer erheblichen Aufwertung des US-Dollars einherging. Das primäre Ziel der Stabilisierungspolitik wurde letztendlich in beiden Ländern erreicht; allerdings um den Preis hoher Arbeitslosigkeit und hoher Staatsverschuldung. Die Arbeitslosigkeit erhöhte sich in Kanada auf über 12 vH und in den USA auf fast 10 vH. Die Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten stiegen in den USA von 1,5 vH des BIP auf etwa 4 vH. In Kanada mit seinem ausgeprägten sozialen Sicherungssystem war der Anstieg von knapp 2 vH auf fast 7 vH wesentlich stärker (Schaubild 7). Im Zuge der durch die expansive Finanzpolitik und auch durch die allmähliche Lockerung der monetären Bremsen gestützten deutlichen Belebung von Ende 1982 an konnten dann

Schaubild 3

### Kurzfristige Zinsen in % p.a.



aber sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Defizite zurückgeführt werden. Der Schuldenstand der öffentlichen Hand hatte sich aber in Kanada massiv, auf 70 vH des BIP, erhöht.

Dies zeigt, daß, obwohl die Bewegungsrichtung von Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung in Kanada und den USA Anfang der 80er Jahre ähnlich war, die Stabilisierungspolitik in Kanada tiefere Spuren hinterlassen hatte. Zu diesem Zeitpunkt öffnete sich eine Lücke zu den USA, die auch im Zuge der dann in beiden Ländern einsetzenden Belebung nicht mehr geschlossen werden konnte. Entscheidend dafür war wohl bei etwa gleich starkem Bremskurs der Geldpolitik der langsamere Rückgang der Inflationsrate in Kanada. Eine maßgebliche Rolle spielte dabei

<sup>2</sup> Vgl. Schiller: Das soziale Netz wird weitmaschiger. In: Das Parlament vom 3.01.97.

<sup>3</sup> Vgl. OECD Economic Surveys: Canada, 1996.

<sup>4</sup> In den USA entsprach dies nicht der offiziellen wirtschaftspolitischen Konzeption, die auf eine ausschließliche Förderung der Angebotsbedingungen ausgerichtet war. In Kanada wurde die Finanzpolitik hingegen bewußt zur Stabilisierung der Nachfrage eingesetzt.

Schaubild 4

### Langfristige Zinsen in % p.a.

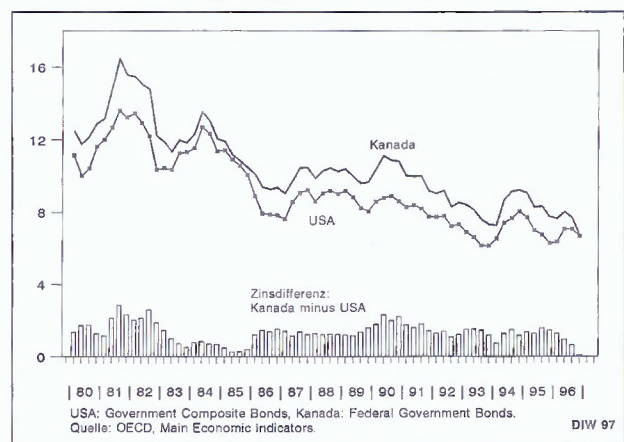


Schaubild 5

**Entwicklung der Verbraucherpreise  
in vH**

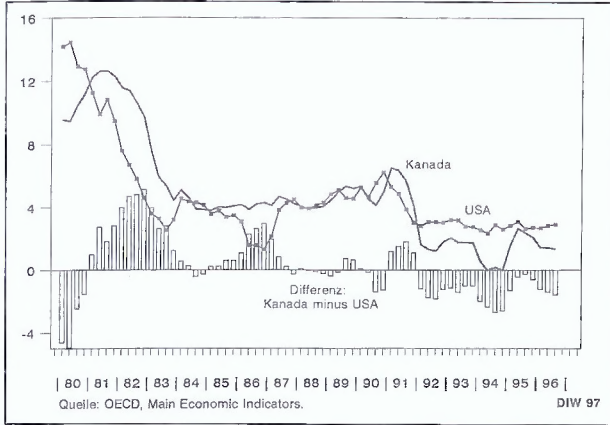
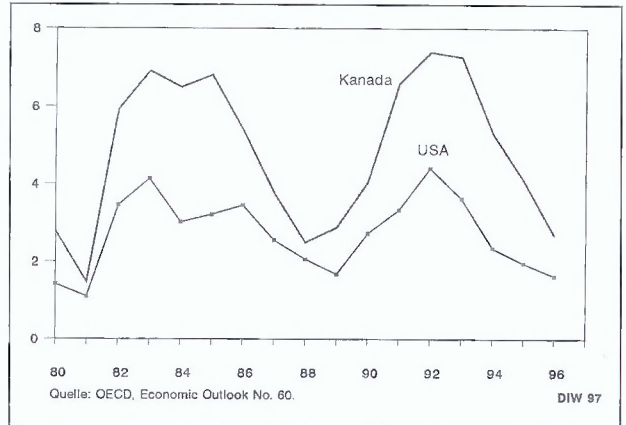


Schaubild 7

**Budgetdefizite  
Anteile am nominalen BIP in vH**



die deutliche Abwertung des kanadischen Dollars gegenüber der US-Währung, die die Importpreise stark steigen ließ. Hinzu kam, daß auch die Lohnentwicklung in Kanada nur mit Verzögerung auf die veränderten monetären Rahmenbedingungen reagierte und damit der Kostendruck anfänglich noch relativ hoch blieb. Erst von 1983 an schwenkte die Lohnentwicklung wie in den USA auf einen moderaten Kurs mit Zuwächsen von etwa 4 vH nach über 12 vH Anfang der achtziger Jahre ein (Schaubild 8). Gegenüber der Ausgangslage waren dann aber Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung erheblich höher.

**Vorsichtige Geldpolitik**

Etwa seit 1987 und dann bis in die neunziger Jahre hinein nahm die wirtschaftliche Entwicklung in Kanada einen ungünstigeren Verlauf als in den USA. Entscheidend hierfür war, daß die kanadische Wirtschaftspolitik, insbesondere die Geldpolitik, eine andere Richtung einschlug als die Politik in den USA. Obwohl die Antiinflationspolitik weit-

gehend erfolgreich gewesen war und auch kein nennenswertes Inflationsdifferential mehr zu den USA bestand, das auf Dauer außenwirtschaftlich bedingte Instabilitäten hätte hervorrufen können, blieb die kanadische Geldpolitik äußerst zurückhaltend, weil ein Wiederaufleben der Inflationstendenzen befürchtet wurde. Damit wurde die Chance, die gravierenden Folgen der Stabilisierungsrezession zu überwinden, vertan. Mehr noch, als sich 1987 die Löhne wieder etwas stärker erhöhten, schlug die Zentralbank rasch einen restriktiven Kurs ein. Auch in der Folgezeit blieben die Leitzinsen in Kanada immer über denen in den USA. Und als die Fed 1989 auch auf Bremskurs ging, um die in den USA wieder aufkeimenden Inflationstendenzen zu bekämpfen, schwenkte die Bank of Canada nicht nur auf diesen Kurs ein, sondern sie straffte die monetären Zügel sogar noch stärker, obwohl sich die Lohnzuwächse bereits wieder abgeschwächt hatten. Als die Fed hingegen die Zügel wieder lockerte und 1990 die monetären Voraussetzungen für eine Expansion schuf, folgte die kanadische Zentralbank nur zögernd.

Schaubild 6

**Standardisierte Arbeitslosenquote  
in vH**

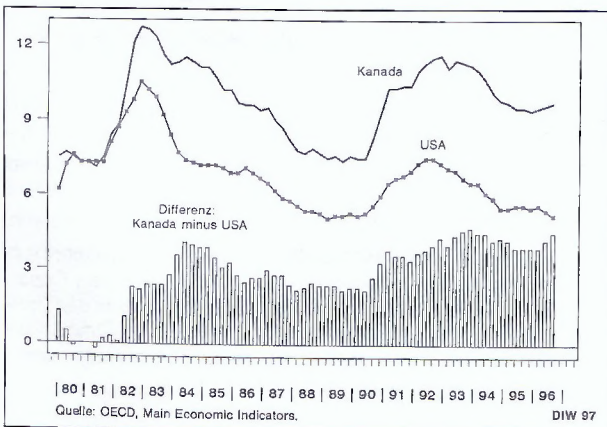


Schaubild 8

**Entwicklung der Löhne\***

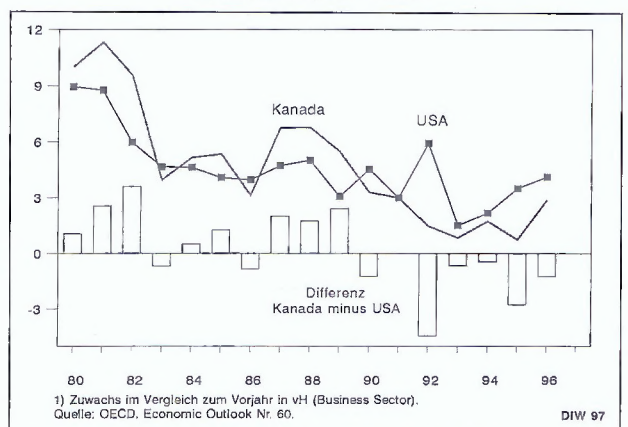
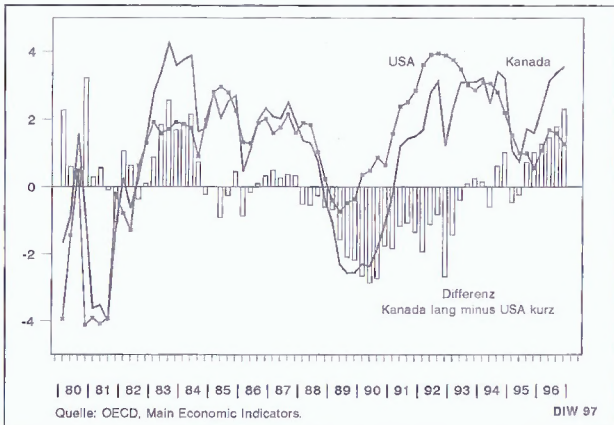


Schaubild 9

**Zinsstruktur  
in Prozentpunkten**



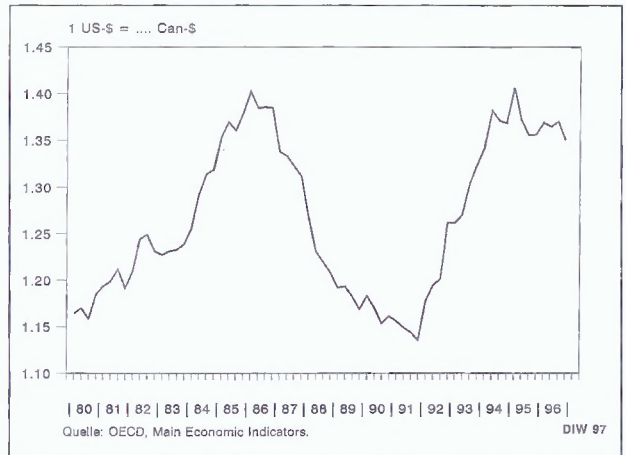
Deutlich zeigt sich die geldpolitische Zurückhaltung der kanadischen Zentralbank anhand eines Vergleichs der Zinsstruktur, d.i. die Differenz zwischen lang- und kurzfristigen Zinsen, zwischen Kanada und den USA (Schaubild 9). Bis 1987/88 unterschieden sich diese Größen in beiden Ländern kaum. Mitte der achtziger Jahre war die Differenz in Kanada für einige Zeit sogar etwas größer als in den USA, was auf eine expansivere Ausrichtung der Geldpolitik schließen läßt. Von 1988 bis 1993 zeigte die Zinsstruktur jedoch eine eindeutig restriktivere Ausrichtung der Geldpolitik in Kanada<sup>5</sup>. Die Bank of Canada hielt ihren restriktiven Kurs über 10 Quartale, die Fed hingegen nur über 4.

Es besteht somit ein wesentlicher Unterschied zur Stabilisierungsrezession Anfang der achtziger Jahre. War damals die geldpolitische Restriktion etwa gleich ausgeprägt, die kanadische Lohnmäßigung dagegen weniger stark, wies nunmehr die Geldpolitik wesentlich restriktivere Züge auf, während die Lohnentwicklung moderater war. Eine Folge dieser Konstellation war die Aufwertung des kanadischen Dollars gegenüber dem US-Dollar von 1987 bis 1991 (Schaubild 10). Eine zweite bestand in der monetären Beschränkung der Expansionsmöglichkeiten. Beides führte in die tiefe Rezession Anfang der neunziger Jahre.

Als Begründung für die straffe Ausrichtung der Geldpolitik wird häufig angeführt, daß die kanadische Wirtschaft mit dem im Vergleich zu den USA höheren Anteil des öffentlichen Sektors und dem höheren Organisationsgrad der Gewerkschaften inflationsgefährdeter sei als die US-amerikanische, da bei guter Konjunktur relativ rasch hohe Lohnsteigerungen vereinbart würden. Die empirische Entwicklung widerlegt diese Vermutung. Längerfristige Analysen des Lohnverhaltens zeigen in beiden Ländern insgesamt ähnliche Reaktionen<sup>6</sup>. Folglich ist es nicht überraschend, daß sich der Preisauftrieb bis 1991 kaum von jenem in den USA unterschied und seither zum Teil sogar deutlich schwächer war. Daraus läßt sich eine Notwendigkeit für den härteren Restriktionskurs nicht ableiten.

Schaubild 10

**Wechselkurs des kanadischen \$**



Als ein weiteres Argument könnten die höheren Kapitalmarktzinsen angeführt werden, in denen sich höhere Inflationserwartungen widerspiegeln würden, die nur durch besonders glaubwürdige und inflationssensible Geldpolitik verändert werden könnten. Auch dieses Argument überzeugt nicht. Zwar ist nicht zu bestreiten, daß die langfristigen Zinsen in Kanada trotz niedrigerer Inflation auch bis 1993 über denen in den USA lagen. Da aber auch die kurzfristigen Zinsen höher waren, mußten allein wegen der Substitutionsmöglichkeiten zwischen Anlageformen mit unterschiedlicher Restlaufzeit hieraus höhere Kapitalmarktzinsen resultieren. Hinzu kommt, daß Anlagen in kanadischen Dollars im Vergleich zum US-Dollar, der bedeutendsten Reservewährung, mit einer Risikoprämie behaftet sind. Auch die internen kanadischen Auseinandersetzungen über die Loslösung der Provinz Quebec dürften die internationalen Kapitalanleger verunsichert haben. Im Endergebnis führte die Verbindung aus einer zögernden Geldpolitik und erhöhter Unsicherheit zu — im Vergleich mit den USA — in jeder Konjunkturphase hohen Realzinsen in Kanada.

**Schwache Investitionstätigkeit**

Diese Politik bürdete der binnenwirtschaftlichen Entwicklung eine schwere Last auf. Die hohen Realzinsen implizierten hohe Opportunitätskosten für Investitionen und dämpften damit deren Ausweitung. Der Spielraum für Unternehmen, Gewinne zu erzielen, wurde zunehmend

<sup>5</sup> Diese zurückhaltende Geldpolitik zeigt sich auch in dem von der Bank of Canada als Indikator verwendeten „Monetary Condition Index“ (MCI), der ein gewichteter Durchschnitt aus den Drei-Monats-Zinsen und dem effektiven Außenwert des kanadischen Dollars gegenüber 10 Ländern ist. Vgl. Bank of Canada: Monetary Policy Report, November 1996.

<sup>6</sup> Vgl. OECD (1996), a.a.O.

durch den Druck auf die Preise verengt. Auch die moderate Lohnentwicklung, konnte die Gewinnkompression nicht auffangen, so daß die Unternehmen zu harten Rationalisierungsschritten gezwungen waren, wenn sie am Markt überleben wollten<sup>7</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, wenn die Investitionsentwicklung in Kanada von Ende der achtziger Jahre bis etwa 1993 eher schwach ausfiel. Insbesondere wurde der Konjunkturaufschwung 1992 nicht von den Investitionen ausgelöst, und im Unterschied zu früheren Aufschwungsphasen blieb die Investitionsquote am Beginn des Aufschwungs nahezu unverändert. Die hohen Zinsen standen auch einer nachhaltigen Ausweitung des privaten Verbrauchs entgegen, da die Haushalte einen verstärkten Anreiz zum Sparen hatten bzw. höhere Schuldendienste leisten mußten. Da die Finanzpolitik zugleich um eine Rückführung der mit der schwachen Konjunktur ausufernden Defizite bemüht war, konnte sich eine durchgreifende binnenwirtschaftliche Entwicklung kaum entfalten, und die Rezession in Kanada zu Beginn der neunziger Jahre war erheblich tiefgreifender als in den USA.

Stabilisierend wirkte allein die insgesamt günstige außenwirtschaftliche Konstellation. Kanadische Anbieter waren auf dem Markt in den USA besonders konkurrenzfähig, weil die inländische Lohn- und Preisentwicklung deutlich gedämpfter verlief und dieser Kostenvorteil auch nicht durch die Aufwertung des kanadischen Dollars gegenüber dem US-Dollar, die Ende 1991 zum Stillstand gekommen war, wieder aufgehoben wurde.

Dies sollte freilich nicht über die Risiken und Kosten einer Politik hinwegtäuschen, die im wesentlichen auf eine Verbesserung der außenwirtschaftlichen Position abzielt. Das Risiko besteht darin, daß die günstige außenwirtschaftliche Konstellation mit einer expansiv ausgerichteten Politik in den USA und gleichzeitig nur verhaltenen Änderungen der Wechselkursrelationen nicht als gesichert angesehen werden kann. Hätten die USA die gleiche geldpolitische Strategie verfolgt wie Kanada oder hätte der kanadische Dollar noch stärker aufgewertet und die Kostenvorteile moderater Lohnerhöhungen zunichte gemacht, wäre die Expansion der kanadischen Exporte in die USA zumindest weitaus schwächer ausgefallen.

Noch gravierender sind aber die gesamtwirtschaftlichen Kosten dieser Politik. Die über Jahre anhaltende Dämpfung der Binnennachfrage hinterließ nach der Rezession zu Beginn der achtziger Jahre erneut tiefe und nicht mehr rasch zu korrigierende Spuren. Sie bestehen wiederum in hoher Arbeitslosigkeit und damit zusammenhängend in der starken Belastung der Sozialsysteme, durch die dann hohe Haushaltsdefizite entstehen.

Das Beispiel Kanada zeigt, daß eine Strategie, die ausschließlich auf außenwirtschaftlich induzierte Expansion setzt, die binnenwirtschaftliche Kontraktion nicht zu überspielen vermag. Zwar läßt sich über den Export durchaus Wachstum erzielen, dieses Wachstum reicht aber nicht

aus, um das Arbeitsangebot hinreichend zu absorbieren: Die Arbeitslosigkeit steigt. Und genau dies ist das Grundproblem der kanadischen Wirtschaft. Trotz eines konjunkturellen Aufschwungs ist die Arbeitslosigkeit Anfang der neunziger Jahre weiter gestiegen. Sie liegt im Gegensatz zu den USA bis heute noch deutlich über ihrem Tiefpunkt Mitte der achtziger Jahre. Erst aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit werden dann auch stark ausgebaute Sozialsysteme zu einem Problem, da sich die Kosten der Unterbeschäftigung in einem erheblichen Anstieg der Sozialtransfers niederschlagen. In der Folge steigen die Haushaltsdefizite, die wiederum die Notwendigkeit einer — späteren — Konsolidierung verstärken.

Vielfach wird nun dieser Beschreibung die These entgegengesetzt, daß die Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit in Kanada struktureller Natur und insbesondere gerade in der Existenz hoher Lohnersatzleistungen wurzelen. Dies würde aber zumindest implizieren, daß das Wachstum in Kanada weniger beschäftigungsintensiv wäre als in den USA, weil die Unternehmen zum eigentlich markträumenden Lohnsatz nicht genügend Arbeitskräfte fänden und folglich zu spürbaren Rationalisierungen gezwungen wären. Es zeigt sich aber, daß kein fundamentaler Unterschied in der Beschäftigungsintensität des Wachstums in den USA und Kanada besteht<sup>8</sup>. Die insgesamt höhere Beschäftigungszunahme in den USA bis Mitte der neunziger Jahre läßt sich weitgehend mit den höheren Wachstumsraten erklären. Außerdem deuten die Exporterfolge Kanadas in den USA trotz Aufwertung nicht auf einen fundamentalen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den USA hin.

Ein weiteres Argument zur Erklärung der hohen Arbeitslosigkeit ist, daß der Zustrom zum Arbeitsmarkt in Kanada besonders hoch sei<sup>9</sup>. Dies ist zwar richtig. Aber ein großer Zustrom auf den Arbeitsmarkt zeigt ebenfalls, daß ein erhebliches Potential an Nachfrage und Absatz besteht, das durch ein entsprechend hohes Wachstum auch ausgefüllt werden könnte. Die Wachstumsraten sind im Aufschwung Anfang der neunziger Jahre unter dem Potential geblieben, das für die kanadische Wirtschaft möglich gewesen wäre. In dem durch binnenwirtschaftliche Restriktion unausgeschöpften Wachstumspotential liegt die eigentliche Ursache für die unbefriedigende Arbeitsmarktentwicklung und damit — letztendlich — auch der hohen kanadischen Staatsverschuldung.

### Eine späte Kurskorrektur

Erst in jüngster Zeit hat die Bank of Canada ihren Kurs gelockert. Dabei richtete sie sich nach dem von ihr definierten Zielband der Inflationsentwicklung, das einen Korridor

<sup>7</sup> Vgl. Akerlof, Dickens, Perry: The Macroeconomics of Low Inflation, Brookings Papers on Economic Activity 1:1996.

<sup>8</sup> Vgl. OECD (1996), a.a.O.

<sup>9</sup> Vgl. OECD (1996), a.a.O.

von etwa 1 bis 3 vH umfaßt. Dieses Ziel wurde aber schon seit 1992 erreicht und zeitweise sogar unterschritten. Insofern ist der Kurs erst sehr spät korrigiert worden. Mit der Lockerung der Geldpolitik wurde endlich der Spielraum für eine verstärkte binnenwirtschaftliche Expansion geschaffen, der nunmehr zunehmend ausgefüllt wird. Und dies geschah, ohne daß die außenwirtschaftlichen Erfolge in Gefahr geraten sind. Weder hat sich der Lohnauftrieb nachhaltig beschleunigt noch der kanadische Dollar deutlich aufgewertet. Im Gegenteil, seit 1992 ging der Außenwert des kanadischen Dollars sogar zurück. Im Zuge dieser Entwicklung kamen die Vorteile einer Haushaltskonsolidierungspolitik zum Tragen. Mit den steigenden Staatsein-

nahmen und sinkenden Kosten der Arbeitslosigkeit gingen nunmehr auch die Budgetdefizite zurück.

Die Entwicklung Kanadas in den vergangenen 15 Jahren zeigt, wie wichtig beides ist, sowohl die binnenwirtschaftliche als auch die außenwirtschaftliche Expansion. Das Beispiel Kanada enthält die Mahnung, daß selbst bei hoher außenwirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und merklichen Exporterfolgen die Probleme des Arbeitsmarktes und der öffentlichen Haushalte nicht gelöst werden können, wenn gleichzeitig die Binnennachfrage zu stark restringiert wird. Die Risiken einer ausschließlich auf außenwirtschaftliche Erfolge ausgerichteten Expansionsstrategie sind beträchtlich.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin  
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200  
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de/>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,  
Prof. Dr. Eckhard Kutter, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.  
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, Kurt Geppert.

*Tendenzen der umweltschutzinduzierten Beschäftigung in Deutschland.* Bearbeitet von Jürgen Blazejczak und Dietmar Edler. —  
*Kanada: Gehemmtes Wachstum.* Bearbeitet von Gustav A. Horn.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304