

Simonis, Udo E.

Book Part — Digitized Version

Quantitatives Wirtschaftswachstum und internationale Handelsverflechtung der Bundesrepublik Deutschland

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1975) : Quantitatives Wirtschaftswachstum und internationale Handelsverflechtung der Bundesrepublik Deutschland, In: Karl Hax, Willy Kraus (Ed.): Krise des Wirtschaftswachstums: Lebensqualität in Japan und der Bundesrepublik Deutschland, ISBN 3-7711-0199-9, Erdmann, Tübingen ; Basel, pp. 65-114

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112415>

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>.

Quantitatives Wirtschaftswachstum und internationale Handelsverflechtung der Bundesrepublik Deutschland

“An announcement . . . that the country's exports are breaking all records has a regenerative effect on our spirits: we begin to feel proud, confident and very respectable. One dares not imagine the general acclaim and exhilaration that would follow the discovery, at the end of the year, that we had in fact exported the whole of our national product.”

E.J. Mishan

I. Einleitung

Vom Ende des zweiten Weltkrieges bis in die jüngste Gegenwart hinein, lag das Hauptaugenmerk der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland auf quantitativem Wirtschaftswachstum und im besonderen Maße auf der Expansion des Außenhandels. Eines der Argumente dieser Abhandlung ist, daß es mehr bei Strukturfragen hätte liegen sollen, bzw. daß in Zukunft ein sehr spezifisches, qualitatives Wachstum das besondere Anliegen der Wirtschaftspolitik sein muß: Produktionsabläufe, Produkte und Handelsbeziehungen sind so zu gestalten, daß Belastungen der Beschäftigten gemindert, natürliche Ressourcen und Umwelt geschont und soziale Kosten der Produktion und Distribution verringert werden. In der Ökonomie, wie in anderen Fachbereichen, bilden Erfahrungen der Vergangenheit in entscheidendem Maße die Basis für Entscheidungen in der Gegenwart, selbst wenn geänderte Verhältnisse die Angemessenheit historischer Erfahrungen in Frage stellen. Diese Anwendung „konventioneller Weisheit“ mag den Nachdruck erklären, der nach wie vor auf Wirtschaftswachstum und Handelsexpansion gelegt wird – trotz der vielfältigen Probleme, die dadurch geschaffen werden¹.

1 J. A. Wagar, Growth versus the Quality of Life, in: Science, Vol. 168, 1970, S. 1179–1184.

Das Wachstum der deutschen Wirtschaft und der Überschuss in der Handelsbilanz sind seit langem nicht mehr nur von nationalem Interesse. Sie waren – neben anderem – mitverantwortlich für verschiedene Krisen des internationalen Systems; doch hat sich die wissenschaftliche Diskussion in Deutschland über die damit anstehenden Probleme 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. Obwohl verschiedene Industrieländer in der letzten Dekade langanhaltende Ungleichgewichte in ihren internationalen wirtschaftlichen Beziehungen zu verzeichnen haben, ist die Bundesrepublik Deutschland in der Tat ein sehr außergewöhnlicher Fall. Es besteht kein Zweifel, daß fundamentale Ungleichgewichte im Handel mit verschiedenen wirtschaftspolitischen Zielen kollidieren, nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Bereich. Insofern als gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht ein Element der „Qualität des Lebens“ ist, sind langanhaltende, fundamentale Ungleichgewichte in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen eines Landes nachteilig für die Verbesserung der Lebensbedingungen der breiten Masse der Bevölkerung. Diese Hypothese dürfte auch für das deutsche Beispiel von Bedeutung sein.

Quantitatives Wirtschaftswachstum und Handelsexpansion sind keine ungetrübte Wohltat – dies gilt es zunächst deutlich zu machen, wie auch die Folgerungen, die sich daraus für die Wirtschaftspolitik ergeben. Der Wachstumsgedanke allerdings ist ein konstitutives Element des traditionellen ökonomischen Gedankengebäudes, er dominiert das institutionalisierte ökonomische und politische Verhaltensmuster. Die moderne Gesellschaft ist auf quantitatives Wirtschaftswachstum eingestellt; es wird unterstellt, daß Qualität durch einen indirekten Mechanismus gesichert wird. Um Henry C. WALLICH zu zitieren: „Growth seems to be a substitute for equality, so long as there is growth there is hope“. Quantitatives Wachstum scheint insbesondere ein Substitut zu sein für qualitative Verbesserungen².

2 Dies mag mit der Unsicherheit zusammenhängen, die der Ökonom nicht-ökonomischen Aussagen gegenüber empfindet: „economists are . . . nervous of becoming sucked into a morass of quasi socio-

Weil Wachstum und Handelsexpansion ein solch integraler Bestandteil des ökonomischen Denkens geworden sind, wird jedes Abgehen davon in hohem Maße gefürchtet und könnte in der Tat von Nachteil sein. Man muß auch sehen, daß das Handelssystem, als Ergebnis eines langen Evolutionsprozesses, nicht etwas ist, was durch einige Kritiken und einige Kritiker schnell geändert werden könnte. Doch heißt es in einem Bericht des Generalsekretärs der OECD aus dem Jahre 1969 über die Probleme der modernen Gesellschaft: ". . . for the 1970's we should put more emphasis on welfare, and less on growth for its own sake"³. Erforderlich sei eine systematischere und zukunftsgerichtete Betrachtung des Problems der Faktorallokation, um auf diese Weise die gewünschte langfristige Entwicklung in den Griff zu bekommen. Der Generalsekretär fährt indes fort: ". . . it is not possible to provide quantitative norms pointing to the desirable allocation of resources in favour of 'quality' — what the priorities should be must to a large extent be a political judgement"⁴. Obwohl dies sicher im gewissen Maße richtig ist, gilt es, die gegenwärtige Situation kritisch zu analysieren und die offenstehenden Optionen deutlich zu machen. Die Konfrontation der sektoralen und gruppenmäßigen Interessen mit dem Allgemeininteresse der Gesellschaft, das Aufzeigen der Konflikte zwischen Außenhandel und Binnenhandel, zwischen Gegenwarts- und Zukunftsinteresse, sollte helfen, eine bessere Allokation der Ressourcen in langer Sicht zu gewährleisten.

Obwohl eine präzise Definition der Präferenzen und Werte in einer Gesellschaft in bezug auf die „Qualität des Lebens“ ein höchst schwieriges (oder sogar fruchtloses) Unterfangen sein mag, ist es dennoch ziemlich sicher vorauszusagen, daß für eine Wirtschaftspolitik, die mehr Bedeutung auf die qualitativen Aspekte des Wachstums und des Handels legt, zwei Probleme von besonderer Bedeutung sind: das „Infrastruktur-

logical considerations, which are either essentially qualitative or, if quantitative, do not correspond to any clear theoretical framework such as that lying behind the measurement of national product". OECD, Problems of Environmental Economics, Paris 1972, S. 23.

3 OECD, Problems of Modern Society, Economic Growth, Environment and Welfare, Paris 1969 (mimeographed), S. 2.

4 a.a.O.

Problem“ und das „Umwelt-Problem“. Infrastruktur und Umwelt werden in zunehmendem Maße bedeutsam für das Wohlfahrtsempfinden der Bevölkerung. Ihre Vernachlässigung oder ihr Verlust zeigt sich indessen in keinem Indikator über Außenhandel. Dies kann zu einer ernsthaften Fehlallokation der Ressourcen führen. Ein weiteres Anliegen dieser Abhandlung besteht daher darin, die Interdependenz zwischen Handel und Struktur der Wirtschaft aufzuzeigen, im besonderen auch Hypothesen über die Beziehungen zwischen Handelsexpansion, Infrastruktur und Umwelt zu entwickeln.

Wir gehen so vor, daß zunächst einige statistische Angaben über das Wirtschaftswachstum und den Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland gemacht werden, um eine erste Antwort auf drei Fragen zu gewinnen: Welche Bedeutung hat der Außenhandel für die deutsche Wirtschaft? Wie ist die Stellung der Bundesrepublik im gesamten Welthandel und wo liegen die Besonderheiten und die entscheidenden strukturellen Probleme des deutschen Außenhandels? Dem schließt sich eine intensive, aber nicht nur empirische Analyse an über die Frage der sozialen Zusatzkosten (social costs) des Außenhandels, insbesondere der Umweltschädigung. Den allgemeinen Wirkungen einer Politik der Ausschaltung oder Verringerung der social costs für Volumen und Struktur des Außenhandels gilt das besondere Interesse. Es wird gefragt, inwieweit das rasche Wirtschaftswachstum und die spezifische Struktur der Handelsexpansion die qualitativen Lebensbedingungen in Deutschland negativ beeinflußt haben, inwieweit die Erfolge, die in den Handelsstatistiken ausgewiesen werden, zu revidieren sind, um ein realistisches Bild von der Bedeutung der Handelsexpansion für die Qualität des Lebens zu erhalten⁵. Weiterhin werden die Effizienz der traditionellen wirtschaftspolitischen Instrumente im Hinblick auf die Beseitigung struktureller Ungleichgewichte zu diskutieren und alternative Maßnahmen vorzuschlagen sein.

Auf die Vorläufigkeit der Überlegungen zu Fragen der „Qualität des Lebens“ und von Vorschlägen zu ihrer Verbes-

5 Denn während die Käufer eines Produkts den Marktpreis an die Produzenten zahlen, erhalten jene, die Opfer der negativen externen Effekte des Handels und der Produktion von Handelsgütern sind, im allgemeinen keine Kompensation für die Minderung ihrer Wohlfahrt.

serung sei vorweg hingewiesen: das Fehlen von Daten und Modellen, Schwierigkeiten in der Aggregation und Korrelation, Vorläufigkeit in der Auswahl relevanter Indikatoren usw. sind Gründe hierfür.

Dennoch sind wir der Meinung, daß selbst nichtumfassende empirische Untersuchungen und daraus sich ergebende Feststellungen wichtig sind, unter Umständen wichtiger als rigorose aber abstrakte Argumente auf Basis der traditionellen Wohlfahrtsökonomie, deren Annahmen zu restriktiv sind, um je erfüllt zu sein.

II. Wirtschaftswachstum und Handelsexpansion

1. Nach den USA ist die Bundesrepublik Deutschland die zweitgrößte Handelsnation der Welt. Der Export an Waren und Diensten stieg von 8,3 Milliarden DM im Jahre 1950 auf rd. 149 Milliarden DM im Jahre 1972, während der Import von 11,3 Milliarden auf 128,7 Milliarden DM in der gleichen Periode anstieg. Dieses rasche Wachstum des Handels führte zu einem steigenden Anteil der Bundesrepublik am gesamten Weltexport und zwar von 3,6% 1950 auf 12,6% 1972. Die Tabellen 1, 2 und 3 geben einen ersten Überblick über die Dynamik des deutschen Wirtschaftswachstums und der deutschen Handelsexpansion in der Nachkriegsperiode.

Die wachsende Bedeutung Deutschlands im gesamten Welthandel in der Nachkriegsperiode ging einher mit einem wachsenden Anteil des Außenhandels am Bruttosozialprodukt der Bundesrepublik. Der Export an Gütern und Diensten am BSP zu laufenden Preisen stieg von 11,3 % im Jahre 1950 auf rd. 23% im Jahre 1968 und blieb auch danach auf diesem Niveau. Mißt man dagegen die Export-Quote am BSP auf Basis der Preise von 1962, so ist eine stetige Zunahme festzustellen, von 10,7% 1950 auf 28,6% 1972. Die Entwicklung dieser beiden Quoten findet sich in der Tabelle 4.

Ganz allgemein gesehen, zeigen die genannten statistischen Angaben die große Bedeutung des Außenhandels für die deutsche Wirtschaft, sowohl im Hinblick auf deren säkulares Wachstum, als auch ihre konjunkturellen Fluktuationen. Ein Programm zur Bestimmung und zur Verbesserung der „Qualität des Lebens“ der deutschen Bevölkerung erfordert daher notwendigerweise

Tab. 1 Bruttosozialprodukt (BSP), Exporte und Importe von Waren und Diensten der BRD, 1950–1972

Jahr	BSP	Exp.	Imp.	Exp. %/ Imp.	BSP	Exp.	Imp.	Exp. %/ Imp.
	(laufende Preise)				(Preise von 1962)			
1950	98,10	11,16	12,51	– 1,35	143,60	15,50	11,47	+ 4,03
1951	120,00	18,51	16,39	+ 2,12	158,60	21,03	12,31	+ 8,72
1952	137,00	21,84	18,71	+ 3,13	172,70	23,73	15,32	+ 8,41
1953	147,70	25,08	19,88	+ 5,20	186,90	27,55	18,23	+ 9,32
1954	158,60	30,47	25,49	+ 4,98	200,80	34,15	24,06	+ 10,09
1955	181,40	36,23	32,30	+ 3,93	224,90	39,87	30,15	+ 9,72
1956	200,50	43,57	37,11	+ 6,46	241,30	45,95	34,05	+ 11,90
1957	218,50	51,86	43,32	+ 8,54	255,00	53,30	39,28	+ 14,02
1958	234,30	53,46	44,81	+ 8,65	264,50	55,88	43,69	+ 12,19
1959	254,90	60,24	51,11	+ 9,13	283,80	62,93	50,80	+ 12,13
1960	284,70	69,48	61,10	+ 8,38	309,40	71,14	59,84	+ 11,30
1960	302,30	62,67	55,28	+ 7,39	328,40	64,11	53,79	+ 10,32
1961	332,60	65,16	58,62	+ 6,54	346,20	65,97	58,17	+ 7,88
1962	360,10	68,37	64,71	+ 3,66	360,10	68,37	64,71	+ 3,66
1963	384,00	74,49	69,40	+ 5,09	372,50	74,00	69,36	+ 4,64
1964	420,90	82,91	77,89	+ 5,02	397,30	81,82	77,28	+ 4,54
1965	460,40	90,87	91,41	– 0,54	419,50	87,93	88,29	– 0,36
1966	490,70	102,29	95,84	+ 6,45	431,70	97,36	90,61	+ 6,75
1967	495,50	110,12	94,20	+ 15,92	430,80	105,25	89,35	+ 15,90
1968	540,00	123,83	106,22	+ 17,61	462,30	119,40	102,46	+ 16,94
1969	605,20	141,85	127,06	+ 14,79	500,40	134,45	119,81	+ 14,64
1970	685,60	158,58	147,41	+ 11,17	529,40	146,51	138,83	+ 7,68
1971	758,80	173,10	162,90	+ 10,20	544,30	155,86	152,34	+ 3,52
1972	828,50	188,30	175,00	+ 13,30	–	–	–	–

Quelle: Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates (JG), S. 212–213.

Bemerkungen: Definition nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung; 1950–1960 ohne Saarland und Berlin

die Analyse und die Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Anders ausgedrückt: eine Politik zur Verbesserung der Lebensqualität wird in einem besonderen Maße beeinflusst von den bestehenden außenwirtschaftlichen Beziehungen; sie wird, umgekehrt, diese Beziehungen zu beeinflussen haben, um erfolgreich zu sein.

Eine nähere Betrachtung des Volumens der deutschen Exporte und Importe zeigt das Übergewicht zugunsten der Ex-

Tab. 2 Entwicklung des Warenhandels der BRD, 1956-1972, Gesamt-
handel und Handel pro Kopf der Bevölkerung (lfd. Preise)

Jahr	Imp.	Exp.	Exp. % Imp.	Import pro Kopf	Export pro Kopf
	(in Millionen DM)			(in DM)	
1956	27.964	30.861	+ 2.897	528	582
1957	31.697	35.968	+ 4.271	591	670
1958	31.133	36.998	+ 5.865	573	681
1959	35.823	41.184	+ 5.361	653	750
1960	42.723	47.946	+ 5.223	771	865
1961	44.363	50.978	+ 6.615	790	907
1962	49.498	52.975	+ 3.476	869	930
1963	52.277	58.310	+ 6.032	908	1.013
1964	58.839	64.920	+ 6.081	1.010	1.114
1965	70.448	71.651	+ 1.203	1.194	1.214
1966	72.670	80.628	+ 7.958	1.219	1.352
1967	70.183	87.045	+ 16.862	1.172	1.454
1968	81.179	99.551	+ 18.372	1.349	1.654
1969	97.972	113.557	+ 15.584	1.610	1.866
1970	109.606	125.276	+ 15.670	1.807	2.066
1971	120.119	136.011	+ 15.892	1.979	2.241
1972	128.744	149.022	+ 20.278	—	—
1973 (Jan.—Juni)	72.600	85.400	+ 12.870	—	—

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1972, S. 285.

Bemerkung: Entsprechend der Handelsstatistik, nur Spezialhandel.

Tab. 3 Anteil der BRD am gesamten Weltexport, 1950--1971 (in %)

1950	1955	1959	1960	1961	1962	1963	1964
3,6	7,3	9,6	10,0	10,7	10,6	10,8	10,7
1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	
10,9	11,1	11,5	11,7	11,8	12,3	12,6	

Quelle: Statistisches Jahrbuch, versch. Jahrgänge.

Bemerkung: Weltexport ohne Sozialistische Länder.

Tab. 4 Anteil der Exporte am Bruttosozialprodukt der BRD, 1950–1971

Jahr	Exportquote (in laufenden Preisen)	Exportquote (in Preisen von 1962)
1950	11,3	10,7
1951	15,4	13,2
1952	15,9	13,7
1953	16,8	14,7
1954	19,8	17,0
1955	19,9	17,7
1956	21,7	19,0
1957	23,7	20,9
1958	22,8	21,1
1959	23,6	22,1
1960	24,4	22,9
1960	20,7	19,5
1961	19,6	19,0
1962	19,0	19,0
1963	19,3	19,8
1964	19,7	20,5
1965	19,7	20,9
1966	20,8	22,5
1967	22,2	24,4
1968	22,9	26,0
1969	23,4	26,8
1970	23,1	27,6
1971	22,8	28,6
1972	22,7	—

Quelle: Statistisches Jahrbuch, versch. Jahrgänge.

Bemerkung: Berechnet nach dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung: Export von Gütern und Diensten: 1950, 1960 ohne Saarland und Berlin.

porte. Seit 1952 ist ein großer und zunehmender Exportüberschuß in der Handelsbilanz feststellbar. Summierte man diesen Überschuß über die Periode 1952 bis 1972, so ergäbe sich ein Volumen von insgesamt 164 Milliarden DM, oder 7,8 Milliarden DM im Jahresdurchschnitt. Die Zunahme des Exportüberschusses ist indes nicht stetig verlaufen, vielmehr können verschiedene Perioden unterschieden werden. Die erste Periode (zwischen 1953 und 1956) zeigt eine relativ stabilen Überschuß von rd. 2,5 Milliarden DM pro Jahr, der 1957 auf über 4 Milliarden ansteigt und bis 1964 weiter zunimmt und mehr als 6 Milliarden DM erreicht. Das Jahr 1965 dagegen bringt

einen spektakulären Wandel, der Exportüberschuß sinkt auf 1,2 Milliarden DM, weil die Importe mehr als zweimal so schnell expandierten wie die Exporte. Nach dieser außergewöhnlichen Abweichung vom Trend beginnt in der zweiten Hälfte 1966 die dritte Periode, der Exportüberschuß erreicht ein Niveau von 16,8 Milliarden DM im Jahre 1967; er bleibt auf diesem hohen Niveau in den darauf folgenden Jahren und erreicht 1972 eine Höhe von mehr als 20 Milliarden DM. Für das Jahr 1973 wird ein Überschuss von 28 Milliarden DM erwartet. Die Entwicklung der deutschen Handelsbilanz und die der an-

Tab. 5 Entwicklung wichtiger Posten der Zahlungsbilanz der BRD, 1950–1972
(in Millionen DM, + = Überschuß, – = Defizit)

Jahr	Handelsbilanz	Transferbilanz	Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs	Devisenbilanz
1950	– 3.013	+ 2.065	+ 458	– 564
1951	– 149	+ 1.529	– 149	+ 2.038
1952	+ 706	+ 160	– 447	+ 2.900
1953	+ 2.516	– 461	– 398	+ 3.646
1954	+ 2.698	– 474	– 518	+ 2.971
1955	+ 1.245	– 834	– 381	+ 1.851
1956	+ 2.897	– 1.221	– 455	+ 5.010
1957	+ 4.083	– 1.882	– 440	+ 5.122
1958	+ 4.954	– 2.000	– 1.457	+ 3.444
1959	+ 5.361	– 3.279	– 3.739	– 1.692
1960	+ 5.223	– 3.488	– 171	+ 8.019
1961	+ 6.615	– 4.430	– 4.203	– 2.297
1962	+ 3.477	– 5.210	– 353	– 877
1963	+ 6.032	– 5.095	+ 1.546	+ 2.740
1964	+ 6.081	– 5.311	– 1.034	+ 435
1965	+ 1.203	– 6.377	+ 957	– 1.283
1966	+ 7.958	– 6.295	– 762	+ 1.952
1967	+ 16.862	– 6.422	– 3.180	– 140
1968	+ 18.372	– 7.312	– 11.411	+ 7.009
1969	+ 15.584	– 8.650	– 23.080	– 14.361
1970	+ 15.670	– 9.359	– 2.879	+ 22.650
1971	+ 15.892	– 10.852	+ 6.536	+ 10.989
1972	+ 20.278	– 13.297	+ 13.012	+ 15.194

Quelle: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, 25, 1973, S. 70

deren internationalen Transaktionen ist in Tabelle 5 zusammengestellt.

Es zeigt sich, daß nicht nur die Handelsbilanz in einem besonderen Maße ungleichgewichtig war und ist: insbesondere nahm die Entwicklung der Bilanz der Gold- und Devisenbestände einen dramatischen Verlauf. Während die Gesamtbestände im Jahre 1952 gerade die 3 Milliarden-Grenze überschritten hatten, erreichten sie Ende 1970 rund 51,8 Milliarden, im Mai 1973 standen sie bei 91,3 Milliarden DM. Eine nennenswerte Abnahme der ausländischen Devisenbestände läßt sich nur für die Jahre der Aufwertung der DM, d. h. für 1961 und 1969 feststellen, während die Abnahme nach dem internationalen realignment der Wechselkurse vom Dezember 1971 nur sehr bescheiden war (Sept. 1971: 65,1 Milliarden DM, Dezember 1971: 62,2 Milliarden DM)⁶. Wie der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ für das Jahr 1968 feststellte, gibt es, im Vergleich zum Handelsvolumen, kein anderes Land, das sich solch große Bestände an nicht-produktivem Kapital leistet⁷. Diese Aussage gilt unveränderlich auch für das Jahr 1973.

Wie das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8. Juni 1967 fordert, haben „Bund und Länder. . . bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur (1) Stabilität des Preisniveaus, zu einem (2) hohen Beschäftigungsstand und (3) außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei (4) stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen. . .“ In den Wirtschaftsprojektionen von 1967 ist das Ziel „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ wie folgt definiert worden: Es ist erreicht, wenn der „Außenbeitrag“, d. h. der Überschuss der Exporte über die Importe von Waren und Diensten zum BSP, die 1%-Grenze nicht über-

6 Cf. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 25, 1973, S. 74⁺.

7 „Kein anderes großes Welthandelsland leistet sich im Verhältnis zu seinem Handelsvolumen derart hohe Bestände an vergleichsweise unrentabel angelegtem Volksvermögen“, in: Jahresgutachten des Sachverständigenrats, 1968/69, Punkt 95.

schreitet⁸. Das so definierte außenwirtschaftliche Gleichgewicht ist in der Bundesrepublik Deutschland in der Nachkriegszeit nicht erreicht worden, mit Ausnahme der Jahre 1962, 1965 und 1971. Was die Sache verschlimmert, ist, daß gerade diese Definition eines Zieles der Wirtschaftspolitik in Frage zu stellen sein mag; es ist gedacht, die voraussichtlichen finanziellen Verpflichtungen in der Zukunft zu garantieren, gibt damit aber auch eine Art von Alibi für einen anhaltenden Überschuß in der Handelsbilanz. Sie berücksichtigt nicht, daß die großen Devisenbestände einen negativen Außenbeitrag notwendig machen könnten. Weiterhin ist es gerade die Struktur der Zahlungsbilanz, die von Bedeutung ist. In der neueren Diskussion ist das „Grundbilanz-Konzept“ betont worden, wonach ein Gleichgewicht dann erreicht ist, wenn der sogenannte Außenbeitrag gleich ist der Summe des Saldos der Übertragungen und des Saldos im langfristigen Kapitalverkehr⁹.

Jedoch auch in diesem Falle können kurzfristige Kapitalbewegungen zu einer außerordentlichen Zunahme der Devisenreserven führen.

Allgemein gesagt, ist der anhaltende Überschuß in der Handelsbilanz das auffallendste Kennzeichen der ungleichgewichtigen Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanz. Bevor auf die Gründe für diesen Überschuß eingegangen wird, sollen einige weitere Details über die internationale Verflechtung der deutschen Wirtschaft gegeben werden.

2. In der *Warenstruktur* der deutschen Exporte ist der hohe Anteil der Investitionsgüterindustrie auffallend, der im Jahre 1972 rd. 56% ausmachte, bei leicht ansteigendem Trend (52% 1960). In diesem Faktum liegt eine der Erklärungen für die rasche Expansion der 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%

8 Später wurde diese Zahl auf 1,5% erhöht.

9 Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft über Grundfragen der Stabilitätspolitik, 10. April 1973.

der deutschen Exporte. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der landwirtschaftlichen Produkte an den Exporten ständig zurückgegangen und beträgt nunmehr 3,6%, der Anteil der Rohstoffexporte beträgt 2,3%.

Auf der Importseite ergibt sich ein höchst unterschiedliches Bild, obwohl die Struktur der Importe weit weniger kopflastig ist als im Falle Japans. Die Produkte der Investitionsgüterindustrie erreichen nur 23,4% gegenüber 56% auf der Exportseite; dieser Anteil hat seit 1960 indes rasch zugenommen, als er lediglich 11% ausmachte. Industrielle Fertigprodukte erreichen insgesamt gesehen einen Anteil von 50%. Der Import an Rohstoffen hat volumenmäßig ständig an Bedeutung gewonnen; er stieg von 3,3 Milliarden DM im Jahre 1950 auf 15,8 Milliarden im Jahre 1971 an, obwohl sein Anteil an den Gesamtimporten in dieser Periode von 29,6% (1950) auf 13,4% (1971) zurückging. Der Anteil der landwirtschaftlichen Produkte an den Gesamtimporten steht jetzt bei 19% und ist damit seit 1960 (26,3%) leicht zurückgegangen.

Auf der Basis des Internationalen Warenverzeichnisses für den Außenhandel (CST), kommen die Unterschiede in der Warenstruktur zwischen deutschen Exporten und Importen klar zu Ausdruck, wie sich aus Tabelle 6 ersehen läßt.

Tab. 6 Exporte und Importe nach Teilen des Internationalen Warenverzeichnisses für den Außenhandel, 1971

CST-Teil	Exporte (in %)	Importe (in %)
0 + 1	3,2	16,3
2 + 4	2,6	11,6
3	3,0	10,2
5	11,6	6,3
6 + 8	30,6	32,1
7	47,3	19,5
9	1,6	4,1

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1972, S. 301.

Um diesen kurzen Überblick über die Struktur der deutschen internationalen Wirtschaftsbeziehungen noch ein wenig weiter

zu führen, haben wir in der folgenden Tabelle 7 die absoluten Überschüsse bzw. Defizite der wichtigsten Warengruppen zusammengestellt, wie sie sich aus der Produktionsstatistik für die Periode 1960 bis 1971 ergeben.

Weiter unten wird die Bedeutung der Strukturunterschiede zwischen den deutschen Exporten und Importen für die Erklärung der anhaltenden Überschüsse in der Handelsbilanz ausführlicher diskutiert werden. Die relativ niedrige Elastizität der Nachfrage beim Großteil der Importe einerseits, die relativ hohe Elastizität der Nachfrage bei dem größten Teil der Exporte, ebenso wie die technischen Möglichkeiten der Spezialisierung im Bereich der verarbeitenden Industrie, die die deutschen Exporte dominiert, andererseits, liefern einen Schlüssel für das Verständnis der Schwächen der Wechselkurspolitik.

3. Nicht nur das Gesamtvolumen und die Warenstruktur, sondern auch die *regionale Handelsstruktur* demonstriert die äußerst ungleichgewichtige Situation im deutschen Außenhandel. Wenn man zunächst die allgemeine Gruppierung der Handelspartner in Industrieländer (IL), Entwicklungsländer (EL) und Sozialistische Länder (SL) betrachtet, so ergibt sich folgendes Bild: rd. 83,5% der deutschen Exporte (1971) fließen in die IL, rd. 12% in die EL, 4,5% in die SL. Auf der Importseite betragen die entsprechenden Zahlen 80%, 16% und 4%. Dies bedeutet, daß es, abgesehen von der außerordentlich hohen Abhängigkeit von den IL, einen großen Überschuß der Exporte im Handel mit den IL gibt (15,7 Milliarden DM), daß es andererseits ein Defizit im Handel mit den EL (2,8 Milliarden DM) und einen Überschuß (von rd. 1 Milliarde DM) mit den SL gibt. Seit 1968 sind diese regionalen Ungleichgewichte etwa konstant geblieben, eine Tendenz zu einem stärkeren Ausgleich ist nicht feststellbar.

Betrachtet man diese Handelsstruktur auf der Ebene der regionalen Gruppierungen, so zeigt es sich, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bei weitem der größte Abnehmer und Lieferant ist, nahezu 50% aller deutschen Exporte fließen in diese Region, bei weiterhin zunehmendem Trend. Der Export- und Importhandel mit den EWG-Ländern ist in einem erstaunlichen Maße ausgeglichen. Dies ist nicht der Fall im EFTA-Handel, wo Deutschland seit langem hohe und weiterhin zunehmende Überschüsse erzielt; die Integration mit den EWG-Ländern und die

Tab. 7 Überschuf und Defizit im deutschen Handel, wichtigste Warengruppen, 1960-1971
(in Millionen DM)

Jahr	inges.	Bergbauliche Erzeugnisse	Grundstoffe u. Produktions- güter	Investitions- güter	Verbrauchsgüter	Nahrungs- u. Genufsmittel	Erzeugnisse d. Land-, Forst- wirt. u. Fischerei
1960	+ 5.223	- 2.213	+ 1.661	+ 20.223	+ 95	- 2.772	- 10.557
1961	+ 6.615	- 2.339	+ 2.482	+ 21.421	- 296	- 2.999	- 10.436
1962	+ 3.476	- 2.224	+ 1.492	+ 21.895	- 481	- 3.753	- 11.516
1963	+ 6.032	- 2.394	+ 1.745	+ 24.957	- 357	- 3.782	- 10.446
1964	+ 6.081	- 3.654	+ 564	+ 27.123	- 379	- 3.811	- 11.592
1965	+ 1.203	- 4.138	+ 367	+ 27.794	- 1.500	- 4.741	- 13.153
1966	+ 7.958	- 4.530	+ 2.795	+ 31.569	- 1.302	- 5.047	- 13.403
1967	+ 16.862	- 5.150	+ 5.407	+ 34.387	- 787	- 4.354	- 12.260
1968	+ 18.372	- 6.296	+ 3.337	+ 39.435	+ 123	- 4.630	- 12.292
1969	+ 15.584	- 7.008	+ 694	+ 43.094	+ 540	- 5.176	- 13.531
1970	+ 15.670	- 7.400	+ 985	+ 43.883	+ 1.238	- 6.032	- 13.175
1971	+ 15.892	- 8.535	+ 2.798	+ 47.267	+ 2.759	- 6.225	- 14.040

Quelle: Jahresgutachten 1972, S. 253ff.

Desintegration mit den EFTA-Ländern ist besonders ausgeprägt im Bereich des Importhandels. Dieser Trend dürfte nach Bildung der erweiterten EWG (im Jahre 1973) zunehmen.

Die Handelsverflechtung zwischen der BRD und einigen Industrieländern hat sich weiter intensiviert, sowohl absolut wie relativ gesehen. Rd. 50% der deutschen Exporte sind auf 5 westliche Industrieländer konzentriert (in der Reihenfolge: Frankreich, Holland, USA, Belgien-Luxemburg, Italien), während die Konzentration auf der Importseite noch ausgeprägter ist: rund 57% der Importe kommen aus diesen 5 Ländern (in einer etwas veränderten Reihenfolge). Es dürfte klar sein, daß diese starke Konzentration im deutschen Außenhandel höchst problematisch ist, besonders vom Gesichtspunkt der konjunkturellen Stabilisierung der Wirtschaft. Vergleicht man die Schwankungen in der Wachstumsrate des Sozialprodukts der westlichen Industrieländer mit dem Wachstum der deutschen Exporte, so zeigt sich eine starke Korrelation, mit Ausnahme der Periode nach der ersten DM-Aufwertung von 1961.

4. Um unseren kurzen Überblick über die Struktur des deutschen Außenhandels zu vervollständigen, soll zum Schluß die Handelsabhängigkeit der verschiedenen *Industriezweige* betrachtet werden. Eine Berechnung der Export- bzw. Importquoten im Bereich der verarbeitenden Industrie für die Periode von 1960 – 1970 findet sich in den Tabellen 8 und 9. Diese Tabellen enthalten ebenfalls eine Projektion für das Jahr 1972 und eine Prognose für die Jahre 1977 bzw. 1985.

Die Tabellen zeigen eine recht eindeutige Zunahme der Export- und Importquoten: Die durchschnittliche Exportquote der verarbeitenden Industrie¹⁰ stieg von 15% im Jahre 1960 auf 19% im Jahre 1970, während die Importquote von 12% auf 18% anstieg. Eine sehr rasche Zunahme der Exportquote liegt vor bei der Chemischen Industrie (von 23 auf 31%), der Papierindustrie und der Maschinenbauindustrie. Auf der Importseite ist eine überdurchschnittliche Zunahme der Importquote fest-

¹⁰ Diese Quote über die Integration verschiedener Industrien in den Welthandel enthält nicht die indirekten Exporte, die die entsprechende Quote erheblich erhöhen würden. Siehe R. Stäglin, Direkte und indirekte Exportabhängigkeit der Industrie der Bundesrepublik, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, 20, 1969.

Tab. 8 Exportquoten der Industrie nach Hauptbeteiligten Gruppen 1960–1985
 Auslandsumsätze in Prozent der Gesamtumsätze zu laufenden Preisen
 (Grundzahlen in DM)

Bundesrepublik Deutschland	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1972*	1977	1985
1.00 Grundstoffe u. Produktionsgüter	15	15	15	16	15	16	18	20	19	19	19	21	25	33
1.01 Steine und Erden	3	4	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	5
1.02 Eisenschaffende Ind.	20	21	21	22	20	23	24	30	24	24	24	28	32	39
1.03 Eisen-, Stahl- und Temperiess.				8	7	8	9	11	11	10	11	13	15	20
1.04 Ziehereien u. Kaltwalzwerke	16	16	15	15	14	14	16	19	16	15	16	17	17	18
1.05 Ne-Metallindustrie	11	11	13	(16)	14	16	22	22	18	14	16	18	22	29
1.06 Chemie	(23	23	23	25)	25	25	27	29	31	31	31	32	40	54
1.07 Mineralölverarbeitung				4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1.08 Kautschuk- u. Asbestverarbgt.	12	11	11	12	12	12	13	15	18	17	16	18	23	33
1.09 Sägewerke und Holzverarbgt.	5	5	5	5	6	6	6	7	8	7	6	8	9	13
1.10 Zellstoff- u. Papierherzeugung				8	8	8	9	10	11	13	13	15	19	27
2.00 Investitionsgüter	25	24	24	25	25	25	27	30	32	31	29	32	37	44
2.01 Stahlbau einschl. Waggonbau	11	11	11	11	10	11	10	13	15	13	10	12	12	12
2.02 Maschinenbau	29	30	30	32	32	30	34	38	40	38	36	40	44	50
2.03 Büromaschinenbau														
2.04 Fahrzeugbau	35	32	31	33	36	35	38	41	45	42	39	44	53	69
2.05 Luftfahrzeugbau	1	3	12	13	10	10	12	11	12	12	8	19	37	72
2.06 Schiffbau	62	48	42	42	40	41	39	32	46	48	36	35	32	27
2.07 Elektrotechnik	18	18	17	18	18	19	20	22	23	22	22	24	27	32
2.08 Feinmechanik und Optik	36	34	34	34	33	33	34	36	38	37	37	37	38	40
2.09 Eisen-Blech-Metallwaren	15	14	15	15	15	16	18	18	18	18	17	19	21	25
2.10 Stahlverformung	10	10	10	10	10	10	11	14	12	11	11	13	14	17

Fortsetzung Tab. 8

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1972*	1977	1985
3.00 Verbrauchsgüter	7	7	7	7	8	8	8	9	10	11	10	11	14	19
3.01 Feinkeramik	24	23	24	26	26	26	29	31	32	33	31	36	41	47
3.02 Glaserzeugung u. Verarbtg.	15	15	15	15	14	13	14	15	16	17	16	16	16	18
3.03 Holzverarbeitung	4	4	4	4	5	4	5	5	7	8	7	7	10	16
3.04 Musikinstr. u. Spielwaren	31	28	27	27	27	26	26	29	29	28	28	28	26	25
3.05 Papier- u. Pappeverarbtg.					5	4	5	6	7	7	7	9	14	22
3.06 Druckerei u. Vervielfältigung	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	5	9
3.07 Kunststoffverarbtg.	11	11	11	12	12	11	12	12	14	14	13	13	15	20
3.08 Ledererzeugung u. Verarbtg.					9	9	10	12	10	11	10	11	12	14
3.09 Textilindustrie	8	8	8	8	9	9	10	11	12	13	14	15	19	27
3.10 Bekleidung	3	2	2	3	3	3	4	4	5	5	5	6	9	17
4.00 Nahrungs- u. Genußmittel	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	7
5.00 Verarbeitende Ind. insges.	15	15	15	15	16	16	17	19	20	20	19	21	25	32
6.00 Bergbau	(20	20	20	20	20	21	21	21	22	20	20)	21	21	20
7.00 Industrie Total	15	15	15	16	16	16	17	19	20	20	19	21	25	32

1972* Berechneter Trendwert, Basis der Projektion, Angaben in Klammern = Prognos-Schätzung oder statistisch nicht gesicherte Werte.

Quelle: Prognos AG, Basel 1973

Tab. 9 Importquoten der Industrie nach Hauptbeteiligten Gruppen 1960—1985
Einfuhr in Prozent der Inlandsversorgung zu laufenden Preisen
(Grundzahlen in DM)

Bundesrepublik Deutschland	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1972*	1977	1985
1.00 Grundstoffe und Produktionsgüter	15	14	15	15	16	17	18	18	20	21	21	22	27	36
1.01 Steine u. Erden	9	8	7	8	8	8	6	9	10	10	9	10	11	13
1.02 Eisenschaffende Ind.	13	12	15	15	16	16	16	17	21	20	20	23	29	41
1.03 Eisen-, Stahl- u. Tempergiess.	(2	3	3)	2	2	2	2	2	3	3	3	3	4	5
1.04 Ziehereien u. Kaltwalzwerke	41	39	39	(43)	42	45	46	48	49	49	47	50	54	59
1.05 NE-Metallindustrie	12	11	11	12	13	15	15	15	17	18	19	20	26	39
1.06 Chemie					12	10	10	11	12	12	12	12	15	20
1.07 Mineralölverarbeitung					10	12	13	13	13	14	15	17	24	40
1.08 Kautschuk u. Asbestverarbgt.	27	26	26	26	27	28	26	24	25	26	27	25	25	24
1.09 Sägewerke u. Holzbearbtg.					33	34	34	33	37	39	39	41	40	58
1.10 Zellstoff u. Papiererzeugung														
2.00 Investitionsgüter	7	7	8	8	9	10	11	11	13	13	15	16	23	35
2.01 Stahlbau einschl. Waggonbau	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	6	11
2.02 Maschinenbau	11	12	12	12	13	14	14	15	17	18	20	20	25	37
2.03 Büromaschinenbau														
2.04 Fahrzeugbau	5	5	7	6	7	9	12	13	14	14	16	20	32	55
2.05 Luftfahrzeugbau	60	51	50	37	41	52	57	49	50	40	45	45	50	65
2.06 Schiffbau	7	4	5	6	4	11	10	10	12	21	24	26	40	68
2.07 Elektronik	5	6	6	6	7	8	9	9	11	12	13	14	19	28
2.08 Feinmechanik u. Optik	12	13	14	14	16	17	20	21	23	23	24	26	34	47
2.09 Eisen- Blech- Metallwaren	3	4	5	5	6	6	7	7	8	8	9	10	14	23
2.10 Stahlverformung	2	2	3	3	3	3	3	4	4	4	5	5	7	13

Fortsetzung Tab. 9

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1972*1977	1985	
3.00 Verbrauchsgüter	9	9	10	10	11	12	13	12	14	15	15	17	21	30
3.01 Feinkeramik	5	6	7	8	9	12	13	13	15	16	17	21	31	51
3.02 Glaserzeugung u. Verarbeitung	5	6	6	7	8	10	10	10	12	13	14	16	23	36
3.03 Holzverarbeitung	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	6	6	7	8
3.04 Musikinstr. u. Spielwaren	19	20	23	24	27	30	32	30	34	36	36	39	47	59
3.05 Papier- u. Pappeverarbgt.					3	3	3	3	4	4	5	5	7	12
3.06 Druckerei u. Vervielfältigung	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	5	6
3.07 Kunststoffverarbeitung	3	3	6	4	4	5	6	9	10	11	11	12	17	27
3.08 Ledererzeugung u. Verarbgt.	(11	13	11	12)	12	14	17	16	21	23	22	30	41	62
3.09 Textilindustrie	16	16	17	18	18	20	21	19	21	23	24	25	30	39
3.10 Bekleidung	4	5	6	7	7	9	10	9	11	14	15	17	26	43
4.00 Nahrungs- u. Genußmittel	9	9	10	10	9	11	11	10	11	12	12	12	14	18
5.00. Verarbeitende Ind. insges.	10	10	11	11	12	13	13	13	15	16	16	18	23	32
6.00 Bergbau	(34	36	35	35	41	44	46	50	54	54	52)	60	70	82
7.00 Industrie Total	12	11	12	12	13	14	15	15	17	17	18	19	24	34

Quelle: wie Tabelle 8

stellbar im Bereich der eisenschaffenden Industrie, der Kautschuk- und Asbestverarbeitung, im Maschinenbau, im Fahrzeugbau, im Schiffbau, in der Elektrotechnik und Optik, sowie bei der Feinkeramik, bei Musikinstrumenten und bei Bekleidung. Die statistischen Angaben in den Tabellen 8 und 9 enthalten leider nicht die Entwicklung der letzten beiden Jahre, in denen in einer Reihe von Industriezweigen ein dramatischer Wandel stattfand: Die Exportquote der Investitionsgüterindustrie sprang von 29% im Jahre 1970 auf rd. 42% im Jahre 1973, die der Verbrauchsgüterindustrie stieg von 10% auf 17%; die Exportquote der verarbeitenden Industrie insgesamt stieg von 19% auf 31% an. Mit diesen raschen Entwicklungen in der jüngsten Zeit wurden die langfristigen Prognosen für das Jahr 1977 bzw. 1985 zu einem Großteil bereits überschritten.

5. Die Entwicklung des deutschen *Kapitalverkehrs* mit dem Ausland in der Nachkriegszeit verlief nicht so spektakulär wie im Falle des Warenhandels. Nach 1951 ergab sich ein wachsender Überschuß in der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs, der 1959 und 1961 seinen jeweiligen Höhepunkt erreichte; 1963 trat dann zum ersten Mal ein Netto-Import an langfristigem Kapital ein, was sich auch im Jahre 1965 und zwischen 1971 und 1972 wiederholte. In den dazwischen liegenden Jahren und insbesondere im Gefolge der Rezessionsperiode 1966/1977 erfolgte ein umfangreicher Export an langfristigem Kapital, der von 3,8 Milliarden DM 1967 auf 11,4 Milliarden 1968 und mehr als 23 Milliarden DM 1969 anstieg. Die Gesamtbilanz des Kapitalverkehrs zeigt hingegen keinen stetigen Trend, da die kurzfristigen Kapitalbewegungen ihren eigenen Gesetzen gehorchen, Überschuß und Defizit folgen einander in unregelmäßiger Weise. Im Gegensatz dazu entwickelte sich die Bilanz der Übertragungen kontinuierlich; der Überschuß stieg von 450 Millionen DM im Jahre 1953 auf 13,3 Milliarden DM im Jahre 1972.

III. Ursachen und Probleme der Handelsexpansion

In Kapitel II wurden die allgemeine Entwicklung der internationalen Verflechtung der BRD dargestellt und die strukturellen Ungleichgewichte im Handel aufgezeigt. Insoweit als diese die

verschiedenen Krisen im internationalen System mitverursacht haben, kann man folgern, daß, solange sie weiter bestehen, die Sequenz der Störungen des internationalen Systems noch nicht beendet ist. Der Warenhandel und Kapitalverkehr der BRD bieten ein Beispiel für den Fall kumulativ zunehmender 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 industriellem Binnenmarktpotential, begünstigt das Wachstum einer außenorientierten Produktionsstruktur und die kontinuierliche Herausbildung von dynamischen Handelsvorteilen¹¹. 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.

Im Zentrum der Überlegungen des Ökonomen steht das Optimum wirtschaftlicher Größen – zumindest sollte dies so sein. Das optimale Handelsvolumen wäre das gerade richtige Volumen, ein Zuviel oder ein Zuwenig wäre zu vermeiden. Obwohl dieses Konzept schlicht aber überzeugend klingt, ist es äußerst schwierig oder unmöglich, das optimale Handelsvolumen praktisch zu bestimmen: das Wissen über die Produktionsfunktionen und die Präferenzstrukturen ist unzureichend, die Mechanismen zur Übertragung sozialer Präferenzen in ökonomisches und politisches Handeln sind nicht leistungsfähig. Dennoch sollte die Forderung nach einem *optimalen* Handelsvolumen, als Ziel der Wirtschaftspolitik und als handelspolitische Strategie, der gegenwärtig die Geschäftsleute, Ökonomen und Politiker beherrschenden, zutiefst merkantilistischen Einstellung zu Handel und Handelspolitik entgegengestellt werden. Der Schritt von der Maximum- zur Optimum-Vorstellung könnte die Einsicht zur Folge haben, daß der Anteil des Außenhandels am Sozialprodukt zu groß und seine Struktur zu verändern ist¹².

In der Bundesrepublik ist der hohe Anteil des Handels am Sozialprodukt nur selten kritisiert worden, doch sind viele The-

11 H. Körner, Dynamische Aspekte der außenwirtschaftlichen Absicherung, Göttingen 1970, S. 65.

12 E. J. Mishan, Technology and Growth: The Price we Pay, 3rd ed. New York, Washington 1971, S. 170.

sen vorgebracht worden, wie das Handelsmuster, insbesondere der Exportüberschuß in der Handelsbilanz zu erklären sei. Diese Diskussion ist nicht abgeschlossen. Im folgenden soll zunächst ein Resumé der wichtigsten Gedankenströme gegeben werden, die man unter drei Gesichtspunkten kategorisieren kann. Danach sollen einige neue Erklärungsthesen vorgebracht werden, die unseres Erachtens bisher vernachlässigt worden sind, oder unterbewertet wurden. An dieser Stelle kann allerdings keine umfassende Diskussion aller Implikationen erfolgen. Welche Maßnahmen ergriffen werden, um die Probleme der Handelsungleichgewichte zu lösen, hängt davon ab, wie das Ungleichgewicht erklärt wird. Es wurde bisher meist mit Preis- und Konjunkturfaktoren erklärt; die Therapie bestand dann in „Anpassungsinflation“ oder „Aufwertung“¹³. Erst in allerjüngster Zeit wird verschiedenen Strukturfaktoren ein größeres Gewicht beigemessen.

1. Internationale Preisdifferenzen und Handelsexpansion

Das Preisgefälle zwischen der BRD und ihren Handelspartnern ist am häufigsten als Ursache für die rasche Expansion des deutschen Außenhandels genannt worden. Das Argument lautet: die Bemühungen der wirtschaftspolitischen Instanzen zur Eindämmung der Inflationstendenzen seien in der BRD vergleichsweise am erfolgreichsten gewesen; Resultat sei ein Preisgefälle, das bei Wechselkursstarrheit zu einer tendenziellen Wettbewerbsüberlegenheit deutscher Exporteure auf den Auslandmärkten führe und – umgekehrt – die Wettbewerbsstellung ausländischer Importeure auf dem deutschen Markt schwäche. Gegenüber dem Fall gleicher Inflationsraten komme es daher zu einer Erhöhung des Exportwachstums und zu einer Verminderung des Importwachstums, was mit einer Tendenz zur Aktivierung der Handelsbilanz gleichzusetzen ist.

13 Die wichtigsten währungspolitischen Maßnahmen der letzten Jahre waren wie folgt:

- Aufwertung, 27.10.1969: 9,3%
- Floating, 10.5.–17.12.1971
- Realignement, 18.12.1971, Aufwertungseffekt: 5,7%
- Abwertung des Dollars, 14.2.1972: 10%
- Blockfloating, 19.3.1973 –,
- Aufwertung gegenüber dem Floating-Block: 29.6.1973; 5,5%

Ein Problem dieser Argumentation ist, daß sie die Handelsströme bestenfalls in der kurzen Frist erklären kann. Keine Wirtschaft, die derart exportorientiert ist wie die deutsche, kann im überkommenen Währungssystem der Inflation entfliehen. Alle Anstrengung zur Neutralisierung der geldvermehrenden Effekte des Export-Überschusses durch Maßnahmen der Geldpolitik können nur temporär von Erfolg sein; eine Erhöhung des Zinssatzes mag das Geldangebot auf dem Binnenmarkt verringern, wird indes die außenindizierte Geldzirkulation anheizen. Es gibt viele Beispiele in der Nachkriegsgeschichte für diesen Bumerang-Effekt einer autonomen Geldpolitik in einem System fixierter bzw. teilfixierter Wechselkurse. Das spektakulärste Beispiel war 1971, als die Devisenreserven zeitweise um mehr als 1 Milliarde DM pro Tag zunahmen.

Auch die jüngsten Erfahrungen zeigen, daß das Exportverhalten der Wirtschaft nicht allein mit dem Preisgefälle erklärt werden kann. Im Mai 1973 lagen die ausländischen Auftragsbestände in der deutschen Industrie um nahezu 50% über denen des Vorjahres, trotz der DM-Aufwertung, trotz des Floating der DM und trotz höherer Exportpreise. Die Bedeutung nicht-monetärer Wettbewerbsfaktoren nimmt zu, wie z. B. Produktqualität, Monopolstellung auf Einzelmärkten, temporäre Verknappungen, Fähigkeit zur fristgerechten Lieferung.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die These einer monokausalen Beziehung zwischen internationalen Preisdifferenzen und dem Exportüberschuß der BRD einer Kritik nicht standhält. Dies wurde durch eine Untersuchung bestätigt, die das Exportvolumen und die Exportpreise der westlichen Industrieländer miteinander vergleicht: das Exportwachstum war mehr ausgeprägt im Falle der BRD, obwohl die Exportpreise von Holland, Belgien, Frankreich usw. weniger schnell wuchsen. (Andererseits darf dieses Ergebnis nicht benutzt werden als allgemeine Erklärung, zumal die Entwicklung der italienischen und der japanischen Exporte einen Gegenbeweis liefern könnten.)

2. Phasenverschiebung im Konjunkturverlauf und Handelsexpansion

Die Phasenverschiebung im Konjunkturverlauf ist als weiterer Faktor zur Erklärung der deutschen Exportüberschüsse herangezogen worden. Diese These erhielt besondere Beachtung während und nach der Rezessionsphase 1966/67, als kompensatorische Exporte den Exportüberschuß in der deutschen Handelsbilanz zu neuen Dimensionen führte (1967: 16,8 Milliarden DM Exportüberschuß). Dieser These gemäß hätte der Exportüberschuß mit dem Wiedererwachen der Binnenkonjunktur verschwinden müssen. Der Boom kam, der Exportüberschuß blieb bestehen. Das selbe gilt für das Jahr 1971.

Ohne an dieser Stelle ins Detail gehen zu können, kann man sagen, daß während des Konjunkturverlaufs in der Nachkriegsperiode verschiedentlich Reaktionen des Exportüberschusses gemäß dieser These zu beobachten sind, d. h. ein Rückgang des Überschusses während des Booms und eine Zunahme während der Rezession, aber dieser Rhythmus wird nicht von allen Konjunkturveränderungen bestätigt. Andererseits hat sich in der Vergangenheit jedoch gezeigt, daß ein Gleichlauf von Konjunktur- und Preisbewegungen nicht gegeben war, sodaß man sehr wohl zwischen Preis- und Konjunktуреinflüssen auf die Außenhandelsentwicklung unterscheiden kann.

3. Struktur des Handels und Handelsexpansion

Es liegt nahe, zur Erklärung der chronischen Überschüsse in der deutschen Handelsbilanz die spezielle Außenhandelsstruktur, und zwar sowohl die Warenstruktur wie die Regionalstruktur des Handels heranzuziehen. Harry G. *Johnson* hat auf die Bedeutung der Einkommenselastizitäten für die Handelsbilanzentwicklung aufmerksam gemacht, in dem er nachwies, daß eine Diskrepanz zwischen der Einkommenselastizität der Nachfrage eines Landes nach Importgütern einerseits und der Einkommenselastizität der Auslandsnachfrage nach Exportgütern dieses Landes andererseits ein Handelsbilanzungleichgewicht verursachen kann¹⁴. Diese Tendenz zur Aktivierung der Handelsbilanz kann durch die Länder-

14 H. G. *Johnson*, *International Trade and Economic Growth*, Cambridge 1958.

struktur des Außenhandels verstärkt oder abgeschwächt werden. *H. S. Houthakker und S. P. Magee* haben zu zeigen versucht, daß die Länder mit den größten Exportzuwächsen (in der Zeit von 1951 bis 1966) auch die höchsten Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach ihren Exportgütern zu verzeichnen hatten, während gleichzeitig die Einkommenselastizität ihrer Nachfrage nach Importgütern deutlich unter der Einkommenselastizität der Exporte lag¹⁵. Obwohl diese Ergebnisse mit einiger Vorsicht zu betrachten sind, so erscheinen sie für die BRD sehr plausibel¹⁶.

Wie weiter oben dargelegt wurde, differiert der jeweilige Anteil der Investitionsgüter und der landwirtschaftlichen Produkte an 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 ist. 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 davon ausgehen, daß die Einkommenselastizität der Gesamtnachfrage nach Exportgütern über der Gesamtnachfrage nach Importgütern liegt. Diese strukturelle Komponente des Handels erhält zusätzliches Gewicht, wenn, wie im Falle der BRD, die wichtigsten Abnehmerländer 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. In anderen Worten: selbst wenn die wirtschaftliche Entwicklung der BRD in Übereinstimmung wäre mit Konjunktur und Preisniveau der Handelspartner, würde es zu Exportüberschüssen kommen. Eine Währungsaufwertung allein kann daher kein adäquates Mittel sein, chronische Exportüberschüsse zu beseitigen. Statt dessen, oder zusätzlich, müssen strukturpolitische Maßnahmen ergriffen werden. (Es sei erwähnt, daß struk-

15 *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.

16 *K. Henkner*, *Der Einfluß der Regional- und Warenstruktur auf die Exportentwicklung in der Bundesrepublik*, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Berlin 1966, S. 296.

turpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz mehr oder weniger unbekannt sind, selbst in speziellen Büchern über die Zahlungsbilanz¹⁷).

Untersucht man die Handelsstruktur nach den sie tragenden Industrien, so kann man differenzieren zwischen „aktiven“ und „passiven“ Export- und Importindustrien, bzw. zwischen schnell expandierenden und weniger schnell expandierenden Industrien. *Grüter* hat geschätzt, daß ungefähr 50% der deutschen Exporte von schnell expandierenden Industrien erbracht werden, während auf der Importseite nur ungefähr 30% zu dieser Gruppe gehören¹⁸. Dies wiederum bedeutet, daß die schnell expandierenden Industrien die Grenze binnenwirtschaftlicher Absorptionsfähigkeit rasch erreichen. Für die BRD hat dieser Prozess zu einem doppelten Dilemma geführt: mit steigendem Einkommen der Partnerländer sind die deutschen Exporte überproportional gewachsen, während trotz steigenden Binneneinkommens mehr und mehr wachstumsorientierte Unternehmen auf den Exportmarkt drängen, die Produktion für den Export verschiedentlich zur wichtigsten Aktivität (50% und mehr des Gesamtumsatzes) wird. Als weiteres charakteristisches Merkmal der starken Exportorientierung der deutschen Wirtschaft ist festzuhalten, daß selbst bei wirtschaftlicher Rezession im Ausland die deutschen Exporte nicht zurückgingen, weil die Unternehmen versuchten, den Markt „zu halten“, selbst unter Einhandlung geringerer Erlöse. Wegen der Gesamtheit dieser Effekte ist die „vorausseilende Aufwertung“ als Mittel der Wirtschaftspolitik vorgeschlagen worden¹⁹.

4. Beschäftigungsstruktur und Handelsexpansion

Es besteht kein Zweifel, daß die Beschäftigung ausländischer Arbeiter (Gastarbeiter) sehr abhängig war von der jeweiligen Konjunktursituation²⁰. Bedeutsam für unsere Diskussion ist die Beziehung zwischen der Beschäftigung von Gastarbeitern und der Expansion der deutschen Exporte. Tabelle 10 zeigt die Gastar-

17 Vgl. *B. Küng*, Zahlungsbilanzpolitik, Tübingen, Zürich 1959.

18 *H. Grüter*, Strukturelle Aspekte des deutschen Aussenhandels, in: Die Aussprache, 19, 1969, S. 190 f.

19 *Ibid.*, S. 192.

20 Vgl. *V. Merx*, Ausländerbeschäftigung und Flexibilität des Arbeitsmarktes der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1972.

Tab. 10 Gastarbeiter- und Export-Quoten in der BRD, ausgewählte Industriezweige, (1965–1970)

Industrie	Export-Quote ^{a)}					Gastarbeiter-Quote ^{b)}						
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Chemische Industrie	5,7	5,8	6,6	7,2	7,5	7,5	6,7	7,0	5,3	5,9	7,6	9,2
Kunststoff, Gummi u. Asbestverarbgt.	1,3	1,4	1,4	1,6	1,7	1,8	11,3	12,8	10,5	11,3	16,5	18,4
Steine u. Erden, Keramik, Glas	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3	12,1	12,7	8,8	9,0	11,9	16,1
Holz-, Papier- u. Druckgewerbe	5,9	5,7	5,2	5,4	5,5	5,4	6,5	7,3	5,7	5,9	7,9	10,1
Leder, Textil- u. Bekleidg.	9,8	10,0	8,7	9,5	9,8	9,4	8,2	10,0	8,2	9,4	12,1	13,6
Stahl, Maschi- nen u. Fahrzeugbau	9,2	9,6	9,4	9,5	10,4	12,5	8,0	8,4	5,9	6,6	9,8	12,5
Steinkohlen- bergbau	0,7	0,66	0,66	0,48	0,47	0,59	6,7	6,4	5,0	4,4	5,9	9,3

Quelle: M. Nikolinakos, Politische Ökonomie der Gastarbeiterfrage, Reinbek 1973, S. 74.

Bemerkungen: a) Prozentanteil am Gesamtexport, b) Prozentanteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten

beiterquote ausgewählter deutscher Industriezweige, verglichen mit dem Exportanteil dieser Industrien am Gesamtexport.

Es wird deutlich, daß die Gastarbeiterquoten in allen Industriezweigen tendenziell stiegen, mit Ausnahme der Rezession von 1967. Auf der anderen Seite wiesen die Exportquoten der verschiedenen Zweige eine gewisse Stabilität auf bzw. stiegen tendenziell an, wenn auch nur langsam. Daraus kann gefolgert werden, daß die Aufrechterhaltung bzw. die Steigerung des Prozentanteils jedes einzelnen Wirtschaftszweiges an den Gesamtexporten durch das ständige Anwachsen der Gastarbeiterbeschäftigung erreicht worden ist. Eine Zunahme der Auslandsnachfrage führt zu einer Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften, die im Falle der BRD nur durch den Import von Gastarbeitern gedeckt werden konnte. Anders ausgedrückt: ohne die Gastarbeiter hätte die deutsche Wirtschaft die Auslandsnachfrage nicht decken können, die Investitionen wären geringer gewesen, das Wachstum des BSP wäre langsamer verlaufen.

Eine Untersuchung des Tübinger Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung kommt zu folgendem Ergebnis: „Die Vermehrung des Faktors Arbeit ergibt bei ökonomisch sinnvollem Einsatz immer ein Mehrprodukt, d. h. der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte trägt zur Steigerung des Sozialprodukts bei. Insofern muß der Ausländerbeschäftigung auch ein Beitrag zur Erhöhung des Exports zugeschrieben werden. Dabei ist es relativ unwichtig, ob die Ausländer selbst zur Exportgüterproduktion beigetragen haben, oder ob aufgrund der Ausländerbeschäftigung mehr Inländer im Exportbereich tätig sein konnten“²¹.

In der jüngsten Zeit wird immer häufiger die Frage gestellt, ob die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern unter Beachtung des Vollkostenprinzips erfolgt, d. h. es wird vermutet, daß die social costs der Gastarbeiterbeschäftigung nicht voll von privaten Unternehmen, sondern von der Allgemeinheit, bzw. von den Gastarbeitern selbst getragen werden. Wie sich aus der Wohlfahrtstheorie ergibt, führt der Marktmechanismus bei Vorliegen negativer externer Effekte zu suboptimalen Ergebnissen, dezentralisierte Entscheidungen führen dazu, daß zu viel produ-

21 H. Bullinger/K. Huber, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, zitiert nach M. Nikolinakos, op. cit., S. 76.

ziert (und gearbeitet) wird. Da die Nicht-Internalisierung der negativen externen Effekte im besonderen auch zu einer Überproduktion für den Export führen kann, muß diese Frage hier intensiver diskutiert werden. Bevor wir das tun, soll dieses Kapitel abgeschlossen werden, in dem auf einige Effekte hingewiesen wird, die in der Nachkriegsperiode in der BRD angesprochen aber nicht verhindert worden sind.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hatte in seinem Gutachten von 1957 vorausgesehen, daß der Überschuss in der Handelsbilanz für eine längere Zeit größer sein würde als notwendig zur Finanzierung des Defizits der Kapitalbilanz²². Obwohl der Beirat nicht danach fragte, warum die Kapitalbilanz so ungleichgewichtig sein sollte wie sie war und wie sie wurde, machte er doch sehr deutlich, daß ein langanhaltender Überschuß in der Handelsbilanz die Wohlfahrt der Bevölkerung negativ beeinflussen muß: „. . . so bedeutet das volkswirtschaftlich gesehen nichts anderes, als daß im Inland produzierte Güter und Dienste dem Ausland überlassen werden und infolgedessen für Investitionen und Konsum im Inland nicht mehr bereit stehen“²³. Der Beirat ergänzte, daß wenn die Reserven der Zentralbank den „notwendigen Betrag“ übersteigen (es wurde indes nicht gesagt, wie hoch dieser Betrag sein muß), dies ein Zeichen „unbeabsichtigtem Kapitalexports“ sei²⁴. Wenn Vollbeschäftigung erreicht ist, muß „unbeabsichtigter Kapitalexport“ zu volkswirtschaftlichen Schäden führen, das reale Äquivalent des im Inland geschaffenen Einkommens fließt ins Ausland ab. Dies wiederum führt zu einem *circulus vitiosus* insofern, als eine Stabilisierungspolitik die Reserven erhöhen würde, was wiederum neue Restriktionen notwendig macht.

22 Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium zur Wirtschaftspolitischen Problematik der deutschen Exportüberschüsse, 30. April 1957, publiziert 1961, Bonn 1961, S. 2

23 Ibid., S. 3

24 Es sollte problematisch sein, solche Effekte „unbeabsichtigt“ zu nennen. Diejenigen, die ein überproportionales Wachstum der Exporte veranlassen, tun dies natürlich in sehr beabsichtigter Weise. Man mag diesen Ausdruck als eine Konzession dafür ansehen, daß die Wirtschaftspolitik nicht viel dagegen tun kann. Es gibt mehrere solcher „*lapsus linguae*“ in der deutschen Wirtschaftssprache.

Obwohl man mit dieser Analyse des Beirats von 1957 sympathisieren mag, selbst wenn man sie auf die jetzige Situation projiziert, so war die Medizin, die der Beirat verschrieb, in der Tat befremdlich: er forderte eine Erhöhung der internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft²⁵ — und legte damit die Basis für viele zukünftige Probleme. Ohne hier auf Pro und Contra dieses Gutachtens eingehen zu können, ein Punkt wurde deutlich: die Verminderung des Exportüberschusses macht mehr Ressourcen im Inland verfügbar. Von den gesamten potentiellen Effekten einer entsprechenden Politik wären zwei von besonderer Bedeutung für die deutsche Entwicklung gewesen:

- a) Zunahme der Ressourcen, die für öffentliche Investitionen zur Verfügung stehen,
- b) Zunahme der Ressourcen für Modernisierungszwecke und Reduktion der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften.

Beide Effekte sind natürlich in besonderer Weise miteinander verknüpft, insofern, als die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur im weitesten Sinne notwendig macht. Diese Investitionen sind, wie wir heute wissen, mehr oder weniger vernachlässigt worden und müssen nun nachgeholt werden, zu einem Zeitpunkt, da die Zahl der Gastarbeiter die 2 1/2 Millionen überschreitet (plus einer unbekanntem Zahl von Familienangehörigen). In einfachen Worten: Die Beschäftigung der Gastarbeiter gibt ein weiteres Beispiel für die Diskrepanz zwischen einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten und Erträgen; es macht sich für die deutsche Wirtschaft bezahlt, Gastarbeiter zu engagieren, solange deren Löhne und sonstige Vergütungen unterdurchschnittlich sind und so lange, wie die social costs ihrer Beschäftigung ganz oder teilweise vom Staat, der Allgemeinheit oder den Gastarbeiter selbst getragen werden²⁶.

25 „Die Beseitigung der bestehenden Störungen muß in jedem Fall auf der Basis einer weiteren Steigerung der weltwirtschaftlichen Verflechtung der Bundesrepublik durch stetige Zunahme sowohl des Export- wie des Importvolumens gesucht werden . . .“ a. a. O., S. 5.

26 Es ist ein schlechter Trost, daß in einem Augenblick, wo diese Mechanismen von einem größeren Teil der Bevölkerung verstanden werden, die Anwerbegelder für die zusätzliche Beschäftigung eines

Die liberale Immigrationspolitik muß ebenfalls eine Verzögerung in der Rationalisierung der deutschen Wirtschaftsstruktur zur Folge gehabt haben. Der Druck der Modernisierung der Produktionsabläufe ist sicherlich niedriger, so lange wie (privatwirtschaftlich billige) ausländische Arbeitskraft frei zur Verfügung ist. Immigrationspolitik ist – in diesem Sinne – eine neue Art von *Strukturerhaltungspolitik*, das Gegenteil der erforderlichen *Strukturentwicklungspolitik*. Führt man dieses Argument etwas weiter, so läßt sich sagen, daß die Nicht-Internalisierung der negativen externen Effekte der Immigration in die private Kostenrechnung nicht nur zu einer Erhöhung der privaten Profite führt, sondern auch eine Konservierung der Industriestruktur zur Folge hat – ein Effekt, der wiederum äußerst nachteilig sein muß für die Chancen der Exportindustrie der Entwicklungsländer, unter ihnen jene, aus denen die Gastarbeiter kommen.

5. Industriestruktur der Exporte und Exportexpansion

Der Außenhandelsbereich der deutschen Wirtschaft ist keineswegs homogen im Hinblick auf Produktivität, Größe, Wettbewerbsfähigkeit usw. Neben zahlreichen „marginal exporters“, 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 solche, die eine *aktive Exportpolitik* betreiben. Diese letztere Gruppe macht den größten Teil der deutschen Exporte aus im Hinblick auf Volumen und Wert. Die Produktionskapazität dieser Firmen überschreitet vielfach die Absorptionsmöglichkeiten des Binnenmarktes, so daß ihr Verhalten stark orientiert ist auf partielle Auslandsmärkte via Produktdifferenzierung, ihre Preispolitik also ergänzt wird durch Nichtpreisinstrumente. Nur historisch gesehen kann man die aktive Exportpolitik solcher Firmen auf ein *kompensatorisches* Exportverhalten zurückführen. Die Hypothese des kompensatorischen Exports als Reaktion auf die Gegebenheiten des Binnenmarktes ist hier nicht länger realistisch, im Gegenteil, der

ausländischen Arbeitnehmers auf 1000,- DM erhöht worden sind, was sicherlich kein Äquivalent ist für die ausreichende Sicherung der Lebensbedingungen der Betroffenen.

Binnenmarkt wird zu einem kompensatorischen Markt für diese Firmen.

Es ist auch zu befürchten, daß hohe Exportquoten – und im besonderen hohe Exportüberschüsse der Wirtschaft – auf Kosten des „marginal exporter“ gehen: Im Falle der Rezession wird der marginal exporter die Hauptlast zu tragen haben, während im Falle des Booms auf dem Binnenmarkt der marginal exporter nur zu höheren Kosten investieren kann, weil Arbeits- und Kapitalmarkt in einem starken Maße dominiert werden von der Großindustrie, einschließlich den Großexporteuren. Die Konsequenz aus dieser strukturellen Situation ist ein mehr als proportionales Wachstum der exportorientierten aktiven Industrie; eine Verzerrung der Produktionsstruktur ist die Folge – in dem Sinne, daß die Ressourcen nicht länger verfügbar sind für Binnennutzung. Dies ist der Kern dessen, was man *Exportlastigkeit* nennen kann²⁷.

Zusammenfassend läßt sich vermuten, daß die negativen Effekte, von der Art wie sie oben dargestellt wurden, im Falle der deutschen Handelsexpansion besonders ausgeprägt waren in den folgenden Problemgebieten: „Private versus öffentliche Investitionen“; „Wettbewerb um industrielle Ressourcen und Subventionen“; „Einkommens- und Vermögensverteilung“. Ursachen und Probleme der Handelsexpansion im Hinblick auf die sog. „common property resources“ sollen im folgenden Kapitel näher betrachtet werden.

Handelsexpansion, Infrastruktur und Umwelt

Umweltbedingungen und Infrastrukturausstattungen sind zwei wichtige Aspekte der „Lebensqualität“. Allgemein gesehen, war das Angebot dieser Güter in der Nachkriegszeit in privaten wie in öffentlichen Entscheidungsprozessen anderen Zielen und Elementen untergeordnet, im besonderen den unmittelbaren Voraussetzungen des Wachstums und der Handelsausweitung. Über die Jahre hin haben in der BRD wie in anderen Industrieländern die social costs fehlender Infrastruktur und der Umweltschädigung zugenommen – und dies angesichts immer

27 Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates, 1968/69, Punkt 23.

unübersehbar werdender Grenzen der Absorptionsfähigkeit der Human- und der Biosphäre²⁸. Die Einsicht gewinnt an Boden, daß ernsthafte Probleme im Bereich der Infrastruktur und der Umwelt sehr eng verbunden sind mit quantitativem Wirtschaftswachstum und einer nicht qualifizierten Wachstumspolitik, und daß die intersektoralen und intertemporalen Kostentransfers und negativen sozialen spillovers des Wachstums so groß werden können, daß sie den erwarteten Nutzen des Wirtschaftswachstums übersteigen. Der Grad des Infrastruktur- und Umweltbewußtseins hat in der Bundesrepublik in den letzten Jahren an Intensität und sozialer Bedeutung gewonnen, ist indes höchst unterschiedlich ausgeprägt im Hinblick auf einzelne Kommunen, Regionen und Bundesländer.

Der Mangel an Homogenität im Umweltbewußtsein und seiner politischen Ausgestaltung ist in weitem Maße auf die Tatsache zurückzuführen, daß absorptionsmäßige Schwellenwerte bestehen, daß die Schadenskurven nicht linear sind und daß das „free rider“-Phänomen auftritt. Andererseits hat gerade die internationale Beweglichkeit der Produkte und Produktionsfaktoren mit dazu geführt, die wachsenden Umweltprobleme auf der nationalen Ebene zu verdecken. In einem bestimmten Maße erlaubt der internationale Handel den Erwerb knapper und umweltmäßig teurer natürlicher Ressourcen und den Kauf umweltschädlicher Produkte im Ausland, er verringert damit wiederum die Dringlichkeit des Umweltmanagements im nationalen Bereich.

Diese Ausführungen sollten darauf hinweisen, daß Infrastrukturinvestitionen und Umweltschutz sehr eng verbunden sind und beeinflußt werden von der Handelsexpansion, im besonderen in einem Land, das derart handelsorientiert ist wie die BRD. Um die folgenden Überlegungen nicht unnötig zu komplizieren, konzentrieren wir uns auf die Beziehungen zwischen Umwelt und Handel; die Argumentation sollte indes für die Infrastruktur in weitestem Sinne von Bedeutung sein.

1. Umweltschutz und Wettbewerbsfähigkeit

Drei Typen von Umweltschädigung lassen sich unterscheiden:

²⁸ Zum folgenden *I. Walter*, *Environmental Control and Consumer Protection*, (vervielfältigt), New York 1972.

- a) Endprodukte, Zwischenprodukte und Rohmaterialien, die bei Nutzung die Umwelt schädigen;
- b) Abfälle des Konsumtionsprozesses (Produkte die nach der Nutzung in einer Weise verwendet werden, die die Umwelt schädigt);
- c) Abfälle des Produktionsprozesses (Umweltschädigende Nebeneffekte der Produktion nahezu aller Güter und Dienste).

Ökonomische Aktivitäten erzeugen ein weites Spektrum von „externalities“, einschließlich der Umweltschäden, die nicht in den privaten Kostenrechnungen erscheinen und deshalb nicht in den wirtschaftlichen Allokationsprozeß und die traditionellen Erfolgsmaßstäbe Eingang finden. Würden sie als reale soziale Kosten anerkannt, so müßten sie explizit berücksichtigt werden und würden auf diese Weise ökonomische Entscheidungen und Prioritäten beeinflussen. Der Marktmechanismus in seiner bisherigen Form verteilt die realen Kosten der Umweltschädigung – und anderer externalities – nicht auf die letzten Verursacher. Je nach dem Grad der angewendeten Standards und Methoden wird die erfolgreiche Internalisierung der social costs die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Verursachers beeinflussen. Generell läßt sich vermuten, daß die Volkswirtschaft mit der höchsten internationalen Verflechtung (relativ und absolut gesehen) am stärksten beeinflußt wird, wenn international einheitliche Standards für Handelsprodukte zur Anwendung kommen.

Die BRD dürfte in der Realität insofern von einer effektiven Umweltschutzpolitik besonders betroffen werden, als bei ihr ein besonders hoher Anteil verschmutzungsintensiver chemischer und schwerindustrieller Exportprodukte auszumachen ist. Da bisher keine vergleichbaren Ziffern und Berechnungen für die deutsche Situation vorliegen, sollen im folgenden die Standards des Clean Air Act der USA und ihre voraussichtlichen Effekte auf die Exportpreise betrachtet werden, wenn die zwanzig Industriezweige, die für den Großteil der Emission von Schwefeldioxyd, Kohlenmonoxyd, Hydrocarbonat und Feststoffen verantwortlich sind, diese Standards erfüllen (siehe Tabelle 11).

Wenn die Umweltschutzpolitik solche Standards durchsetzen könnte und wenn die für die USA geschätzten Preiseffekte auch für die deutsche Situation in etwa repräsentativ wären,

Tab. 11 Estimated Price Increases of Goods and Services Resulting from Compliance with Certain Anti-Pollution Measures, in %

Sector	Price increase if major air-pollution industries met the standards of the U. S. Clean Air Act	Price increase resulting from an overall substitution of low sulphur fuels for high sulphur fuels
Electric utilities	7,3	2,9
Gas utilities	0,1	1,1
Iron and steel foundries	3,5	2,9
Primary steel	2,2	1,5
Iron and ferro-alloy mining	0,4	2,3
Coal mining	0,5	6,1
Chemical and ferrous mineral min.	0,4	1,9
Iron and steel forgings	1,9	2,4
Pulp mills	0,7	3,2
Paper and allied products	0,4	2,8
Paper containers	0,3	2,5
Primary non-ferrous metals	16,8	3,4
Secondary non-ferrous metals	3,0	1,9
Misc. non-ferrous metals	0,5	1,8
Petroleum refining	6,0	2,1
Crude petroleum and natural gas	0,2	8,3
Industrial chemicals	0,2	1,2
Plastics and synthetic materials	0,6	10,3
Fertilizers	0,4	6,2
Metal containers	0,8	4,7
Other fabricated metal products	1,6	2,0
Metal handling machinery and equipment	1,4	1,7
Metal working machinery and equipment	0,8	1,5
Specific industrial machinery and equipment	0,7	1,3
General industrial machinery and equipment	0,8	1,7
Machine shop products	0,8	1,1
Electric equipment and appliances	0,9	1,6
Electric machinery and equipment	1,6	1,4
Engines and turbines	0,9	1,5

Source: GATT, Industrial Pollution Control and International Trade, Geneva 1971.

dürften die Wettbewerbswirkungen von erheblicher Bedeutung sein, da etwa 3/4 der deutschen Exporte davon betroffen wären. Der tatsächliche Verschmutzungseffekt (im Hinblick auf Luft,

Wasser und Lärm) dürfte bei der vorliegenden Handelsstruktur bei den Exporten weit größer sein als bei den Importen. Eine effektive Umweltschutzpolitik würde insofern dazu beitragen können, den chronischen Exportüberschuß der deutschen Wirtschaft zu reduzieren. Wie gesagt, hängt das Ausmaß der tatsächlichen Beeinflussung des Handels und der Handelsstruktur davon ab, welche Standards und Methoden angewandt werden und wie deren Verteilung zwischen den Handelspartnern ist. Formuliert man dieses Argument zum Zwecke der Erklärung der Handelsentwicklung in der Nachkriegszeit, so ließe sich folgendes sagen: das Handelsvolumen und besonders der Export sind dadurch gefördert worden, daß die Umwelt- und Infrastrukturkosten des Handels nicht oder nicht vollständig eingefügt wurden in die privaten Kostenrechnungen der Exporteure und Importeure, sondern daß sie von Dritten oder der Gesellschaft ganz oder teilweise getragen worden sind.

Es dürfte äußerst schwierig sein, nachträglich festzustellen, in welchem Ausmaß das Volumen des Handels (bzw. seine Wachstumsrate) durch diesen Mechanismus erhöht worden ist, ob also die Sozialisierung der externen Effekte von Produktion und Konsumtion der gehandelten Ware 5 oder aber 20% von Volumen und Wachstumsrate erklären. Leichter, aber dennoch schwierig genug, ist es, die Wirkungen zukünftiger Umweltschutzmaßnahmen im Hinblick auf Zahlungsbilanz und Sozialprodukt zu schätzen.

Eine solche Schätzung ist kürzlich unternommen worden für 5 Länder einschl. der BRD unter Verwendung eines dafür konzipierten ökonomischen Modells und der von der OECD errechneten Import- und Exportelastizitäten^{29 30 31}. Das Modell verfolgt die Sequenz der Wirkungen, die von Preiserhöhungen

29 B. P. Klotz, *The Trade Effects of Unilateral Pollution Standards*, in: OECD, *Problems of Environmental Economics*, Paris 1972, S. 219–225.

30 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, Washington, London 1971, S. 289–315.

31 F. Mayer zu Schlochtern/A. Yajima, *OECD Trade Model: 1970 Version*, in: *Occasional Studies, OECD Economic Outlook*, Paris, Dezember 1970.

als Folge von Umweltschutzmaßnahmen ausgehen: reduzierte Exporte, steigende Importe, Korrektur bzw. Negativierung der Handelsbilanz und Reduzierung der Wachstumsrate des BSP über den Einkommensmultiplikator.

Tabelle 12 zeigt, daß bei einer 1%-igen Zunahme der Binnen- und Exportpreise (im Gefolge einer effektiven Umweltschutzpolitik) das Volkseinkommen der BRD um umgerechnet 2 Milliarden Dollar (oder 1,8%) zurückgehen würde, bei den in der Tabelle unterstellten Import- und Exportelastizitäten.

Tab 12 Geschätzte Veränderung des Volkseinkommens als Folge einer 1% igen Erhöhung der Binnen- und Exportpreise, ausgewählte Länder, (in Milliarden Dollar, 1968)

Land	Veränderg. des Volkseinkommens	in %	Exportelastizität	Importelastizität
Japan	- 15,5	- 14	- 1,25	0,78
England	4,2	4,9	- 0,35	0,22
USA	- 8,4	- 1,1	- 1,00	1,88
BRD	- 2,0	- 1,8	- 0,99	0,34

Quelle: B. P. Klotz, The Trade Effects of Unilateral Pollution Standards, in: OECD, Problems of Environmental Economics, Paris 1972, S. 223.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen müssen natürlich mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden, weil das Modell höchst sensitiv ist gegenüber den unterschiedlichen Schätzungen über die Absorptionskapazität des Binnenmarktes und die Preiselastizitäten. Andererseits ist zu beachten, daß diese Tabelle lediglich die Wirkungen einer 1%-igen Erhöhung der Preise wiedergibt, was weit unter neueren Schätzungen über die Preiswirkungen des Umweltschutzes für die Wirtschaft insgesamt und für gewisse Industriezweige im besonderen liegt.

Klassifiziert man die Güter und Dienste, die in einer Volkswirtschaft produziert werden in solche, bei denen ein internationaler Wettbewerbsvorteil vorliegt (exportables), solche, bei denen das nicht der Fall ist (importables), sowie solche,

die nicht gehandelt werden, so besteht der Sinn des internationalen Handels darin, die exportables gegen die importables zu tauschen; unter der Annahme konstanter terms of trade ist die Teilnahme am internationalen Handel dann vorteilhafter als die Autarkie. Dies führt zu einer Gestaltung der Produktionsstruktur derart, daß eine Spezialisierung auf die exportables stattfindet, was ohne Handel nicht der Fall wäre. Wenn nun das betreffende Land sich dafür entscheidet, eine ernsthafte Umweltpolitik zu betreiben, indem ein Teil der verfügbaren Ressourcen für Umweltschutzmaßnahmen verwendet wird, und zwar sowohl im privaten wie im öffentlichen Bereich, so wird das Ergebnis in weniger exportables und weniger importables bestehen, als Folge der Umlenkung der Ressourcen auf die nichtgehandelten Güter (die Umweltgüter). In diesem Falle wird also die Quantität der exportables und importables zurückgehen, die Qualität der Lebensbedingungen dagegen sich verbessern.

Die Wirkungen des Umweltschutzes auf die Handelsstruktur sind anders, wenn wir die Annahme der Symmetrie zwischen exportables und importables aufgeben – und dies mag für den Fall der BRD realistischer sein. Nimmt man an, daß die Exportproduktion des Landes in einem besonderen Maße kapitalintensiv ist und daß die Umweltschutzaktivität ebenfalls kapitalintensiv ist, so bedeutet die Umlenkung von Ressourcen von den Handelsgütern auf die Umweltgüter eine stärkere Reduktion des Outputs der exportables denn der importables. Der Wettbewerbsvorteil des Exportsektors wird gesenkt und die Produktionsstruktur ist weniger auf den Export spezialisiert. Im Falle des ungleichgewichtigen Handels – wie dies für die BRD zutrifft – kann dies zu einer Reduzierung des chronischen Exportüberschusses führen.

Es ist jedoch nicht unwahrscheinlich, daß dieser – positive – Effekt nur in einer kurzen Frist effektiv ist, da eine beträchtliche Umlenkung der Ressourcen auf den Umweltschutzsektor gerade die Basis legen mag für neue komparative Kostenvorteile in der langen Frist; dies dürfte besonders dann der Fall sein, wenn die konkurrierenden Länder dieser Umlenkung der Ressourcen nicht folgen und wenn man davon ausgehen kann, daß die Umweltschutzgüter gehandelt werden können (sei es in Form des consulting, der Lizenzierung

oder des Exports von hardware). Je größer die Lücke zwischen führenden und hinterherhinkenden Ländern, um so ausgeprägter dürfte der Wettbewerbsvorteil der im Umweltschutz führenden Länder werden.

In jedem Falle wird die spezifische Faktorintensität der Umweltschutztechnik das Ausmaß der Wirkungen auf Umfang und Struktur des Außenhandels eines Landes entscheidend beeinflussen.

Betrachtet man die interindustriellen Effekte, so sind Unterschiede im Ausmaß der Umweltschutzwirkungen nicht zu übersehen. Der Primär-Effekt des Umweltschutzes schlägt sich nieder in den jeweiligen Ausgaben für Umweltschutzeinrichtungen. Das Umweltprogramm der Bundesregierung³² gibt die folgenden Schätzungen über die Anlageinvestitionen und korrespondierende Betriebskosten für die Jahre 1971–1975 zum Schutz der Umwelt –gegliedert nach Umweltschutzbereichen bzw. Wirtschaftsbereichen (siehe Tabelle 13 und Tabelle 14).

Tab. 13 Investitionen und korrespondierende Betriebskosten 1971–1975, nach Umweltschutzbereichen

Umweltschutzbereich	Investitionen 1971–1975 (in Milliarden DM, Preise von 1970)	Korresp. Betriebskosten 1971–1975
Luftreinhaltung	3,9	0,4
Abwasserbeseitigung	16,2	4,0
Abfallbeseitigung	2,2	1,5
Biozide und Umweltchemikalien	1,4	–
Lärminderung	1,7	–
Naturschutz und Landschaftspflege	2,4	–
Global geschätzt	0,2	2,1
Insgesamt	28,0	8,0

Quelle: Umweltprogramm der Bundesregierung, a.a.O., S. 611.

32 Vgl. Umweltprogramm der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/2710, 14. Oktober 1971.

Tab 14 Investitionen und korrespondierende Betriebskosten, 1971–1975, nach Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftsbereich	Investitionen 1971–1975 (in Milliarden DM, Preise von 1970)	Korresp. Betriebskosten 1971–1975
Montanindustrie	2,1	>0,3
Energiewirtschaft	0,5	–
Steine, Erden, Glas, Keramik	0,3	0,3
Chemische Industrie (im weiteren Sinne)	6,8	1,3
Übrige Industrie	1,0	0,2
Baugewerbe	0,1	–
Individualverkehr	1,1	–
Öffentliche Haushalte	15,3	3,6
Sonstige Bereiche	0,6	0,2
Global geschätzt	0,2	2,1
Insgesamt	28,0	8,0

Quelle: Umweltprogramm der Bundesregierung, a.a.O., S. 611.

Obwohl diese Schätzungen im Umweltprogramm der Bundesregierung eher zu niedrig erscheinen angesichts des wachsenden öffentlichen Problembewußtseins³³, geben sie doch einen ersten Anhalt für das Ausmaß und die interindustriellen Unterschiede in den Wirkungen der Umweltschutzpolitik, und auch im Hinblick auf den internationalen Handel.

2. Industriestandorte und internationale Kapitalbewegung

Eine Reihe von deutschen Gemeinden haben – zum Teil als Folge entsprechender „Bürgerinitiativen“ – damit begonnen, die Ansiedlung bestimmter Industriebetriebe zu entmutigen oder zu verhindern. Dabei hat sich eine Interessenkonstellation sozialer Gruppen ergeben, die auf einem weiten Spektrum angesiedelt sind, das vom „absoluten Vorrang für das Wirtschaftswachstum“ bis zum absoluten „Vorrang für die Umwelt“ reicht. Regionen und Gemeinden, in denen sich Anti-Wachstumstendenzen zeigen, sind in der Regel Regionen und Gemeinden mit hohem Einkommensniveau, während das politische Gleichgewicht in anderen Gebieten

von einer unterschiedlichen Beurteilung der Beziehung zwischen Wachstum und Umwelt gekennzeichnet ist. Insgesamt gesehen läßt sich jedoch in den Entscheidungen über Industrieansiedlungen und interregionale Kapitalströme eine zunehmende Sorge um die Erhaltung der Umwelt und die Beachtung gewisser Umweltstandards feststellen.

Ähnlich lassen sich in zunehmendem Maße Standortwirkungen des Umweltschutzes im Bereich der internationalen Beziehungen der BRD ausmachen, zumindest gilt dies für spezifische Industrien. Es entstehen damit internationale spillovers, die man lokalen oder regionalen Umweltschutzmaßnahmen zuschreiben kann. Es ist anzunehmen, daß diese spillovers in der Zukunft weiter zunehmen werden und, zusammen mit der gestiegenen Kaufkraft der DM, Standorte im Ausland für die deutsche Industrie relativ attraktiver machen als Standorte im Inland; d.h. der Faktor Umweltschutz gewinnt an Bedeutung gegenüber solchen Faktoren wie Arbeitskosten, Rohmaterialien, Nähe zum Markt usw³⁴.

Es ist zu erwarten, daß internationale Divergenzen im Umweltbewußtsein die Divergenzen auf der interregionalen Ebene übersteigen, ein Faktum, das auf der Umweltschutzkonferenz in Stockholm 1972 sehr deutlich wurde. Deshalb scheint der Bereich für internationale standortmäßige spillovers sehr breit und dauerhaft zu sein. Dies wird ohne Zweifel von großer Bedeutung sein für das regionale Muster der deutschen Direktinvestitionen im Ausland: „Der Export von Umweltverschmutzung“ wird zu einer Realität in der heutigen Welt. Manche nennen dies die neueste und subtilste Art der Ausbeutung.

Diese neueren Entwicklungen machen deutlich, daß in der Vergangenheit die Nicht-Internalisierung der externen Effekte des internationalen Handels in bezug auf Umwelt- und Infrastruktur ihrerseits die Tendenz zur Konzentration von Kapital und Arbeit bestärkt haben muß.

33 Es wird damit gerechnet, daß verlässlichere Daten und detaillierte Angaben in Kürze verfügbar sein werden.

34 Vgl. *I. Walter*, *Environmental Control and Consumer Protection*, a. a. O.

3. Einfluss des Umweltschutzes auf Handels- und Kapitalströme

Die Wirkung von Umweltschutzmaßnahmen auf die internationalen Waren- und Kapitalströme wird entscheidend davon beeinflusst, wie diese Maßnahmen durchgeführt und welche Gegenmaßnahmen getroffen werden, sei es von der Regierung, sei es von den Wirtschaftseinheiten. In der Theorie sind inzwischen zahlreiche Vorschläge gemacht worden, wie die negativen externen Effekte reduziert oder beseitigt werden können; sie beschränken sich indes in der Regel auf die Pigou'schen Prinzipien, d. h. auf Steuern und Subventionen³⁵. In der BRD hat sich die politische Diskussion im besonderen Maße auf das sogenannte *Verursacherprinzip* konzentriert, d. h. „die Kosten der Umweltbelastungen hat grundsätzlich der Verursacher zu tragen“. Dieses Prinzip ist eine Sache, eine andere Sache sind die Fakten. Nach dem ersten Umweltprogramm der Bundesregierung sollen rd. 55% aller Nettoinvestitionen für Umweltschutzeinrichtungen in der Periode von 1971–1975 vom *öffentlichen* Sektor aufgebracht werden. Diese 55%-Sozialisierung der weitgehend privat verursachten Umweltschäden entspricht etwa 1% aller öffentlicher Ausgaben, die für diese Periode vorgesehen sind, von denen wiederum 83% von den Gemeinden finanziert werden sollen³⁶.

Diese Projektionen zeigen, daß trotz eines gewachsenen Umweltbewußtseins der Bevölkerung und trotz zunehmender Einsicht in die industriellen Ursachen der Umweltzerstörung, auch in der Zukunft die Kosten der Erhaltung der Umwelt zu einem großen Teil sozialisiert werden dürften, d. h. von der Gemeinschaft zu tragen sind. Deshalb wäre es sicherlich verfrüht, von einem definitiven Wandel der Umweltschutzpolitik in der BRD zu sprechen.

Man mag daher sehr wohl darüber spekulieren, wer im Falle eines ernstlichen Konflikts zwischen Wachstum und Han-

35 Vgl. Development and Environment. Report and Working Papers of a Panel of Experts Convened by the Secretary-General of the UN Conference on the Human Environment, Paris, The Hague 1972; Political Economy of Environment. Problems and Method, Papers presented at the Symposium held at the Maison des Sciences de l'Homme, Paris, The Hague 1972.

36 Vgl. Umweltprogramm der Bundesregierung, a. a. O.

del auf der einen Seite und Umwelt auf der anderen Seite tatsächlich die Kosten zu tragen hat, die Bevölkerung insgesamt, in dem sie die Umweltverschmutzung erleidet, der Steuerzahler, in dem er die öffentlichen Investitionen bezahlt, oder aber der einzelne Verursacher, der die Umwelt schädigt. „Export der Umweltverschmutzung“ dürfte in diesem Fall sicherlich eine höchst problematische Alternative sein.

Wie weiter oben angedeutet, ist Umweltschutz (und Infrastrukturentwicklung im allgemeinen) primär ein normatives Konzept, das sehr abhängt von den aktuellen Präferenzen und Wertvorstellungen der Gesellschaft über die Qualität des Lebens. Doch werden die vorhandenen Unterschiede zwischen den Regionen und den Nationen sicherlich einen außerordentlich starken Einfluß auf die komparativen Kostenvorteile der deutschen Wirtschaft haben, auf die Standortwahl und die Direktinvestitionen im Ausland insgesamt. Im folgenden Kapitel soll eine allgemeine, zusammenfassende Betrachtung der wirtschaftspolitischen Probleme gegeben werden, die aus der Handelsexpansion und der zunehmenden internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft entstehen.

V. Quantitatives Wachstum und qualitative Wirtschaftspolitik

Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der BRD befinden sich seit langem in einem chronischen Ungleichgewicht. Die Erfahrung zeigt, daß es nicht möglich war, dieses Ungleichgewicht mit den Mitteln der konventionellen Geld- und Finanzpolitik zu beseitigen. Auch mehrere Aufwertungen und das Block-Floating der Währung boten bestenfalls kurzfristige Lösungen. So ist es denn äußerst fraglich, ob die konventionelle Stabilisierungspolitik in der Lage ist, sowohl ein internes wie ein externes Gleichgewicht der Wirtschaft zu erreichen.

Die Ausgangshypothese dieser Abhandlung war, daß die anhaltende Tendenz der deutschen Wirtschaft zur Handelsexpansion und zur Aktivierung der Handelsbilanz hauptsächlich als eine Folge der Unterschiede in der Export- und Importstruktur, als Folge unterschiedlicher Nachfrageelastizitäten und der nicht vollständigen Internalisierung der social costs der Pro-

duktion und Konsumtion angesehen werden muß, die zusammengekommen einen Prozeß kumulativ zunehmender Außenhandelsdynamik in Gang gesetzt haben. Zwei Arten von Nicht-Internalisierung der negativen externen Effekte dürften von besonderer Bedeutung für die Erklärung der deutschen Exportexpansion sein: die social costs der Umweltschädigung (und der Vernachlässigung der Infrastruktur überhaupt) und die social costs des Arbeitskräfteimports. Beide führen zu einem mehr als optimalen Output für den Export, sie binden zu viele Ressourcen in diesem Bereich ökonomischer Aktivität, die dann nicht länger verfügbar sind für andere soziale Investitionen, auf denen zu einem großen Teil die Qualität der Lebensbedingungen beruht.

Eine Erklärung der Handelsströme, die ein Schwergewicht setzt auf strukturelle Faktoren, sollte ebenfalls ein Schwergewicht setzen auf strukturelle Therapie; zusätzliche und/oder alternative Maßnahmen müssen ergriffen werden, um die Ungleichgewichte an der Basis der Handelsdynamik behandeln zu können³⁷. Instrumente von mehr speziellem Charakter, Instrumente qualitativer Art sind notwendig, um die Produktions- und Konsumtionsstrukturen zu beeinflussen und die relevanten Verhaltensmuster in Richtung auf ein Gleichgewicht lenken zu können. Die social costs des Außenhandels zu reduzieren oder zu eliminieren, den „common property resources“ einen Wert beizumessen und sie so in die Preisstruktur einzuführen, würde im deutschen Fall ganz sicherlich einen positiven Effekt in dieser Richtung haben.

In Ländern mit einem starkem Entwicklungspotential und einer ausgeprägten außenwirtschaftlichen Transformationskapazität sind die Schwächen der konventionellen Stabilisierungspolitik offensichtlich. Die Wettbewerbskraft der aktiven Exportindustrien wird gestärkt, wenn die Regierung oder die Zentralbank scharfe Stabilisierungsmaßnahmen durchführt³⁸; in sol-

37 Vgl. *H. Körner*, Ungelöste Probleme der „außenwirtschaftlichen Absicherung“ in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 20, 1969, S. 235–249.

38 Vgl. *H. Adebahr*, Zu den Ursachen der chronischen deutschen Exportüberschüsse, in: *Schmollers Jahrbuch*, 91, 1971, 4, S. 385–409.

chen Fällen wird sich die Produktionslücke zwischen den aktiven und den passiven Exportindustrien weiter vergrößern, da die aktiven Industrien von solchen Maßnahmen am wenigsten betroffen sind³⁹. Die konventionelle Stabilisierungspolitik mag daher konter-intuitive Ergebnisse zeitigen. Das logische Problem der Geldpolitik besteht darin, daß sie nicht über die außenwirtschaftliche Komponente der Geldversorgung eines Landes gebietet und die internationalen Geld- und Kapitalströme bei Konvertibilität der Währung nicht hinreichend lenken kann. Die mehr technische Schwierigkeit der Einkommenspolitik besteht darin, daß sie die Ansprüche der ausländischen Wirtschaftseinheiten an die volkswirtschaftliche Kapazität des Inlandes nicht steuern kann. Wechselkurskorrekturen wiederum sind ein unzulängliches Mittel, weil sie die aktive Exportpolitik als binnenwirtschaftliche Ursache der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte nicht zu beeinflussen vermögen. Eine Politik der externen und internen Stabilisierung, die demgegenüber als Ursachentherapie konzipiert sein soll, muß bei der dynamischen Marktpolitik der inländischen Unternehmer und dem damit einhergehenden Strukturwandel ansetzen. Zu diesem Zweck sind die kreislauforientierten Instrumente der Stabilisierungspolitik durch solche zu ergänzen, die *indirekt* den gesamtwirtschaftlichen, dynamischen Entwicklungsprozess beein-

39 Vergleicht man die Industriestruktur der BRD mit dem Durchschnitt der Gruppe der Industrieländer („Normal-Struktur“), so ergibt sich die größte Differenz im Bereich der verarbeitenden Industrie, die 1956 8,9 Prozentpunkte und 1965 9,8 Prozentpunkte über dem Durchschnitt lag. Für alle anderen Sektoren war die Abweichung im Bereich von plus und minus 1,6 Prozentpunkte. Die Studie des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel nennt 4 Faktoren, die zu dem außergewöhnlich hohen sektoralen Anteil der verarbeitenden Industrie beitragen, die die Wirtschaftsstruktur aber auch die Umweltprobleme der BRD dominiert:

- elastisches Arbeitsangebot
- Erholung von den Kriegsschäden
- Nachfrageorientierte Industriestruktur
- eine Wirtschaftspolitik, die günstige Voraussetzungen für exportorientierte Industrien schafft, wobei dieser Prozess durch eine eher bescheidene Lohnpolitik der Gewerkschaften unterstützt und eine zumeist unterbewertete Währung (valuta dumping) gefördert wird.

Vgl. Die Weltwirtschaft, 1970, S. 64.

flussen, indem sie den Wandel der Produktions- und Konsumtionsstruktur in die gewünschte Richtung lenken, oder die *direkt* das Unternehmerverhalten als Haupttriebkraft dieses Prozesses modifizieren.

1. Strukturentwicklungspolitik

Volkswirtschaften, deren Lage als positive Kumulation gekennzeichnet werden kann, benötigen eine Strukturpolitik, die 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 auf die Binnenmärkte abzielt. Drei Strategien kommen in Frage: a) *Export-Substitution*; b) *Import-Expansion*; c) *Export-Substitution und Import-Expansion*.

H. Grüter, einer der Vertreter der These der strukturverursachten Ungleichgewichte des Außenhandels, akzeptierte das Exportvolumen als gegeben und beschränkte seine Vorschläge auf Strategie (b) – *Import-Expansion* –, schloß hierin jedoch ein eine aktive Umstrukturierung der deutschen Exporte durch Aufgabe der Industriezweige mit niedriger Produktivität und hohem Arbeitseinsatz (wie z. B. Teile der Textilindustrie) und durch Überleitung der freigesetzten Ressourcen in produktivere Bereiche⁴⁰. Ein Problem von Strategie (b) ist daher, eine mögliche Zunahme im Exportvolumen im Gefolge dieser Ressourcen-Umlenkung zu verhindern. Der Erfolg dieser Strategie hängt daher von verschiedenen Bedingungen ab:

- Die in den mit den Importen konkurrierenden Industrien freigesetzten Ressourcen dürfen nicht zu einem weiteren Zuwachs der Exporte führen, sie müssen in binnenmarkt-orientierte Produktionen umgelenkt werden, wie z.B. in Infrastruktur und Dienstleistungen. Doch selbst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, könnten die Infrastrukturinvestitionen in einer zweiten Runde zu einer steigenden Produktivität im Exportsektor (Produktivitätseffekt der Infrastrukturinvestitionen) führen. Deshalb sollten die zusätzlichen öffentlichen Investitionen zur Hauptsache in die soziale In-

40 H. Grüter, Strukturelle Aspekte des deutschen Außenhandels, a.a.O.

frastruktur gehen (Wohlfahrtseffekt der Infrastrukturinvestitionen).

- insoweit als zusätzliche Produktivitätseffekte im Export-Sektor nicht ausgeschlossen werden können, sollte an eine allgemeine oder sektorweise Senkung der Arbeitsstunden gedacht werden oder an eine Erschwerung der Zunahme ausländischer Arbeitskräfte.

Strategie (a) – *Export-Substitution* – ist bereits im Zusammenhang mit den Ausführungen über die Umweltschutzpolitik berührt worden. Wenn Einigkeit darüber erzielt werden kann, daß Export um des Exports willen unsinnig ist, und daß das Exportvolumen nicht in dem Maße ansteigen muß wie dies bisher der Fall war, so liegt das Problem mehr bei der Frage, wie das Wachstum der aktiven Exportindustrie relativ (oder absolut) 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. Strukturentwicklungspolitik muss sich nicht notwendigerweise auf den Aspekt Produktionsstruktur beschränken. Zu glauben, daß es leicht sei, das Konsumverhalten direkt zu beeinflussen, die Binnennachfrage auf die Produkte der aktiven Exportindustrien zu lenken, sodaß sie Teile ihrer Aktivität auf den Binnenmarkt verlegen, mag zu einem Teil wishful thinking sein. Dies umso mehr im Falle einer Tendenz zu sinkenden Gewinnen pro Produktionseinheit. Die Notwendigkeit zur Anpassung der Wirtschaftsstruktur öffnet zugleich das Tor zur Bildung von Exportkartellen, die wiederum zu einer noch stärkeren Abweichung vom Optimum des Handels führen können.

Theoretisch exklusive Strategien werden, dies zeigt die Erfahrung, in der Realität nie in ihrer reinen Form verwirklicht. Der Gedanke liegt nahe, im deutschen Falle beide Strategien zu kombinieren und durchzusetzen (c): *Export-Substitution und Import-Expansion*. Ein Dilemma bleibt indes bestehen. In Teilbereichen müßte die Produktion bzw. das Produktionswachstum relativ (oder absolut) gebremst werden, während zur gleichen Zeit die Ressourcen in solche Bereiche umgelenkt werden müßten, die die Exporte nicht weiter stimulieren. Diese beiden Aufgaben mögen sehr wohl die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik im marktwirtschaftlichen System überschreiten.

Diese eher pessimistische Einschätzung der Möglichkeiten der Strukturpolitik im Hinblick auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der BRD wird illustriert und verifiziert durch eine Reihe von Beispielen. In vielen Fällen war es nicht möglich, die Produktion zu drosseln bzw. einzustellen in Industriezweigen, die in einem hohen Maße arbeitsintensiv wirtschaften, wodurch die Chancen der Entwicklungsländer auf dem deutschen Markt beeinträchtigt worden sind. Diesen Industrien gelang es allzu oft, von der Regierung Subventionen und Zollschutz zu erhalten oder – über die liberale Immigrationspolitik – billige Arbeitskräfte zu engagieren. So mag eine indirekte Strukturpolitik sehr wohl die konventionelle Wirtschaftspolitik ergänzen, im Endeffekt aber unzureichend bleiben.

2. 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 durchaus adäquat sind und ihr Einsatz effizient ist. Die Wirtschaftseinheiten reagieren auf Datenänderungen nicht mit Planrevisionen, sondern mit einer Variation ihrer Verhaltensweise, die darauf abzielt, den ursprünglichen Plan mit den veränderten Verhältnissen kompatibel zu machen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen können auf diese Weise unterlaufen und ihre Wirkung auf die einzelnen Wirtschaftseinheiten neutralisiert werden. Deshalb mag es notwendig sein, daß die Wirtschaftspolitik alle *drei* Elemente der unternehmerischen Entscheidung in ihren Wirkungskreis einbezieht: die Veränderung der einzelwirtschaftlichen Daten, Verhaltensbeeinflussung durch Veränderung der Zielvorstellung und Veränderung des Investitionsverhaltens von Unternehmen.

Informationspolitik, institutionalisierte Verhaltensabstimmung ein „code of business behaviour“, „window guiding“ usw. sind potentielle Mittel indirekter Art, deren Einsatz allerdings zum Teil von der Zustimmung der übrigen EWG-Partner abhängt, was den Einsatz in der Bundesrepublik betrifft. Die Schwierigkeiten, die einer Politik der direkten Verhaltensbeeinflussung gestellt sind, sind zahlreich.

Die Beeinflussung des Verhaltens der aktiven Exportindustrien kollidiert mit deren langfristiger Strategie. Weitere Handelsexpansionen indes kollidierten mit den Umweltbedingungen! Der Hinweis, daß die sozialen Verluste, die durch die aktive Exportpolitik verursacht werden in keinem Verhältnis zu den individuellen Verlusten stehen, die eine zurückhaltendere Exportpolitik verursacht, dürfte indes von den Exporteuren nicht leicht akzeptiert werden. Dies besonders, wenn die wohlfahrtspolitische Rechnung nicht exakt quantifiziert wird, d. h. wenn das Ausmaß der negativen Beeinflussung der Lebensbedingungen der Bevölkerung nicht genau bekannt ist und wenn andere Erklärungen der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte – etwa mit Hilfe der These von der „importierten Inflation“ – eine Alibi-Funktion erfüllen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine Politik der Stabilisierung und Entwicklung, die die Möglichkeiten der direkten Beeinflussung des Unternehmerverhaltens in die Betrachtung einbezieht und neben die eher indirekten strukturpolitischen Maßnahmen stellt, äußerst komplex ist und schwieriger zu handhaben sein wird als der konventionelle Typ von Wirtschaftspolitik (einschließlich der Wechselkurskorrektur). Die Grenzen der Verhaltensbeeinflussung als Mittel der außenwirtschaftlichen Stabilisierung dürften eng gesetzt sein. Doch: die Vermeidung eines Wandels in der Handelsstruktur ist kein fundamentales Ziel an sich.

Die praktischen Probleme anhaltender Ungleichgewichte in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen der BRD stellen eine große Herausforderung dar, so daß die Ökonomen nicht davor zurückschrecken sollten, neue Instrumente zur ursachenadäquaten Lösung der Probleme vorzuschlagen⁴¹. Währungsbestände, die im Juli dieses Jahres die 95-Milliarden-Grenze über-

41 In einem Bericht des Ifo-Instituts heißt es: „Versucht man . . . die möglichen Wirkungen der jüngsten Wechselkursmaßnahmen einzugrenzen, so kommt man zu dem Ergebnis, daß angesichts des in diesem Jahr zu erwartenden kräftigen Exportwachstums die wechselkurspolitisch bedingten Nachfrageausfälle als gering bezeichnet werden müssen . . . Gemessen an dem für 1973 zu erwartenden kräftigen Wachstum sowohl der Exporte (mengenmäßig etwa 12%) als auch der Importe (mengenmäßig etwa 13%), dürfte der dämpfende Effekt der wechselkurspolitischen Maßnahmen kaum ins Gewicht

schritten haben, ein aktiver Handelsbilanzsaldo, der im Jahre 1973 voraussichtlich die 28-Milliarden-Grenze überschreiten wird, sind in der Tat zu groß, als daß die Defizitländer sie noch lange tolerieren werden.

fallen“. Vgl. Die jüngsten Wechselkurskorrekturen und der Außenhandel der Bundesrepublik, in: Berichte zur Wirtschaftslage, Ifo-Schnelldienst, 9, 28.2.1973, S. 24.