

Klaiber, Wolfgang; Leckscheidt, Joachim

Article — Digitized Version

Strukturanpassung oder Ausverkauf deutscher Arbeitsplätze?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klaiber, Wolfgang; Leckscheidt, Joachim (1976) : Strukturanpassung oder Ausverkauf deutscher Arbeitsplätze?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 7, pp. 366-369

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134973>

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.

Strukturanpassung oder Ausverkauf deutscher Arbeitsplätze?

Wolfgang Klaiber und Joachim Leckscheidt, Frankfurt

Seitdem auch die Bundesrepublik eine Arbeitslosigkeit in größerem Ausmaße aufweist, wird vielfach die Frage aufgeworfen, ob durch Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland über Direktinvestitionen unsere eigenen Beschäftigungsprobleme verschärft werden. Führen die deutschen Auslandsinvestitionen zu einem Ausverkauf deutscher Arbeitsplätze, oder sind sie die Folge eines notwendigen Strukturwandels?

Die bisherige Diskussion über die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland steht – von einigen jüngst erschienenen Beiträgen abgesehen¹⁾ – deutlich unter dem Zeichen der vergangenen jahrelangen Überbeschäftigung. Im Vordergrund standen der Entlastungseffekt für den deutschen Arbeitsmarkt sowie die Konsequenzen für die empfangenden Entwicklungsländer. So wurde Mitte 1973 die „Verlagerung von Produktion in Ländern mit drückender Arbeitslosigkeit aus einem unter Arbeitskräftemangel leidenden Spannungsgebiet wie der Bundesrepublik als erwünscht“ angesehen²⁾. Bei der öffentlichen Anhörung vor dem Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit über die Tätigkeit deutscher multinationaler Unternehmen in Ländern der Dritten Welt sah selbst der DGB Ende 1974 „noch keine grundsätzlichen Probleme des Arbeitsplatzexportes“³⁾.

¹⁾ Vgl. z. B. Hans-Jürgen Warnecke, Gerd W. Dobler: Sicherung oder Ausverkauf der deutschen Wirtschaft, in: VDI-Nachrichten, Nr. 26/1975, S. 14; Siegfried Bullinger: Kapitalexport – eine Alternative zur Ausländerbeschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 54. Jg. (1974), S. 532 ff.; o. V.: Export von Arbeitsplätzen bringt nicht viel, in: Blick durch die Wirtschaft vom 30. 7. 1975, S. 1.

Wolfgang Klaiber, 27, Dipl.-Volkswirt, ist freier Mitarbeiter der Integration, Gesellschaft für industrielle Cooperation mbH, in Frankfurt und Berater für innerbetriebliche Organisation und EDV-Umstellung. Joachim Leckscheidt, 40, Dipl.-Ingenieur, ist Geschäftsführer der Integration GmbH. Zuletzt war er im Rahmen der Technischen Hilfe als Berater für Industrieansiedlungstragen auf Malta tätig.

Die in verschiedenen empirischen Untersuchungen⁴⁾ ermittelten Motive für Auslandsinvestitionen lassen sich grob in folgende Kategorien einordnen:

- Markterhaltung (Defensivstrategie);
- Markterschließung (Offensivstrategie);
- hohes Lohnniveau (Arbeitskräftemangel);
- verschiedene andere Gründe wie Sicherung der Rohstofflieferung oder steuerliche und finanzielle Vergünstigungen.

Darüber hinaus sind aber noch zwei Motivgruppen wirksam, die in den meisten Untersuchungen nicht klar hervortreten:

- Konsequenz eines Strukturwandels in der deutschen Wirtschaft;
- gesellschaftspolitische Zwänge und Einschränkungen der Unternehmerentscheidungen.

Marktbezogene Motive

Dem jahrelangen ungehemmten Export deutscher Fertigprodukte in alle Teile der Welt werden zunehmend engere Grenzen gesetzt. Sie ergeben sich durch Zollbarrieren, Einfuhrrestriktionen, Devisenbewirtschaftung und andere einschrän-

²⁾ Dieter Schuhmacher: Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, in: DIW-Wochenbericht Nr. 31/1973, S. 280 ff.

³⁾ O. V.: Deutsche Multis: Langfristig deutsche Märkte sichern – Hearing über Engagement in Entwicklungsländern, in: Außenhandelsdienst der Industrie- und Handelskammern und Wirtschaftsverbände, Nr. 46/1974, S. 992.

⁴⁾ Vgl. Forschungsgruppe Ritter: Transfer von Technologie in Entwicklungsländer, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn, Königstein/Ts. 1972; Handelskammer Hamburg (Hrsg.): Wie gefährlich sind die Multinationalen? Tatsachen, Probleme, Argumente, Hamburg 1974; Dietrich K e b s c h u l l: Motive für deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 19, Berlin 1972, S. 16 ff.

kende Maßnahmen von seiten der Einfuhrländer, die eine Eigenproduktion schützen sollen, die entweder von deutschen Unternehmen oder der ausländischen Konkurrenz aufgebaut wurde. Die gegenwärtigen Einbrüche im Exportgeschäft zeigen, daß offensichtlich eine Ära zu Ende gegangen ist. Deutsche Unternehmen haben erhebliche Marktverluste einstecken müssen, weil sie es, begünstigt durch die vorteilhafte Parität der D-Mark und eine liberale weltweite Handelspolitik, unterließen, rechtzeitig Zweigbetriebe dort zu errichten, wo die ausländische Konkurrenz bereits Fuß faßte.

Der gegenwärtige Verlust von Arbeitsplätzen ist zum guten Teil ein Resultat dieser Fehlentwicklung. Ein Festhalten an der Exportpolitik — anstatt eine Verlagerungspolitik zu forcieren — schützt also nicht vor Arbeitsplatzverlusten. Die Herausforderung zu Auslandsinvestitionen abzulehnen würde bedeuten, den gesamten Export aufs Spiel zu setzen und Konkurrenten das Feld zu überlassen. Wie später gezeigt wird, trägt das Auslandsengagement zur Markterhaltung und -erschließung, darüber hinaus zur Schaffung und Sicherung deutscher Arbeitsplätze bei.

Hohes inländisches Lohnniveau

Eine deutsche Damenoberbekleidungsfirma, die kürzlich eine Produktionsverlagerung in den Mittelmeerraum ins Auge faßte, ließ probeweise Partien in Niedriglohnländern fertigen und bezahlte für die reine Lohnveredelung 6,— bis 8,60 DM pro Teil. Das gleiche Erzeugnis, bei einem deutschen Zwischenmeister (Zulieferbetrieb) bestellt, kostet zwischen 24,— und 30,— DM.

Ein anderer Unternehmer untersuchte die Möglichkeiten der Verlagerung einer an sich kapitalintensiven Fertigung, nämlich von Spiralfedern, da er beim inländischen Lohnniveau nicht mehr mit den Preisen der Konkurrenz aus anderen EG-Ländern mithalten konnte. Die Produktion von einfachen, technisch unproblematischen Federn wurde verlagert, wobei eine Kostensenkung von 72 % erreicht wurde.

Diese beiden Beispiele zeigen schlaglichtartig die Entwicklung des deutschen Lohnniveaus im internationalen Vergleich. Nach amerikanischen Berechnungen lagen schon im vergangenen Jahr die Lohnstückkosten in der Bundesrepublik so hoch wie in den Vereinigten Staaten. Unser EG-Partner Frankreich kann dagegen mit um beinahe 20 % niedrigeren Lohnkosten kalkulieren. Wie Hans Roesper feststellte, können „bei solchen Kosten zahlreiche Güter hierzulande nicht mehr zu wettbewerbsfähigen Preisen hergestellt werden. Ganze Branchenbereiche fallen aus. Den betroffenen Unternehmen bleibt also gar keine andere

Wahl, als solche Fertigungen einzustellen oder ins lohngünstigere Ausland zu verlagern. In beiden Fällen gehen Arbeitsplätze verloren“⁵⁾.

Zwang zur hochwertigen Produktion

Es wäre oberflächlich, das hohe Lohnniveau allein und ohne Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen für den augenblicklich hohen Arbeitslosenstand verantwortlich zu machen. Das hohe Lohnniveau in der Bundesrepublik ist von einem überdurchschnittlichen Ausbildungsstand begleitet, der uns in der internationalen Arbeitsteilung von vornherein für die Herstellung hochqualifizierter Erzeugnisse einordnet. Ein Spezialist für Produktionstechnik und Automatisierung, Hans-Jürgen Warnecke, gibt der Bundesrepublik auf die Dauer nur Chancen für „High-Sophisticated Technology“, also die Fertigung von technisch hochwertigen Produkten. Einfache Massenfertigung, die nicht automatisierbar ist und die kein spezielles Know-how erfordert, wird bei uns unrentabel⁶⁾.

Diese zwangsläufige Strukturverschiebung blieb — so auch Wirtschaftsminister Friderichs in der Bundestagsdebatte vom 18. 9. 1975 — bisher un bemerkt, da die festen Wechselkurse bis zu ihrer Freigabe die Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb bevorzugt haben. Da über zwei Jahrzehnte die D-Mark gegenüber der Leitwährung unterbewertet war, konnten Branchen und Produktionsweisen trotz hoher deutscher Lohnkosten noch auf dem Weltmarkt konkurrieren, die unter normalen Bedingungen in Niedriglohnländern hätten ausweichen müssen.

Ein gutes Beispiel für diese zwangsläufige Verschiebung einfacher Fertigungsstufen ins Ausland geben die Investitionen auf der Insel Malta, bei der Gesichtspunkte der Markterhaltung oder -erschließung völlig ausgeklammert werden können (vgl. Tabelle 1). Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Arbeitsplätze, die in der Bundesrepublik schon längst nicht mehr vorhanden waren. Im Bereich Bekleidung wurde Produktion nicht aus der Bundesrepublik abgezogen, sondern bisherige Lohnveredelungsaufträge wurden von anderen Niedriglohnländern nach Malta verlegt. Die Produktion von Hämmern konnte in Malta mit Maschinen wieder aufgenommen werden, die in der Bundesrepublik wegen der Lärmbelästigung schon seit mehreren Jahren stillagen. Auch die Fertigung anderer Artikel, z. B. Spielzeuge oder elektronische Bauelemente, wäre mit deutschen Lohnkosten dem internationalen Wettbewerb nicht gewachsen gewesen. Hier hatten die Unternehmen rechtzeitig ausgelagert.

⁵⁾ Hans Roesper: Die Löhne sind zu hoch, in: FAZ vom 9. 9. 1975.

⁶⁾ Vgl. Hans-Jürgen Warnecke, Gerd W. Döbler: a. a. O., S. 14.

Tabelle 1
Verlagerungsmotive für deutsche Investitionen in Malta 1974/75

Produktion	Geplante Belegschaft von ... bis	Beweggründe / Art der Verlagerung
Damenoberbekleidung	80 ... 100	Ersatz von Importen/Lohnveredlung aus dem Ostblock
Damenschuhe	100 ... 200	Ausnutzung von Produktionsanlagen, deren Produktivität in Deutschland zu gering war
Brillengestelle	150 ... 170	Internationale Arbeitsteilung
Handwerkzeuge	70 ... 100	Wiederaufnahme der Produktion, die in Deutschland wegen Umweltschutzbestimmungen stillgelegt worden war
Präzisionswerkzeuge	30 ... 50	Vorfertigung für deutsche Produktion, Training für spätere Verlagerung von Fertigerzeugnissen
Kinderkleidung	150 ... 200	Alternative zu Importen/Lohnveredlung
Mäntel	200	Alternative zu Importen/Lohnveredlung
Hosen	200 ... 300	Eigener Betrieb statt bisheriger Lohnfertigung im Ostblock
Herrenbekleidung	80 ... 100	Alternative zur Lohnveredlung im Ausland
Elektronik	30 ... 50	Kostendruck, Marktausweitung durch niedrigere Fertigungskosten
Unterbekleidung	150 ... 300	Defensive gegen Importe der Konkurrenz aus Niedriglohnländern
Metallfedern	20 ... 30	Verlagerung von Artikeln, die in Deutschland nicht mehr konkurrenzfähig waren und sonst aus dem Programm hätten gestrichen werden müssen
Sortierung u. Aufbereitung von Rohstoffen	100 ... 120	Zusammenfassung der bisher in Nordafrika von fremden Zulieferbetrieben durchgeführten Aufbereitung
Brillengestelle	80 ... 100	Verlagerung zur Marktausweitung in untere Preiskategorien, die mit deutschen Kostensätzen nicht zu erzielen wäre
Damenoberbekleidung	180 ... 200	Alternative zu Importen/Lohnveredlung

Quelle: Eigene Unterlagen.

Andere Motive wie steuerliche Gesichtspunkte, Rohstoffversorgung oder gesellschaftspolitische Zwänge (Mitbestimmung, Umweltschutz etc.) waren dagegen für eine Arbeitsplatzverlagerung nie bestimmend. Dies ergaben sowohl die erwähnten Untersuchungen als auch die Erfahrungen von Experten in Sachen Industrieansiedlungen. Ausgelöst werden die Verlagerungen stets entweder durch den Zwang zur Markterhaltung oder durch gewollte Marktöffensiven bzw. im Zuge der strukturellen Anpassung. Andere Motive haben stets nur einen unterstützenden Charakter und dienen allenfalls als Auslöser für vorhandene Verlagerungsabsichten.

Gastarbeiterzustrom als „Pseudo-Verlagerung“

Es darf auch nicht übersehen werden, daß die jahrelang gestiegene Zahl von Gastarbeitern bereits deutsche Arbeitsplätze durch „ausländische“ ersetzt hatte. Die deutschen Arbeiter sind in

höher qualifizierte Tätigkeiten in den Betrieben oder in den Dienstleistungsbereich abgewandert und würden selbst im Ernstfall wohl nur schwerlich ihre früheren Positionen wieder einnehmen wollen. Es ist also schon vor Jahren eine Strukturverschiebung in Richtung Konzentration hochwertiger Arbeit auf Deutsche eingetreten. Nur hat man nicht die volle Konsequenz gezogen, die niedrigwertigen Arbeiten dann auch in Länder mit niedrigem Ausbildungsstand und Lohnniveau zu verlagern. Statt dessen holte man die Arbeitskräfte zu den Arbeitsmöglichkeiten (Kapital) und nahm erhebliche soziale Probleme und Kosten in Kauf. Es besteht heute kein Zweifel mehr, daß wir seit 1960 eine Fehlentwicklung durchlaufen haben, die sich nicht kurzfristig korrigieren läßt.

Fülle positiver Wirkungen

In einem umfassenden Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft kommt Hans-Eckart Scharrer zu dem Ergebnis, daß „zuverlässige Aussagen über die Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen von Direktinvestitionen ... auf der Basis theoretischer Überlegungen allein nicht möglich“⁷⁾ sind. So läßt sich „weder die Notwendigkeit einer generellen Förderung von Direktinvestitionen noch die einer Diskriminierung gegenüber Investitionen im Inland von der wachstumspolitischen Zielsetzung her fundiert begründen“⁸⁾. Die Fülle der positiven Wirkungen, die in der Fachliteratur aufgezeigt oder als Erfahrungen von Investoren berichtet werden, ergeben jedoch ein überwiegend günstiges Bild:

- Auslandsinvestitionen als Beitrag zur internationalen Arbeitsteilung verhindern eine Blockbildung und nationale Abkapselung. Gerade die deutsche Industrie mit ihrem hohen Exportanteil ist auf offene Märkte angewiesen.
- Die Kaufkraft der Länder der Dritten Welt kann durch die Errichtung von Produktionsstätten gesteigert werden. Dies ermöglicht einen erweiterten Export deutscher Erzeugnisse.
- Die Geschäftsausweitung schafft neue Arbeitsplätze im Inland, die eventuelle Arbeitsplatzverluste sogar überkompensieren können.
- Die Teilezulieferung zu Zweigbetrieben im Ausland erlaubt im Stammbetrieb größere Stückzahlen und damit wirtschaftlichere Produktionsverfahren.
- Die Konstruktion, die Forschung und Entwicklung, die Arbeitsvorbereitung, der Werkzeugbau und das weltweite Marketing verbleiben meist im

⁷⁾ Hans-Eckart Scharrer: Direktinvestitionen im Ausland – Probleme der Messung und Förderung, in: ders. (Hrsg.): Förderung privater Direktinvestitionen, HWWA-Studien zur Außenwirtschaft und Entwicklungspolitik, Hamburg 1972, S. 49.

⁸⁾ Ebenda, S. 50.

Stammhaus. Dadurch werden im Inland die höherwertigen Arbeitsplätze erhalten und möglicherweise erweitert.

Zweigbetriebe erleichtern die Markterschließung im Ausland für das gesamte Vertriebsprogramm des Unternehmens. Der bessere Verkaufsapparat und Service durch den Zweigbetrieb wirkt absatzfördernd.

Bei der Niederlassung im Ausland bringt der Unternehmer meist die Erstausrüstung mit deutschen Maschinen ein. Der spätere Ersatzbedarf wird dadurch auf deutsche Maschinen gelenkt.

Die kostengünstige Produktion im Ausland erlaubt den Unternehmen eine Mischkalkulation, die die inländische Fertigung unter Umständen subventionieren kann; das bedeutet eine Erhaltung inländischer Arbeitsplätze.

Gesamtwirtschaftlich werden mit Direktinvestitionen Kompensationsgeschäfte in Gang gebracht, die der Sicherung der inländischen Rohstoffversorgung dienen.

Die Freisetzung inländischer Arbeitskräfte kann eine tendenzielle Arbeitsmarkttension lindern.

Die Auslagerung arbeitsintensiver, d. h. meist produktivitätsschwacher Zweige, führt zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität.

Letztlich führen die Auslandsinvestitionen auch zu einem Abbau der Gastarbeiterzahlen und damit der sozialen Folgekosten.

Vorbereitung von Auslandsinvestitionen

Aus diesen Gründen läßt sich folgern, daß die Unternehmer wie die Regierung gut beraten sind, auch weiterhin den Prozeß der internationalen Arbeitsteilung lenkend zu fördern. In den Unternehmen muß dabei klar getrennt werden zwischen verlagerungsfähigen Produktgruppen oder Teilen und solchen Erzeugnissen bzw. Tätigkeiten, die im Stammhaus langfristig entwicklungsfähig sind. Bei jedem Fertigungsschritt sollte genauer als bisher geprüft werden, ob diese Leistung nicht rentabler im Ausland erstellt werden kann, und zwar entweder im eigenen Zweigbetrieb oder im Lohnauftrag. Gerade für die Vermittlung von Lohnaufträgen als „verlängerte Werkbank“ fehlen aber noch die Institutionen, die auch dem mittleren Unternehmen Zugriff zu den Niedriglohnländern ermöglichen würden.

Die Unternehmen sollten die augenblickliche geringe Auslastung im Fertigungsbereich nutzen und jetzt mögliche Verlagerungen vorbereiten, so daß bei einem konjunkturellen Aufschwung die Arbeitsmöglichkeiten (Kapital) zu den Arbeitskräften gebracht werden können — und nicht wie bisher die Arbeitskräfte zu den Arbeitsmöglichkeiten

(Kapital). Diese Forderung richtet auch der DIHT an die Unternehmer der Mittelbetriebe⁹⁾. Großbetriebe haben bisher schon planmäßig Verlagerungsmöglichkeiten untersucht — meist jedoch unter dem Gesichtspunkt der Markterhaltung. Mittelbetriebe haben dagegen bisher die Möglichkeiten der Auslandsfertigung kaum erkannt, und zwar insbesondere für Lohnaufträge und — möglicherweise daraus hervorgehend — für Joint Ventures.

Auslagerung als Strukturverbesserung

Künftige Investitionen im Ausland können auch auf ein Potential zurückgreifen, das bisher kaum beachtet wurde: die zurückgewanderten Gastarbeiter, die oft jahrelange Arbeitserfahrung aus den Gastländern mitbringen. „Hier besteht die Chance, daß deutsche Privatinvestoren einen wichtigen Beitrag leisten können, indem sie durch Investitionen in Regionen mit einem Arbeitskräfteüberschuß Aufnahmemöglichkeiten für zurückkehrende Arbeitskräfte schaffen und die Zahl der Unbeschäftigten verringern helfen“¹⁰⁾. Das Arbeitskräftepotential ist beachtlich: Allein von 1963 bis 1972 sind nach Italien 820 000, nach Spanien 250 000 und nach Griechenland 200 000 Gastarbeiter zurückgekehrt¹¹⁾.

Wie bisher sollte die Bundesregierung Projekte finanzieren, die die Entwicklungsländer bei ihrer Industrialisierung unterstützen. Den eingesetzten Experten kommt dabei die wichtige Funktion zu, im Empfängerland eine tragfähige und ausgeglichene Industriestruktur zu planen und bei der Gewinnung von Unternehmen und Know-how aus Industrieländern zu helfen. Die Beratung der Unternehmen muß sowohl die Neuansiedlung von Betrieben als auch Lohnaufträge und Exporte von Fertigerzeugnissen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer und der Kooperationswünsche der deutschen Partner umfassen.

Auf der deutschen Seite sind dabei insbesondere Mittelbetriebe anzusprechen, die, obwohl sie tendenziell anpassungsfähiger als Großbetriebe sind, sich bisher an der industriellen Integration kaum beteiligt haben. Die vorgeplante Verlagerung von ausgewählten Fertigungsstufen entweder in der Form von Eigenbetrieben oder von verlängerten Werkbänken wird eine Strukturverbesserung im europäischen Raum bewirken, die nicht nur den einzelnen Unternehmen, sondern letztlich auch den Volkswirtschaften zugute kommt.

⁹⁾ Vgl. o. V.: Wachsende Bereitschaft zur Produktionsverlagerung nach Übersee, in: Außenhandelsdienst der Industrie- und Handelskammern und Wirtschaftsverbände, Nr. 23/1973, S. 464.

¹⁰⁾ Helga Steeg: Außenhandel und Auslandsinvestitionen, in: Außenhandelsdienst der Industrie- und Handelskammern und Wirtschaftsverbände, Nr. 16/1973, S. 318.

¹¹⁾ Eine Aufbereitung der in den Arbeitsämtern vorliegenden Heimataadressen könnte den Unternehmungen wichtige Hinweise auf günstige Auslandsorte geben.