

Heuss, Ernst

Article — Digitized Version

Probleme mit den Ausländern: Bemerkungen zur Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundswirtschaftsministeriums

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Heuss, Ernst (1974) : Probleme mit den Ausländern: Bemerkungen zur Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundswirtschaftsministeriums, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 7, pp. 347-350

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134704>

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.

Probleme mit den Ausländern

Bemerkungen zur Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums *)

Ernst Heuß, Marburg

Auf die Wachstumseuphorie der 60er Jahre ist heute die Ernüchterung gefolgt. Die mit der technischen Entwicklung rasant zunehmende Umweltverschmutzung ließ aufhorchen und erinnerte daran, daß Wachstum seinen Preis hat. Ähnlich verhält es sich mit dem wachsenden Einsatz ausländischer Arbeitskräfte. Auch hier machte man sich zunächst keine Gedanken darüber, als 1961 nach dem Mauerbau in Berlin ausländische Arbeitskräfte die früheren Flüchtlinge aus dem anderen Teil Deutschlands ersetzen.

Unentschuld bare Versäumnisse

In der Folgezeit stieg jedoch die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte von einer quantité négligeable zu Beginn der 60er Jahre auf 2,4 Mill. 1973. Und wenn sich inzwischen die Konjunktur nicht deutlich abgeschwächt hätte, wäre man heute bei ca. 3 Mill. Gastarbeitern angelangt. Dementsprechend sind die Kapazitäten ausgeweitet worden. Auf die hohe Zahl der ausländischen Arbeitskräfte hat sich nicht zuletzt auch die Sozialversicherung eingestellt, deren Rentenzahlungen sich ohne die breitere Basis der ausländischen Arbeitskräfte nicht in der heutigen Höhe vornehmen ließen. Die fehlende Integration der ausländischen Arbeitskräfte in den deutschen Sozialkörper und die daraus entstandenen sozialen Spannungen gaben die ersten Alarmzeichen.

Wenn man heute allmählich aufwacht und merkt, daß die Entwicklung beeinflußt werden müßte, so ist dafür der Zeitpunkt reichlich spät. Nicht Voraussicht, sondern nur ein einfacher Blick auf ein Nachbarland, nämlich auf die Schweiz, hätte einem schon zu Beginn der 60er Jahre gezeigt, in welche Situation man geraten kann, wenn die Dinge sich selbst überlassen werden. Die Probleme, vor denen die BRD heute steht, waren damals in der Schweiz schon mit aller Deutlichkeit zutage getreten, und sie stellen alles andere als eine Überras-

chung dar. Die in der Vergangenheit begangenen Versäumnisse sind daher nicht entschuldbar. Dies gilt vor allem für die maßgeblichen wirtschaftspolitischen Instanzen und in zweiter Hinsicht auch für die Nationalökonomie, der es obgelegen hätte, die Zusammenhänge zwischen ausländischen Arbeitskräften und Wirtschaftspolitik aufzudecken. In diesem Rahmen ist wohl die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats zu den Problemen der Ausländerbeschäftigung zu sehen. Er versucht — wenn auch reichlich spät — das nachzuholen, was vor gut zehn Jahren hätte geschehen müssen.

Ungenutzte Erfahrungen

Im Zusammenhang mit den ausländischen Arbeitskräften stellt der Wissenschaftliche Beirat mit Recht nicht die Frage nach dem Wachstum des Sozialproduktes insgesamt, sondern nach dem des Pro-Kopf-Einkommens. Hierzu stellt er fest, daß ausländische Arbeitskräfte neben den Arbeitsplatzinvestitionen noch zusätzliche Infrastrukturinvestitionen notwendig machen. Diese Investitionen beziehen sich nicht nur auf den Wohnungsbau, sondern sie erstrecken sich darüber hinaus auch auf Verkehrseinrichtungen, Schulen, Gesundheitswesen usw., um nur die wichtigsten zu nennen.

Auch hier handelt es sich nicht um eine neue Einsicht; die Erfahrungen der Schweiz hätten zur Genüge bekannt sein sollen¹⁾. Anscheinend muß aber

¹⁾ Vgl. W. A. J ö h r, R. H u b e r: Die konjunkturellen Auswirkungen der Beanspruchung ausländischer Arbeitskräfte, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 104/5, 1968/69. Denselben Sachverhalt, wenn auch nicht so ökonomisch dargestellt, behandelt der Beitrag von C. F ö h l: Stabilisierung und Wachstum beim Einsatz von Gastarbeitern, in: Kyklos, Vol. XX, 1967.

Prof. Dr. Ernst Heuß, 51, ist Ordinarius für Wirtschaftstheorie an der Philipps-Universität Marburg. Seine speziellen Arbeitsgebiete sind Wettbewerbstheorie und internationale Währungspolitik.

*) Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Nr. 57, Bulletin vom 10. Mai 1974. Die im Artikel angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf diese Veröffentlichung.

Neu bei Parey

Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa

Versuch einer Synopsis. Von Prof. Dr. Wilhelm Abel, Göttingen. 1974. 427 Seiten mit 74 Abbildungen und 8 Tabellen. Leinen 85,- DM.

Mit diesem Werk führt der Göttinger Wirtschaftshistoriker seine Studien über die Geschichte der Land- und Ernährungswirtschaft europäischer Länder seit dem Mittelalter fort. Während in seinem in zwei Auflagen erschienenen und bereits in mehrere Sprachen übersetzten Buch über „Agrarkrisen und Agrarkonjunktur“ vorrangig die Absatzschwierigkeiten der Landwirtschaft behandelt werden, sind es in der vorliegenden Veröffentlichung die Krisen der Versorgung, die kurzfristig durch unzureichende Ernten, langfristig durch Verschiebungen zwischen Bevölkerung und Nahrungsspielraum bedingt waren.

Das Werk eignet sich vorzüglich zur Lektüre und zum Unterricht in Schulen und Universitäten, u. a. für Lehrer im Fach Sozial- und Gemeinschaftskunde. Ferner soll es eine Brücke zur internationalen Forschung schlagen, die sich allgemeiner als bisher die deutsche mit dem materiellen Leben der Völker Mitteleuropas zu beschäftigen pflegt. Von besonderem Interesse ist das Buch für die Leser von Abels „Agrarkrisen und Agrarkonjunktur“.

Der Agrarexport der Bundesrepublik Deutschland

Von Dr. Hans Otzen, Bonn. „Agrarpolitik und Marktwesen“, Heft 14. 1974. 115 Seiten mit 2 Abbildungen und 34 Tabellen. Kartiert 36,- DM.

In der Fachliteratur fehlte bislang eine geschlossene Abhandlung über den deutschen Agrarexport, wie sie mit dieser Untersuchung jetzt erfolgt. Im einzelnen werden behandelt: Die Stellung des deutschen Angebots auf den Weltagrarmärkten im Rahmen der internationalen Konkurrenzbeziehungen, die Gründe für die erstaunliche Entwicklung unserer Agrarausfuhren, die wichtigsten Absatzmärkte für deutsche Agrarerzeugnisse, spezielle Probleme der Agrarausfuhr, die Auswirkungen administrativ gesetzter Rahmenbedingungen auf den Weltagrarmärkten sowie die Zukunftsaussichten des deutschen Agrarexports. Die aktuellen Daten beruhen weitgehend auf Statistiken der CMA.

Durch jede Buchhandlung zu beziehen

Verlag Paul Parey
Hamburg und Berlin

jedes Land die gleichen Erfahrungen erst selbst machen, bevor es sie wahrnimmt. Dasselbe gilt auch für die wachsenden Schwierigkeiten bei der Eingliederung der ausländischen Arbeitskräfte in den eigenen Sozialkörper. Auch hier liegen die Erfahrungen der Schweiz seit längerer Zeit auf dem Tisch. Fehlende Berufsausbildung und Sprachkenntnisse machen aus den ausländischen Arbeitskräften gleichsam einen „fünften Stand“, dem die einfachsten Tätigkeiten zugewiesen werden. Darüber hinaus trennen andere Sitten und Gebräuche, vor allem aber die sogenannte Sprachbarriere, die ausländischen Arbeitskräfte von der einheimischen Bevölkerung. Damit werden sie in eine gesellschaftliche Sonderstellung, d. h. in ein Ghettodasein gedrängt. Es wiederholt sich also in der BRD lediglich das, was die Schweiz schon Ende der 50er Jahre erlebte.

Schwierige Integration

Nach der Darlegung dieser Zusammenhänge geht der Wissenschaftliche Beirat einen Schritt weiter, indem er sich Gedanken über Maßnahmen macht, mit denen solch eine unerfreuliche Entwicklung gestoppt werden kann. Für die Integration der ausländischen Arbeitskräfte in den deutschen Sozialkörper schlägt der Beirat eine sprachliche und berufliche Grundausbildung vor. Sie sollte obligatorisch sein, bereits in den Herkunftsländern beginnen und später in der BRD fortgeführt werden.

Sicherlich liegt auf diesem Gebiet noch manches im argen. Es wäre aber gefährlich, in dieser Hinsicht zu große Erwartungen zu hegen, denn der entscheidende Zeitpunkt hierfür ist bereits verpaßt worden. Solange nämlich nur wenige ausländische Arbeitskräfte in der BRD waren und ihnen daher kein anderer menschlicher Kontakt als der mit den Deutschen offenstand, ging davon ein recht massiver Druck zur Erlernung der deutschen Sprache aus. Dies änderte sich, nachdem die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte stark zugenommen hat und sie damit unter sich eine eigene Kommunikationsbasis gefunden haben. Wenn außerdem noch die Familienangehörigen nachziehen, so bildet sich faktisch eine ausländische, in sich geschlossene Gesellschaft. Damit schwinden die Bereitschaft und auch der Wille zur Erlernung der deutschen Sprache. Dem steht auch nicht entgegen, daß wenige von ihnen – nicht zuletzt aus dem Bestreben heraus, sozial aufzusteigen – die Anstrengung auf sich nehmen, Deutsch zu lernen. Für die Mehrheit der ausländischen Arbeitskräfte trifft dieses Verhalten jedoch nicht zu. An diesen Tatbestand können auch die vom Wissenschaftlichen Beirat vorgesehenen Maßnahmen nicht viel ändern, und man sollte sich daher in dieser Hinsicht keiner falschen Illusion hingeben.

Nachdem schon seit längerer Zeit die kritische Schwelle für ausländische Arbeitskräfte überschritten worden ist, bleibt nur noch ein anderer Weg der Integration offen. Er ist wesentlich langwieriger und erstreckt sich über mehrere Generationen. Selbst dieser Weg kann nur dann erfolgreich sein, wenn heute wie auch in der Zukunft nicht weitere ausländische Arbeitskräfte in die BRD einreisen. Sonst bilden sich Subkulturen, die sich aus der ständigen Zuwanderung laufend regenerieren. Ein abschreckendes Beispiel in dieser Hinsicht geben die Vereinigten Staaten.

Einführung einer Gastarbeitersteuer

Das Schwergewicht der Betrachtung des Wissenschaftlichen Beirats bewegt sich auf der ökonomischen Ebene und bezieht sich auf die Frage, wie der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte eingedämmt werden kann. Mit Recht lehnt er einen administrativen Einwanderungsstopp ab. Er ließe sich mit den marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht vereinbaren und wäre rechtlich gegenüber den EG-Ländern auch nicht anwendbar. Folglich kommen nur Maßnahmen in Frage, die den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte indirekt einschränken.

Einen Ansatzpunkt sieht der Wissenschaftliche Beirat in der Erhebung einer Spezialabgabe für ausländische Arbeitskräfte bzw. für die Unternehmer, die sie beschäftigen. Begründet wird diese Steuer mit den zusätzlichen öffentlichen Aufwendungen, die für die Anlernung ausländischer Arbeitskräfte (sprachliche und berufliche Grundausbildung) entstehen. Nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats ist solch eine Steuer nicht diskriminierend, wenn sie sich in ihrer Höhe im Rahmen der zusätzlichen Aufwendungen für ausländische Arbeitskräfte bewegt.

Dennoch ist es fraglich, ob solch eine Steuer nicht doch eine Diskriminierung darstellt. Denn die öffentlichen Dienste sind ja bekanntlich dadurch gekennzeichnet, daß der einzelne unabhängig von seinen eigenen Mitteln von ihnen Gebrauch machen kann. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Minderbemittelten. Wenn aber die ausländischen Arbeitskräfte für die Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Leistungen zu einer spezifischen Steuergruppe zusammengefaßt werden, so kann hier von einer Gruppendifferenzierung gesprochen werden.

Schaffung eines Anwerbemonopols

Eine weitere Maßnahme zur Einschränkung der ausländischen Arbeitskräfte sieht der Wissenschaftliche Beirat in einer Monopolisierung der Anwerbung durch die Bundesanstalt für Arbeit, d. h. nur sie darf im Ausland deutsche Arbeitsplätze vermitteln. Es läge dann in ihrer Hand, wie viele Arbeitskräfte angeworben werden. Von dieser Maß-

nahme werden vor allem die ausländischen Arbeitskräfte aus Nicht-EG-Ländern betroffen. Ihnen ist es nur dann möglich, in die BRD einzureisen, wenn sie einen Arbeitsvertrag in Händen haben. Damit wird verhindert, daß von diesen ausländischen Arbeitskräften ein Lohndruck nach unten ausgeübt wird, wie er denkbar wäre, wenn sie ungehindert nach Deutschland einreisen könnten und sich erst dort um einen Arbeitsplatz bemühten.

Durch die Schaffung eines Anwerbemonopols mag die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte etwas eingeschränkt werden. Dies wird jedoch vom Wissenschaftlichen Beirat nicht näher dargelegt. Man weiß daher nicht, welchen Effekt der Beirat mit seiner vorgeschlagenen Zentralisierung der Anwerbung durch die Bundesanstalt für Arbeit im Auge hat. Sollte er der Meinung sein, daß auf diese Weise eine Kontingentierung der ausländischen Arbeitskräfte eher zu erreichen sei, so liefe dies in der Realität auf eine administrative Beschränkung hinaus, gegen die er sich aber vorher gerade gewandt hatte.

Stabilitätspolitische Möglichkeiten

Zum Abschluß der Ausführungen des Beirats wird noch in wenigen Zeilen darauf hingewiesen, daß eine konsequente Stabilitätspolitik die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften begrenzen könnte. Diese These wird aber nicht weiter begründet. Daher wirkt diese Passage an die sonstigen Ausführungen des Beirats wie angefügt.

Die 60er Jahre können in der BRD als die der schleichenden Inflation bezeichnet werden, in denen gleichzeitig die Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte kontinuierlich anstieg. Beide Phänomene gehen auf die gleiche Ursache zurück, und zwar auf die ständige Überbeanspruchung des eigenen Produktionspotentials. Zu hohe Investitionen machen bei Vollbeschäftigung aus dem Beschäftigungsmultiplikator einen Inflations- und zugleich einen Ausländermultiplikator. Eine Rückkehr zur Stabilität heißt nichts anderes als eine Beschränkung der Investitionen.

Dies ist der entscheidende wirtschaftspolitische Hebel, und es ist erstaunlich, daß der Wissenschaftliche Beirat ihn nicht in den Mittelpunkt seiner Betrachtung stellte. Statt dessen lassen gewisse Passagen vermuten, daß er seine zentrale Bedeutung für die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte nicht sieht. So betrachtet der Beirat die Begrenzung der ausländischen Arbeitskräfte bei einer inflatorischen Übernachfrage einerseits und bei einem Nichtbestehen solch einer Übernachfrage andererseits (S. 571). Anscheinend entzieht es sich der Kenntnis des Beirats, daß es im letzteren Falle keinen Nachfragesog für ausländische Arbeitskräfte gibt.

Nicht besser ist es um eine andere These des Wissenschaftlichen Beirats bestellt. Nach ihr soll durch den Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte ein reibungsloser Übergang zur verkürzten Arbeitszeit ermöglicht worden sein (S. 569). Dies träfe nur dann zu, wenn die Ersparnisse der ausländischen Arbeitskräfte den Umfang der für sie erforderlichen Arbeitsplatzinvestitionen überstiegen hätten, wobei von einer induzierten Infrastrukturinvestition ganz abgesehen werden soll. Auch die Überweisungen der ausländischen Arbeitskräfte an die Familienangehörigen im Ausland können in diesem Sinne nicht als Sparen aufgefaßt werden. Dies wäre nur dann der Fall, wenn durch sie kein zusätzlicher deutscher Export ausgelöst worden wäre, was aber nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats nicht zutrifft. Es bleibt daher unerklärlich, wie eine Arbeitslücke, die durch die Arbeitszeitverkürzung hervorgerufen wurde, durch die ausländischen Arbeitskräfte hätte geschlossen werden können. Man gewinnt den Eindruck, daß hier die Dinge nicht zu Ende gedacht worden sind.

Auch in anderer Hinsicht zeigen sich bei der Darlegung des Wissenschaftlichen Beirats theoretische Schwächen. So empfiehlt er einen arbeitsparenden technischen Fortschritt zur Verminderung des Arbeitsbedarfs (S. 573). Anscheinend ist seinem Gesichtskreis die temporale Kapitaltheorie weitgehend entglitten, denn sonst wüßte er, daß jede Form des technischen Fortschritts arbeitssparend ist. Das, was fälschlicherweise mit arbeitsparendem und kapitalsparendem technischem Fortschritt bezeichnet wird, gibt lediglich an, auf welcher temporalen Stufe, d. h. konsumnahen oder konsumweiten Stufe, eine Arbeitersparnis erzielt wird²⁾.

Floating und Arbeitskräfteimport

Wenn die theoretische Analyse des Wissenschaftlichen Beirats nicht recht befriedigt, so liegt es vor allem daran, daß er in seiner Stellungnahme zwar zahlreiche Punkte berührt, den entscheidenden Punkt jedoch nicht berücksichtigt. Daraus erklärt sich auch, warum er nicht bemerkt, daß mit dem Übergang der BRD zu flexiblen Wechselkursen das Problem eines weiteren Anwachsens ausländischer Arbeitskräfte in einem anderen Lichte erscheint.

Selbst wenn man während der 60er Jahre erkannt hätte, daß der steigende Zustrom ausländischer Arbeitskräfte auf ein Kreislaufgleichgewicht zurückzuführen ist, wären die Hände der Wirtschaftspolitiker aufgrund der fixen Wechselkurse weitgehend gebunden gewesen. Wie die Deutsche Bundesbank mehrmals in dieser Zeit erfahren mußte,

bewirkte eine restriktive Geld- und Kreditpolitik lediglich ein Ansteigen der Exportüberschüsse. Dadurch kam der Teil an effektiver Nachfrage, den man mit einer solchen Geld- und Kreditpolitik einschränken wollte, durch die Außenhandelsfür wieder herein. Dabei ist sogar vom Kapitalimport, der durch die Zinssatzerhöhung induziert wurde, abgesehen.

Bei flexiblen Wechselkursen ist die Situation anders. Sie schirmen eine Volkswirtschaft nicht nur gegen eine importierte Inflation, sondern auch gegen einen Arbeitskräfteimport ab. Mit flexiblen Kursen hätte eine recht wirksame Barriere gegen einen weiteren Zustrom ausländischer Arbeitskräfte errichtet werden können, ohne daß man an diese Möglichkeit beim Übergang zu beweglichen Wechselkursen gedacht hatte. Die wenigen Jahre praktischer Erfahrung mit schwankenden Wechselkursen haben jedoch gezeigt, daß mit einer solchen Wirkung nicht ohne weiteres gerechnet werden darf. Sie wäre nur dann gegeben, wenn die Höhe des Wechselkurses allein von der Entwicklung der Leistungsbilanz (einschließlich der Übertragungen) bestimmt werden würde. Wie aber die letzten Jahre gezeigt haben, beeinflußt der internationale Geld- und Kapitalverkehr die Wechselkurshöhe und damit auch die Entwicklung der Leistungsbilanz wesentlich. Daher sind flexible Wechselkurse nicht in der Lage, die eigene Volkswirtschaft gegen ausländische Störungen völlig abzuschirmen.

Notwendiger Lernprozeß

Unabhängig davon bleibt aber der Tatbestand bestehen, daß erst mit flexiblen Wechselkursen die Voraussetzungen geschaffen worden sind, sowohl gegen eine importierte Inflation als auch gegen importierte Arbeitskräfte anzugehen. Wenn dies dennoch nicht geschieht, so ist es das eigene Unvermögen der Verantwortlichen. Auf jeden Fall ist es kein Fatum, dem man wehrlos ausgesetzt ist. Administrative Maßnahmen gegen eine Einwanderung sind daher nicht erforderlich, es sei denn, daß man gewisse kreislauftheoretische Zusammenhänge nicht zur Kenntnis nehmen will.

Wenn der Wissenschaftliche Beirat die kreislauftheoretischen Beziehungen nicht in der gewünschten Klarheit herausgestellt hat, so steht er in dieser Hinsicht nicht allein da. Vielleicht ist dies darauf zurückzuführen, daß man sich in der Bundesrepublik erst in den letzten Jahren des Problems der ausländischen Arbeitskräfte bewußt geworden ist. Anscheinend bedarf es dann noch eines sogenannten Lernprozesses, bis man die adäquate theoretische Erklärung findet. So kann man die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats als erste Phase eines solchen Lernprozesses auffassen. Sie zeigt zugleich, wieviel in dieser Hinsicht noch zu tun bleibt.

²⁾ Für die deutschsprachige Nationalökonomie ist es beschämend, daß die Wiederaufnahme der österreichischen Kapitaltheorie von anderer Seite geschehen ist. Vgl. J. Hicks: Capital and Time, A Neo-Austrian Theory, Oxford 1973.