

Schröder, Dieter

**Article — Digitized Version**

## Strukturpolitische Probleme der nächsten Jahre

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schröder, Dieter (1976) : Strukturpolitische Probleme der nächsten Jahre, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 7, pp. 341-344

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134968>

**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.*

## STRUKTURPOLITIK

### Strukturpolitische Probleme der nächsten Jahre

Dieter Schröder, Basel \*)

Die Bundesrepublik sieht sich in den nächsten Jahren Veränderungen der Wirtschaftsstruktur ausgesetzt, die zwar nicht im Ausmaß, wohl aber in ihrer Wirkung auf die Beschäftigungssituation für die Nachkriegsjahre beispiellos sein dürften. Nach 15 Jahren nahezu ununterbrochener Vollbeschäftigung ist auf mittlere Sicht vermutlich mit einer strukturellen Arbeitslosigkeit in der Größenordnung von 2–3 % (0,5–0,7 Mill.) aller Erwerbstätigen zu rechnen.

Niemand vermag heute das genaue Ausmaß der strukturellen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik auch nur annähernd sicher abzuschätzen, weil die neuen Rahmenbedingungen erst seit zwei Jahren wirksam sind und weil zur Zeit konjunkturelle und strukturelle Phänomene untrennbar miteinander verknüpft sind. Wir alle neigen zudem dazu, uns bei der Abschätzung von künftigen Trends an der jeweiligen Konjunkturlage zu orientieren: in den Boomphasen herrscht ungebrochener Optimismus, in der Talsohle beschleicht uns die Krisenangst.

Strukturwandel bedeutet zunächst nur, daß sich die Anteile der einzelnen Wirtschaftssektoren oder Branchen an der Gesamtproduktion, dem Sozialprodukt, verschieben. Wie sich dies auf die Wachstumschancen dieser Branchen und auf deren Beschäftigungssituation auswirkt, hängt u. a. vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum und von der Produktivitätsentwicklung der Branchen ab. Welche Situation sich am Arbeitsmarkt ergibt, wird zusätzlich durch die Entwicklung des heimischen Erwerbspotentials bestimmt.

#### Nachfrage nach Arbeitskräften

In den 50er Jahren nahm das Sozialprodukt jährlich um knapp 8 % zu. Das Produktionswachstum war infolgedessen – trotz erheblicher Anteilsverschiebungen – in allen Sektoren (mit Ausnahme der Landwirtschaft und einiger Handwerkszweige) wesentlich größer als die Produktivitätssteigerung. Die Arbeitsplatzzahl nahm in der Industrie um 3,5 Mill. und in den Dienstleistungsbereichen um

weitere 2,8 Mill. zu. So war es möglich, 1,4 Mill. frei gewordene Arbeitsplätze der Landwirtschaft zu ersetzen und die Arbeitslosigkeit um 1,3 Mill. abzubauen, obwohl sich das Erwerbspotential in der gleichen Zeit um 3,5 Mill. erhöhte.

In den 60er und frühen 70er Jahren (bis 1973) verringerte sich die Wachstumsrate des Sozialprodukts auf 4,5 %. Zwar nahm die Produktion auch weiterhin in fast allen Sektoren (mit Ausnahme von Bergbau und Lederindustrie) zu, in einigen jedoch wesentlich langsamer als die Produktivität. Die Folge war, daß nunmehr zusätzlich zur Landwirtschaft, die erneut 1,8 Mill. Arbeitsplätze aufgab, auch in wichtigen Industriezweigen (vor allem Bergbau und Textilindustrie) weitere 1,2 Millionen Arbeitsplätze entfielen. Die Arbeitsplatzzahl in der Industrie insgesamt blieb konstant, in den Dienstleistungsbereichen nahm sie nur noch um 2 Mill. zu. Gleichzeitig nahm jedoch das inländische Erwerbspotential aus Gründen der Altersstruktur um 2 Mill. ab, so daß zusätzlich 2,3 Mill. Gastarbeiter eingestellt werden mußten, um den inländischen Bedarf zu decken.

Die Situation der nächsten Jahre bis 1985 unterscheidet sich von der bisherigen Entwicklung dadurch, daß nunmehr die jeweils negativen Aspekte der beiden vorangehenden Perioden kombiniert auftreten. Das Wachstum des Sozialprodukts wird weiter auf 3–3,5 % p. a. zurückgehen. Die Produktion wird bei der Mehrzahl der Industriezweige geringer wachsen als die Produktivität, in einigen sogar stagnieren. Die Beschäftigtenzahl in der Industrie insgesamt wird darum merklich abnehmen und die der Dienstleistungsbereiche nur noch abgeschwächt wachsen. Gleichzeitig nimmt aber das inländische Erwerbspotential aus Gründen

---

Dr. Dieter Schröder, 44, Dipl.-Volkswirt, ist seit 1969 als Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitische Beratung bei der Prognos AG in Basel tätig.

\*) Gekürzte und überarbeitete Fassung eines Vortrags, der auf der diesjährigen Industriegruppenkonferenz Chemie der Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik in Berlin gehalten wurde.

der Altersstruktur und infolge einer zunehmenden Erwerbsbereitschaft der Frauen bis 1985 wieder um 1 Mill. zu.

### Geänderte Rahmenbedingungen

Der Grund für die veränderte Situation der Nachfrage nach Arbeitskräften ist darin zu sehen, daß wichtige *Rahmenbedingungen* für die Nachfrage nach Gütern inländischer Produktion, die bis Anfang der 70er Jahre relativ konstant blieben, sich in den letzten Jahren erheblich, zum Teil sogar abrupt geändert haben. Davon betreffen zwei die *inländische Nachfrage*, und zwar

- Sättigungsphänomene und
- ein Bevölkerungsrückgang.

Weitere vier verändern die Stellung der Bundesrepublik im Rahmen der *internationalen Arbeitsteilung*. Dabei handelt es sich um

- Wechselkurskorrekturen,
- die Gastarbeiterpolitik,
- die Marktmacht der Rohstoffländer und
- die Umweltschutzpolitik.

Ich kann diese Veränderungen hier nur in groben Strichen skizzieren und muß dabei gegenüber der komplexen Realität vereinfachen.

Das Wachstum der inländischen Nachfrage der 50er und 60er Jahre war geprägt durch einen großen Nachholbedarf an Wohnungen und dauerhaften Konsumgütern und wurde durch eine zwar langsame, aber kontinuierliche Bevölkerungszunahme verstärkt. Bei den meisten dieser Konsumgüter machen sich nunmehr *Sättigungserscheinungen* bemerkbar (Wohnungen, Personenkraftwagen und elektrotechnische Haushaltsgüter). Anstelle des wachsenden Neubedarfs tritt der stagnierende und für Konjunkturschwankungen höchst anfällige Ersatzbedarf. Die Situation wird dadurch verschärft, daß die *Bevölkerung* wieder leicht abnimmt. Allein die veränderte Bevölkerungssituation vermindert die jährliche Wachstumsrate der inländischen Nachfrage um ca. 1,5 %.

### Internationale Arbeitsteilung

Die zunehmende Unterbewertung der D-Mark täuschte bis Ende der 60er Jahre für viele Betriebe in der Bundesrepublik eine Standortgunst vor, die den realökonomischen Gegebenheiten nicht mehr entsprach. Die *Wechselkurskorrekturen* seit 1969 zwingen zum Abbau verfälschter Exportstrukturen. Betroffen sind vor allem Branchen, deren Wettbewerbsfähigkeit in erster Linie preisbedingt war, also solche mit ausgereiften Technologien und Massenfertigung, die Arbeitskräfte mittlerer und geringer Qualifikation benötigen.

Weniger oder gar nicht betroffen sind Branchen oder Betriebe, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit vor allem qualitätsbedingt ist, also solche, deren Produkte oder Produktionsprozesse durch neue komplizierte Technologien geprägt sind, die hochqualifizierte Arbeitskräfte benötigen oder die auf einen engen interindustriellen Lieferverbund angewiesen sind.

Die Reaktion auf die Wechselkurskorrektur wurde durch die Freizügigkeit verzögert, die *Gastarbeitern* gewährt wurde. Deren Zahl stieg von 1968, dem letzten Jahr vor der Aufwertungswelle, bis 1973 sprunghaft von 1,0 Mill. auf 2,6 Mill. an, und zwar insbesondere in jenen Branchen, die von den Wechselkurskorrekturen betroffen wurden. Inzwischen hat sich die Einstellung zur Freizügigkeit sowohl bei den Abgabeländern als auch bei den Aufnahmeländern wesentlich geändert, denn sie verhindert oder verzögert, daß das Kapital den Arbeitskräften folgt.

Der Ölpreisanstieg ist für die *steigende Marktmacht der Rohstoffländer* beim internationalen Wettbewerb um Standorte der Rohstoffverarbeitung symptomatisch. Dafür haben sie, dank der gestiegenen Rohstoffpreise, die nötigen Mittel. Die Differenz zwischen Gestehungskosten und Weltmarktpreis gibt ihnen zudem die Möglichkeit, sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Kaum gefährdet sind allerdings Betriebe der Grundstoffindustrie, deren Produktionsprozesse technologisch hochkompliziert sind, die eine enge Verbindung zwischen Produktion und Forschung erfordern oder für die eine intensive transportaufwendige Lieferverflechtung vor- und nachgelagerter Produktionsstufen charakteristisch ist. Aber auch in den gefährdeten Branchen verläuft die Verlagerung nur langsam, da sie an den neuen Standorten den zeitraubenden Ausbau einer recht kostspieligen Infrastruktur erforderlich macht.

Unterstützung findet die Verlagerung andererseits durch die wachsenden *Umweltprobleme* im Inland, die mit einer zunehmenden Sensibilisierung der Bevölkerung verbunden sind. Wegen der räumlichen Enge im Bundesgebiet und wegen der bereits hohen Konzentration von Betrieben, die Schadstoffe abgeben, werden auch sehr restriktive Auflagen häufig allein nicht mehr ausreichen, die Umweltbelastung in tragbaren Grenzen zu halten, sondern man wird mehr und mehr auch zu Ansiedlungsverboten übergehen. Standorte für umweltbelastende Betriebe werden rar.

Die *neuen Tendenzen der internationalen Arbeitsteilung* lassen sich vor diesem Hintergrund, wiederum vereinfachend, wie folgt beschreiben:

- Die *Rohstoffländer*, allen voran die OPEC-Länder und von ihnen vor allem die volkreichen (Iran, Algerien etc.), werden sich allmählich an

Teilen der weltweiten Rohstoffverarbeitung zu Lasten der Industrieländer beteiligen. Dafür benötigen sie aber wiederum Anlagen und Investitionsgüter, die sie nur von den Industrieländern beziehen können.

Die *fortgeschrittenen Entwicklungsländer* wie Spanien, Mexiko und Brasilien, denen sich dank ausgebildeter ehemaliger Gastarbeiter bald auch die östlichen Mittelmeerländer hinzugesellen werden, werden sich intensiver an der weltweiten Konsumgüterproduktion beteiligen, wiederum zu Lasten der Industrieländer. Dafür benötigen sie aber ebenfalls Investitionsgüter, die sie vorerst nur von den Industrieländern beziehen (später allerdings auch selbst herstellen) können.

Nach wie vor ungelöst ist die Situation der „*armen*“ *Entwicklungsländer* (vor allem Indien, Pakistan und Bangla Desh), die sich durch Rohstoffverteuerung und wachsende Nahrungsmittelknappheit noch verschlechtern wird.

#### Weltweite Auswirkungen

Für die „*reifen*“ *Industrieländer* ergeben sich zwei negative und ein positiver Aspekt. Der negative betrifft die skizzierten Verlagerungstendenzen für Konsumgüter- und Grundstoffindustrien, der positive die weltweite Expansion des Marktes für Anlagen und Maschinen, für die die Industrieländer vorläufig noch eine Art Monopolstellung haben. Ob sich beide die Waage halten werden, ist allerdings fraglich.

Kurzfristig dürfte der negative Aspekt überwiegen, denn die wachsenden Investitionen in den beiden Ländergruppen werden zum Teil durch Verzicht auf Investitionen im Inland kompensiert. Langfristig hingegen dürfte der positive Aspekt das Übergewicht erhalten. Die Verlagerungstendenzen bewirken ein starkes Wirtschaftswachstum in den betroffenen Ländergruppen und erhöhen damit die kaufkräftige Weltnachfrage gerade nach jenen Gütern, für welche die Industrieländer ihre Standortvorteile erhalten oder keine Standortnachteile erleiden werden. Um es mit anderen Worten auszudrücken: Computer, Pharmazeutika und Unterhaltungselektronik finden den besten Absatz in entwickelten Ländern. Tatsächlich bieten Industrieländer für Industrieländer die größten und besten Absatzmärkte. Für die Bundesrepublik gibt diese Aussicht jedoch wenig Trost: Der negative Aspekt überwiegt just in einer Phase, in der das inländische Erwerbspotential wächst, der positive gewinnt an Bedeutung, wenn das inländische Erwerbspotential (nach 1985) wieder zurückgeht.

Versucht man die *Auswirkungen auf die einzelnen Branchen* konkret abzuschätzen, so muß man nicht nur die Größenordnung von Nachfragestrukturverschiebungen berücksichtigen, sondern auch

das mögliche Tempo und Ausmaß von Verlagerungen, brancheninternen Differenzierungen und schließlich die Rückwirkungen, die sich durch die interindustrielle Lieferverflechtung ergeben. Das Ergebnis unserer bisherigen prognostischen Bemühungen – auch wir können nur abschätzen, nicht weisagen – läßt sich in großen Zügen wie folgt darstellen<sup>1)</sup>.

#### Beschäftigtenentwicklungen der Branchen

Vom *Beschäftigtenrückgang* sind vor allem betroffen:

*Baugewerbe, Steine- und Erden-Industrie* (– 20 %): Stagnation bis Rückgang im Wohnungsbau (gegenüber dem Niveau von 1975), das Wachstum bei öffentlichen Bauten ist stark, das bei Industriebauten leicht abgeschwächt. Die Situation für das Ausbaugewerbe ist wegen der Altbausanierung relativ gut.

*Leder, Textil, Bekleidung und Feinkeramik* (– 30 bis 35 %): Ein abgeschwächtes Wachstum der inländischen Nachfrage. Verschlechterung der Außenhandelsposition durch die geschilderten Verlagerungstendenzen für Konsumgüter, die durch protektionistische Maßnahmen auf EG-Ebene gebremst werden. Eine Stagnation der Produktion mit branchenindividuellen Ausschlägen nach unten (Leder) bzw. oben (Bekleidung).

*Eisen und Stahl, NE-Metalle, Papier und Zellstoff* (– 20 %): Ein abgeschwächtes Wachstum der inländischen Nachfrage und eine sich nur zögernd durchsetzende Verschlechterung der Netto-Außenhandelsposition; ein stark verringertes Produktionswachstum im Inland bei anhaltender Produktivitätszunahme.

*Straßenfahrzeugbau* (– 30 %): Ein Rückgang der Produktion an Personenfahrzeugen, der durch eine Stagnation der inländischen Nachfrage und einen Abbau der Nettoexportsituation (vor allem gegenüber den USA) bedingt ist und durch ein Produktionswachstum bei Nutzfahrzeugen bei stark verringerter Produktivitätsentwicklung nur teilweise kompensiert wird.

*Wachsen* wird die *Beschäftigtenzahl* weiterhin in folgenden Branchen:

*Chemie* (+ 10 %) und *Kunststoffverarbeitung* (+ 30 %): Die inländische Nachfrage nimmt wegen der wachsenden Bedeutung von Pharmazeutika, Kosmetika und Substitutionsprodukten für knapper und teurer werdende Rohstoffe und wegen der bei weitem noch nicht ausgeschöpften Variationsmöglichkeiten chemischer Vorprodukte

<sup>1)</sup> Dabei beschränke ich mich im wesentlichen auf die Industrie und stelle vor allem auf die Arbeitsplatzentwicklung ab, in Klammern nenne ich jeweils die zu erwartende prozentuale Veränderung der Beschäftigtenzahl von 1973–1985, d. h. unter Ausschaltung des konjunkturellen Einbruchs 1974/75.

weiter zu. Sie wird jedoch durch ein verringertes Produktionswachstum bei den Abnehmern von Vorprodukten (u. a. Bau und Automobilfertigung) abgeschwächt. Die Verlagerungsmöglichkeiten sind wegen der Forschungsintensität und der engen Lieferverflechtung zwischen den verschiedenen Produktionsstufen beschränkt. Die Wachstumsrate der Produktion wird infolgedessen weiterhin an der Spitze der Industriezweige liegen, doch auch hier zurückgehen von 10,5% p. a. 1960/73 auf 6,0% 1973/85 für die Chemische Industrie, von 15% p. a. 1960/73 auf 7,5% 1973/85 für die Kunststoffverarbeitung. Das geringe Beschäftigtenwachstum in der Chemie ist auf die anhaltend hohe Produktivitätssteigerung zurückzuführen.

□ *Maschinenbau und Elektrotechnik (+ 12%)*: Das inländische Nachfragewachstum nach Maschinen ist leicht, das nach Erzeugnissen der Elektrotechnik stärker abgeschwächt. Im Bereich der Elektrotechnik nimmt das Nachfragewachstum bei den elektrotechnischen Haushaltsgütern stark ab. Diese Entwicklung wird nur teilweise durch Zunahmen bei der Unterhaltungselektronik kompensiert. Dafür dringt die Elektrotechnik in traditionelle Maschinenbaubereiche vor. Die Abschwächungstendenzen werden durch neue Absatzmärkte in OPEC-Ländern, fortgeschrittenen Industrieländern und Staatshandelsländern etc. kompensiert. Die Produktivitätssteigerungsmöglichkeiten sind geringer als in der Chemischen Industrie. Aus diesem Grunde ist das Beschäftigungswachstum in etwa gleich groß.

### Strukturpolitische Konsequenzen

Die strukturellen Probleme sind im wesentlichen nicht darauf zurückzuführen, daß die marktwirtschaftliche Selbststeuerung als Systemprinzip versagt hat, sondern darauf, daß es der Staat versäumt, die genannten Rahmenbedingungen für die Marktsteuerung (Wechselkurse, Gastarbeiterpolitik, Umweltschutzaufgaben, Raumordnung) rechtzeitig zu korrigieren. Derartige Probleme lassen sich infolgedessen auch nicht dadurch vermeiden, daß anstelle der Selbststeuerung die direkte *zentrale Steuerung* der Produktionsstrukturen tritt. Erforderlich scheint mir vielmehr eine *langfristig orientierte Politik der Rahmenbedingungen* und eine systematische, aufeinander abgestimmte Planung der vielfältigen staatlichen Aktivitäten, also eine Art Langfristplanung der staatlichen Entscheidungen, zu sein. Sie hat u. a. die strukturellen Gegebenheiten der Wirtschaft und deren Entwicklungstendenzen zu berücksichtigen und den Marktkräften die nötigen Orientierungsdaten für künftige Änderungen zu liefern. Das ist zwar eine indirekte Investitionslenkung, eine verspätete Wechselkurskorrektur ist aber

ebenfalls eine Investitionslenkung, und zwar eine sehr schlechte.

Wenn in den nächsten Jahren Arbeitsplätze durch Standortverlagerungen bedroht werden, liegt es nahe, zu *protektionistischen Maßnahmen* Zuflucht zu nehmen. Dies würde jedoch die Probleme nicht lösen, sondern lediglich verschieben. Die Unterbewertung der D-Mark hatte ja eine generelle protektionistische Wirkung, die viele der jetzt zu lösenden Probleme überhaupt erst entstehen ließ (z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen in der deutschen Automobilindustrie auf Kosten der USA). Außerdem hat die Bundesrepublik aufgrund ihrer starken außenwirtschaftlichen Verflechtung, die sich nur in ihrer Qualität verändern wird, ein vitales Interesse daran, daß am Prinzip eines freien Welthandels möglichst wenig gerüttelt wird. Wenn Länder protektionistischer Schutzmaßnahmen bedürfen, so sind es Entwicklungsländer, nicht aber die hochentwickelten Industriestaaten. Allenfalls sind Maßnahmen denkbar, die einer dosierten *Strukturanpassung* dienen.

Wenn man schon die Verlagerungstendenzen nicht verhindern kann oder will, dann sollte man sie – so könnte man meinen – jedenfalls auch nicht aktiv unterstützen, wie z. B. durch den *Export von Chemieanlagen* in die OPEC-Staaten oder Staatshandelsländer, mit denen man sich die Konkurrenz ja geradezu heranzüchtet. Eine solche Politik wäre jedoch sehr kurzsichtig. Liefert die Bundesrepublik diese Anlagen nicht, werden es die USA oder Japan tun. Wir hätten also beides verspielt: den Markt für Chemieprodukte, soweit er von den OPEC-Ländern wahrgenommen wird, und den Ausgleichsmarkt für Investitionsgüter.

Diese Überlegung weist auf einen zentralen Aspekt der künftigen Möglichkeiten der Bundesrepublik auf dem Weltmarkt hin, nämlich auf eine stärkere Konzentration der deutschen Exporte bei Gütern mit *neuer und komplexer Technologie* und damit mit hohen Ansprüchen an die Qualifikation der Arbeitskräfte. Bei diesen Gütern handelt es sich vor allem um Investitionsgüter. Je schneller die OPEC-Länder und die fortgeschrittenen Entwicklungsländer sich entwickeln, um so größer wird dieser Markt sein und um so eher gelingt es uns, die strukturelle Arbeitslosigkeit zu überwinden. Voraussetzung dafür, daß die Bundesrepublik in diesem zukunftssträchtigen Markt ihre Position hält und ausbaut, ist, daß die Forschungs- und Technologiepolitik die entsprechenden Voraussetzungen schafft – auf diesem Gebiete finden wir in den USA und Japan sehr potente Konkurrenten – und daß die Bildungspolitik in ausreichendem Maße technisch und betriebswirtschaftlich orientierte Arbeitskräfte vor allem im mittleren Qualifikationsbereich (Fachhochschulniveau) bereitstellt.