

Simonis, Udo E.

Article — Digitized Version

"Qualitatives Wachstum": Anspruch und Wirklichkeit. Am Beispiel des deutschen Außenhandels

Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1974) : "Qualitatives Wachstum": Anspruch und Wirklichkeit. Am Beispiel des deutschen Außenhandels, Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, ISSN 0507-4150, Humanistische Union, Berlin, Vol. 13, Iss. 5=11, pp. 69-77

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112340>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Udo Ernst Simonis

„Qualitatives Wachstum“: Anspruch und Wirklichkeit

Am Beispiel des deutschen Außenhandels

Die Meldung, daß unser Export eine neue Rekordhöhe erreicht hat, beflügelt unseren Geist: wir sind stolz und selbstbewußt, wir sind wieder wer!

Man wagt nicht, sich den Begeisterungstaumel vorzustellen, der bei der Meldung ausbrechen würde, daß wir das gesamte Sozialprodukt des Jahres exportiert hätten.

E. J. Mishan

Quantitatives Wachstum

Vom Ende des zweiten Weltkrieges bis in die jüngste Gegenwart hinein, lag das Hauptaugenmerk der Wirtschaftspolitik in der BRD auf quantitativem Wirtschaftswachstum — und im besonderen Maße auf Exportexpansion. Eines der Argumente meiner Ausführungen wird sein, daß es mehr bei Strukturfragen hätte liegen sollen, bzw daß in Zukunft ein sehr spezifisches, qualitatives Wachstum das besondere Anliegen der Wirtschaftspolitik sein muß: Produktionsverfahren, Produkte und Handelsbeziehungen sind so zu gestalten, daß Belastungen der Beschäftigten gemindert, natürliche Ressourcen und Umwelt geschont und die Sozialkosten der Produktion und des Handels verringert werden.

Das Wachstum der deutschen Wirtschaft und die Überschüsse in der Handelsbilanz sind seit langem nicht mehr nur von nationalem Interesse; sie waren und sind mitverantwortlich für verschiedene Krisenerscheinungen des internationalen Systems, die BRD ist ein wesentlicher Störfaktor im Welthandel¹. Doch hat sich die wissenschaftliche und politische Diskussion über die damit anstehenden Probleme in der BRD im wesentlichen auf den Aspekt der sogenannten importierten Inflation beschränkt, andere negative Effekte sind in einem erstaunlichen Maße vernachlässigt worden, oder wurden von der Diskussion ausgeschlossen.

Strukturelle Ungleichgewichte im Handel kollidieren mit verschiedenen wirtschaftlichen Zielen,

nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Bereich; langanhaltende, fundamentale Ungleichgewichte in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen eines Landes sind nachteilig für die Lebensbedingungen der Bevölkerung. Diese generelle Hypothese dürfte für das deutsche Beispiel von besonderer Bedeutung sein, ihr soll hier nachgegangen werden.

Qualitatives Wachstum

Quantitatives Wachstum erschien lange Zeit als ein Substitut für qualitative Verbesserungen, oder es wurde unterstellt, daß Qualität durch einen indirekten Mechanismus gesichert wird. Weil Wirtschaftswachstum und Exportexpansion ein integraler Bestandteil des ökonomischen Denkens waren und sind, wird jedes Abgehen davon auch in hohem Maße gefürchtet. Doch mehren sich die Stimmen, die die Gleichzeitigkeit von Quantität und Qualität bezweifeln und für die 70er Jahre mehr Bedeutung auf Wachstum und Export um ihrer selbst willen legen.

Für eine Politik des qualitativen Wachstums sind zwei Problembereiche von besonderer Bedeutung: das „Infrastruktur-Problem“ und das „Umweltproblem“. Die Infrastrukturausstattung und die Umweltbedingungen werden in zunehmendem Maße bedeutsam für das Wohlfahrtsempfinden der Bevölkerung; ihre Vernachlässigung zeigt sich indes in keinem Indikator über Außenhandel. Deshalb wird ein weiteres Anliegen meiner Ausführungen darin bestehen, den Zusammenhang zwischen Außenhandel und Struktur der Wirtschaft aufzuzeigen, im besonderen auch Hypothesen über die Beziehungen zwischen Handelsexpansion, Infrastruktur und Umwelt zu entwickeln.

Zunächst sollen einige statistische Angaben ge-

macht werden über Wirtschaftswachstum und Außenhandel der BRD, um eine erste Antwort auf drei Fragen zu gewinnen: Welche Bedeutung hat der Außenhandel für die deutsche Wirtschaft? Wie ist die Stellung der BRD im gesamten Welt-handel, wo liegen die Besonderheiten und die entscheidenden strukturellen Probleme des deutschen Außenhandels?

Ausmaß und Struktur der Handelsexpansion

1. Nach den USA ist die BRD die zweitgrößte Handelsnation der Welt. Der Warenexport stieg von 8,3 Mrd DM im Jahre 1950 auf rd 178 Mrd DM im Jahre 1973, während der Import von 11,3 Mrd auf 139 Mrd DM in der gleichen Periode anstieg². Diese rasche Ausweitung des Handels führte zu einem steigenden Anteil der BRD am gesamten Weltexportvolumen, und zwar von 3,6 % im Jahre 1950 auf 12,6 % im Jahre 1973.

Die zunehmende Bedeutung der BRD im Welt-handel in der Nachkriegsperiode ging einher mit einem steigenden Anteil des Außenhandels am deutschen Bruttosozialprodukt (BSP). Der Export von Gütern und Diensten am BSP zu laufenden Preisen (nominale Exportquote) stieg von 11,3 % im Jahre 1950 auf rd. 23 % im Jahre 1968, bei einer weiteren leichten Erhöhung seither. Mißt man dagegen die Exportquote am BSP auf Basis der Preise von 1962 (reale Exportquote), so ist eine noch stärkere Zunahme festzustellen, nämlich von 10,7 % 1950 auf 28,6 % 1972 und derzeit etwa 30 %.

Diese wenigen statistischen Angaben zeigen bereits die übermäßig große Bedeutung, die der Außenhandel für die deutsche Wirtschaft hat. Ein Programm zur Analyse und Gestaltung qualitativen Wachstums in der BRD erfordert daher notwendigerweise die Analyse und Gestaltung ihrer internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Anders ausgedrückt: Eine Politik zur Verbesserung der Lebensqualität wird in besonderem Maße beeinflusst von den außenwirtschaftlichen Beziehungen; sie wird — umgekehrt — diese Beziehungen zu beeinflussen haben, wenn sie erfolgreich sein will.

Eine nähere Betrachtung des deutschen Handelsvolumens macht verschiedene ausgeprägte strukturelle Ungleichgewichte deutlich. Seit 1952 ist ein großer und zunehmender Exportüberschuß in der Handelsbilanz feststellbar. 1973

erreichte dieser Überschuß die unglaubliche Höhe von 33 Mrd DM, in den ersten vier Monaten des Jahres 1974 allein 17,8 Mrd DM. Würde man diesen Überschuß über die Periode bis 1973 summieren, so ergäbe sich ein Volumen von insgesamt rd 200 Mrd DM.

Auch die Entwicklung der Devisenbilanz nahm einen dramatischen Verlauf. Während die gesamten internationalen Währungsbestände 1952 gerade die 3 Milliarden-DM-Grenze überschritten hatten, erreichten sie Ende 1970 rd 52 Milliarden, Mitte 1973 standen sie dann zeitweise bei mehr als 95 Milliarden DM. **Absolut gesehen und im Vergleich zum Handelsvolumen, gibt es kein anderes Land in der Welt, das sich solch große Bestände an nichtproduktivem Kapital leistet.**

Da Überschüsse in den Bilanzen eines Landes Defizite in den Bilanzen anderer Länder bedeuten, gehört wenig prophetische Gabe dazu, vorauszusagen, daß die Defizitländer diese Entwicklung nicht auf unabsehbare Zeit ruhig mit ansehen werden, besonders dann nicht, wenn die Überschüsse das deutsche Ausmaß erreichen. Einfuhrkontrollen sind dann der innenpolitisch am leichtesten gangbare Weg. Die restriktiven Importbeschränkungen *Dänemarks* und *Italiens* (wohin 1973 10,7 % der deutschen Exporte flossen) sind erste Beispiele für umfassendere Rückwirkungen, die gerade die deutsche Wirtschaft besonders treffen müßten.

Die internationale Verflechtung der deutschen Wirtschaft

Auffallend an der Waren-Struktur der deutschen Exporte ist der hohe Anteil der Investitionsgüterindustrie, der rd 56 % ausmacht. In diesem Faktum liegt zugleich eine der Erklärungen für die rasche Expansion der deutschen Exporte — im Gefolge eines industrieorientierten Wachstums des Welthandels und einer hohen Elastizität der Nachfrage nach Investitionsgütern. Die industriellen Fertigprodukte erreichen insgesamt einen Anteil von 86 % an den deutschen Exporten. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der landwirtschaftlichen Produkte ständig zurückgegangen und beträgt nurmehr 3,5 %; der Anteil der Rohstoffexporte beträgt 2,3 %.

Auf der Importseite ergibt sich ein unterschiedliches Bild, obwohl die Struktur der Importe weit weniger kopflastig ist als zB im Falle *Japans*. Die Produkte der Investitionsgüterindustrie er-

reichen nur rd 24 %, gegenüber 56 % auf der Exportseite. Dieser Anteil hat sich seit 1960 indes rasch vergrößert, als er lediglich 11 % ausmachte. Industrielle Fertigwarenimporte erreichen insgesamt einen Anteil von 50 %. Der Import an Rohstoffen hat ständig an Bedeutung zugenommen; er stieg wertmäßig von 3,3 Mrd DM im Jahre 1950 auf rd 16 Mrd DM im Jahre 1971 an, obwohl sein Anteil an den Gesamtimporten in dieser Periode von 29,5 % auf 13,5 % zurückging. Der Anteil der landwirtschaftlichen Produkte an den Gesamtimporten steht bei 19 % und ist leicht rückläufig.

Nicht nur das Gesamtvolumen und die Warenstruktur, auch die Regionalstruktur demonstriert die äußerst ungleichgewichtige Situation im deutschen Außenhandel. Etwa 83 % der deutschen Exporte fließen in die Industrieländer, rd 12 % in die Entwicklungsländer, nur 4,5 % in die sozialistischen Länder. Auf der Ebene der regionalen Gruppierungen ist die EWG bei weitem der größte Lieferant und Abnehmer, nahezu 50 % aller deutschen Exporte fließen in diese Region.

Die Handelsintensität zwischen der BRD und den Industrieländern hat sich weiter erhöht. Etwa die Hälfte der deutschen Exporte sind auf nur fünf westliche Industrieländer konzentriert, die Konzentration auf der Importseite ist noch ausgeprägter: fast 60 % der Importe kommen aus nur fünf Ländern. **Diese starke regionale Konzentration des deutschen Außenhandels ist höchst problematisch, besonders vom Gesichtspunkt der konjunkturellen Stabilisierung der Wirtschaft aus besehen.**

Um diesen kurzen Überblick über die Struktur des deutschen Außenhandels zu vervollständigen, muß zum Schluß noch die Außenhandelsabhängigkeit einzelner Industriezweige betrachtet werden. Die durchschnittliche Exportquote (Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz) der verarbeitenden Industrie der BRD war in den 60er Jahren langsam gestiegen und zwar von 15 % im Jahre 1960 auf 19 % im Jahre 1970, die Importquote von 12 % auf 18 %³. In den letzten drei Jahren fand in einer Reihe von Wirtschaftszweigen ein dramatischer Wandel statt: so sprang zB die Exportquote der Investitionsgüterindustrie von 29 % im Jahre 1970 auf rd 42 % im Jahre 1973, die der Verbrauchsgüterindustrie von 10 % auf 17 %; die Exportquote der verarbeitenden Industrie insgesamt stieg von 19 % auf 32 % an. Mit diesen raschen

Änderungen wurden langfristige Prognosen⁴ aus der jüngsten Zeit für das Jahr 1985 zu einem Großteil bereits überschritten.

Die Entwicklung des deutschen Kapitalverkehrs mit dem Ausland in der Nachkriegszeit verlief nicht so spektakulär wie im Falle des Warenhandels. Erst im Gefolge der Rezessionsperiode 1966/67 erfolgte ein umfangreicher Export an langfristigem Kapital, der von 3,8 Mrd DM 1967 auf 11,4 Mrd DM 1968 und mehr als 23 Mrd DM 1969 anstieg. Die Gesamtbilanz des Kapitalverkehrs zeigt hingegen keinen stetigen Trend, da die kurzfristigen Kapitalbewegungen ihren eigenen Gesetzen gehorchen. Im Gegensatz dazu entwickelte sich die Bilanz der Übertragungen kontinuierlich; der Überschuß stieg von 450 Millionen DM im Jahre 1953 auf 13,3 Mrd DM im Jahre 1972⁵.

Ursachen und Probleme der Handelsexpansion

Wie die bisherigen Ausführungen bereits gezeigt haben, bieten der Warenhandel und Kapitalverkehr der BRD ein Beispiel kumulativ zunehmender, aber ungleichgewichtiger Außenhandelsdynamik: das Entwicklungspotential und die Transformationskapazität der Wirtschaft sind stark; die Kombination von außenorientierter gesellschaftlicher Strukturpräferenz mit einer hinreichenden Breite der verfügbaren Ressourcen, aber relativ kleinem bzw nicht ausgeschöpftem Binnenmarkt, begünstigte die Entstehung einer außenorientierten Produktionsstruktur und die kontinuierliche Herausbildung dynamischer Handelsvorteile⁶. Die Frage ist, ob Volumen und Struktur der internationalen Verflechtung der Bundesrepublik „optimal“ sind in einem realen Sinne, besonders im Hinblick auf die qualitativen Lebensbedingungen der Bevölkerung.

In der BRD wurde der übermäßige Anteil des Außenhandels am Bruttosozialprodukt nur selten kritisiert, doch sind viele Hypothesen vorgebracht worden, wie die Handelsstruktur, insbesondere der Exportüberschuß in der Handelsbilanz, zu erklären sei. Diese Diskussion ist nicht abgeschlossen. Im folgenden soll zunächst ein Resumé der wichtigsten Auffassungen gegeben werden, die man unter drei Gesichtspunkten katalogisieren kann⁷. Danach sollen dann einige andere Erklärungshypothesen vorgebracht werden, die mE bisher vernachlässigt oder unterbewertet worden sind.

Welche Maßnahmen ergriffen werden, um die

skizzierten Probleme der Handelsungleichgewichte zu lösen, hängt davon ab, wie das Ungleichgewicht erklärt wird. Es wurde bisher meist mit Preis- und Konjunkturfaktoren erklärt; der Therapievorschlagn bestand dann meist in ‚Anpassungsinflation‘ oder ‚Aufwertung‘. Werden dagegen Strukturfaktoren ins Spiel gebracht, so wird die Therapie mehr auf eine Strukturpolitik hinauslaufen.

Internationales Preisgefälle und Konjunkturphasen

Das Preisgefälle zwischen der Bundesrepublik und ihren Handelspartnern ist am häufigsten als Ursache für die rasche Expansion des deutschen Exports genannt worden. Die Argumentation lautet etwa: die Bemühungen der wirtschaftspolitischen Instanzen zur Eindämmung der Inflation seien in der BRD vergleichsweise am erfolgreichsten gewesen; Resultat sei ein Preisgefälle, das bei Wechselkursstarrheit zu einer Wettbewerbsüberlegenheit deutscher Exporteure auf den Auslandsmärkten führte. Daher komme es zu einer Erhöhung des Exportwachstums und zu einer Verminderung des Importwachstums, dh einer Tendenz zur (weiteren) Aktivierung der Handelsbilanz.

Ein Problem dieser Argumentationsweise ist, daß sie die Handelsströme bestenfalls für eine kurze Frist erklärt. Besonders die jüngsten Erfahrungen zeigen, daß das Exportverhalten der Wirtschaft nicht allein mit Preisgefälle erklärt werden kann. Mitte 1973 zB lagen die ausländischen Auftragsbestände in der deutschen Industrie um nahezu 50 % über denen des Vorjahres, trotz der DM-Aufwertung, trotz des Floatings der DM und trotz höherer Exportpreise. Das heißt: die Bedeutung nicht-monetärer Wettbewerbsfaktoren nimmt offenbar zu, wie Produktqualität, Monopolstellung auf Einzelmärkten, temporäre Verknappungen, Fähigkeit zur fristgerechten Lieferung usw.

Die These der internationalen Phasenverschiebung im Konjunkturverlauf erhielt besondere Beachtung während und nach der Rezessionsphase 1966/67, als „kompensatorische“ Exporte den Überschuß in der deutschen Handelsbilanz zu neuen Dimensionen führten (1967: 18 Mrd DM). Danach hätte der Exportüberschuß mit dem Wiedererwachen der Binnenkonjunktur verschwinden müssen. Der binnenwirtschaftliche Boom kam, der Exportüberschuß blieb bestehen. Dasselbe gilt für das Jahr 1971.

Struktur des Handels

Es liegt nahe, zur Erklärung der chronischen Überschüsse in der deutschen Handelsbilanz die spezielle Außenhandelsstruktur und zwar sowohl die Waren- wie die Regionalstruktur heranzuziehen.

Wie dargelegt, differiert der jeweilige Anteil der Investitionsgüter und der landwirtschaftlichen Produkte in den deutschen Exporten bzw Importen erheblich. Nach allgemeiner Ansicht ist die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Investitionsgütern hoch zu veranschlagen, während die nach landwirtschaftlichen Produkten eher niedrig ist⁸. Da die ersteren bei den deutschen Exporten den größten und bei den Importen einen vergleichsweise kleinen Anteil haben, während das Gegenteil zutrifft für die zweitgenannte Gruppe von Produkten, kann man folglich davon ausgehen, daß die Einkommenselastizität der Gesamtnachfrage nach Exportgütern über der der Gesamtnachfrage nach Importgütern liegt.

Diese strukturelle Komponente des Handels erhält zusätzliches Gewicht, wenn die wichtigsten Abnehmer zu den wachstumsstarken Ländern gehören. So zeigt sich denn, daß die BRD ihren Exportanteil überdurchschnittlich bei den Waren erhöhte, deren Welthandelsanteil stieg, und daß eine überdurchschnittliche Zunahme der Exporte in solche Länder erfolgte, deren Importe überdurchschnittlich anstiegen. Selbst wenn also die wirtschaftliche Entwicklung der BRD in Übereinstimmung wäre mit Konjunktur und Preisniveau der Handelspartner, würde es zu Exportüberschüssen kommen. **Eine DM-Aufwertung allein kann daher kein adäquates Mittel sein, die chronischen Exportüberschüsse zu beseitigen.**

Beschäftigungsstruktur

Bedeutsam für unsere Diskussion hier ist auch die Beziehung zwischen der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften („Gastarbeitern“) und der Expansion der deutschen Exporte. Mit Ausnahme der Rezession von 1966/67 ist der Gastarbeiteranteil in fast allen deutschen Industriezweigen angestiegen. Die Vermehrung des Produktionsfaktors Arbeit ergibt bei ökonomisch sinnvollem Einsatz immer ein Mehrprodukt, der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte trägt zur Steigerung des Sozialprodukts der BRD bei. Insofern muß der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte

auch ein Beitrag zur Expansion des deutschen Exports zugeschrieben werden, gleich ob diese direkt zur Exportgüterproduktion beitragen oder ob aufgrund ihrer Beschäftigung mehr Inländer im Exportbereich tätig sein können.

In der jüngsten Zeit ist verschiedentlich gefragt worden, ob die Beschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte seitens der deutschen Industrie unter Beachtung des Vollkostenprinzips erfolgt ist, dh es wird vermutet, daß die Sozialkosten der Gastarbeiterbeschäftigung nicht von den sie anheuernden Unternehmen, sondern von der Allgemeinheit bzw von den Gastarbeitern selbst getragen werden⁹. Da die Nicht-Einbeziehung der Sozialkosten in die betriebswirtschaftliche Kostenkalkulation im besonderen auch zu einer Überproduktion für den Export führen kann, muß diese Frage hier als relevant erklärt gelten.

Der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium* hatte bereits in seinem Gutachten von 1957 deutlich gemacht, daß ein langanhaltender Überschuß in der Handelsbilanz volkswirtschaftlich gesehen nichts anderes bedeutet, als daß im Inland produzierte Güter und Dienste dem Ausland überlassen werden und infolgedessen für Investitionen und Konsum im Inland nicht mehr bereit stehen (güterwirtschaftlicher Entzugseffekt). Umgekehrt formuliert: die Verminderung des Exportüberschusses macht mehr Ressourcen für das Inland verfügbar. Von den gesamten potentiellen Effekten einer solchen Politik dürften mE zwei von besonderer Bedeutung für die Situation in der BRD sein:

- (a) Zunahme der Ressourcen für Infrastrukturinvestitionen;
- (b) Zunahme der Ressourcen für Modernisierungszwecke.

Wie wir heute wissen, und was viele auch eingestehen, sind die Infrastrukturinvestitionen (Wohnungsbau, Bildungs- und Gesundheitsausgaben, usw) in besonderem Maße für die Gastarbeiter vernachlässigt worden; sie sollen nun nachgeholt werden, zu einem Zeitpunkt, da die Zahl der Gastarbeiter (und ihrer Angehörigen) 4 Millionen überschritten hat¹⁰. Mit anderen Worten: **die Beschäftigung der Gastarbeiter gibt ein Beispiel mehr für die Diskrepanz zwischen einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten und Erträgen.**

Die staatlich geduldete bzw geförderte Beschäftigungspolitik der deutschen Industrie-

unternehmen hat aber auch die mögliche Modernisierung und Umorientierung der Wirtschaftsstruktur verzögert: der Druck zur Modernisierung der Produktionsabläufe ist niedriger, so lange wie privatwirtschaftliche billige, ausländische Arbeitskräfte zur Verfügung sind. Die Beschäftigungspolitik war — in diesem Sinne — eine weitere Form der Strukturentwicklungspolitik; vor allem ist in der BRD der Anteil der industriellen Produktion am Bruttosozialprodukt für eine hochentwickelte Volkswirtschaft nach wie vor zu groß.

Industriestruktur der Exporte

Der Außenhandelssektor der deutschen Wirtschaft ist nicht (wie dies bisher den Anschein gehabt haben mag) homogen im Hinblick auf Produktivität, Größe, Wettbewerbsfähigkeit usw. Neben zahlreichen „marginalen Exporteuren“, die zur Hauptsache den Binnenmarkt beliefern und nur exportieren, wenn die Exportpreise attraktiv sind und spezielle Möglichkeiten auf den Auslandsmärkten bestehen, gibt es Unternehmen mit einem hohen Grad an Spezialisierung auf die Bedingungen des Auslandsmarktes und mit aktiver Exportpolitik.

Es ist naheliegend, daß hohe Exportquoten — und im besonderen hohe Exportüberschüsse der Wirtschaft — auf Kosten der „marginalen Exporteure“ gehen. Im Falle einer Rezession wird der marginale Exporteur die Hauptlast tragen, während er im Falle des Booms auf dem Binnenmarkt nur zu höheren Kosten investieren kann, weil Arbeits- und Kapitalmarkt dominiert werden von der Großindustrie, einschließlich den Großexporteuren.

Die Konsequenz ist ein mehr als proportionales Wachstum der exportorientierten aktiven Industrie („Exportlastigkeit“), eine *Verzerrung* der Produktionsstruktur ist die Folge — in dem Sinne, daß vergleichsweise zu wenig Ressourcen verfügbar sind für Binnennutzung, auch nicht für die Ausstattung mit Infrastruktur und die Erhaltung der natürlichen und gebauten Umwelt.

Handelsexpansion, Infrastruktur und Umweltschutz

Umweltbedingungen und Infrastruktur-ausstattungen sind zwei wichtige Aspekte der Lebensqualität. Allgemein gesehen, war das Angebot dieser Güter in der Nachkriegs-

zeit in der BRD in privaten wie in öffentlichen Entscheidungsprozessen anderen Zielen und Elementen untergeordnet, im besonderen den unmittelbaren Voraussetzungen des wirtschaftlichen Wachstums. Über die Jahre hin haben die Sozialkosten fehlender Infrastruktur und der Umweltschädigung zugenommen und die Einsicht gewinnt an Boden, daß die Probleme im Bereich von Infrastruktur und Umwelt eng verbunden sind mit dem quantitativen Wirtschaftswachstum bzw einer nicht qualifizierten Wachstumspolitik. Infrastruktur- und Umweltschutzinvestitionen werden aber direkt und indirekt beeinflusst von der Handelsexpansion, im besonderen in einem Land, das derart exportorientiert ist wie die BRD¹¹.

Ökonomische Aktivitäten erzeugen ein weites Spektrum von externen Effekten, einschließl der Umweltschäden, die nicht in den privaten Kosten- und Ertragsrechnungen erscheinen und deshalb nicht in die traditionellen Erfolgsmaßstäbe Eingang finden. Würden sie als reale Sozialkosten berücksichtigt, so würden wirtschaftliche Entscheidungen und Prioritäten davon uU entscheidend beeinflusst. Je nach dem Grad der angewendeten Standards und Methoden wird die erfolgreiche Einbeziehung der Sozialkosten auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Verursachers verändern¹².

Die deutsche Wirtschaft dürfte insofern von einer effektiven Umweltschutzpolitik besonders beeinflusst werden, als sie einen hohen Anteil verschmutzungsintensiver chemischer und schwerindustrieller Exportprodukte aufzuweisen hat. Denn der tatsächliche Verschmutzungseffekt im Hinblick auf natürliche und psychische Umweltbedingungen ist bei der vorliegenden Handelsstruktur bei den Exporten ohne Zweifel größer als bei den Importen. Ein effektiver Umweltschutz könnte daher durchaus dazu beitragen, die chronischen Exportüberschüsse der deutschen Wirtschaft zu verringern.

Formuliert man dieses Argument zum Zwecke der Erklärung der Handelsexpansion in der Nachkriegszeit, so läßt sich folgendes sagen: **der Außenhandel und besonders das Exportvolumen sind dadurch gefördert worden, daß ihre Umwelt- und Infrastrukturkosten nicht vollständig in die privaten Kostenrechnungen der Exporteure und Importeure einbezogen, sondern von Dritten oder der Gesellschaft teilweise getragen worden sind.**

Welche Handelswirkungen wären nun von einer

zukünftig aktiveren Umweltschutzpolitik zu erwarten?

Nimmt man an, daß die Exportproduktion eines Industrielandes in einem besonderen Maße kapitalintensiv ist und daß die Umweltschutzaktivität ebenfalls kapitalintensiv ist, so führt eine aktive Umweltlenkung der Ressourcen von den Handelsgütern auf die Umweltgüter zu einer relativ stärkeren Verringerung des Ausstoßes an Exportprodukten gegenüber den relativ arbeitsintensiven Importprodukten. Der Wettbewerbsvorteil des Exportsektors wird tendenziell gesenkt, die Produktionsstruktur ist weniger auf den Export spezialisiert. Im Falle des ungleichgewichtigen Außenhandels — wie dies für die BRD zutrifft —, könnte dies also dazu beitragen, chronische Exportüberschüsse abzubauen.

Es ist jedoch nicht unwahrscheinlich, daß dieser — positive — Effekt nur kurzfristig wirksam ist, da eine beträchtliche Umlenkung der Ressourcen auf Umweltschutztechnologie gerade die Basis legen mag für neue komparative Kostenvorteile gegenüber dem Ausland in der langen Frist. Je größer die Lücke zwischen führenden und hinterherhinkenden Ländern, um so ausgeprägter dürfte der Wettbewerbsvorteil der in der Umweltschutztechnologie führenden Länder werden.

Umweltschutz und internationale Kapitalbewegungen

Einige deutsche Gemeinden haben — zum Teil als Folge entsprechender „Bürgerinitiativen“ — in letzter Zeit die Ansiedlung bestimmter Industriebetriebe aus Gründen des Umweltschutzes entmutigt und auch verhindert. Ebenso lassen sich für bestimmte Industrien Standortwirkungen des Umweltschutzes im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen der BRD ausmachen. Dh es entstehen internationale Verlagerungen, die lokalen oder regionalen Umweltschutzmaßnahmen zuzuschreiben sind. Diese Effekte werden in Zukunft an Intensität gewinnen und, zusammen mit der gestiegenen Kaufkraft der DM, Standorte im Ausland für die deutsche Industrie attraktiver machen als Standorte im Inland¹³.

Es ist ein Faktum, daß internationale Unterschiede im Umweltbewußtsein die Unterschiede auf der interregionalen Ebene noch übersteigen, was auf der Umweltschutzkonferenz in

Stockholm 1972 zB sehr deutlich wurde. Dies wird ohne Zweifel Ausmaß und Struktur der deutschen Direktinvestitionen im Ausland immer stärker bestimmen; damit wird aber auch „Export von Umweltverschmutzung“, wie manche Beispiele bereits zeigen, zu einer Realität. Manche nennen dies die neueste und subtilste Art der Ausbeutung der wirtschaftlich rückständigen Gebiete der Welt.

Die Gesamtwirkung des Umweltschutzes auf die internationalen Waren- und Kapitalströme wird jedoch, wie schon angedeutet, entscheidend davon abhängen, welche Maßnahmen wie durchgeführt und welche Gegenmaßnahmen getroffen werden. In der BRD hat sich die politische Diskussion auf das sogenannte Verursacherprinzip konzentriert, dh „... die Kosten der Umweltbelastungen hat grundsätzlich der Verursacher zu tragen“. Ein Prinzip ist eine Sache, eine andere Sache sind die Fakten.

Nach dem ersten „Umweltprogramm der Bundesregierung“¹⁴ sollen rd 55 % aller Nettoinvestitionen für Umweltschutzeinrichtungen vom öffentlichen Sektor getragen werden. **Bisher und auch in der Zukunft werden die Kosten der Umwelterhaltung also zu einem Teil sozialisiert.** Man mag daher sehr wohl weiter darüber nachdenken, wer im Falle eines ernststen Konflikts zwischen Wachstum und Export auf der einen Seite und Umwelt auf der anderen Seite tatsächlich die Kosten zu tragen hat — die Bevölkerung, indem sie die Umweltverschmutzung erleidet, und der Steuerzahler, indem er für die öffentlichen Umweltschutzinvestitionen zahlt, oder aber der einzelne Verursacher, der die Umwelt schädigt. „Export von Umweltverschmutzung“ dürfte in diesem Falle eine höchst problematische, aber auch höchst wahrscheinliche Alternative sein.

Strukturelle Therapie

Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der BRD befinden sich seit langem in einem chronischen Ungleichgewicht. Mehrere Aufwertungen und das Block-Floating der Währung haben bestenfalls kurzfristige Erleichterungen verschafft. So ist es denn äußerst fraglich, ob die konventionelle Stabilisierungspolitik in der Lage ist, ein internes wie eine externes Gleichgewicht der Wirtschaft zu erreichen.

Eine Erklärung der Handelsströme, die ein Schwergewicht setzt auf strukturelle Diagnose, sollte ebenfalls ein Schwergewicht set-

zen auf strukturelle Therapie. Instrumente von mehr speziellem Charakter, Maßnahmen qualitativer Art sind notwendig, um die Produktions- und Konsumtionsstrukturen beeinflussen und die relevanten Verhaltensmuster in Richtung auf ein Gleichgewicht lenken zu können.

In Ländern mit einer ausgeprägten außenwirtschaftlichen Dynamik sind die Schwächen der Globalsteuerung offensichtlich, ihre Wirkungen sind kaum wünschenswert: die Wettbewerbskraft der aktiven Exportindustrien und -branchen wird relativ gestärkt, wenn die Regierung oder die Zentralbank scharfe Stabilisierungsmaßnahmen durchführen; die Produktivitätslücke zwischen den aktiven und den passiven Exportindustrien vergrößert sich weiter, da die aktiven Industrien von solchen Maßnahmen am wenigsten betroffen sind, auch die regionalen Wirkungen sind negativ; Globalmaßnahmen müßten die Schwachen erst noch weiter schwächen ehe die Starken getroffen würden.

Eine Politik des qualitativen Wachstums, die demgegenüber als Ursachentherapie konzipiert sein soll, muß bei der dynamischen Marktpolitik der inländischen Unternehmer und dem damit einhergehenden Strukturwandel ansetzen¹⁵. Zu diesem Zweck sind die traditionellen, kreislauforientierten Instrumente der Stabilisierungspolitik durch solche zu ergänzen, die indirekt den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß beeinflussen, indem sie den Wandel der Produktions- und Konsumtionsstrukturen in die gewünschte Richtung lenken, oder die direkt das Unternehmerverhalten als Haupttriebkraft dieses Prozesses modifizieren.

Auch wenn man klar sieht, daß das Außenhandelssystem und die übermäßige Exportorientierung der deutschen Wirtschaft nicht etwas sind, was durch einige Kritik und einige Kritiker schnell geändert werden können, sollen hier einige Gedanken angefügt werden, wie und in welcher Richtung dies geschehen könnte.

Strukturentwicklungspolitik

Die außenwirtschaftliche Lage der BRD erfordert eine Strukturpolitik, die entweder auf eine Stärkung der im Zuge der zunehmenden Außenorientierung zurückgebliebenen passiven, mehr binnenmarktorientierten Industrien und/oder auf eine (teilweise) Umlenkung der Tätigkeit der aktiven Exportindustrien in Richtung Binnenmarkt abzielt. Grundsätzlich kommen drei

Strategien in Frage: a) Export-Substitution; b) Import-Expansion; c) Export-Substitution und Import-Expansion.

Ein Problem der Strategie b) besteht darin, eine mögliche Zunahme im Exportvolumen und in der Wachstumsrate der Exporte im Gefolge dieser Mittel-Umlenkung zu verhindern. Ihr Erfolg hängt daher von verschiedenen Bedingungen ab:

— Die in den mit den Importen konkurrierenden Industrien freigesetzten Mittel dürfen nicht das Wachstum der Exporte begünstigen, sie müssen in binnenmarktorientierte Produktionen umgelenkt werden, wie zB in Infrastrukturinvestitionen und Dienstleistungsbereiche (dh stärkere Orientierung der Wirtschaftsstruktur auf den Binnenmarkt).

— Insoweit als zusätzliche Produktivitätseffekte im Exportsektor nicht ausgeschlossen werden können, sollte an eine allgemeine oder sektorweise Senkung der wöchentlichen Arbeitsstunden gedacht werden (oder aber an eine Erschwerung der weiteren Anstellung ausländischer Arbeitskräfte).

Bei Strategie a) liegt das Problem mehr bei der Frage, wie das Wachstum der aktiven Exportindustrien relativ gesenkt werden kann, denn bei der Frage, wie die passiven Industrien gefördert werden können, da Wirtschaftswachstum und Exportexpansion seit langem und immer noch als entscheidende Kriterien für wirtschaftlichen Erfolg angesehen werden; „Exportsteuer“ und „Selbstbeschränkungsabkommen“ nach japanischem Vorbild¹⁶ werden bisher nur unverbindlich herumgereicht. Theoretisch exklusive Strategien werden, dies zeigt die Erfahrung, in der Realität nie in ihrer reinen Form verwirklicht. Der Gedanke liegt nahe, im deutschen Falle Strategie c) durchzusetzen und so eine differenzierte Anpassung an das Erforderliche zu ermöglichen. Ein Dilemma bleibt damit bestehen: in Teilbereichen der Wirtschaft müßte die Produktion bzw das Produktionswachstum relativ gebremst werden, während zur gleichen Zeit die Mittel in solche Bereiche umgelenkt werden müßten, die den Export nicht weiter anheizen.

Beeinflussung des Unternehmerverhaltens

Die wirtschaftspolitische Praxis zeigt, daß Veränderungen der einzelwirtschaftlichen Daten keineswegs immer den gewünschten Erfolg nach

sich ziehen, auch wenn die wirtschaftspolitischen Mittel an sich adäquat sind und ihr Einsatz effizient ist. Deshalb mag es notwendig sein, daß die Wirtschaftspolitik künftig alle drei Elemente der unternehmerischen Entscheidung in ihren Wirkungskreis einbezieht: die Veränderung der einzelwirtschaftlichen Daten, die Verhaltensbeeinflussung durch Veränderung der Zielvorstellung und die Veränderung der Verhaltensweisen der Unternehmen selbst¹⁷.

Die Schwierigkeiten, die einer Politik der Verhaltensbeeinflussung gestellt sind, beginnen damit, der Öffentlichkeit den Sinn solcher gespaltenen Aktionen („Doppelstrategie“) verständlich zu machen: die passiven Industrien und Sektoren sind anzuregen, die aktiven exportorientierten Industrien und Sektoren müssen gebremst werden. Das heißt, eine Politik der Stabilisierung und Entwicklung, die die Möglichkeiten der direkten Beeinflussung des Unternehmerverhaltens in die Betrachtung einbezieht und den indirekten strukturpolitischen Maßnahmen zur Seite stellt, ist äußerst komplex und schwieriger zu handhaben als der konventionelle Typ von Wirtschaftspolitik (einschließlich der Wechselkurspolitik). Doch darf die Vermeidung eines Wandels in der überkommenen Außenhandelsstruktur kein Ziel an sich sein¹⁸.

Die praktischen Probleme anhaltender Ungleichgewichte in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen stellen eine Herausforderung dar, für die neue Instrumente zur ursachenadäquaten Lösung entwickelt und eingesetzt werden müssen. Konzentrierte Währungsbestände und chronische Exportüberschüsse des bisherigen Ausmaßes werden jedenfalls kaum mehr lange toleriert werden.

1 Vgl O. G. Lamsdorff: Die heilige Kuh schlachten? Deutsche Exportüberschüsse — ein internationales Ärgernis, in: Die Zeit, Nr 28/1974.

2 Zu den folgenden statistischen Angaben vgl Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1973; Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1974.

3 Diese Quoten enthalten nicht die indirekten Exporte, vgl dazu: R. Stäglin: Direkte und indirekte Exportabhängigkeit der Industrie der Bundesrepublik, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, 20, 1969.

4 zB die der Prognos AG von 1973.

5 Zu weiteren Einzelheiten U. E. Simonis: Quantitatives Wirtschaftswachstum und internationale Verflechtung

- der BRD, in: K. Hax/W. Kraus (Hrsg): Probleme der Lebensqualität in Japan und in der BRD, Düsseldorf 1974.
- 6 Vgl. H. Körner: Dynamische Aspekte der außenwirtschaftlichen Absicherung, Göttingen 1970.
- 7 Vgl. H. Adebar: Zu den Ursachen der chronischen deutschen Exportüberschüsse, in: Schmollers Jahrbuch, 91, 1971, 4, S 385—409.
- 8 Vgl. zB H. S. Houthakker/S. P. Magee: Income and Price Elasticities in World Trade, in: The Review of Economics and Statistics, 51, 1969, 2, S 112.
- 9 Vgl. M. Nikolinakos: Politische Ökonomie der Gastarbeiterfrage. Migration und Kapitalismus, Reinbek 1973; V. Merx: Ausländerbeschäftigung und Flexibilität des Arbeitsmarktes der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1972.
- 10 Die Erhöhung der Anwerbegelder für die zusätzliche Beschäftigung eines ausländischen Arbeitnehmers auf DM 1 000,— ist sicherlich kein Äquivalent für die ausreichende Sicherung der Lebensbedingungen der Betroffenen.
- 11 Der Faktor Umwelt gewinnt also relativ an Bedeutung gegenüber solchen Faktoren wie Arbeitskosten, Materialkosten, Nähe zum Markt usw.
- 12 Vgl. zum folgenden R. C. D'Arge: International Trade, Domestic Income and Environmental Controls — Some Empirical Estimates, in: A. V. Kneese/S. E. Rolfe/J. W. Harned: Managing the Environment. International Economic Cooperation for Pollution Control, New York ua 1971, S 289—315.
- 13 Um die Überlegungen nicht unnötig zu komplizieren, soll hier nur die Beziehung zwischen Umwelt und Außenhandel betrachtet werden; die Argumentation dürfte indes für die Infrastruktur in weitestem Sinne gelten.
- 14 Vgl. Bundestagsdrucksache VI/2710; 14. Oktober 1971.
- 15 Vgl. H. Körner, aaO.
- 16 Vgl. H. Simonis/U. E. Simonis: Japan. Economical and Social Studies in Development, Wiesbaden 1974.
- 17 Vgl. H. Körner, aaO.
- 18 Vgl. die illustrative Argumentation bei E. J. Mishan: Technology and Growth. The Price We Pay; 3rd ed, New York, Washington 1972.