

Lamberts, Willi

Book — Digitized Version

Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung

Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, No. 38

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Lamberts, Willi (1976) : Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, No. 38, ISBN 978-3-428-43793-1, Duncker & Humblot, Berlin, <https://doi.org/10.3790/978-3-428-43793-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/161948>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung Essen

Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung

Von Willi Lamberts



Duncker & Humblot · Berlin

Direktorium:

Geschäftsführender Direktor:

Dr. Gregor Winkelmeyer

Wissenschaftliche Direktoren:

Dipl.-Volksw. Bernhard Filusch
Dr. Willi Lamberts

Verwaltungsrat:

Vorsitzender:

Professor Dr. Hans-Karl Schneider, Köln

Stellv. Vorsitzende:

Dr. Harald Koch, Dortmund
Ernst Fessler, Düsseldorf
Dr. Helmut Keunecke, Dortmund

Professor Dr. Kurt H. Biedenkopf, Düsseldorf
Dr. Klaus Boisserée, Düsseldorf
Dr. Gotthard Frhr. von Falkenhausen, Essen
Dr. Ernst Finkemeyer, Essen
Hans Adolf Giesen, Düsseldorf
Professor Dr. Fritz Halstenberg, Düsseldorf
Dr. Herbert W. Köhler, MdB, Düsseldorf
Heinz Neufang, Essen
Heinz Niederste-Ostholt, Düsseldorf
Kurt Offers, Düsseldorf
Dr. Heinz Osthues, Münster
Dr. Gerhard Paschke, Düsseldorf
Dr. Heinz Reintges, Essen
Dr. Karlheinz Rewoldt, Essen
Dr. h. c. Herbert Schelberger, Essen
Dr. Otto Schlecht, Bonn
Paul Schnitker, Münster
Dr. Johann B. Schöllhorn, Kiel
Roland Seeling, Essen*
Dr. Dieter Spethmann, Duisburg
Dr. Heinz Spitznas, Essen
Ludwig Vogtmann, Düsseldorf

*Vorsitzender des Betriebsrates des RWI

Schriftleitung:

Dr. Willi Lamberts

Redaktionelle Bearbeitung:

Dipl.-Volksw. G. Brüninghaus

WILLI LAMBERTS

Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung

**SCHRIFTENREIHE DES RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN
INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG ESSEN**

NEUE FOLGE HEFT 38

Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung

Von Willi Lamberts



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Lamberts, Willi

Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1976.

(Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen
Instituts für Wirtschaftsforschung Essen:

N.F.; H. 38)

ISBN 3-428-03793-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03793 6

Vorwort

Die ausländischen Arbeitnehmer sind ein wichtiger Teil des Arbeitskräftepotentials der Bundesrepublik. Bis Anfang der 70er Jahre wurden sie als willkommene Ergänzung des zu knappen Angebots an inländischen Erwerbspersonen angesehen. Spätestens seit der Ölkrise und den teilweise hierdurch ausgelösten Arbeitsmarktproblemen vollzog sich in der Beurteilung der Ausländerbeschäftigung ein Wandel, der schließlich zu einem Anwerbeverbot für Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Ländern führte.

Die vorliegende Studie ist durch die damaligen Ereignisse und Überlegungen veranlaßt worden. Sie versucht die ökonomischen Aspekte der Ausländerbeschäftigung offenzulegen und zu der nach wie vor in Gang befindlichen Diskussion über diese Problematik beizutragen.

Die Arbeit wurde im Frühjahr 1975 abgeschlossen, so daß nur die zu jener Zeit verfügbaren statistischen Daten verarbeitet werden konnten. Unabhängig von den seitdem eingetretenen Entwicklungen können die Darlegungen und Ergebnisse der Studie auch heute noch zur volkswirtschaftlichen Beurteilung der Ausländerbeschäftigung herangezogen werden.

Essen, im September 1976

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung Essen

Dr. Willi Lamberts

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Zur Einführung in die Problematik der Ausländerbeschäftigung

A. Die volkswirtschaftliche Charakterisierung der Ausländerbeschäftigung	15
B. Die ordnungspolitische Charakterisierung der Ausländerbeschäftigung	16
C. Der methodische Ansatz der Untersuchung	19

Zweites Kapitel

Wachstum und Strukturbildung unter dem Einfluß der Ausländerbeschäftigung

A. Die gesamtwirtschaftlichen Expansionsbedingungen	22
1. Ausländerbeschäftigung und Stabilität des Konjunkturprozesses	22
a) Die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die Prozeßsteuerung ..	22
b) Die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die Preisstabilität	26
c) Die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die Stabilität der Beschäftigung deutscher Arbeitnehmer	34

2. Ausländerbeschäftigung und Intensität des Wachstumsprozesses	39
a) Das Arbeitskräfteangebot und der Einfluß der Ausländerbeschäftigung ..	39
b) Sachkapitalbestand und Sachkapitalnutzung bei Ausländerbeschäftigung	42
c) Ausländerbeschäftigung und außenwirtschaftliches Ungleichgewicht ...	50
B. Strukturbildung und Strukturflexibilität bei Ausländerbeschäftigung	52
1. Der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Arbeitsmarktstrukturen ...	52
a) ... auf die sektoralen Tätigkeitsstrukturen	52
b) ... auf die intra- und intersektoralen Lohnstrukturen	62
2. Der Einfluß der Ausländer auf die Produktionsstruktur	67
a) ... auf die Produktivitätsstrukturen	67
b) ... auf die Produktionsstruktur	69
3. Der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Preisstrukturen	79
4. Der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Raumstrukturen	82

Drittes Kapitel

Zusammenfassung und Diagnose zur wirtschaftspolitischen Entscheidung

A. Volkswirtschaftliche Kosten und volkswirtschaftlicher Nutzen der Ausländerbeschäftigung	93
B. Möglichkeiten und Grenzen der Beschränkung der Zahl ausländischer Arbeitnehmer	97
1. Der Einfluß des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen auf die Ausländerbeschäftigung	98
2. Ausländerbeschäftigung in der aktuellen konjunkturellen Situation	100
C. Strukturelle Anpassungen bei Begrenzung der Ausländerbeschäftigung	102

Anhang

Zur Zerlegung der Veränderung des Angebots an deutschen Arbeitskräften, 1961/1972	107
Zur Abgrenzung der Wirtschaftsstrukturräume	107
Tabellen zu den Schaubildern	108

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	Ausländische und inländische Arbeitnehmer in den Sektoren, Veränderung 1972 gegenüber 1961, in 1000 (Bundesgebiet)	55
Tab. 2:	Die relative Wettbewerbsposition der Wirtschaftszweige auf dem Markt für inländische Arbeitnehmer, 1961/1972 (Bundesgebiet)	57
Tab. 3:	Anteil der ausländischen Arbeitnehmer an den Arbeitnehmern nach Wirtschaftszweigen, 1961 und 1972, in vH (Bundesgebiet)	60
Tab. 4:	Verteilung der männlichen Inländer und Ausländer auf Leistungsgruppen der Industrie, 1972, in vH (Bundesgebiet)	61
Tab. 5:	Verteilung der männlichen Industriearbeiter auf die Leistungsgruppen, 1961 und 1972, Anteile in vH (Bundesgebiet)	65
Tab. 6:	Leistungsgruppenunterschiede bei Wochenverdiensten männlicher Industriearbeiter, 1961 und 1972, in vH (Bundesgebiet)	65
Tab. 7:	Fertigungstechnik und Anteil der Ausländer an den Arbeitern in ausgewählten Industriezweigen (Bundesgebiet)	68
Tab. 8:	Verteilung der beschäftigten Arbeitnehmer nach Wirtschaftsstrukturräumen, 1972, in vH (Bundesgebiet)	83
Tab. 9:	Ausländische und inländische Arbeitnehmer nach Wirtschaftsstrukturräumen, 1961 und 1972 (Bundesgebiet)	85
Tab.10:	Ausgewählte Strukturziffern zur Ausländerbeschäftigung in Stadt- und Landregionen, 1970 (Bundesgebiet)	91

Verzeichnis der Schaubilder

Nr. 1:	Zur Entwicklung der Wachstumsfaktoren	24
Nr. 2:	Entwicklung von Angebot, Nachfrage und Nachfrageüberhang	28
Nr. 3:	Der Umsetzungsmechanismus zwischen Verbrauchs- und Investitions- ausgaben	30
Nr. 4:	Der Zusammenhang zwischen Nachfrageüberhang und Veränderung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer	31
Nr. 5:	Entwicklung von Ausländerbeschäftigung und Preisniveau	33
Nr. 6:	Wanderung von Erwerbspersonen über die Auslandsgrenze der Bundes- republik	36
Nr. 7:	Die zyklische Substitution inländischer durch ausländische Arbeitskräfte	38
Nr. 8:	Die trendmäßige Substitution inländischer durch ausländische Erwerbs- tätige	40
Nr. 9:	Veränderung des Sachkapitalbestandes, der Kapitalintensität und der Erwerbstätigen	45
Nr. 10:	Kapitalkoeffizient und Ausländerbeschäftigung bei einer Lohnquote von 70 vH	49
Nr. 11:	Ausländische und inländische Arbeitnehmer in den Sektoren	54
Nr. 12:	Anteil der inländischen und ausländischen Arbeiter in den Leistungs- gruppen der Industrie	61
Nr. 13:	Zur relativen Marktposition der Wirtschaftszweige, BIP-Beitrag und Preise	71
Nr. 14:	Nominales BIP-Wachstum und Ausländeranteil der Wirtschaftszweige	75

Nr. 15:	Anteil des Staates am Arbeitskräftepotential	78
Nr. 16:	Ausländeranteil und Preisveränderung in den Wirtschaftszweigen	81
Nr. 17:	Zusammenhang zwischen dem Anteil der Ausländer an den Arbeitern und an den Beschäftigten in 68 Stadtregionen	89
Nr. 18:	Anteil der Ausländer an den Arbeitern und des tertiären Bereichs an den Erwerbstätigen in verschiedenen Wirtschaftsstrukturräumen	92
Nr. 19:	Inländische und ausländische Erwerbstätige nach sozialer Stellung	95

Das Ausgangsmaterial zu den Schaubildern ist im Anhang enthalten.

Verzeichnis der im Anhang enthaltenen Tabellen zu den Schaubildern

Nr. 1, 11:	Zur Entwicklung der Wachstumsfaktoren 1950 bis 1973, Jahresdurchschnitte, Bundesgebiet	108
Nr. 2:	Entwicklung von Angebot und Nachfrage 1950 bis 1973, Bundesgebiet	109
Nr. 3:	Der Umsetzungsmechanismus zwischen Verbrauchs- und Investitionsausgaben 1950 bis 1973, Bundesgebiet	109
Nr. 4:	Der Zusammenhang zwischen Nachfrageüberhang und Veränderung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer 1950 bis 1973, Bundesgebiet	110
Nr. 5:	Entwicklung von Ausländerbeschäftigung und Preisniveau 1950 bis 1973, Bundesgebiet	110
Nr. 6:	Wanderung von Erwerbspersonen über die Auslandsgrenze der Bundesrepublik 1960 bis 1973, in 1 000	111
Nr. 7, 8:	Die zyklische Substitution inländischer durch ausländische Arbeitskräfte 1960 bis 1973, Jahresdurchschnitt in 1 000, Bundesgebiet ...	111
Nr. 9:	Veränderung des Sachkapitalbestandes, der Erwerbstätigen und der Kapitalintensität 1950 bis 1973, Jahresdurchschnitte, Bundesgebiet	112
Nr. 10:	Kapitalkoeffizient und Ausländerbeschäftigung bei einer Lohnquote von 70 vH 1960 bis 1973, Bundesgebiet	113
Nr. 12:	Anteil der inländischen und ausländischen Arbeiter in den Leistungsgruppen der Industrie 1972, in vH, Bundesgebiet	113

Nr. 13, 14, 16:	Nominales Wachstum der Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), Preisveränderungen und Ausländeranteil in den Wirtschaftszweigen 1961 bis 1972 bzw. 1972, in vH, Bundesgebiet	114
Nr. 15:	Anteil des Staates am Arbeitskräftepotential 1961 und 1972, Bun- desgebiet	115
Nr. 19:	Inländische und ausländische Erwerbstätige nach sozialer Stellung 1960 bis 1973, Jahresdurchschnitte, Bundesgebiet	116

Erstes Kapitel

Zur Einführung in die Problematik der Ausländerbeschäftigung

A. Die volkswirtschaftliche Charakterisierung der Ausländerbeschäftigung

1. Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ist eine spezielle Form der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen, die sich nicht – wie bei der üblichen internationalen Arbeitsteilung – auf dem Wege der Verflechtung und Spezialisierung der Produktmärkte vollzieht, sondern auf der Ebene der Faktormärkte erfolgt. Sie hat mit den internationalen Kapitaltransaktionen mehr Gemeinsamkeit als mit dem internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr; andererseits unterscheidet sie sich von jenen in einem entscheidenden Punkt. Während der grenzüberschreitende Kapitalverkehr – soweit er kommerzieller Natur ist – einen tauschähnlichen Vorgang darstellt, der auf der Basis von Leistung und Gegenleistung abgewickelt wird, ist dieses ökonomische Merkmal der Gegenseitigkeit bei der Wanderung von Arbeitskräften von einem Land zum anderen nicht oder nur indirekt nachweisbar. Aus der Sicht der beiden Volkswirtschaften handelt es sich hierbei um einen einseitigen Transfer von Produktionspotential, der keineswegs zwangsläufig an eine wirtschaftlich begründete Gegenleistung des aufnehmenden an das abgebende Land gebunden ist.

2. Diese volkswirtschaftliche Kategorisierung ist zu unterscheiden von den einzelwirtschaftlichen Motiven und Überlegungen, die letztlich für die Gastarbeiterwanderung ausschlaggebend sind. Sowohl der seine Heimat verlassende Arbeiter als auch der ihn beschäftigende Unternehmer nutzen eine für sie vorteilhafte Alternative. Dies ist ein Vorgang, der jedes wirtschaftliche Verhalten kennzeichnet und insofern unter mikroökonomischen Aspekten prinzipiell nicht anders zu bewerten ist wie jeder Tausch und jedes Arbeitsverhältnis. Die Wanderung von Arbeitskräften stellt sich danach als internationaler Anpassungsvorgang dar, indem wenig effizient genutzte mobile Produktionsfaktoren ertragreichere Verwendung aufsuchen. Aus dieser mikroökonomischen und standorttheoretischen Perspektive bereitet das Verständnis der interregionalen Arbeitskräftebewegung keine Schwierigkeiten, auch dann

nicht, wenn die abgebende und die aufnehmende Region durch offene Staatsgrenzen geschieden werden. Diese dienen eher zur Umschreibung von Verwaltungsbezirken als zur Abgrenzung von Nationalstaaten, so daß sie kaum selbständige ökonomische Räume begründen können. Der Prozeß der regionalen Faktorallokation greift über sie hinaus, einzig geleitet von den einzelwirtschaftlichen Kriterien der Standortoptimierung. Die nationale Wirtschaftspolitik kann den Kräften dieses Prozesses im allgemeinen vertrauen, weil er jedes Land zu seiner höchsten ökonomischen Effizienz im Rahmen eines weltweiten Gleichgewichts führt.

Dieses Prinzip der internationalen Faktorbewegung ist das Korrelat zum Prinzip der internationalen Arbeitsteilung. Jenes beschreibt Anpassungsvorgänge auf den Faktormärkten, diese Anpassungen auf den Produktionsmärkten – jeweils unter ganz bestimmten modelltheoretischen Voraussetzungen.

3. Diese theoretische Feststellung zur ökonomischen Nützlichkeit von Faktorzustellungen und Faktormobilität wird in bezug auf den Faktor Kapital gemeinhin akzeptiert, in bezug auf den Faktor Arbeit wird sie jedoch nur dann hingenommen oder gar als wünschenswert bezeichnet, wenn sich die Wanderungen innerhalb der nationalen Grenzen bewegen. Grenzüberschreitende Wanderungen hingegen werden gemeinhin – sobald sie einen gewissen Umfang überschreiten – zumindest als politisch problematisch angesehen.

Es wäre unrealistisch, diese politische Sicht mit dem Hinweis auf theoretische Modelle als irrelevant zu bezeichnen und das Problem der Ausländerbeschäftigung unter dem Aspekt der internationalen Standortoptimierung einzuordnen. Allein durch die Unterscheidung zwischen ausländischen und inländischen Arbeitnehmern, die direkt im Thema der Untersuchung getroffen wird, wird auf eine nationale Interessenlage verwiesen, speziell auf die ökonomischen Interessen der inländischen Bevölkerung. Den Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf Struktur und Wachstum unserer Wirtschaft zu untersuchen bedeutet nämlich, nach den Entwicklungen und Strukturen zu fragen, die sich ohne Ausländerbeschäftigung vermutlich eingestellt hätten – und dieser Vergleich schließt eine Wertung des Beitrags der Ausländer in bezug auf das Einkommen der Inländer mit ein.

Damit wird deutlich, daß die Problematik der ausländischen Arbeitnehmer nicht unabhängig von der tatsächlichen oder vermeintlichen ökonomischen Interessenlage der inländischen Bevölkerung behandelt werden kann, was nur sinnvoll ist, wenn die Wirtschaftspolitik auch eine auf die Nation, hier die deutsche Bevölkerung der Bundesrepublik, beschränkte Zielsetzung verfolgt.

B. Die ordnungspolitische Charakterisierung der Ausländerbeschäftigung

4. Das Problem der Ausländerbeschäftigung wirft folgenreiche ordnungspolitische Fragen auf, die jenseits von Angebot und Nachfrage angesiedelt

sind und letztlich das politische Selbstverständnis einer Gesellschaft betreffen. Zugespitzt formuliert geht es um den erstrebten Grad an politischer und ökonomischer Autonomie, um den Stellenwert nationalstaatlicher Zielsetzungen, um die Definition der „nationalen Wohlfahrt“ und die Rolle, die in dieser Hinsicht den ausländischen Arbeitnehmern zugedacht ist. Soll das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und der optimalen Faktorallokation nur für die innerhalb der nationalen Grenzen zur Verfügung stehenden Alternativen gelten oder soll es über die nationalen Grenzen hinausgreifen und hier nicht nur die ausländischen Produktmärkte, sondern auch die Faktormärkte und unter diesen insbesondere die Arbeitsmärkte einbeziehen? Es liegt auf der Hand, daß Fragen dieser Art trotz ihrer erheblichen ökonomischen Implikationen in erster Linie politischer Natur sind und insofern nach politischen Gesichtspunkten zu entscheiden sind.

5. Die Zuordnung der Ausländerproblematik zu den volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen hat zur Folge, daß für sie – wie für alle Setzungen und Regelungen des Datenkranzes – nicht die Bewertungsregeln der (einzelwirtschaftlichen) Marktpreisbildung maßgebend sind, sondern daß für sie volkswirtschaftliche und/oder gesellschaftliche Kriterien anzuwenden sind. In wirtschaftlicher Hinsicht besagt dies, daß zur Beurteilung der Ausländerbeschäftigung nicht allein die Vor- und Nachteile des Einzelnen, sondern auch die Vor- und Nachteile der Gesamtheit zu berücksichtigen sind. Selbstverständlich ist dies lediglich ein formales Prinzip, das von Fragestellung zu Fragestellung in geeigneter Weise inhaltlich ausgefüllt werden muß.

6. Unausgesprochen steht hinter der hier zu bearbeitenden Themenstellung der Zweifel, ob die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer – zumindest über ein gewisses Ausmaß hinaus – für die inländische Bevölkerung überhaupt vorteilhaft sei. Soweit hierin politische Bedenken und Überlegungen zum Ausdruck kommen, soll ihnen nicht nachgegangen werden, soweit sie jedoch wirtschaftlich motiviert sind, stellen sie die ökonomische Effizienz von internationalen Faktorwanderungen in Frage. Angesichts der strukturellen Arbeitskräfteknappheit in der Bundesrepublik mag dies verwundern, dies um so mehr, als die Entscheidung zur Anwerbung von Ausländern nach marktwirtschaftlichen Regeln zustande gekommen ist.

Diese Zweifel sind insofern berechtigt, als weder das Faktum des chronischen Arbeitskräftemangels noch die hieraus folgende Reaktion der Unternehmen für sich allein genommen eine zureichende volkswirtschaftliche Begründung zur Einstellung von ausländischen Arbeitnehmern sein können.

Zum Verständnis dieser Feststellung sei daran erinnert, daß sowohl die Reichweite als auch die Rationalität der Marktvorgänge nie in absolutem, sondern stets in relativem Sinne gültig sind. Marktprozesse sind das Ergebnis und die Ursache von einzelwirtschaftlichen Anpassungsentscheidungen, von individuellen Reaktionen auf entscheidungsrelevante Umstände und Bedingungen, mit dem Ziel, aus einer gegebenen Situation das jeweils Beste zu

machen'. Art und Richtung der Entscheidungen sind insofern situationsgebunden und keineswegs aus sich selbst heraus zu begründen. Aus diesen Überlegungen ist zu folgern, daß die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften als einzelwirtschaftlich richtige Reaktion auf das gesamtwirtschaftliche Datum der strukturellen Arbeitskräfteknappheit zu bezeichnen ist.

7. Der entscheidende ökonomische Einwand gegen die standorttheoretische und mikroökonomische Beurteilung der internationalen Arbeitskräftewanderung resultiert aus der Tatsache, daß einzelwirtschaftlich motivierte Entscheidungen nicht notwendigerweise zu einem gesamtwirtschaftlich optimalen Ergebnis führen, daß es für die gesamte Volkswirtschaft ein Nachteil sein kann, wenn die einzelnen Unternehmer und Arbeitnehmer ihren individuellen Vorteil wahrnehmen. Diese in der Literatur unter dem Namen 'externe Effekte der Marktpreisbildung' behandelte Erscheinung ist es, die das Vertrauen in die volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit von marktmäßig induzierten internationalen Arbeitskräftewanderungen in Frage stellt und zur ökonomischen Begründung der Forderung nach Beschränkung der Ausländerbeschäftigung herangezogen wird.

8. In bezug auf die Gastarbeiterproblematik wird argumentiert, der einzelne Unternehmer entscheide die Frage der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern allein oder vorwiegend aus der Perspektive seiner individuellen Gewinn- und Verlustrechnung, als Kosten setze er lediglich die ihm selbst erwachsenden Aufwendungen ein, als Erlös allein die von ihm erzielten Erträge. Sofern und soweit aber mit der Beschäftigung von Ausländern weitere, nicht vom jeweiligen Unternehmer, sondern von der Gemeinschaft zu tragende Neben- und Folgekosten entstünden, sei die einzelwirtschaftliche Kalkulation nicht mehr zutreffend, so daß möglicherweise die Ausländerbeschäftigung – obgleich einzelwirtschaftlich vorteilhaft – volkswirtschaftlich nicht lohnend sei.

9. Die Kritik an der Ausländerbeschäftigung wird denn auch nicht mit dem Argument der fehlerhaften oder unzureichenden Funktionsweise des Marktmechanismus begründet, sondern in die Frage gekleidet, ob es volkswirtschaftlich sinnvoll sei, solche Rahmenbedingungen zu schaffen oder zu tolerieren, welche die Unternehmen zur Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern veranlassen oder gar zwingen. Das Argument der externen Effekte, das prinzipiell gegen jede Marktpreisbildung – insbesondere gegen jede grenzüberschreitende Transaktion – geltend gemacht werden kann, scheint hinsichtlich der Ausländerbeschäftigung besondere Überzeugungskraft zu haben. Während gemeinhin die Umverteilungswirkungen der externen Effekte in Kauf genommen werden, weil darauf vertraut werden kann, daß die den Nachteilen entsprechenden Vorteile einer sozialen Gruppe, Branche oder Region des eigenen Landes zugute kommen, besteht diese Gewißheit im Falle der Ausländerbeschäftigung nicht. Es ist durchaus denkbar, daß die Nachteile der unzulänglichen Marktpreisbewertung zu Lasten der eigenen

Bevölkerung gehen, die entsprechenden Vorteile aber den ausländischen Arbeitnehmern und deren Familienangehörigen zugute kommen.

10. Diese Überlegungen könnten nun zu der Vermutung verleiten, die Problematik der Ausländerbeschäftigung ließe sich schlüssig beurteilen, indem an die Stelle von Marktpreisbewertungen volkswirtschaftliche Bewertungen vorgenommen würden, etwa durch geeignete Zu- und Abschläge am Beitrag der Ausländer zum Marktpreisprodukt, so daß alle Vor- und Nachteile in einer volkswirtschaftlichen Gewinn- und Verlustrechnung saldiert werden. Abgesehen von den sich hierbei ergebenden schwierigen Bewertungsproblemen, dürfte ein solches Vorgehen an der Unmöglichkeit scheitern, volkswirtschaftlich zwingende oder auch nur plausible Kriterien für die Auswahl der in Rechnung zu stellenden Nebenwirkungen zu entwickeln, ganz abgesehen von den hierbei zu lösenden Zurechnungsproblemen. Es liegt nämlich auf der Hand, daß die Ausstrahlungen und Rückwirkungen der Ausländerbeschäftigung allein schon wegen der Interdependenz aller wirtschaftlichen Vorgänge so vielfältig und komplex sind, daß jeder Versuch einer quantitativen Wirkungsanalyse nur bruchstückhafte Ergebnisse liefern kann.

Unter diesen Umständen wird das Ergebnis einer volkswirtschaftlichen Gewinn- und Verlustrechnung im wesentlichen davon abhängen, welche der direkten und indirekten Wirkungen noch in die Rechnung aufgenommen und welche nicht mehr berücksichtigt werden – stets vorausgesetzt, die Bewertungsproblematik sei gelöst.

C. Der methodische Ansatz der Untersuchung

11. Das Unterscheidungskriterium zwischen inländischen und ausländischen Arbeitnehmern ist nicht ökonomischer, sondern juristischer Natur. Unter ökonomischen Gesichtspunkten gehören die „ausländischen Arbeitnehmer mit Wohnsitz in der Bundesrepublik ... zu den inländischen Wirtschaftseinheiten“¹, sie sind insofern als Inländer zu betrachten. Diese unterschiedslose Betrachtungsweise ist keineswegs eine mehr oder weniger anfechtbare Konvention, sie folgt vielmehr aus der Tatsache, daß ökonomische Einteilungen und Unterscheidungen stets nach dem Prinzip der funktionalen Homogenität vorgenommen werden, so daß Wirtschaftseinheiten mit gleicher ökonomischer Funktion zusammengefaßt und solche mit unterschiedlicher Funktion getrennt werden. Nur auf diese Weise ist es möglich, Wirkungszusammenhänge zu beurteilen und sinnvolle quasi-kausale Beziehungen herzustellen. Die Aufgabenstellung der vorliegenden Untersuchung besteht nun aber gerade darin, den Einfluß eines bestimmten, ausschließlich durch juristische Merkmale definierten Teils der Arbeitnehmer im wirtschaftlichen Prozeß zu isolieren und mithin Entwicklungen und Strukturen, die sich gerade durch das Zu-

¹ Statistisches Bundesamt, Konten und Standardtabellen 1969. (Fachserie N: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.) Stuttgart und Mainz 1970, S. 32.

sammenwirken von deutschen und ausländischen Arbeitnehmern eingestellt haben, nach beiden Beteiligten zu separieren. Diese Aufgabe wäre unlösbar, wenn sie so verstanden würde, daß ein unter den Bedingungen eines relativ elastischen Arbeitskräfteangebots zustande gekommener Prozeß aufgespalten werden solle, in einen durch die Ausländer und einen durch die Inländer verursachten Prozeßteil. Eine derartige fiktive Rechnung wäre irreführend, weil ihre Ergebnisse bei allen möglichen Modifikationen doch geprägt blieben von den Wachstums- und Strukturbedingungen bei verhältnismäßig reichlichem Angebot an Arbeitskräften.

12. In der Tat, es wäre höchst problematisch, aus der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik in den letzten 10 oder 15 Jahren zurückzurechnen auf jene Entwicklung, die sich ergeben hätte, wenn ausländische Arbeitnehmer nicht zur Verfügung gestanden hätten. Scheinbar besteht zwischen dieser tatsächlichen und jener fiktiven Situation lediglich ein gradueller Unterschied — etwa bezüglich der Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte —, in Wahrheit handelt es sich um zwei völlig verschiedene volkswirtschaftliche Welten, mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau, unterschiedlichen Preisen, unterschiedlichen Verhaltensweisen sowohl der Privaten als des Staates, kurzum: mit unterschiedlichen Strukturen und Strukturanpassungen.

13. Diese These ist angesichts der inzwischen erreichten Zahl von rund 2,6 Mill. ausländischen Arbeitnehmern (1973) — bei einer Gesamtbeschäftigung von 26,7 Mill. Erwerbstätigen² — unmittelbar einsichtig. Gerade ein auf Flexibilität und Anpassung angelegtes Wirtschaftssystem reagiert sehr empfindlich auf unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Rahmendaten, hier: die Elastizität des Arbeitskräfteangebots, weil auf diese Weise für den einzelnen Unternehmer die Zahl und die Art seiner Alternativen beeinflusst wird und damit die Bedingungen für einzelwirtschaftlich sinnvolles Verhalten. Offensichtlich ist es insbesondere unter strukturellem Gesichtswinkel von großer Bedeutung, ob die Frage der Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Produktionen, Produktionsverfahren und Standorte unter Einschluß oder Ausschuß von wesentlichen Teilen des ungenutzten Arbeitskräftepotentials ausländischer Volkswirtschaften entschieden wird. Immerhin deuten die großen Unterschiede in der Beanspruchung der ausländischen Arbeitsmärkte durch die einzelnen Branchen und Regionen darauf hin, daß durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer sowohl der regionale als auch der sektorale Selektions- und Allokationsprozeß wesentlich geprägt worden sind.

14. Der Hinweis auf die unterschiedlichen Wachstums- und Strukturbedingungen einer Volkswirtschaft mit „offenem“ und „geschlossenem“ Arbeitsmarkt macht deutlich, daß auf die Frage nach dem ökonomischen Einfluß der Ausländerbeschäftigung und deren Beurteilung kaum quantitative Antworten möglich sind, sondern daß im wesentlichen „nur“ qualitative Aussagen der Pro-

² Jahresdurchschnitt 1973.

blematik angemessen sind. Der wichtigste Unterschied zwischen einer ökonomischen Entwicklung bei reichlichem oder knappem Arbeitskräfteangebot ist weniger in der – möglicherweise – unterschiedlichen Höhe und Entwicklung z. B. der Produktion zu sehen als in deren verschiedener gütermäßigen Zusammensetzung, den verschiedenen Bewertungsmaßstäben, den andersartigen Produktionsverfahren, der abweichenden Einkommensverteilung, kurzum: in den andersartigen Strukturabläufen und Allokationsprozessen. Qualitative Merkmale dieser Art können in einem volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Vergleich nicht oder nicht zureichend berücksichtigt werden, da es für sie keine ökonomisch zwingenden Bewertungsmaßstäbe gibt.

15. Damit ist die methodische Vorgehensweise in dieser Arbeit vorgezeichnet. Bekanntlich ist ökonomisches Handeln stets situationsgebunden, weil es sich an den sich jeweils bietenden Alternativen orientiert. Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ist vor dem Hintergrund der Umstände, Bedingungen und Möglichkeiten zu beurteilen, die es der Wirtschaftspolitik bzw. den Unternehmen geraten erscheinen ließ, auf diese Weise und nicht anders die Beschäftigungsprobleme der westdeutschen Wirtschaft zu lösen; natürlich waren diese Entscheidungen mit bestimmten Erwartungen auf mögliche ökonomische Vorteile oder mit bestimmten Befürchtungen vor drohenden ökonomischen Nachteilen verbunden, auf jeden Fall wurden sie aus den speziellen Umständen der jeweiligen Situation für wirtschaftlich vernünftig gehalten. Zur Beantwortung der hier gestellten Frage ist dementsprechend zu zeigen, welches die „zweitbeste“ Entscheidung gewesen wäre, wenn die Möglichkeit der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer nicht bestanden hätte. Insofern wird die wesentliche Aufgabe der vorliegenden Arbeit darin bestehen, die Situation und die Bedingungen zu untersuchen, die zur Ausländerbeschäftigung geführt haben, ferner: welche Voraussetzungen notwendig und welche Konsequenzen wahrscheinlich gewesen wären, wenn diese Handlungsalternative nicht bestanden hätte.

Zweites Kapitel

Wachstum und Strukturbildung unter dem Einfluß der Ausländerbeschäftigung

A. Die gesamtwirtschaftlichen Expansionsbedingungen

1. Ausländerbeschäftigung und Stabilität des Konjunkturprozesses

a) Die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die Prozeßsteuerung

16. Zum Verständnis der Entwicklung und Strukturen, die sich unter dem Einfluß der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern herausgebildet haben und insoweit ihnen „zuzurechnen“ sind, ist an die ökonomischen Bedingungen und Erwartungen jener Zeit zu erinnern, als sich die Wirtschaftspolitik – bewußt oder unbewußt – entschied, den deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitnehmer zu öffnen und damit das Arbeitskräftereservoir – insbesondere der Mittelmeerländer – als Wachstumspotential in der Bundesrepublik einzusetzen.

17. Damals, zu Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre waren die heimischen Produktions- und Arbeitsmarktreserven weitgehend ausgeschöpft, so daß es absehbar wurde, daß die langfristige wirtschaftliche Entwicklung sich unter den Beschränkungen eines nicht mehr expansionsfähigen heimischen Arbeitsmarktes vollziehen müßte.

Die aktuellen Verhältnisse dieser Jahre und die Erwartungen bezüglich der Versorgung der Wirtschaft mit heimischen Arbeitskräften kontrastierten zu den Bedingungen und Erfahrungen der fünfziger Jahre, die ganz im Zeichen einer kräftigen, durch hohe Produktionsreserven ermöglichten Expansion gestanden hatten. Die Wachstums- und Konjunkturpolitik jener Jahre waren als expansive Vollbeschäftigungspolitik konzipiert, deren oberstes Ziel darin bestand, das ungenutzte Potential an Arbeitskräften und Produktionskapazitäten möglichst rasch in Beschäftigung zu bringen. Die Zuführung von Nachfrage aus dem In- und Ausland konnte recht großzügig gehandhabt werden, eben weil man darauf vertrauen durfte, daß die Produktion elastisch genug war,

sehr schnell in das jeweilige Nachfragepotential hineinzuwachsen – bevor es zu Spannungen im Angebots-Nachfrage-Verhältnis und damit zu nennenswerten Preissteigerungen kommen würde (Schaubild 1*).

18. Mit dem Erreichen der Vollbeschäftigung waren die ökonomischen Voraussetzungen für eine Fortführung der nachfrageinduzierten Wachstumspolitik entfallen. An ihre Stelle mußte nun eine an der Entwicklung der Produktionsmöglichkeiten orientierte Politik treten, was unter den damaligen Bedingungen eine Umstellung von bis dahin hohen auf relativ niedrige Expansionsraten der Nachfrage und Produktion bedeutete. Die Anforderungen an die Steuerungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik waren nunmehr wesentlich anspruchsvoller, galt es doch nicht mehr länger, dem relativ breiten Weg von der Unterbeschäftigung zur Vollbeschäftigung zu folgen, sondern auf den relativ schmalen Pfad des gleichgewichtigen Wachstums bei Vollauslastung einzuschwenken. Die Gleichgewichtsbedingung – Wachstum, Stabilität und Vollbeschäftigung –, die bislang als in der Zukunft zu realisierendes wirtschaftspolitisches Ziel galt, wurde nun, da sie erstmals in der Nachkriegszeit erreicht war, zu einem politischen Erfolgsmaßstab.

19. Es war vor allem dieser ablaufpolitische Hintergrund, vor dem die Frage nach der ökonomischen Zweckmäßigkeit einer liberalen Ausländerpolitik gesehen wurde. Soweit die Bestimmungen über die Freizügigkeit innerhalb der EWG dieses Problem nicht bereits in positivem Sinne entschieden hatten, stellte es sich als eine ordnungspolitische Frage dar: Sollte Arbeitnehmern aus Nicht-EWG-Ländern der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gestattet werden und wenn ja, sollte die Regulierung des Zustroms auf direktem Wege – durch explizite staatliche Regelungen – oder auf indirektem Wege – durch Beeinflussung der Arbeitskräftenachfrage – vorgenommen werden? Es ging also um die Lösung des Problems via Rahmendaten oder via Marktprozeß. Beide Wege unterscheiden sich insofern, als im ersten Falle der Staat selbst die Bewertung der Vor- und Nachteile der Ausländerbeschäftigung vornehmen muß, und zwar nach anderen Maßstäben als denen des Marktes, während im zweiten Falle die Bewertungsproblematik den einzelwirtschaftlich orientierten Marktkräften überlassen bleibt.

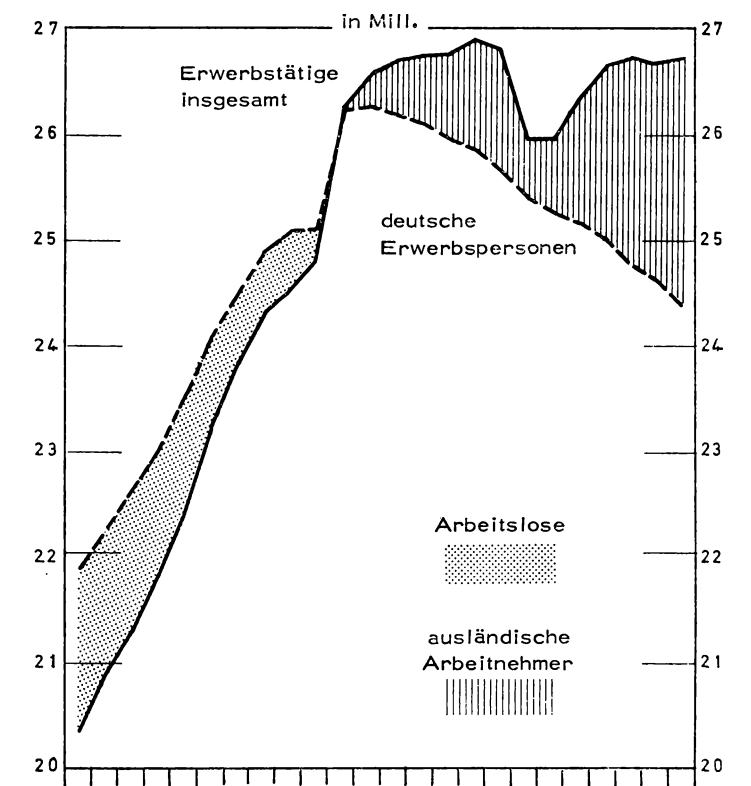
20. Wenngleich diese prinzipielle Frage kaum diskutiert und auch nicht ausdrücklich politisch entschieden worden ist, kann die faktische Entwicklung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte als indirekte Antwort gewertet werden. Es war nur konsequent, daß eine im Verhältnis zum Ausland auf ökonomische Freizügigkeit und Arbeitsteilung angelegte Wirtschaftspolitik nicht nur auf die Waren- und Kapitalmärkte Anwendung fand, sondern auch in bezug auf die Arbeitsmärkte großzügig gehandhabt wurde. Doch abgesehen von den politischen Überlegungen, die den erwähnten zweiten Weg als systemkonformer erscheinen ließen, bot eine liberale Ausländerpolitik entscheidende wachstums- und konjunkturpolitische Vorteile.

* Die Daten zu diesem und den folgenden Schaubildern sind in den Tabellen des Anhangs ausgewiesen.

ZUR ENTWICKLUNG DER WACHSTUMSFAKTOREN

1950 bis 1973

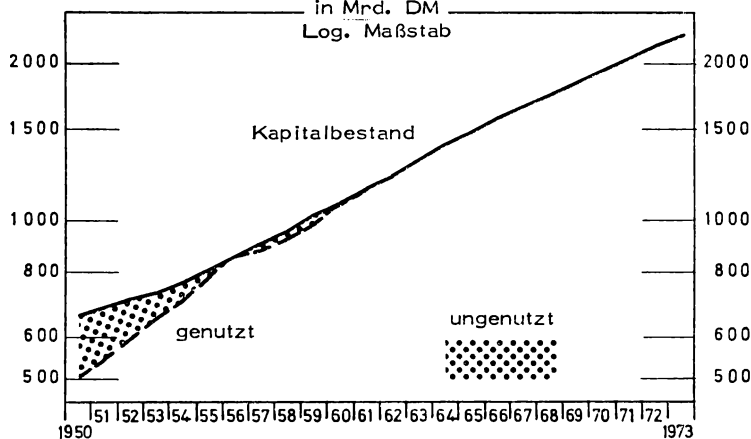
Bundesgebiet



Bruttoanlagevermögen

in Mrd. DM

Log. Maßstab



21. Der gegenüber dem Ausland nahezu vollständig offene Arbeitsmarkt gestattete es der Wirtschaft der Bundesrepublik, die aus dem In- und Ausland auf sie zukommende Nachfrage durch die Heranführung zusätzlicher Arbeitskräfte relativ reibungslos in Produktionsleistungen umzusetzen. Insofern konnte auch nach Erreichen der Vollbeschäftigung aller inländischen Arbeitskräfte zu Ende der 50er Jahre und nach dem Versiegen des Zustroms aus der DDR weiterhin bei quantitativ elastischem Arbeitskräfteangebot produziert werden. Diese ungewöhnliche Wachstumskonstellation – Vollbeschäftigung bei erheblichen Arbeitskräfteüberschüssen – hatte den scheinbaren Vorteil für sich, daß für das sozialpolitische Ziel der Vermeidung von Arbeitslosigkeit ein relativ geringer Preis bezüglich des Entwicklungstempos und der Strukturbildung gezahlt werden brauchte. Viele der (vermeintlichen) Nachteile, die mit jeder Engpaßsituation verbunden sind – die Begrenzung in der Aktivität, der Zwang zur Umstellung und Umstrukturierung, die verschärfte Konkurrenz um den Engpaßfaktor –, konnten vermieden oder zumindest in ihren Auswirkungen gemildert werden, und es ist an dieser Stelle bereits anzumerken: manche Vorteile, die durch Engpässe erzwungen werden, wurden nicht oder nicht im notwendigen oder möglichem Ausmaß genutzt.

22. Der zusätzliche Wachstumsspielraum, der mit dem Zustrom von ausländischen Arbeitnehmern entstand, brachte der Wirtschaftspolitik eine willkommene Erleichterung, da er die Fortführung der bisherigen Expansionspolitik ermöglichte, zeitweise die Anwendung der politisch schwer handbaren kontraktiven Politik ersparte oder milderte und stets ein auf Abbau der systembedingten Spannungen im gesamtwirtschaftlichen Angebots-Nachfrage-Verhältnis gerichtetes Element war. Daneben sprachen vor allem Gründe der leichteren Steuerung der Wirtschaftsentwicklung für eine prozeßendogene Lösung der Ausländerbeschäftigung. Bei einem Verbot oder einer expliziten Begrenzung des Arbeitskräfteimports hätte die Konjunkturpolitik eine präzise Abstimmung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageentwicklung mit der jeweils fest vorgegebenen Angebotsentwicklung vornehmen müssen. Bei dem damals und heute zur Verfügung stehenden konjunkturpolitischen Instrumentarium, bei den unvermeidlichen diagnostischen und prognostischen Fehlern der Wirtschaftsbeobachtung, bei der relativen Schwerfälligkeit des konjunkturpolitischen Entscheidungsprozesses wäre die Konjunkturpolitik vermutlich erheblich überfordert gewesen. Ungleichgewichtige Entwicklungen – ob durch eine unzulängliche Konjunktur- oder Wachstumspolitik zugelassen oder verursacht – wären in vollem Ausmaß in Preissteigerungen oder in Arbeitslosigkeit der im Inland tätigen Arbeitnehmer umgesetzt worden.

23. Der offene Arbeitsmarkt gestattet es nun aber, solche Ungleichgewichte gleichsam in das Ausland zu exportieren, indem in der Hochkonjunktur die im Inland fehlenden Arbeitskräfte durch verstärkte Anwerbung im Ausland beschafft werden und indem in der Konjunkturabschwächung die Anwerbung im Ausland gedrosselt, freiwillig rückkehrende Ausländer nicht ersetzt, auslaufende Arbeitsverträge nicht verlängert oder ausländische Arbeitnehmer

zugunsten von deutschen Arbeitnehmern entlassen werden. Diese Aufzählung möglicher Reaktionen zeigt, daß es auf dem Wege der Ausländerbeschäftigung eine große Zahl relativ fein dosierbarer Anpassungsmöglichkeiten auf konjunkturelle und strukturelle Ungleichgewichte gibt, deren Effizienz noch dadurch gesteigert wird, daß sie nicht zentral und global eingesetzt werden, sondern dezentral von den einzelnen Unternehmen, ihren jeweiligen Bedürfnissen angepaßt.

24. Die These von den steuerungspolitischen Vorteilen der Beschäftigung ausländischer Arbeiter, ihrem dämpfenden Einfluß auf konjunkturelle und trendmäßige Instabilitäten, kann anhand des vorliegenden statistischen Materials erhärtet werden. Zu diesem Zweck ist es notwendig, den Begriff der Stabilität in einer der Problemstellung angemessenen Weise zu umschreiben. Auszugehen ist dabei von der Überlegung, daß die Hereinnahme von Ausländern als wirtschaftspolitische Alternative zu einer ausschließlich auf das inländische Arbeitskräfte-reservoir beschränkten Wachstumsentwicklung anzusehen ist. In diesem Falle wäre es Aufgabe der Wirtschaftspolitik gewesen, die Vollbeschäftigung der inländischen (deutschen) Arbeitskräfte bei stabilem Preisniveau zu sichern, möglicherweise modifiziert durch das Ziel einer hohen Produktivitätsrate¹. Vom Standpunkt der Stabilität des Prozesses betrachtet ist deshalb zu untersuchen, ob durch die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern

- die Stabilität der Preise gefördert bzw. deren Anstieg gedämpft wurde und
- die Vollbeschäftigung der deutschen Arbeitskräfte gesichert bzw. die Möglichkeit der Unter- oder Überbeschäftigung vermindert wurde.

b) Die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die Preisstabilität

25. Nachdem Anfang der 60er Jahre sämtliche damals verfügbaren Produktionsreserven ausgeschöpft waren, sah sich die Wirtschaftspolitik und die Wirtschaft – wie erwähnt – einer völlig geänderten Wachstumskonstellation konfrontiert. Hatte man bis dahin noch mit einem relativ reichlichen Angebot an Arbeitskräften operieren können, mußte nun die gesamtwirtschaftliche Expansion zunächst ohne zusätzliche Arbeitskräfte – und wie sich bald zeigen sollte – auf Dauer sogar bei rückläufiger Entwicklung der Zahl der inländischen Erwerbspersonen fortgeführt werden. Der strukturelle Mangel an Arbeitskräften wurde noch verschärft durch die schon zu jener Zeit zu verzeichnenden Tendenzen zur ständigen Verkürzung der tarifvertraglichen und effektiven Arbeitszeit. Unter diesen Umständen war mit einer deutlichen Verlangsamung der realwirtschaftlichen Entwicklung zu rechnen, die nun ausschließlich durch die Anwendung effizienterer Produktionsverfahren und durch Umsetzung von Arbeitskräften aus Produktionen mit relativ geringer

¹ Auf das Problem der Produktivität wird erst in einem späteren Teil der Arbeit eingegangen.

zu solchen mit relativ hoher Produktivität alimentiert werden mußte. Die Möglichkeiten zu linearer Expansion, auf der Grundlage einer bestehenden technischen und ökonomischen Struktur, wurden von der Angebotsseite her eingeschränkt, so daß die Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der betrieblichen Produktionstechnik, der unternehmerischen Marktdisposition und der volkswirtschaftlichen Steuerung der Reallokation der Ressourcen erheblich stiegen.

26. Trotz dieses strukturell verminderten, wirtschaftspolitisch kaum beeinflussbaren heimischen Expansionspotentials ließ man eine ungehemmt wachsende gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu. Zum Abbau der hieraus resultierenden Diskrepanz wäre es notwendig gewesen, neue, auf den Prozeß der Einkommensbildung und -verwendung restriktiv wirkende Daten zu setzen. Versuche in dieser Richtung sind zwar in jener Zeit unternommen worden, wobei insbesondere die DM-Aufwertung des Jahres 1961 sowie die zahlreichen handelspolitischen Maßnahmen zur Liberalisierung des Außenhandels zu nennen sind. Doch zeigte sich bald, daß diese Maßnahmen – wenn überhaupt – lediglich gewisse konjunkturelle Effekte hatten, keineswegs aber ausreichten, um den an sich notwendigen Bremseffekt beim Trend der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu erreichen. Hierzu wäre neben einer wirksamen außenwirtschaftlichen Restriktion auch eine tiefgreifende Begrenzung der binnenwirtschaftlichen Expansionskräfte notwendig gewesen. Stattdessen blieb die Nachfragesteuerung auf die Dämpfung der jeweiligen zyklischen Ausschläge fixiert, ohne in zureichendem Maße die strukturelle Lücke zwischen Angebots- und Nachfrageentwicklung zur Kenntnis zu nehmen.

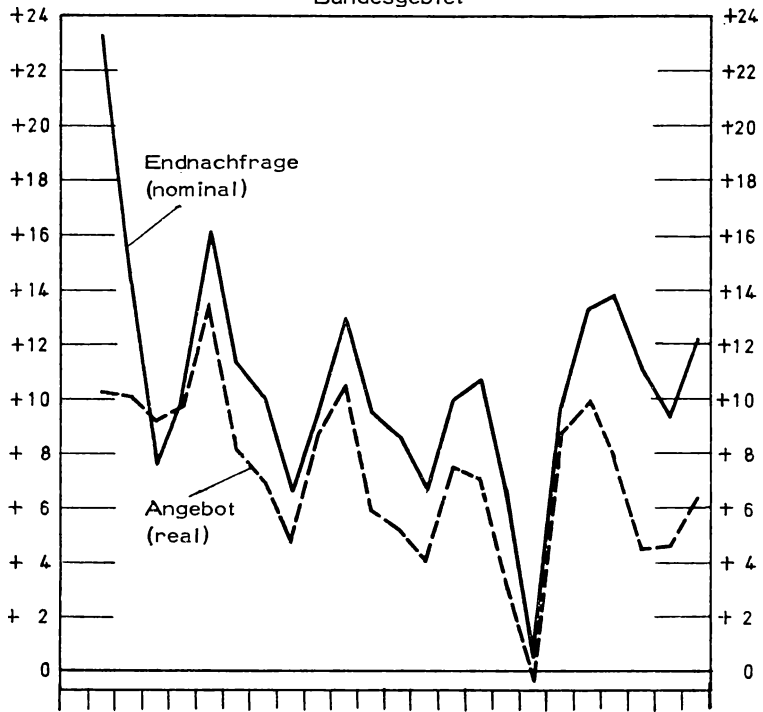
27. Eine Vorstellung vom Ausmaß des konjunkturellen und trendmäßigen Ungleichgewichts während der 50er und 60er Jahre vermittelt Schaubild 2. Bei nahezu unverminderter Expansion der (nominalen) Nachfrage und deutlicher Abschwächung des (realen) Angebots wurden die Preissteigerungsraten – insbesondere in der zweiten Hälfte der 60er Jahre – immer höher, obwohl zur gleichen Zeit die Angebotsentwicklung von der Hereinnahme ausländischer Arbeitnehmer profitierte. Durch Umrechnung der Preissteigerungsraten auf absolute Überschuwerte (Nachfrageüberhang) wird deutlich, von welchen Größenordnungen in den einzelnen Jahren die notwendigen Entzugseffekte hätten sein müssen. Selbst unter Berücksichtigung des im Laufe der Zeit erheblich gestiegenen absoluten Niveaus der wirtschaftlichen Aktivität bleibt doch bemerkenswert, daß der absolute Nachfrageüberhang in den 60er Jahren um ein Vielfaches höher ist als in den 50er Jahren. Das hierin zum Ausdruck kommende größere inflatorische Ungleichgewicht wurde in geringerem Maße durch die Entwicklung der Investitionen, in größerem Maße durch die Entwicklung der privaten und öffentlichen Verbrauchsausgaben ‚verursacht‘: Der Umsetzungsmechanismus zwischen Investitionstätigkeit und Ausfuhr auf der einen Seite sowie den privaten und öffentlichen Konsumausgaben auf der anderen Seite scheint in den 60er Jahren in viel stärkerem Maße als in den 50er Jahren auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ein-

ENTWICKLUNG VON ANGEBOT, NACHFRAGE UND NACHFRAGEÜBERHANG

1950 bis 1973

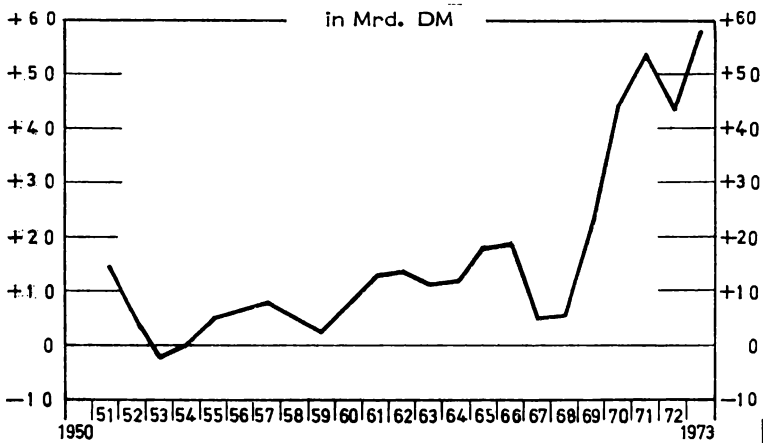
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Bundesgebiet



Nachfrageüberhang

in Mrd. DM



gewirkt zu haben. Eine gesonderte Darstellung beider Prozeßkomponenten – Verbrauchsausgaben und Investitionsausgaben plus Ausfuhr – zeigt, wie sich die konjunkturellen Effekte beider Nachfragekategorien gegenseitig beeinflussen und zu einem strukturellen, trendmäßigen Ungleichgewicht aufschaukeln (Schaubild 3).

28. In diesem, durch zunehmende Instabilität gekennzeichneten konjunkturellen Prozeß fiel den ausländischen Arbeitnehmern die ausschlaggebende glättende Funktion zu. Je mehr die gesamtwirtschaftliche Nachfrage das gesamtwirtschaftliche Angebot überstieg, um so mehr wurde die Zahl der in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländer aufgestockt, und je geringer der Abstand zwischen Angebot und Nachfrage, um so geringer war der zusätzliche Ausländerbedarf. Dieser, aus Schaubild 4 hervorgehende Zusammenhang zeigt ganz deutlich, daß die Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern in hohem Maße dem gesamtwirtschaftlichen Konjunkturverlauf folgte und somit einen guten Teil der konjunkturellen Ausschläge und der strukturellen Übernachfrage absorbierte.

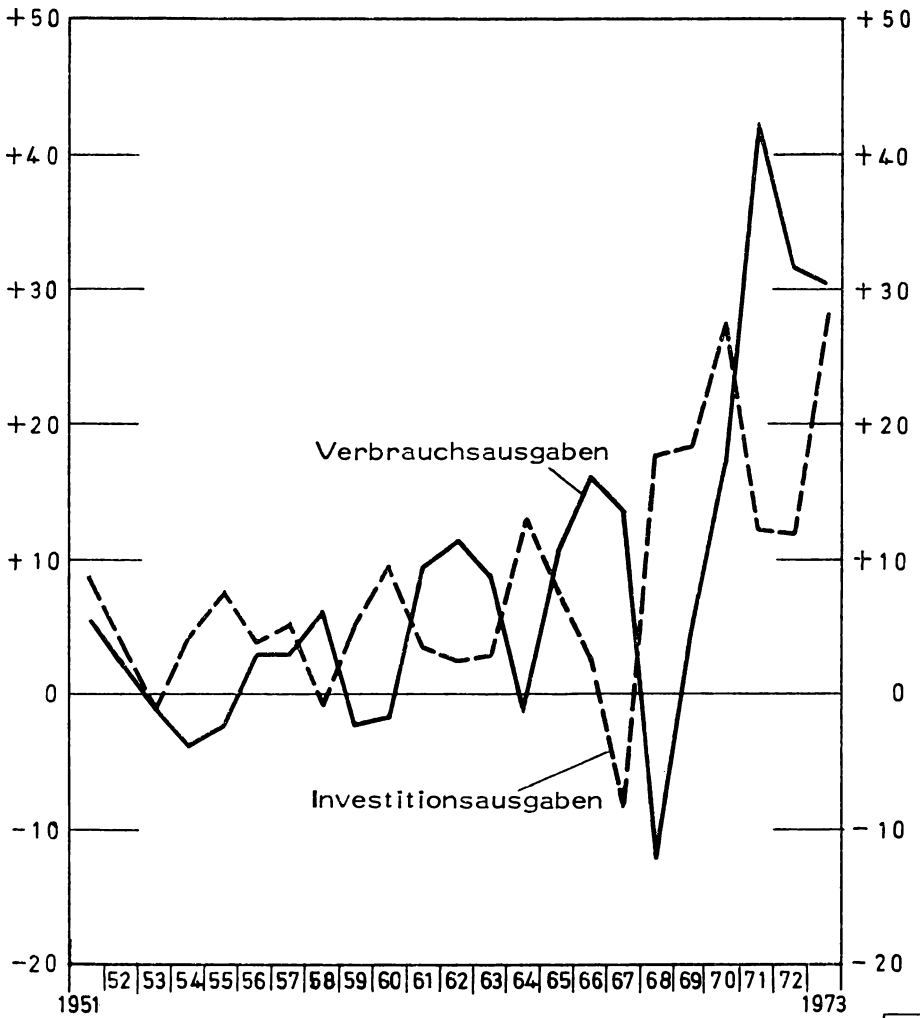
29. Dieser Prozeß der reflexartigen Übertragung von konjunkturellen und auch trendmäßigen Angebotslücken in Form von Mehr- und Mindernachfrage auf ausländische Arbeitsmärkte wurde im wesentlichen durch die Intensität und den Verlauf der ‚investiven‘ Nachfrage (Investitionen und Ausfuhr) geprägt, jenes Teiles der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage also, dem im konjunkturellen Auf und Ab die impulsgebende Funktion zuzuschreiben ist. Dabei wurden ausländische Arbeitnehmer im allgemeinen erst in einer relativ späten Phase des Investitionszyklus verstärkt eingesetzt, zu einer Zeit, da die heimischen Reserven bereits voll ausgeschöpft waren, das Expansionstempo der Produktion eben nur durch die Anwerbung von Ausländern noch relativ hoch gehalten werden konnte. Hieran wird deutlich, daß die ausländischen Arbeiter vorzugsweise bei der Abdeckung des konjunkturellen Spitzenbedarfs herangezogen wurden, und zwar vorwiegend des Spitzenbedarfs, der durch den impulsgebenden Teil der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage ausgelöst wird.

Analog ist der Zusammenhang zwischen abschwingender Investitionskonjunktur und Ausländerbeschäftigung, wobei auch in dieser Konjunkturphase die Beschäftigungskurve mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung der Investitionskurve folgt. Die ausgleichende Funktion der Ausländerbeschäftigung, die im empirischen Befund sichtbar wird, ist in den kritischen Phasen des konjunkturellen Ablaufs besonders wirksam: auf dem Höhepunkt der Investitionskonjunktur verleiht sie dem Angebot zusätzliche Elastizität und mildert insofern die Intensität des während der Konsumkonjunktur folgenden Preisschubs; in der Abschwungphase der Investitionskonjunktur kann sie ohne Belastung für den inneren Arbeitsmarkt relativ problemlos gedrosselt werden. M. a. W., die Ausländerbeschäftigung spielt die Rolle des konjunkturellen Puffers in einem sich unter zyklischen Schwankungen vollziehenden Wachstumsprozeß.

DER UMSETZUNGSMECHANISMUS ZWISCHEN VERBRAUCHS- UND INVESTITIONSAUSGABEN

1951 bis 1973; in Mrd. DM

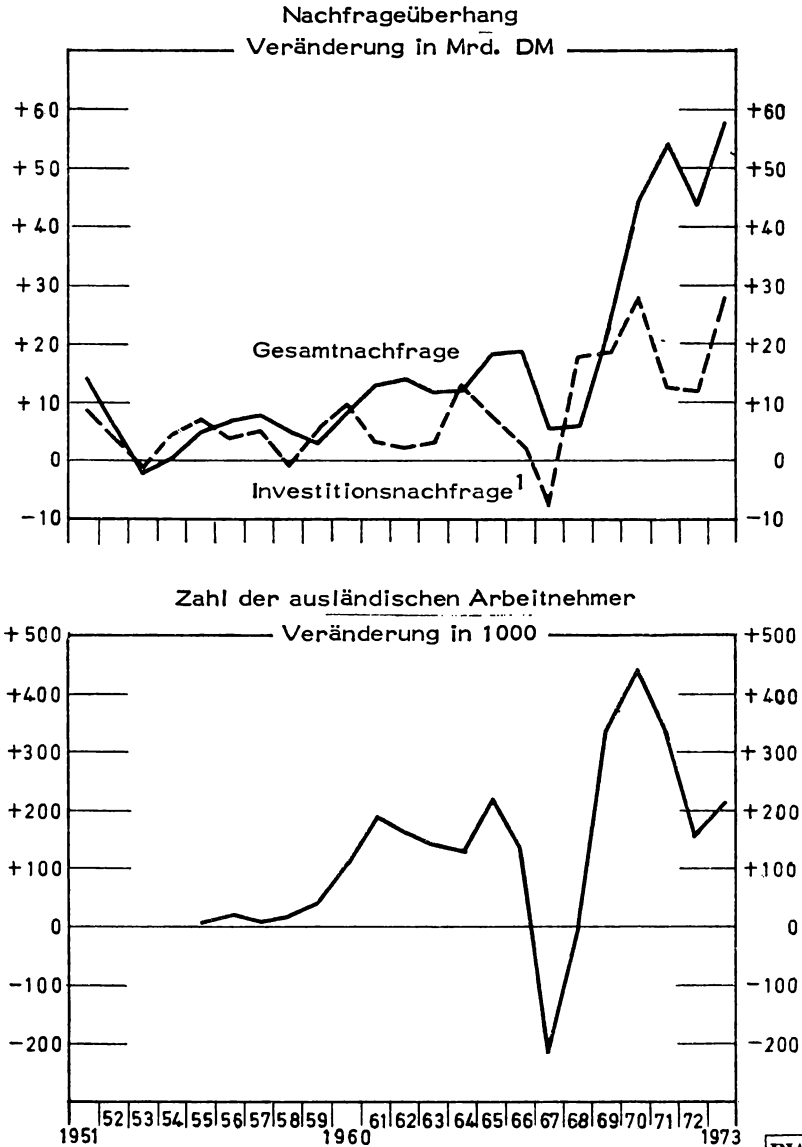
Bundesgebiet



DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN NACHFRAGEÜBERHANG UND VERÄNDERUNG DER ZAHL DER AUSLÄNDISCHEN ARBEITNEHMER

1951 bis 1973

Bundesgebiet



1) Bruttoinvestitionen plus Ausfuhr.

30. Folgt schon aus den bisherigen Darlegungen, daß die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern die Inflationsraten in der westdeutschen Volkswirtschaft tendenziell vermindert hat, so spricht auch der folgende Sachverhalt für dieses Argument. Es wurde bereits erwähnt, daß sich die Ausländerbeschäftigung nach Maßgabe des investiven Teils der Gesamtnachfrage entwickelt, der gegenüber dem konsumtiven Teil einen Vorlauf von etwa 2 Jahren aufweist. Die sich im Zuge des auf- und abschaukelnden Prozesses ergebenden Preissteigerungsraten — Ausdruck von mehr oder weniger starken Ungleichgewichten zwischen realem Angebot und nominaler Nachfrage — sind sowohl bezüglich ihrer Schwankungsfolge als auch ihrer Schwankungsintensität mit der Veränderung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer verbunden. Wichtiger als diese Beziehung ist nun hier die Tatsache, daß der erwähnte Zusammenhang etwa ab 1971 durchbrochen wird: der nominelle Nachfrageüberhang wird seitdem nicht mehr von einer dem früheren Reaktionsmuster entsprechenden Ausweitung der Ausländerbeschäftigung begleitet (Schaubild 5). Der bis dahin zu beobachtende lineare Zusammenhang der Form² $y = a + bx$ wird nun abgelöst durch eine inverse Beziehung der Form $y = a - \frac{b}{x}$. Dieser Wechsel in der Art des Zusammenspiels besagt, daß sich die Zahl der Ausländer nur dann mit der inflatorischen Lücke gleichgerichtet verändert, solange die Preissteigerungsrate einen bestimmten kritischen Wert nicht übersteigt. Sobald die inflatorische Lücke ein bestimmtes Ausmaß übersteigt, hat sie keine Wirkung mehr auf die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer. Die kritische Grenze markiert jene Inflationsrate, die nicht mehr das Ergebnis einer realen Übernachfrage, sondern das Ergebnis einer monetären Aufblähung des gesamten Prozesses darstellt. Auf das hier vorliegende Zahlenmaterial angewandt ergibt sich, daß das durch die Investitionen und die Ausfuhr verursachte gesamtwirtschaftliche Ungleichgewicht bis zum Jahre 1970 durch eine echte Übernachfrage induziert war, die gleichsam noch reale Substanz hatte, so daß die Unternehmen hierauf mit zusätzlicher Nachfrage nach ausländischen Arbeitern reagierten. In den letzten Jahren hingegen sind solche Reaktionen kaum mehr zu verzeichnen, vermutlich weil der Inflationsprozeß sich mehr und mehr in Form einer multiplikativen Höherbewertung aller volkswirtschaftlichen Transaktionen vollzieht und kaum noch Ausdruck von realwirtschaftlichen Knappheitsverhältnissen ist. Aus diesen Überlegungen kann gefolgert werden, daß durch die Heranziehung von ausländischen Arbeitskräften nachfragebedingte Preissteigerungen gedämpft werden, nicht aber solche Preissteigerungen, die das Ergebnis eines sich selbst nährenden Inflationsprozesses sind.

31. Diese Beobachtung dürfte eine Erklärung sein für das zunächst erstaunliche Phänomen, daß während der Zeit der stabilen Wechselkurse die allseits erwartete Anpassung der Preisentwicklung in der Bundesrepublik an den

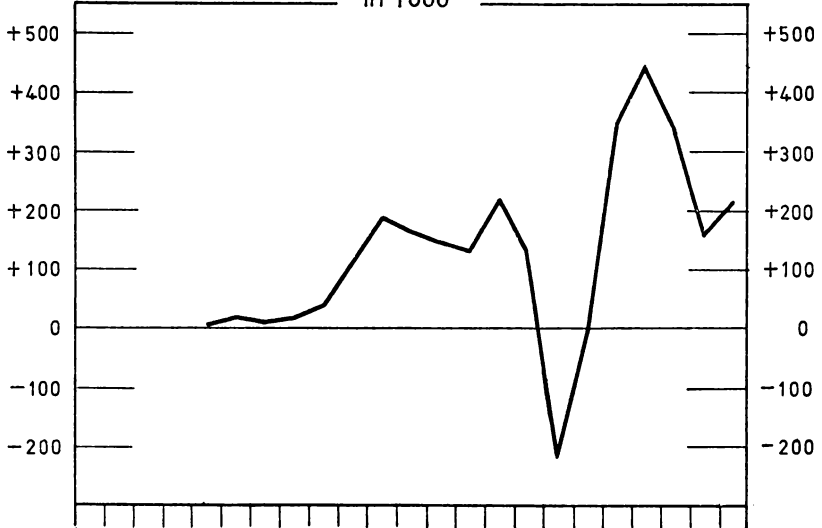
² y = Absolute Veränderung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer. x = Veränderungsrate des Preisniveaus der letzten inländischen Verwendung.

ENTWICKLUNG VON AUSLÄNDERBESCHÄFTIGUNG UND PREISNIVEAU

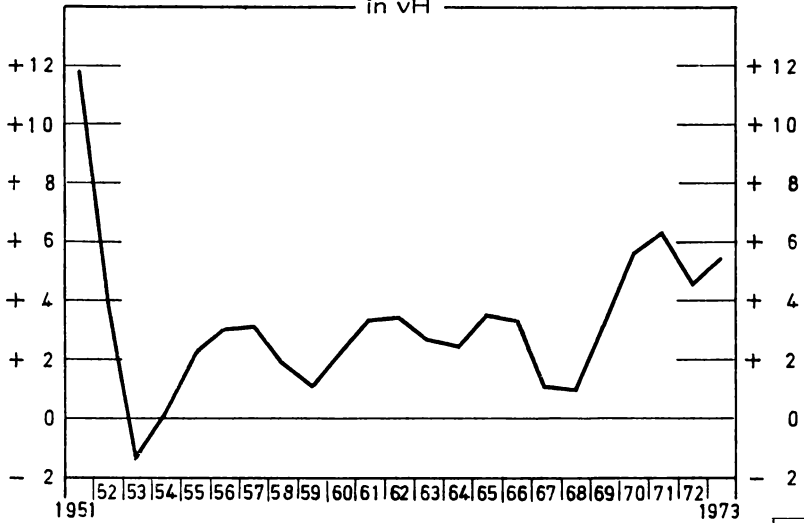
1950 bis 1973

Bundesgebiet

Ausländische Arbeitnehmer
in 1000



Preisniveau
in vH



internationalen Preistrend ausgeblieben ist. Durch die Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern wurden die Produktionsmöglichkeiten der westdeutschen Wirtschaft ständig erweitert und damit gleichsam aus dem Nichts jene Kapazitäten geschaffen, die einen guten Teil des auf dem Wege der Exportüberschüsse drohenden Inflationspotentials absorbierten. Die für die Preisentwicklung maßgebende Engpaßsituation wurde auf diese Weise immer wieder hinausgeschoben und zugleich der erwartete Angleichungsprozeß im Kern erstickt. Bezüglich dieses Anpassungsmechanismus befand sich die Bundesrepublik dank der Rückgriffmöglichkeiten auf ausländische Arbeitsmärkte in einer ähnlichen Situation wie ein Land mit hoher Arbeitslosigkeit, das durch eine relativ expansive Politik die verfügbaren Produktionsreserven ausnutzt und vor Erreichen der Vollbeschäftigung in der Regel keine großen Preiseffekte zu befürchten hat.

c) Die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für
die Stabilität der Beschäftigung deutscher Arbeitnehmer

32. Als zweites Kriterium zur Beurteilung des stabilitätspolitischen Effekts der Ausländerbeschäftigung wurde ihr Einfluß auf die Beschäftigungssituation der inländischen Arbeitnehmer genannt. Aus den vorhergehenden Ausführungen ging bereits hervor, daß die zusätzliche Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern in hohem Maße konjunkturreagibel ist, in der Hochkonjunktur vorwiegend zur Abdeckung des Spitzenbedarfs kräftig ansteigt und in der Abschwächung sehr rasch versiegt. Dieser konjunkturelle Reaktionsverlauf ist nicht wesentlich verschieden von dem bei den inländischen Arbeitskräften. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Arbeitnehmergruppen besteht nun aber darin, daß die ausländischen Arbeitnehmer von den konjunkturellen Schwankungen scheinbar in wesentlich stärkerem Maße betroffen werden als die inländischen Arbeitnehmer. Gemessen an der Veränderung der Zahl der Beschäftigten erreichten die Konjunkturbewegungen im Durchschnitt der Jahre 1960 - 1972 nur 1 vH der inländischen, aber 18 vH der ausländischen Arbeitskräfte. Zur Verdeutlichung dieser Feststellung sei die Entwicklung während der Rezession 1966/1967 angeführt. Damals führte der verminderte Bedarf an Arbeitskräften zu einer Reduktion der Zahl der abhängig Beschäftigten um gut 700 000, wovon allein 300 000 auf die Zahl der Ausländer entfielen. Obwohl die ausländischen Arbeitskräfte nur 6 vH aller Beschäftigten stellten, waren sie mit etwa 42 vH an der konjunkturellen Minderbeschäftigung beteiligt. Im nachfolgenden Aufschwung 1967 bis 1970 entfiel auf die Ausländer wiederum ein überproportional hoher Anteil: von den 1,2 Mill. Neuzugängen stellten sie allein 800 000. Dieses Beispiel zeigt das Grundmuster der unterschiedlichen Konjunkturabhängigkeit der mit Inländern und Ausländern besetzten Arbeitsplätze; es ist in den verschiedenen Konjunkturzyklen seit 1960 – wenn auch meistens nicht so scharf ausgeprägt – immer wieder zu beobachten.

33. Dieser zyklische Wirkungszusammenhang könnte nun die Vermutung nahelegen, die ausländischen Arbeitnehmer seien in übermäßigem Maße mit den Chancen und Risiken des konjunkturellen Auf und Ab konfrontiert, zumal die gesamte Zahl der Erwerbstätigen seit Beginn der 60er Jahre nicht mehr nennenswert gestiegen ist. Die tatsächliche Entwicklung seit damals lehrt nun aber, daß die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer bislang einen so stark aufwärtsgerichteten Trend hatte, daß die beschriebenen konjunkturellen Reaktionen – abgesehen vom Jahre 1967 – demgegenüber nicht ins Gewicht fielen: Weniger formal ausgedrückt besagt dies, daß selbst in Abschwungsphasen die Ausländerbeschäftigung durchweg noch gesteigert wurde, wenn auch selbstverständlich in weit geringerem Maße als in den Aufschwungsphasen. Die Zuführung von Ausländern hat sich also – im ganzen gesehen – in Schüben vollzogen, veranlaßt durch einen konjunkturellen Spitzenbedarf, der im Zuge des Wachstumsprozesses zu einem strukturellen Grundbedarf konsolidiert wurde. Die zyklischen Schwankungen äußerten sich deshalb vorwiegend als Mehr- oder Mindernachfrage der deutschen Wirtschaft auf den ausländischen Arbeitsmärkten, weniger hingegen in einer Mehr- oder Minderbeschäftigung der bereits in der Bundesrepublik tätigen Ausländer.

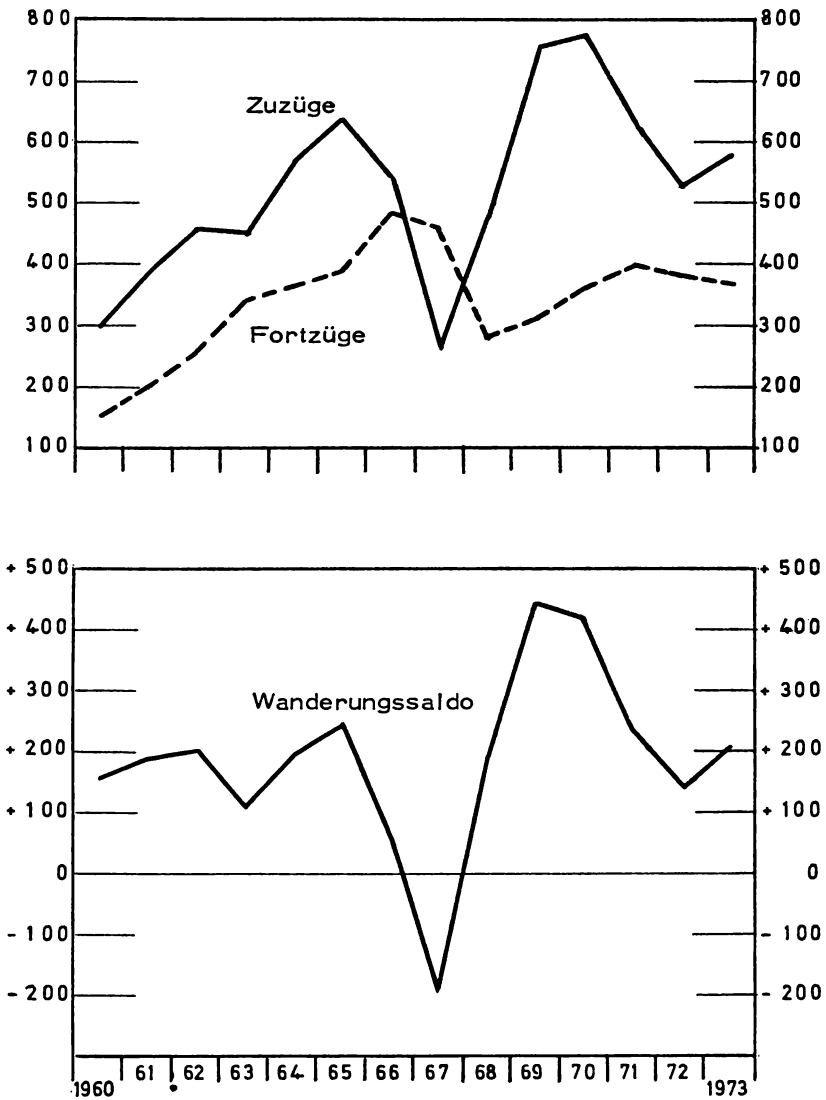
34. Abgesehen von der Tatsache, daß im Beobachtungszeitraum die Arbeitslosenquote der Ausländer in der Bundesrepublik stets verschwindend gering war und niemals an die sehr niedrige Quote der inländischen Arbeitnehmer heranreichte³, spricht auch die Entwicklung der Zuzüge und Fortzüge von ausländischen Erwerbspersonen für diese These (Schaubild 6). Selbst im Jahre 1967 haben nicht wesentlich mehr ausländische Arbeitnehmer die Bundesrepublik verlassen, als aufgrund der trendmäßigen Entwicklung und des damaligen Bestandes zu erwarten war. Im Gegensatz zur Entwicklung der Fortzüge zeigt die Entwicklung der Zuzüge von ausländischen Arbeitnehmern recht ausgeprägte konjunkturelle Ausschläge. Bemerkenswert ist dabei wiederum die Entwicklung während des Konjunktуреinbruchs von 1966/67. Damals wurde zwar die Zahl der Anwerbungen drastisch reduziert, doch kamen selbst im Jahre 1967 noch 250 000 Erwerbspersonen vom Ausland in die Bundesrepublik. Es zeigt sich also deutlich, daß konjunkturelle Schwankungen weniger die bereits hier tätigen Ausländer betreffen als vielmehr deren im Ausland auf einen Arbeitsplatz wartende Kollegen: Deren Chancen für eine Beschäftigung steigen und sinken je nach der konjunkturellen Situation in der Bundesrepublik.

35. Insofern wird das aus den konjunkturellen Bedarfsschwankungen der Wirtschaft resultierende Beschäftigungsrisiko ins Ausland abgeleitet, wo es allerdings keineswegs zu einer mehr oder weniger starken Gefährdung der dortigen Arbeitsplätze führt, sondern sich in Form einer stärkeren oder schwächeren Intensität der Anwerbungen äußert. Die Wirkungsweise dieses

³ In den letzten Monaten des Jahres 1974 scheint die Arbeitslosenquote der Ausländer erstmals höher als die der Inländer zu sein. Vermutlich ist dies u. a. eine Folge des im Jahre 1973 erlassenen Anwerbeverbots.

WANDERUNG VON ERWERBSPERSONEN ÜBER DIE AUSLANDSGRENZE DER BUNDESREPUBLIK

1960 bis 1973; in 1000



Mechanismus ist angesichts der insgesamt kaum mehr steigenden Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik nur vor dem Hintergrund der strukturellen Verringerung des Angebots an deutschen Arbeitskräften verständlich. Die hier zu beobachtende Entwicklung erfolgt nämlich nicht in kontinuierlicher Weise, sondern vollzieht sich unter deutlichen, dem Konjunkturverlauf folgenden Bewegungen. Dabei zeigt sich das erstaunliche Phänomen, daß die während einer Abschwungphase – freiwillig oder unfreiwillig – aus dem Arbeitsprozeß ausscheidenden deutschen Erwerbstätigen in der jeweils folgenden Aufschwungphase per Saldo nicht mehr zur Verfügung stehen. Absoluter Rückgang der Zahl der deutschen Arbeitskräfte in der Phase der konjunkturellen Verlangsamung und vergrößerter absoluter Zugang der Zahl der Ausländer während der Hochkonjunktur ergänzen einander und bewirken einen zyklisch verlaufenden Substitutionsprozeß von Inländern durch Ausländer (Schaubild 7).

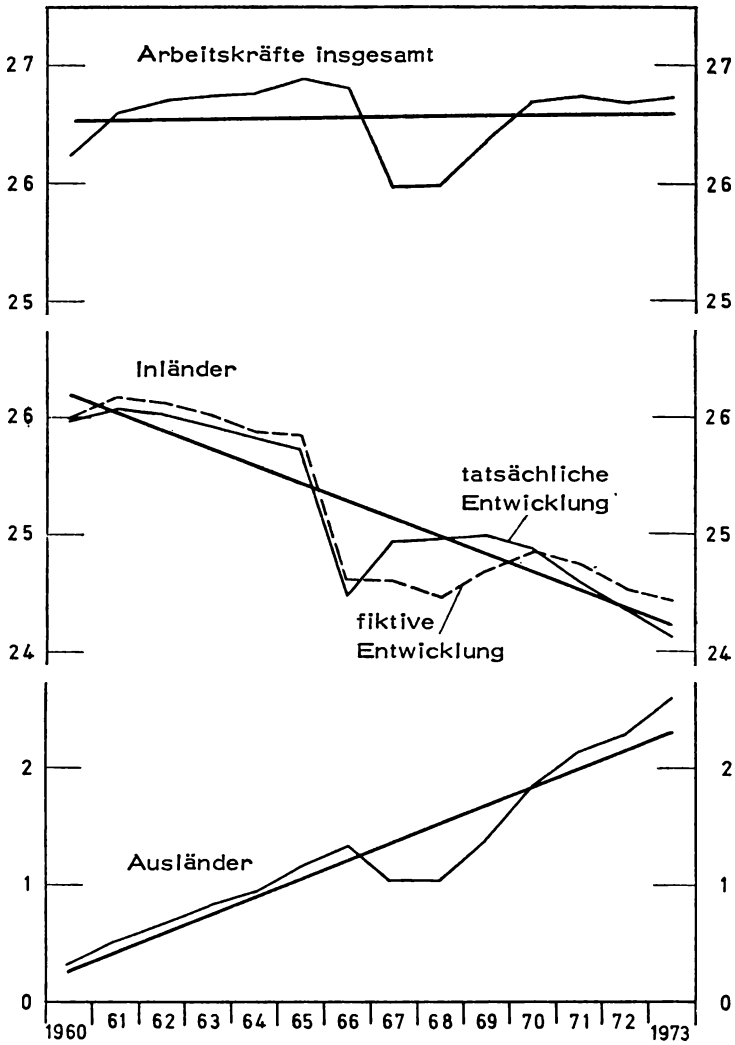
Die gesamte konjunkturelle Bewegung des Arbeitskräftebedarfs wird mithin im wesentlichen neutralisiert durch einen komplementären Rhythmus beim Angebot an deutschen Arbeitskräften und bei der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften. Aus diesem eigenartigen Zusammenspiel zwischen zyklischem Abbau auf der einen Seite und zyklischem Aufbau auf der anderen Seite resultierte im Endeffekt eine relativ stabile, die konjunkturellen Schwankungen nur gedämpft widerspiegelnde Entwicklung des Beschäftigungsgrades sowohl der verfügbaren inländischen als auch der bereits hier tätigen ausländischen Arbeitskräfte. Unter den besonderen arbeitsmarktpolitischen Bedingungen der Bundesrepublik war es dank des Einsatzes von ausländischen Arbeitnehmern möglich, die Intensität der zyklischen Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt zu dämpfen und das konjunkturelle Beschäftigungsrisiko für die hier tätigen inländischen und ausländischen Arbeitskräfte so gering zu halten, wie es gewöhnlich nur in einer Wirtschaft mit strukturell rasch expandierender Erwerbstätigkeit möglich ist.

36. Wenngleich es kaum möglich ist, den stabilisierenden Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf den Beschäftigungsgrad der Inländer zu quantifizieren, kann doch durch eine formale Operation die Struktur des Zusammenhangs und die Größenordnung des Effekts sichtbar gemacht werden. Geht man von der Annahme aus, daß die Intensität der konjunkturellen Schwankungen in der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit auch die Intensität des Bedarfs an Arbeitskräften im wesentlichen unabhängig vom Einsatz ausländischer Arbeitnehmer auftreten, kann man folgern, daß im Falle eines Verzichtes auf Ausländer die gesamte konjunkturelle Bewegung die inländischen Erwerbstätigen treffen würde. Durch Übertragung der bisherigen Konjunkturkomponente der Gesamtbeschäftigung auf die Entwicklungsreihe der inländischen Erwerbstätigen kann sichtbar gemacht werden, wie hoch in etwa die stabilisierende Wirkung der Ausländer in bezug auf die Inländer zu veranschlagen ist (Schaubild 7). Bei aller Vorsicht, die gegenüber einer solchen hypothetischen Betrachtung geboten ist, wird doch die Aussage möglich sein,

DIE ZYKLISCHE SUBSTITUTION INLÄNDISCHER DURCH AUSLÄNDISCHE ARBEITSKRÄFTE

1960 bis 1973; in Mill.

Bundesgebiet



daß bei einem Verzicht auf die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern in Phasen der konjunkturellen Abschwächung die Zahl der – vorübergehend – aufzugebenden Arbeitsplätze vermutlich wesentlich höher gewesen wäre als die Zahl der Personen, die zu jener Zeit aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. In Zeiten der Hochkonjunktur hätten die auf diese Weise arbeitslos gewordenen Erwerbspersonen wieder in einer intensiven Aufwärtsbewegung genutzt werden können und müssen. Bei unverändertem Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hätte mithin die Arbeitslosenquote der inländischen Arbeitnehmer erheblich größere konjunkturelle Schwankungen aufgewiesen.

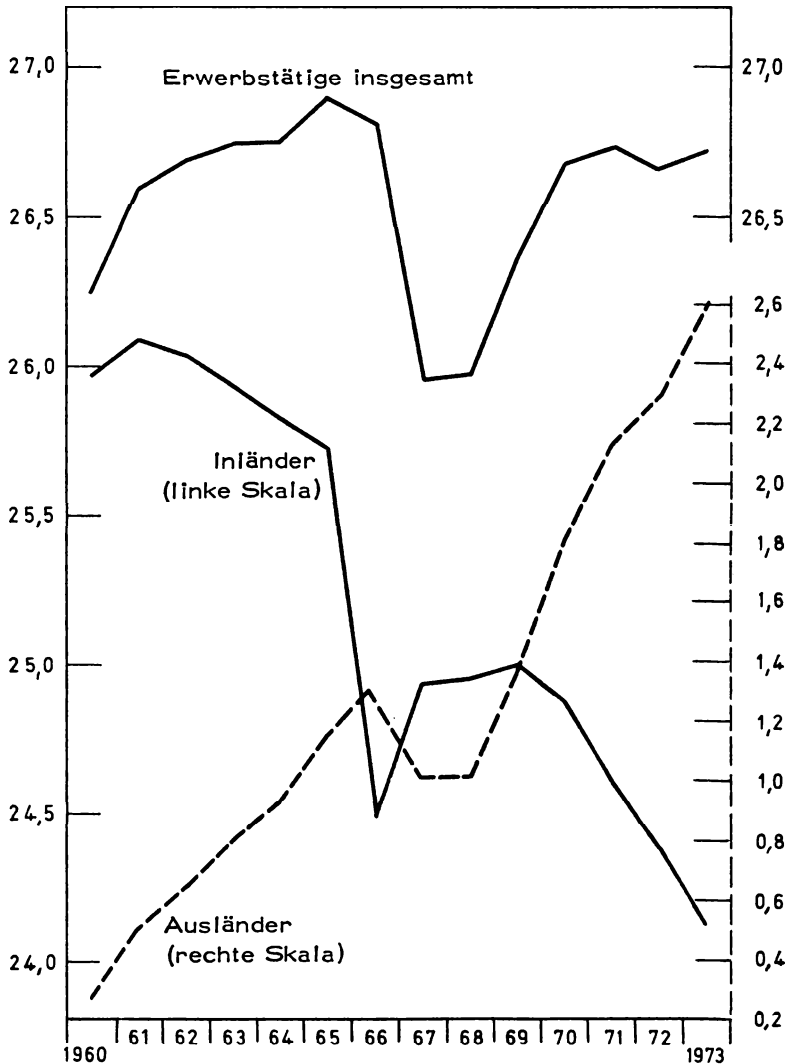
37. Die Neutralisierung der konjunkturellen Beschäftigungsschwankungen durch Ableitung eines Teils der Konjunkturbewegung auf ausländische Arbeitsmärkte vollzog sich sowohl für die ausländischen als auch die inländischen Beschäftigten – wie dargelegt – wegen des trendmäßigen Rückgangs des Angebots an deutschen Arbeitskräften relativ reibungslos. Dieser Rückgang der inländischen Erwerbstätigkeit hängt zum Teil mit der Verminderung der Zahl der im erwerbsfähigen Alter stehenden Deutschen zusammen, zum Teil wird sie verursacht durch einen sinkenden Grad der Erwerbsbeteiligung. Nach den vorliegenden Prognosen ist zu erwarten, daß die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (ohne Wanderungen) ab Mitte der 70er Jahre wieder ansteigen wird, so daß die Bedingungen für eine Fortwirkung der beschriebenen Anpassungsprozesse zumindest von dieser Seite in Frage zu stellen sind. Hieraus kann jedoch noch keineswegs gefolgert werden, daß damit die stabilisierende Wirkung der Ausländerbeschäftigung künftig fortfallen wird. Eine derartige prognostische Aussage ist nur vor dem Hintergrund der künftigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbedingungen möglich, und den hieraus zu erwartenden konjunkturellen Verläufen, strukturellen Verschiebungen und trendmäßigen Entwicklungen.

2. Ausländerbeschäftigung und Intensität des Wachstumsprozesses

a) Das Arbeitskräfteangebot und der Einfluß der Ausländerbeschäftigung

38. Der kompensatorische Effekt der Ausländerbeschäftigung beschränkt sich nun aber keineswegs allein auf den Ausgleich der zyklischen Bewegung im Angebot an inländischen Erwerbstätigen, vielmehr ist seine trendmäßige Entwicklung so dosiert, daß die strukturelle Verminderung bei der Zahl der deutschen Arbeitskräfte – von konjunkturellen Bewegungen abgesehen – genau ausgeglichen wird (Schaubild 8). Die Zahl der in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländer ist zwischen 1961 und 1973 etwa so stark gestiegen (2,1 Mill.) wie zur gleichen Zeit die Zahl der inländischen Erwerbstätigen gesunken ist (–2,0 Mill.). Die hieraus resultierende annähernde Konstanz

**DIE TRENDMÄSSIGE SUBSTITUTION
INLÄNDISCHER DURCH AUSLÄNDISCHE ERWERBSTÄTIGE**
1960 bis 1973; in Mill.
Bundesgebiet



der Gesamtbeschäftigung ist angesichts des bis in die jüngere Zeit zu beobachtenden strukturellen Nachfrageüberhangs auf dem Arbeitsmarkt⁴ – wie er z. B. in der großen Zahl der offenen Stellen zum Ausdruck kommt – und angesichts des bei weitem nicht ausgeschöpften Potentials der ausländischen Arbeitsmärkte doch recht überraschend. Immerhin scheint die Vermutung gerechtfertigt zu sein, daß zwischen der trendmäßigen Entwicklung des inländischen Arbeitskräfteangebots und der trendmäßigen Entwicklung der Ausländerbeschäftigung ein (negativer) Zusammenhang besteht. Hierfür mögen zwei Gründe maßgebend gewesen sein. Die Unternehmen, die vorwiegend auf ausländische Arbeitnehmer angewiesen sind, stocken ihre Gesamtbeschäftigung nicht weiter auf, sondern kompensieren auf diese Weise nur ihre durch Pensionierung oder Abwerbung bedingten Abgänge an Arbeitskräften. Die zweite Erklärung könnte in einer bewußten, auf Stabilisierung des trendmäßigen Beschäftigungsniveaus der Gesamtwirtschaft gerichteten Anwerbspolitik durch die Bundesanstalt für Arbeit liegen. Obgleich vermutlich beide Gründe zugleich wirksam waren, möchten wir – wie später noch zu zeigen sein wird – dem effektiven Nachfrageverhalten der Unternehmen in diesem Zusammenhang die ausschlaggebende Rolle zusprechen.

39. Die trendmäßige Substitution von Inländern durch Ausländer – bei annähernder Konstanz des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveaus – dient auf der Angebotsseite des deutschen Arbeitsmarkts vorwiegend zum Ausgleich der sinkenden Erwerbsquote der im erwerbsfähigen Alter stehenden Deutschen, auf der Nachfrageseite zum Ausgleich von Arbeitskräftelücken in solchen Bereichen, die bei den gegebenen Lohn- und Preisstrukturen für deutsche Arbeitnehmer nicht mehr attraktiv sind. Mit dieser Unterscheidung werden strukturelle und langfristige Aspekte der Ausländerbeschäftigung angesprochen und zwar sowohl hinsichtlich der Aufrechterhaltung eines bestimmten Verhältnisses zwischen dem erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Teil der Bevölkerung als auch hinsichtlich der Aufrechterhaltung oder Stärkung bestehender Produktionsstrukturen. Die früher beschriebenen konjunkturellen Reaktionen stellen gleichsam nur die Ein- und Ausbuchtungen am Rande eines Flusses dar, während die strukturellen und langfristigen Entwicklungen mit dessen Strömungsvolumen und -richtung vergleichbar sind.

40. Geht man davon aus, daß es in bezug auf den Wirtschaftsprozeß exogene oder endogene Einflüsse gibt, die auf eine Konstanz der Zahl der Erwerbstätigen hinwirken und insofern den Zugang an ausländischen Arbeitnehmern in einer Weise regulieren, daß das Beschäftigungsniveau von Anfang der 60er Jahre – 26,5 Mill. Erwerbstätige – durchgehalten werden kann, so hat die Ausländerbeschäftigung in der Vergangenheit die Rolle einer Ausgleichsgröße gespielt. Unter dieser Voraussetzung ist es möglich, zwischen den Faktoren, die das langfristige Angebot an ausländischen Arbeitskräften bestimm-

⁴ Auf die aktuelle konjunkturelle und strukturelle Situation wird im Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Empfehlungen einzugehen sein.

men und dem Bedarf an ausländischen Arbeitskräften einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang herzustellen. Eine Zerlegung⁵ der Veränderung des Angebots an deutschen Arbeitskräften zwischen 1961 und 1972 zeigt, daß der Rückgang in Höhe von rund 2 Mill. deutscher Erwerbstätigen zu fast zwei Drittel (– 1,3 Mill.) der niedrigeren Erwerbsbeteiligung der im erwerbsfähigen Alter stehenden Personen zugerechnet werden kann und nur zu einem Drittel auf demographischen Verursachungsfaktoren beruht. In der Tat, die Zahl der Inländer im erwerbsfähigen Alter ist in der betrachteten Zeit nur um 900 000 gesunken, die Zahl der inländischen Erwerbspersonen aber um rund 2 Mill. Personen. Hieraus kann gefolgert werden, daß zwei von drei Ausländern auf solchen Arbeitsplätzen tätig sind, die durch die zunehmende Neigung der deutschen Arbeitskräfte, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, freigeworden sind, oder die infolge längerer Ausbildungszeiten bzw. späteren Eintritts ins Erwerbsleben nicht mehr mit Deutschen besetzt werden konnten.

b) Sachkapitalbestand und Sachkapitalnutzung bei Ausländerbeschäftigung

41. Angesichts der beschriebenen Entwicklung des deutschen Erwerbstätigenpotentials boten sich in den 60er Jahren der Wachstumspolitik drei unterschiedliche Entwicklungsstrategien:

- Wachstum bei steigender Zahl von Arbeitskräften,
- Wachstum bei annähernd gleichbleibender Zahl von Arbeitskräften,
- Wachstum bei sinkender Zahl von Arbeitskräften,

wobei die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer unmittelbar als strategische Variable bzw. als endogene Ausgleichsgröße zur Verfügung stand. Abgesehen von den unterschiedlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts und damit zugleich auch den unterschiedlichen Wachstumsraten der Bruttoanlageinvestitionen – der Entwicklungspfad des Wachstumsprozesses verläuft mehr oder weniger steil – beinhalten die genannten Strategien verschiedene Knappheitsverhältnisse zwischen Sachkapitalausstattung und Arbeitskräftepotential. Sie stellen insofern unterschiedliche Lösungen dar für das Problem einer gesamtwirtschaftlichen Engpaßsituation beim Faktor Arbeit.

Die erste Strategie setzt unmittelbar beim Engpaß an und versucht diesen durch Arbeitskräfteimporte aufzulockern. Die Zahl der im Ausland anzuwerbenden Arbeitskräfte orientiert sich mehr oder weniger eng an der Entwick-

⁵ Mittels der Methode der Komponentenzerlegung nach der Formel:

$$\Delta E = \Delta e f_{t-1} W_t + \Delta f e_{t-1} W_t + e_{t-1} f_{t-1} \Delta W$$

E = Erwerbspersonen; W = Bevölkerung; e = Erwerbsquote der Personen im erwerbsfähigen Alter; f = Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Bevölkerung.

Einzelheiten vgl. Anhang.

lung des Sachkapitalbestandes, so daß zumindest in der Tendenz die bisherige gesamtwirtschaftliche Kapitalintensität (Kapitaleinsatz je Arbeitseinheit) aufrechterhalten wird. Mögliche Änderungen in der Produktionstechnik und Produktionsstruktur, die unter sonst gleichbleibenden Bedingungen wahrscheinlich eingetreten wären, werden auf diese Weise unterlaufen, die bisherigen Strukturen zumindest in der Tendenz konserviert.

42. Im Gegensatz zur ersten Strategie nutzen die beiden anderen Strategien die „Ungleichgewichtssituation“ auf den Faktormärkten als Stimulanz für Änderungen in der Zusammensetzung der volkswirtschaftlichen Produktion und der zur Anwendung kommenden Produktionsverfahren und Kombinationstechniken. Die Knappheitssituation auf dem Arbeitsmarkt wird bewußt als gesamtwirtschaftliches Datum akzeptiert, um durch dieses jene Anpassungsvorgänge im volkswirtschaftlichen Gefüge herbeizuführen, die unter dem Blickwinkel einer möglichst effizienten Verwendung der verfügbaren Arbeitskräfte geboten sind. Theoretisch geht es um die Verminderung des Anteils von relativ arbeitsintensiven Produktionen und Produktionsweisen auf preisempfindlichen Märkten zugunsten kapitalintensiver Erzeugung für preisunempfindliche Märkte. Dies ist die grundsätzliche ökonomische Zielrichtung einer bewußten Begrenzung oder gar eines Verbots der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bei Vollausslastung des heimischen Arbeitskräftepotentials. Es liegt auf der Hand, daß diese Konzeption bei einem gänzlichen Verzicht auf ausländische Arbeitskräfte in stärkerem Maße in der Bundesrepublik zur Geltung gekommen wäre, als dies tatsächlich der Fall war, da ja ständig neue Arbeitskräfte aus dem Ausland hereingeführt worden sind.

43. Die besonderen Schwierigkeiten bei der volkswirtschaftlichen Analyse der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik ergeben sich gerade aus dem Umstand, daß die Zahl der Ausländer erheblich und permanent gesteigert wurde, ohne daß sich das Erwerbstätigenvolumen erhöhte. Die Konstellation: steigende Ausländerbeschäftigung bei rückläufiger inländischer Erwerbstätigkeit ist gleichsam der Basissachverhalt, den es zu beurteilen gilt; in sehr vereinfachter, weil statischer Betrachtungsweise geht es um die Frage, ob es volkswirtschaftlich sinnvoll ist, vorhandene Arbeitsplätze, für die keine inländischen Arbeitskräfte mehr zur Verfügung stehen, mit ausländischen Arbeitnehmern zu besetzen. Wäre der einzelne Arbeitsplatz eine genau definierte, durch eine bestimmte maschinelle und technische Ausstattung gekennzeichnete Einheit — dies ist der Fall der limitationalen Produktionsweise —, würde durch die Beschäftigung von Ausländern Teile des Sachkapitalbestandes noch weiter genutzt werden können, für die es andernfalls keine wirtschaftliche Verwendung mehr geben würde. Dieses Argument ist nur stichhaltig für solche Produktionsanlagen, die keiner Rationalisierung zugänglich sind und nur mit einer ganz bestimmten Zahl von Arbeitskräften bedient werden können. Obwohl die Voraussetzung der strikten Limitationalität gesamtwirtschaftlich unzutreffend und einzelwirtschaftlich selbst bei Beispielfällen unwahrscheinlich ist, ist der hiermit charakterisierte Sachverhalt — die

Verlängerung der Nutzungsdauer von Teilen des eingesetzten Kapitals – im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung von Interesse. Der Sachverhalt betrifft nämlich die Frage der Wirtschaftlichkeit bei geschlossenem und offenem Arbeitsmarkt. Abgesehen von einzelwirtschaftlichen Erwägungen kann es volkswirtschaftlich durchaus vernünftig sein, Produktionsanlagen, die bei geschlossenem Arbeitsmarkt und den dann herrschenden Knappheitsverhältnissen auf den Faktormärkten nicht mehr wirtschaftlich sind, bei offenem Arbeitsmarkt – d. h. mit relativ billigen ausländischen Arbeitskräften – weiter zu betreiben, ohne daß dies eine Fehlleitung von Ressourcen darstellt. Mit diesem Beispiel soll verdeutlicht werden, daß das Wirtschaftlichkeitsprinzip stets nur einem relativen Optimum zugeordnet ist und sich mit seinem Bezugsrahmen – dem gesamtwirtschaftlichen Datenkranz – inhaltlich ändert.

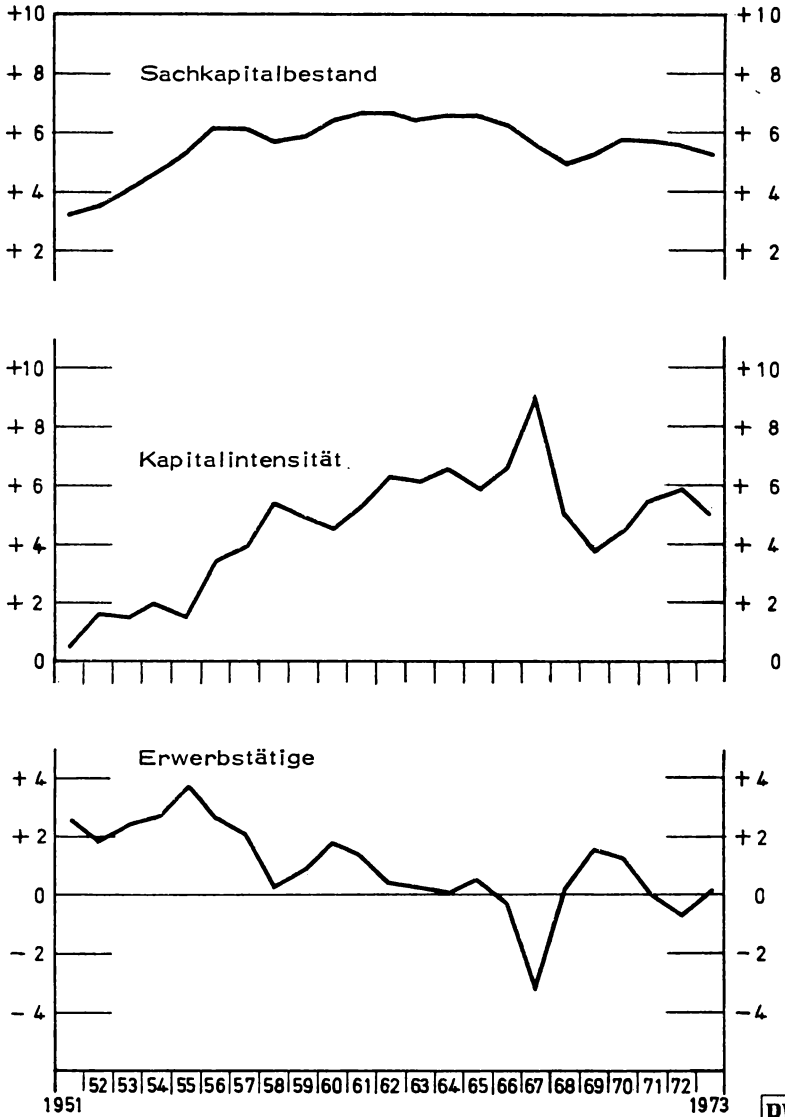
44. Abgesehen von diesen Bewertungsfragen bestand die gesamtwirtschaftliche Allokationsproblematik hinsichtlich der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Wahl zwischen zwei unterschiedlich stark steigenden Entwicklungen der Kapitalintensität, wobei – aus welchen Gründen auch immer – die Möglichkeit auf lange Sicht insgesamt steigender Erwerbstätigkeit nicht in Betracht gezogen wurde. Der Zugang des Sachkapitals wurde mithin in voller Höhe zur Steigerung der Produktivität der eingesetzten Arbeitskräfte verwendet: Zur Verbesserung der technischen, organisatorischen und administrativen Abläufe in der Volkswirtschaft. Der Wachstumsprozeß wurde vollständig getragen von der Substitution von Arbeit durch Kapital und den dabei sich bietenden neuen Produktionsverfahren und Technologien bzw. deren besseren Ausnutzung. Als Wachstumspotential wurde nur jene Möglichkeit genutzt, die durch Steigerung der Effizienz der Arbeitskräfte oder durch Wandlungen in der Produktionsstruktur zu erreichen waren. Die wachstumspolitische Maxime jener Jahre bestand in dem Bestreben, mit dem Anfang der 60er Jahre erreichten Stand an Erwerbstätigen ein Maximum an Produktion zu erzielen. Formal bedeutet dies, daß die Kapitalintensität – abgesehen von konjunkturellen Schwankungen – etwa in gleichem Maße wie der Bestand an Sachkapital gesteigert wurde (Schaubild 9). Auf diese Weise war es möglich, die gesamtwirtschaftliche Leistung je Erwerbstätigen im langfristigen, die konjunkturellen Schwankungen übergreifenden Durchschnitt um jährlich 4,5 bis 5 vH (Stundenproduktivität + 5,5 vH) zu steigern.

45. Im Zusammenhang mit der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer wird nun immer wieder die Frage erörtert, ob dieser Produktivitätsfortschritt – oder gar ein noch größerer – nicht auch ohne oder mit weniger Ausländern möglich gewesen wäre. Dies ist das Problem der wachstumspolitischen Alternative jener Jahre. Bei rein produktionstheoretischer Betrachtung sprechen viele Gründe für eine positive Antwort auf diese Frage. Es ist nämlich anzunehmen, daß eine Wachstumspolitik, die den Unternehmern den Zugang zu ausländischen Arbeitsmärkten versperrt hätte, sowohl den Strukturwandel beschleunigt als auch den Rationalisierungsprozeß in den einzelnen Bran-

VERÄNDERUNG DES SACHKAPITALBESTANDES,
DER KAPITALINTENSITÄT UND DER ERWERBSTÄTIGEN

1951 bis 1973; in vH

Bundesgebiet



chen und Betrieben noch weiter intensiviert hätte. Selbst wenn man in Rechnung stellt, daß bei einer geringeren Ausländerbeschäftigung die Wachstumsraten von realem Sozialprodukt, Investitionen und Kapitalbestand etwas niedriger als tatsächlich gewesen wären, wäre die Kapitalintensität doch im Vergleich zu ihrem aktuellen Verlauf gesteigert worden. Man müßte schon unterstellen, daß diese Verbesserung der Kapitalintensität in bezug auf die Produktivität der Arbeitskräfte völlig wirkungslos geblieben wäre — die Steigerung der Kapitalintensität mithin voll von der Steigerung des Kapitalkoeffizienten absorbiert worden wäre —, wollte man die produktivitätssteigernde Wirkung der Beschränkung im Zugang von Ausländern bestreiten. Im übrigen sprechen auch empirische Beobachtungen für die Vermutung, daß die Produktivitätsfortschritte in Bereichen mit sinkendem Arbeitskräftebestand (z. B. Steinkohlenbergbau, Landwirtschaft, Textilindustrie) besonders hoch sind. Es ist nämlich ein Unterschied, ob ein Rationalisierungsprozeß mit oder ohne Verminderung von Arbeitsplätzen abläuft, ob die am wenigsten effektiven Arbeitsplätze in einem Betrieb aufgegeben werden oder ob ihre Leistung gesteigert wird.

46. Obwohl diese mikroökonomischen produktionstheoretischen Überlegungen scheinbar eine zurückhaltende Beurteilung der Ausländerbeschäftigung unter dem Gesichtswinkel der hierdurch erzielbaren Produktivitätseffekte nahelegen, ist es doch einleuchtend, daß die meisten Unternehmen — ebenfalls mikroökonomischen Erwägungen folgend — in der Beschäftigung von Ausländern einen für sie günstigeren Weg zur Milderung des Arbeitskräftemangels sehen. Dieser Widerspruch zwischen produktionstheoretischer Deduktion und tatsächlichem Unternehmerverhalten ist unmittelbar erklärlich für solche Betriebe und Branchen, für die die Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern die letzte Alternative vor der Einstellung der Produktion ist. Für andere Branchen und Betriebe sind offensichtlich weitere, jenseits der reinen Produktionstechnik und Mengenbetrachtung wirksame Einflußfaktoren maßgebend.

47. In der Tat, eine Politik der ständigen Kapitalintensivierung zur Arbeitsproduktivitätssteigerung trägt zwar der relativen Arbeitskräfteknappheit Rechnung, sie darf sich aber nicht von der irrigen Annahme leiten lassen, jede beliebig hohe Kapitalintensität sei volkswirtschaftlich sinnvoll, so lange sie eine Steigerung der Arbeitsproduktivität bewirkt. Dies würde nämlich bedeuten, daß das Kapital wie ein freies Gut verwendet würde, das im Überfluß vorhanden ist und deshalb keinen Preis hat. In Wahrheit ist eine Kapitalintensivierung volkswirtschaftlich nur sinnvoll, wenn aus der hiermit erzielten zusätzlichen Produktion neben den Lohnkosten auch die Kapitalkosten (einschließlich Zins) abgedeckt werden können. Sowohl das einzelwirtschaftliche als auch das volkswirtschaftliche Investitionskalkül müssen diesen Sachverhalt berücksichtigen. In bezug auf das Problem der Ausländerbeschäftigung ist deshalb die Steigerung des Produktionsergebnisses je Erwerbstätigen

kein hinreichendes Entscheidungskriterium, daneben ist auch die Effizienz des Sachkapitaleinsatzes in Rechnung zu stellen.

48. Letztlich geht es im vorliegenden Zusammenhang um alternative Verwendungen des zusätzlich verfügbaren Sachkapitals. Es ist zu fragen, ob eine stärkere Kapitalintensivierung – bei Einsatz der Nettoinvestitionen auf Arbeitsplätze der Inländer – einen höheren Nettoertrag abwirft als eine schwächere Kapitalintensivierung – bei Einsatz von ausländischen Arbeitnehmern. Beide Alternativen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Kapitalintensität sondern auch hinsichtlich der jeweils geltenden Kapitalkoeffizienten, wobei für die Produktion unter Verwendung von Ausländern eher ein Koeffizient in der Nähe des durchschnittlichen Kapitalkoeffizienten gültig sein dürfte, während bei Verzicht auf Ausländer das Verfahren vermutlich durch einen Koeffizienten in der Nähe des marginalen Kapitalkoeffizienten gekennzeichnet ist. Unterstellt man, daß von der mit ausländischen Arbeitskräften erstellten Produktion ein bestimmter Anteil zur Abgeltung ihrer Produktionsansprüche gezahlt wird, kann der verbleibende Rest als Nettoertrag des Inlands aus der Ausländerbeschäftigung bezeichnet werden. Zur Verdeutlichung der logischen Struktur des Problems wird der Sachverhalt wie folgt formuliert:

49. Ohne Verwendung von Ausländern erbringt der zusätzliche Kapitaleinsatz ΔK die Wertschöpfung ΔP_o , wenn mit einem marginalen Kapitalkoeffizienten k' gerechnet wird (mutative Betriebsgrößenvariation):

$$\Delta P_o = \frac{\Delta K}{k'} .$$

Bei Verwendung von Ausländern ist von der zu erwartenden zusätzlichen Wertschöpfung die an sie zu zahlende Bruttolohnsumme abzuziehen. Die verbleibende Wertschöpfung ΔP_m steht dem Inland zur Verfügung. Unterstellt man, daß für die Produktion mit Ausländern der durchschnittliche Kapitalkoeffizient $\bar{k}$ gilt, so ergibt sich (vgl. Gutenbergs multiplikative Betriebsgrößenvariation):

$$\Delta P_m = \frac{\Delta K}{\bar{k}} (1 - l) ,$$

wobei l der Anteil der Lohnsumme an der Wertschöpfung der Ausländer darstellt. Der Ausdruck $(1 - l)$ ist identisch mit dem den Inländern verbleibenden Anteil g . Setzt man beide Gleichungen zueinander in Beziehung, so gilt:

$$\begin{aligned} \Delta P_o &= \alpha \Delta P_m \\ \frac{\Delta K}{k'} &= \alpha \frac{\Delta K}{\bar{k}} g \\ \alpha &= \frac{\Delta K \cdot \bar{k}}{\Delta K g k'} \\ \alpha &= \frac{\bar{k}}{g k'} . \end{aligned}$$

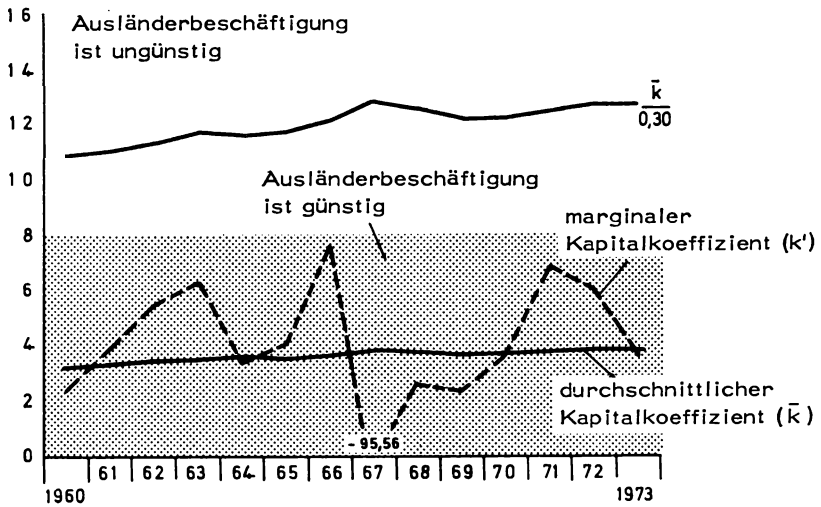
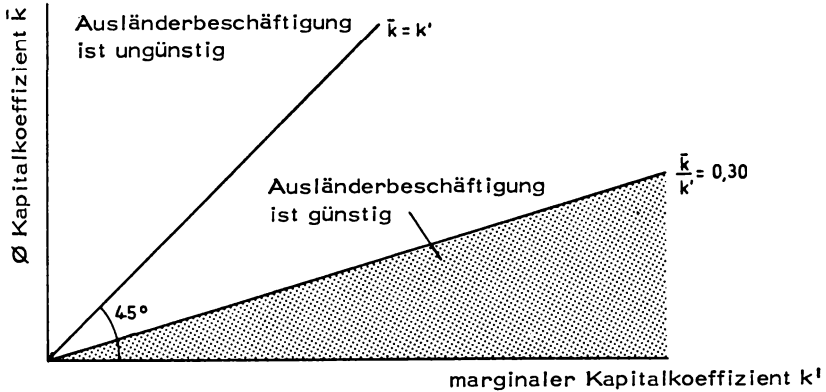
Nimmt man zur Interpretation des Ergebnisses einmal an, 70 vH der von den Ausländern erzeugten Wertschöpfung würden für deren Lohnzahlungen benötigt, so verbleiben für die Inländer 30 vH. In diesem Beispiel ist die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer für die Inländer nur dann vorteilhaft, wenn der durchschnittliche Kapitalkoeffizient weniger als 30 vH des marginalen Koeffizienten beträgt (Schaubild 10).

Ganz allgemein ausgedrückt besagt dies, daß die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer um so günstiger ist, je höher der marginale Kapitalkoeffizient über dem durchschnittlichen Kapitalkoeffizienten liegt, und sie ist um so ungünstiger, je näher beide Koeffizienten beieinander liegen: Ein sehr stark steigender durchschnittlicher Kapitalkoeffizient ist ein Indiz für die Vorteilhaftigkeit der Anwerbung von Ausländern, während ein langsam steigender, konstanter oder gar sinkender Kapitalkoeffizient gegen die Ausländerbeschäftigung spricht.

50. Ein Vergleich des gesamtwirtschaftlichen marginalen und durchschnittlichen Kapitalkoeffizienten der Bundesrepublik in den Jahren nach 1960 zeigt nur einen geringen Unterschied, sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung beider Koeffizienten. Hieran wird sichtbar, daß die relativ starke Substitution von Arbeit durch Kapital während des letzten Jahrzehnts ohne einschneidende Minderung der „Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals“ möglich war, daß also trotz starker Kapitalintensivierung die Kapitalproduktivität nur geringfügig abgesunken ist. Diese überraschende Konstellation ist Ausdruck des hohen technologischen Potentials, der verfahrenstechnischen Flexibilität und der raschen Anpassungsfähigkeit, kurzum: der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft in der Bundesrepublik.

51. Vor dem Hintergrund der vorhergehenden Ausführungen ist es nun erstaunlich, daß die bemerkenswerte produktionstechnische Effizienz nicht Anlaß genug war, auf die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu verzichten und die sich bietenden Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung allein oder im wesentlichen mit den aus dem Inland verfügbaren Erwerbspersonen zu nutzen. Abgesehen von der Tatsache, daß die annähernde Konstanz des Kapitalkoeffizienten zum Teil wegen der Beschäftigung von Ausländern möglich war, dürfte für die einzelnen Unternehmen von Bedeutung gewesen sein, daß sie durch die Anwerbung von Ausländern die Lohnkostenbelastung relativ niedrig halten konnten und manche von ihnen nur auf diese Weise wettbewerbsfähig blieben. Nicht minder wichtig war der permanente Nachfragedruck, unter dem die Unternehmen als Folge der unterbewerteten DM standen und dem sie durch möglichst starke Ausdehnung der Produktion, u. a. mit Hilfe der ausländischen Arbeitnehmer, zu folgen versuchten. Beide gesamtwirtschaftlichen Daten, außenwirtschaftlich bedingter Nachfragedruck und Ausweichmöglichkeit auf ausländische Arbeitsmärkte, wirkten zusammen in Richtung auf eine relative Stabilisierung der Produktions-, Preis- und Verteilungsstrukturen sowie – wie erwähnt – auf eine Verzögerung des inflatorischen Anpassungsprozesses bei unterbewertetem Wechselkurs.

KAPITALKOEFFIZIENT UND AUSLÄNDERBESCHÄFTIGUNG BEI EINER LOHNQUOTE VON 70 vH



c) Ausländerbeschäftigung und außenwirtschaftliches Ungleichgewicht

52. Mit dem Hinweis auf jene Beziehungen ist die These verknüpft, daß die Konstellation: außenwirtschaftliches Ungleichgewicht und relativ geringer Preisanstieg im Inland vorwiegend durch den Einsatz von ausländischen Arbeitskräften ermöglicht wurde. Zur Verdeutlichung dieser These sei daran erinnert, daß Exportüberschüsse, die nicht durch einen entsprechenden Kapitalexport (vor)-finanziert sind, zur Aufblähung der inländischen Gesamtnachfrage führen und – bei Vollbeschäftigung – einen permanenten Nachfrageüberhang darstellen. Dieser Überhang wird gemeinhin als Ungleichgewicht bezeichnet, d. h. als eine Situation, die – so die ökonomische Theorie – nur vorübergehend Bestand haben kann.

Angesichts der jahrelang währenden Überschußsituation der deutschen Volkswirtschaft drängt sich die Frage auf, ob das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht möglicherweise Teil eines umfassenden Gleichgewichts ist, d. h. Teil von gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, die nur auf dem Wege von Exportüberschüssen zu einem Gleichgewicht geführt werden können.

53. Ausgangspunkt für unsere Überlegung ist die Tatsache, daß ein Exportüberschuß ohne Preiseffekte bleibt, sofern ihnen im Inland ein entsprechendes Nachfragedefizit gegenübersteht. Dabei ist es gleichgültig, auf welche Weise dieses Defizit zustande gekommen ist. Dem Argument der kompensatorischen Kapitalexporte liegt offenbar die Vorstellung zugrunde, daß Ansprüche auf inländische Produktion an das Ausland übertragen werden, so daß lediglich ein Austausch zwischen inländischen und ausländischen Nachfragern stattfindet und insoweit von einem Exportüberschuß keine Preiseffekte zu erwarten sind. Diese, auf der Nachfrageseite ansetzende und meistens in kurzfristiger und konjunktureller Betrachtung angewandte Überlegung beschreibt nun aber nur eine unter mehreren möglichen Konstellationen eines gleichgewichtigen Exportüberschusses. In längerfristiger Betrachtung – Anpassungsprozesse greifen stets über den Konjunkturzyklus hinaus – erweist sich eine Beschränkung auf die Nachfrageseite des Prozesses jedoch meistens als unzureichend. Vielmehr ist in Rechnung zu stellen, daß ein durch Exportüberschüsse induzierter Nachfrageüberhang auch durch eine entsprechende Steigerung des Produktionspotentials zumindest teilweise neutralisiert werden kann.

Die herkömmliche Gleichgewichtsvorstellung ist in bezug auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ausschließlich nachfrageorientiert, während die gleichzeitig auftretenden Angebotseffekte außer Betracht bleiben. Diese Konzeption ist typisch kurzfristiger Natur und nur zur Erklärung von kurzfristigen Bewegungen und Abläufen brauchbar. Deshalb bekommt sie grenzüberschreitende Transaktionen mit längerfristigen Auswirkungen und ohne unmittelbaren Nachfrageeffekt nicht in den Griff.

Beim Import von Arbeitskräften handelt es sich volkswirtschaftlich – wie bereits erwähnt – um eine unentgeltliche Übertragung von Produktionspoten-

tial des abgebenden an das aufnehmende Land. Bei diesem Vorgang entstehen keinerlei finanzielle Ansprüche oder Verpflichtungen zwischen den Regierungen oder Privatpersonen der beteiligten Länder⁶; deshalb ist dieser Vorgang nicht Gegenstand der nationalen Buchführung oder der Zahlungsbilanz.

54. Es würde zu weit führen, die verschiedenen Möglichkeiten der volkswirtschaftlichen Verbuchung von Arbeitskräftewanderungen zu diskutieren. Für unsere Überlegung ist entscheidend, daß ein Arbeitskräfteimport in seiner Wirkung auf das Produktionspotential ähnlich zu beurteilen ist wie ein Import von Maschinen und Ausrüstungen. In beiden Fällen wird das inländische Produktionspotential angereichert, in beiden Fällen kann die inländische Nachfrage stärker gesteigert werden als das aus inländischen Quellen gespeiste Produktionspotential. Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften wirkt realwirtschaftlich ähnlich wie ein Waren- und Dienstleistungsimport, sie ist insofern geeignet, preistreibende Effekte eines außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts teilweise zu neutralisieren. Diese Einschränkung ist notwendig, weil – im Gegensatz zur Waren- und Dienstleistungseinfuhr – mit dem Import von Ausländern kein unmittelbarer Abfluß von Einkommen und Liquidität ins Ausland verbunden ist, so daß auf diesem Wege ein bestehender Nachfrageüberhang zwar vermindert, vermutlich aber nicht so wirkungsvoll kompensiert wird wie bei einem Abbau des Exportüberschusses oder bei einem Kapitalexport.

55. Diese Zusammenhänge sind u. a. eine mögliche Erklärung für die relativ geringen inflatorischen Anpassungsprozesse in der Bundesrepublik. Durch die Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber dem Ausland waren ähnliche gesamtwirtschaftliche Bedingungen gegeben, wie sie für eine Wirtschaft mit unausgelasteten Kapazitäten bestehen. Ausländische Arbeitsmärkte wurden auf diese Weise in das deutsche Produktionspotential einbezogen, so daß sich völlig andere Expansions-, Gleichgewichts- und Anpassungsbedingungen als bei einem geschlossenen Arbeitsmarkt ergaben. Die Voraussetzungen zur Anwendung des traditionellen nationalstaatlich definierten Inlandskonzepts des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und die hieran orientierten Gleichgewichts- und Anpassungstheorien werden somit hinfällig. Damit wird deutlich, daß bei strukturellen Exportüberschüssen die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern eine volkswirtschaftlich kompatible marktmäßige Anpassungsstrategie darstellt, die inflatorische Angleichung an den internationalen Preistrend also keineswegs als unausweichliche Konsequenz zu gelten hat.

56. Die faktische Entwicklung in den letzten 15 Jahren zeigt, daß die Unternehmen der Bundesrepublik die Anpassung via Ausländerbeschäftigung der zweiten Reaktionsmöglichkeit – via Preisanpassung – vorgezogen haben. Ohne letztlich zu entscheiden, ob diese bezüglich der Preisstabilität günstige Entscheidung durch eine entsprechende Konjunktur- und Wachstumspolitik er-

⁶ Abgesehen vielleicht von Versorgungsansprüchen der zurückbleibenden Angehörigen.

zwungen oder gefördert worden ist, gehen wir von der wohl realistischen Annahme aus, daß die Unternehmen zumindest frei waren in der Wahl zwischen mehr Ausländerbeschäftigung und mehr Preissteigerung. Es ergibt sich somit die Frage, warum sie nicht den Weg der Preisanpassung statt den der Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern gegangen sind.

Da im Hintergrund dieser Frage die Beschreibung und Erklärung unternehmerischer Reaktionen steht, dürfte eine generelle Antwort kaum möglich sein. Vielmehr kommt es darauf an, die unterschiedlichen Interessenlagen, Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Branchen und Sektoren zu erkennen, um auf diese Weise die wichtigsten Umstände für diese oder jene Verhaltensweise in Erfahrung zu bringen. Es geht also darum, die unterschiedlichen Antworten und Entscheidungen der verschiedenen Unternehmensgruppen aus ihrer jeweiligen ökonomischen Situation zu begründen, die zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen zu skizzieren und so die jeweils gewählte Anpassung erklärlich zu machen. Angesichts der Interdependenz aller ökonomischen Entscheidungen liegt es auf der Hand, daß die notwendige Differenzierung nicht in der Beschreibung von Einzelbeispielen oder speziellen Branchensituationen bestehen kann. Im Gegenteil, gerade die Kenntnis der Interdependenzen und Abhängigkeiten zwischen den Branchen eröffnet die Möglichkeit, die Konsequenzen eines Verzichts auf Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer für die verschiedenen volkswirtschaftlichen Strukturen herauszuarbeiten. Die Entscheidung zwischen den Anpassungswegen – Inflationierung bzw. Anwerbung von Ausländern – ist gleichbedeutend mit der Entscheidung zwischen relativer Strukturanpassung und relativer Strukturkonservierung⁷. Für das Maß der Beanspruchung beider Wege durch die einzelnen Unternehmen ist ihre relative Position auf den Produktmärkten, ihre relative Möglichkeit zur Steigerung der Produktivität und die jeweils aktuelle Arbeitsmarktsituation ausschlaggebend. Diese drei, die Entscheidungssituation prägenden Einflußbereiche sind daher im Hinblick auf die Vorteilhaftigkeit der Ausländerbeschäftigung aus einzelwirtschaftlicher Sicht zu untersuchen.

B. Strukturbildung und Strukturflexibilität bei Ausländerbeschäftigung⁸

1. Der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Arbeitsmarktstrukturen

a) ... auf die sektoralen und Tätigkeitsstrukturen

57. Das beherrschende Merkmal des Arbeitsmarktes in den 60er und ersten 70er Jahren ist – wie dargelegt – die stark rückläufige Entwicklung des Angebots an deutschen Arbeitskräften.

⁷ Selbstverständlich gilt diese Alternative nur bei festen Wechselkursen, bei flexiblen Kursen erfolgt die Strukturanpassung auch ohne Inflationierung.

⁸ Dieses Kapitel der Untersuchung ist unter Mitarbeit von Rose-Marie Kohler entstanden.

Es ist naheliegend, daß in dieser Situation des schrumpfenden inländischen Arbeitsmarktes eine erhebliche Verschärfung des Wettbewerbs um deutsche Arbeitskräfte entstand. Vor allem solche Betriebe und Sektoren, in denen ausländische Arbeitskräfte nicht oder nur beschränkt einsatzfähig sind und die einen relativ großen Arbeitskräftebedarf haben, versuchten, von dem sinkenden inländischen Potential einen immer größeren Teil der Arbeitskräfte an sich zu ziehen. Allein die Aufrechterhaltung des bisherigen absoluten Standes an einheimischen Arbeitnehmern war unter diesen Umständen nur solchen Betrieben und Bereichen möglich, die ihren inländischen Beschäftigten außerordentlich günstige Arbeitsbedingungen boten, u. a. in Form von angenehmen Arbeitsplatzverhältnissen, guten Aufstiegsmöglichkeiten, kontinuierlicher und sicherer Beschäftigung sowie überragenden sozialen Nebenleistungen. Es liegt auf der Hand, daß die Bereitschaft und die Möglichkeit, solche Bedingungen zu bieten, nur dort vorhanden war, wo der Einsatz ausländischer Arbeitnehmer – aus welchen Gründen auch immer – nicht oder nur beschränkt möglich war und die relative Marktposition stark genug zur Finanzierung der hiermit verbundenen Zusatzkosten. Unter diesen Umständen entstand ein spezieller, faktisch nur deutschen Arbeitnehmern zugänglicher Teilarbeitsmarkt: mit Beschäftigungen und Tätigkeiten, die vorwiegend deutschen Arbeitnehmern vorbehalten sind.

58. Diese einführenden Bemerkungen sind zum Verständnis der großen Verschiebungen in der sektoralen Aufteilung und der Art der Betätigung der deutschen Arbeitskräfte notwendig. Schaubild 11 zeigt solche strukturellen Veränderungen für die Zeit 1961 bis 1972. Das beherrschende Merkmal jener Jahre war das Überwechseln von rund 1,4 Mill. deutschen Arbeitnehmern aus sog. Warenproduzierenden Bereichen zu Dienstleistungsbereichen hin, wobei das Verarbeitende Gewerbe als abgebender und der Staat als aufnehmender Sektor mit jeweils etwa einer Million beteiligt waren. Der Hauptstrom des sektoralen Strukturwandels auf dem Markt für deutsche Arbeitnehmer fließt also aus Industrie und Handwerk zu den öffentlichen Diensten hin. Daneben sind lediglich der Handel und die Kreditinstitute sowie Versicherungen in nennenswertem Umfange als Nachfrager nach zusätzlichen deutschen Arbeitnehmern erfolgreich gewesen. Diese Aufzählung macht bereits deutlich, daß sich vor allem der Staat und Sektoren des Dienstleistungsbereichs im Wettbewerb um das sinkende Potential an deutschen Arbeitskräften durchgesetzt haben, und zwar zu Lasten des warenproduzierenden Sektors. Diese Feststellung wird erhärtet durch die Entwicklung in den verschiedenen Industriebranchen (Tabelle 1).

59. Hiermit wird deutlich, daß die Möglichkeiten und der Zwang, auf die ausländischen Arbeitsmärkte auszuweichen, für die verschiedenen Wirtschaftszweige sehr unterschiedlich waren. Offenbar spielt hier ihre jeweils stärkere oder schwächere Position auf dem Markt für deutsche Arbeitskräfte eine Rolle. Zur Messung dieser relativen Wettbewerbsstärke der Branchen und Sektoren auf dem Arbeitsmarkt wurde ein Inländerkoeffizient (α_k) entwickelt,

AUSLÄNDISCHE UND INLÄNDISCHE ARBEITNEHMER IN DEN SEKTOREN

Veränderung 1972 gegenüber 1961 ; in 1000

Bundesgebiet

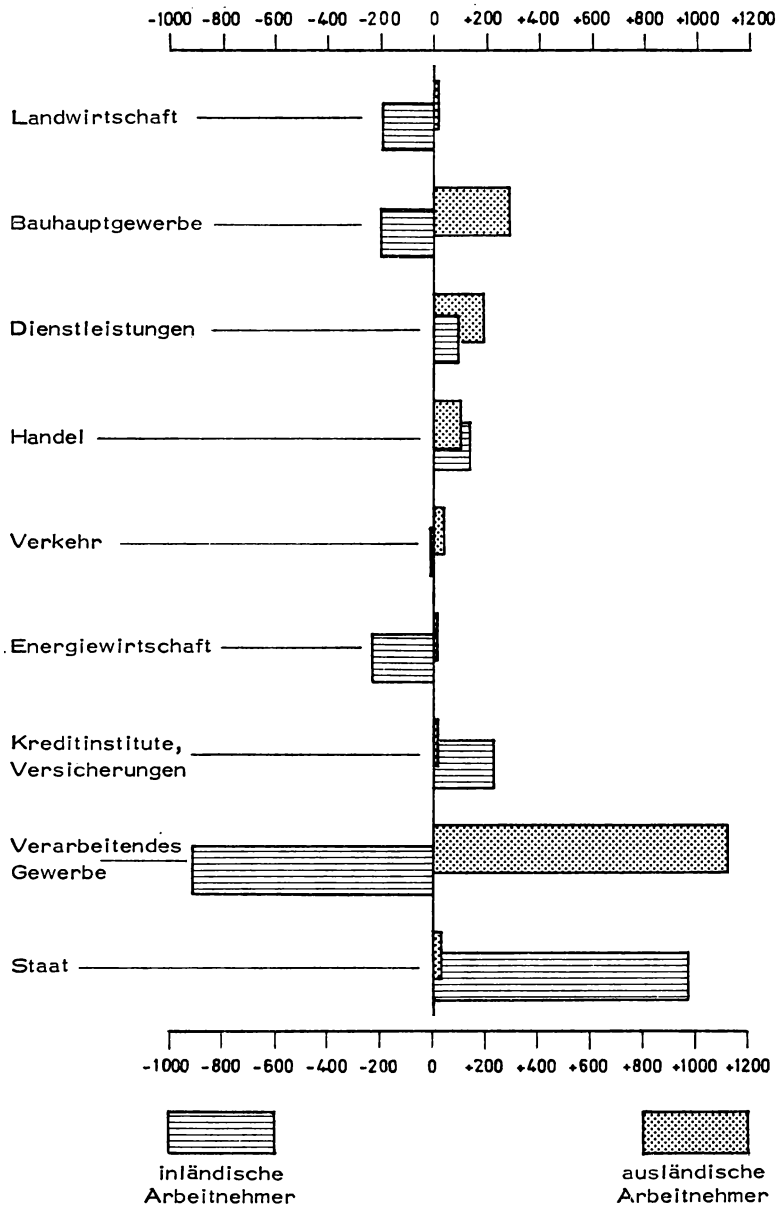


Tabelle 1: Ausländische und Inländische Arbeitnehmer in den Sektoren

Veränderung 1972 gegenüber 1961, in 1 000 (Bundesgebiet)

Sektoren	Veränderung der Zahl der		Inländer- koeffizient ¹
	Inländer	Ausländer	
Land- und Forstwirtschaft	-198	+ 12,0	-16,500
Energie, Bergbau	-236	+ 12,3	-19,187
Verarbeitendes Gewerbe	-914	+1120,3	- 0,816
darunter:			
Baugewerbe	-202	+ 286,4	- 0,705
Handel	+142	+ 104,4	+ 1,360
Verkehr, Nachrichtenübermittlung ...	- 5	+ 37,7	- 0,133
Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen	+231	+ 8,2	+28,171
sonstige Dienstleistungen, private Organisationen ohne Erwerbscharakter	+ 94	+ 193,2	+ 0,487
Staat	+970	+ 28,8	+33,681

Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, und des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden. — ¹ Veränderung der Zahl der Inländer dividiert durch Veränderung der Zahl der Ausländer.

in dem die absolute Veränderung der Zahl der Inländer (dJ) durch die absolute Veränderung der Zahl der Ausländer (dA) dividiert wird

$$a_k = \frac{dJ}{dA}$$

Der Koeffizient zeigt an, ob die Zahl der von einer Branche beschäftigten Inländer stärker oder schwächer als die Zahl der Ausländer gestiegen bzw. gesunken ist.

Er ist positiv und größer als 1 ($\frac{dJ}{dA} > 1$) wenn eine Branche mit steigenden

Beschäftigtenzahlen arbeitet und den zusätzlichen Bedarf an Arbeitskräften mehr durch die Anwerbung von Inländern und weniger durch die Anwerbung von Ausländern deckt ($dJ + dA > 0$; $dJ > dA$). Diese Konstellation ist offenbar nur bei solchen Wirtschaftsbereichen und Sektoren anzutreffen, die eine besonders starke Position auf dem Arbeitsmarkt haben. Zu ihnen zählen — in der Rangfolge ihrer Koeffizienten für den Zeitraum 1961 bis 1972 (Tabelle 2):

Staat	+ 33,7
Kredit- und Versicherungswirtschaft	+ 28,5
Handel	+ 1,4
Kunststoffverarbeitung	+ 1,1.

Der Inländerkoeffizient ist negativ und kleiner als 1 ($\frac{dJ}{dA} < 1$), wenn eine Branche ihren Beschäftigtenstand reduziert, aber gleichzeitig ausländische Arbeitnehmer einstellt. Diese Situation ist kennzeichnend für Branchen mit einer überaus schwachen Arbeitsmarktposition, weil die Abgänge von Inländern über das gewünschte Maß hinausgehen, so daß Ausländer zu deren Ersatz eingestellt werden müssen. Nach dem genannten Kriterium sind die folgenden Branchen als besonders unattraktiv für inländische Arbeitnehmer zu bezeichnen – beginnend mit dem schwächsten Bereich:

Übriger Bergbau	– 32,9
Kohlenbergbau	– 26,8
Gießereien	– 22,8
Landwirtschaft	– 16,5
Schuhherstellung	– 4,6
Ledererzeugung	– 3,4.

Außer diesen Branchen sind noch weitere 17 von 28 Industriezweigen der genannten ungünstigen Gruppe zuzurechnen (Tabelle 2).

Zwischen den beiden extremen Positionen liegen bezüglich der Attraktion und Wettbewerbsposition der verschiedenen Branchen und Sektoren zwei abstufende Konstellationen, die für solche Wirtschaftszweige zutreffen, welche in den Jahren 1961 bis 1972 ihre Beschäftigung vorwiegend

($0 > \frac{dJ}{dA} < 1$) oder ausschließlich ($-1 < \frac{dJ}{dA} > 0$) durch Einstellung von Ausländern erhöht haben: hierzu zählen

Private Organisationen ohne Erwerbscharakter	+ 0,5
Straßenfahrzeugbau	+ 0,3
Druckereien	– 0,1
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	– 0,1
Gummi- und Asbestverarbeitung	– 0,5
Elektrotechnik	– 0,7
Baugewerbe	– 0,7
Chemie	– 0,8.

60. Die Einteilung der verschiedenen Wirtschaftszweige gemäß ihrer relativen Arbeitsmarktposition macht sichtbar, daß die einheimischen Arbeitnehmer vorwiegend relativ ausbildungsintensive und mit wenig „Arbeitsleid“ verbundene Tätigkeiten anstreben, wobei Arbeitsplätze in stark expandierenden Bereichen bevorzugt werden. Der Staat und das Banken- und Versicherungsgewerbe werden in dieser Hinsicht als besonders attraktiv angesehen. Demgegenüber befinden sich nahezu alle übrigen Wirtschaftszweige in einer hoffnungslos unterlegenen Position. Ihre Chance, sich auf dem Markt für deutsche Arbeitnehmer zu behaupten, nimmt mit dem Grad der Wachstumsschwäche und dem physischen und psychischen Schwierigkeitsgrad der geforderten Tätigkeit ab (Bergbau, Gießereien, Landwirtschaft).

**Tabelle 2: Die relative Wettbewerbsposition der
Wirtschaftszweige auf dem Markt für Inländische Arbeitnehmer**
1961/1972, Rangfolge nach dem Inländerkoeffizienten¹ (Bundesgebiet)

	Rang- folge	Inländer- koeffizient
Staat	1	+ 33,681
Kreditinstitute und Versicherungen	2	+ 28,519
Handel	3	+ 1,360
Kunststoffverarbeitung	4	+ 1,143
Private Organisation ohne Erwerbscharakter	5	+ 0,487
Straßenfahrzeugbau	6	+ 0,254
Druck und Vervielfältigung	7	- 0,072
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	8	- 0,133
Gummi- und Asbestverarbeitung	9	- 0,472
Elektrotechnik	10	- 0,673
Baugewerbe	11	- 0,705
Chemische Industrie	12	- 0,796
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	13	- 0,818
Holzverarbeitung	14	- 1,037
Bekleidungsgewerbe	15	- 1,129
Maschinenbau	16	- 1,142
NE-Metallerzeugung und -gießerei	17	- 1,202
EBM-Waren, Stahlverformung	18	- 1,221
Glasindustrie	19	- 1,325
Papierherzeugung und -verarbeitung	20	- 1,397
Nahrungs- und Genußmittel	21	- 1,551
Stahl- und Leichtmetallbau	22	- 1,569
Feinmechanik, Optik	23	- 1,775
Musik- und Spielwarenindustrie	24	- 2,157
Industrie der Steine und Erden	25	- 2,381
Textilgewerbe	26	- 2,658
Feinkeramik	27	- 2,720
Schiffbau	28	- 2,763
Eisen und Stahl / Ziehereien, Kaltwalzwerke	29	- 2,923
Sägewerke und Holzbearbeitung	30	- 2,935
Lederherstellung, -verarbeitung	31	- 3,354
Schuhindustrie	32	- 4,605
Land- und Forstwirtschaft	33	- 16,500
Energiewirtschaft und Bergbau	34	- 19,200
Eisen-, Stahl- und Tempergießereien	35	- 22,765
Steinkohlenbergbau, Kokerei	36	- 26,854
Übriger Bergbau	37	- 32,941

¹ Erläuterungen vgl. Textziffer 59.

61. Diese These wird selbst im Verhältnis der Industriebranchen zueinander bestätigt. Ihre Position auf dem Markt für inländische Arbeitnehmer ist um so schwächer, je geringer ihr Produktionswachstum und ihre Nachfrage nach Arbeitskräften für Angestelltentätigkeiten, und sie ist um so stärker, je größer ihr Produktionswachstum und ihre Nachfrage nach Arbeitskräften für Angestelltentätigkeiten. Diese Aussage ist mit einer Sicherheit von 99 vH statistisch belegt⁹.

62. Die Expansionsstärke einer Branche und die Art der von ihr angebotenen Arbeitsplätze sind mithin ausschlaggebend für die Chance, auf dem inländischen Arbeitsmarkt zum Zuge zu kommen, bzw. für den Zwang, ausländische Arbeitnehmer anzuwerben. Die Stärke und Schwäche auf dem Produktmarkt steht für die Möglichkeiten und Grenzen, durch Preiserhöhungen Lohnerhöhungen zu finanzieren, und für die Kontinuität und Sicherheit der gebotenen Arbeitsverhältnisse. Die Zahl der benötigten Angestellten bringt zum Ausdruck, von welcher Art die jeweils gebotenen Tätigkeiten sind und welche Wertschätzung sie bei den inländischen Arbeitnehmern finden. All dies legt die Vermutung nahe, daß die ausländischen Arbeitnehmer vorwiegend die Rolle des Lückenbüßers spielen, daß sie hauptsächlich solche Tätigkeiten ausüben, die wegen zu geringer Bezahlung, zu geringem sozialen Ansehen, zu geringer wirtschaftlicher Sicherheit usw. von inländischen Arbeitnehmern gemieden werden.

63. Wenngleich es schwierig ist, jene eher qualitativen Gesichtspunkte einigermaßen befriedigend quantitativ zu belegen, deutet sowohl die vorliegende statistische als auch die tägliche Erfahrung auf die Richtigkeit obiger Vermutung hin. Dem beschriebenen Trend der inländischen Arbeitnehmer zur Beschäftigung im Bereich des Staates, der Banken und Versicherungen entspricht in der Industrie ein gleichlaufender Trend von der Arbeitertätigkeit weg zur Angestelltentätigkeit hin¹⁰. Diese Entwicklung vollzieht sich bei den heimischen Arbeitnehmern schneller, als allein aufgrund der allgemeinen organisatorischen, technischen und administrativen Veränderung der Produktions- und Arbeitsabläufe in einem hochindustrialisierten Land zu erwarten ist. Als Folge dieses unterschiedlichen Entwicklungstempos entsteht im Bereich jener Tätigkeiten, die traditionell von Arbeitern ausgeübt werden, eine Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage, die – da sie im Inland zu den dort geltenden Bedingungen nicht geschlossen werden kann – durch die Anwerbung von aus-

⁹ Der Test beruht auf der Regression:

$$y_i = a + bx_i + cz_i ; R = 0,58$$

$$(-2,2) (2,7) (0,8)$$

darin ist y der Inländerkoeffizient, x die Wachstumsrate der Nettoproduktion, z die absolute Veränderung der Zahl der Angestellten; i die Industriebranche (n = 28); alle Werte beziehen sich auf den Zeitraum 1961 bis 1972; () = t-Werte.

¹⁰ Die Unterscheidung zwischen Arbeiter- und Angestelltentätigkeit ist bekanntermaßen nicht unproblematisch, für die vorliegende Fragestellung dürfte sie dennoch im großen und ganzen tragfähig sein.

ländischen Arbeitskräften ausgeglichen wird. Selbstverständlich ist das rasche Überwechseln der einheimischen Arbeitnehmer in Angestelltenpositionen nicht unabhängig vom Zustrom der ausländischen Arbeitnehmer zu sehen – dieser Aspekt wird später noch zu behandeln sein.

Im vorliegenden Zusammenhang ist entscheidend, daß die Arbeitertätigkeit mehr und mehr von Ausländern wahrgenommen wird und sich das rückläufige inländische Erwerbstätigenpotential zunehmend auf Angestelltenfunktionen konzentriert¹¹. Zwischen 1961 und 1972 hat sich der Anteil der Ausländer an den Arbeitern von 3,4 vH auf 17,9 vH erhöht. Dabei hat in 7 von 30 Industriebranchen die Ausländerbeschäftigung inzwischen einen so großen Umfang erreicht, daß dort etwa jeder dritte Arbeiter ein Ausländer ist. Diese Branchen sind:

Eisen-, Stahl- und Tempergießereien
Sägewerke und Holzbearbeitung
Gummi- und Asbestverarbeitung
Straßenfahrzeugbau
ESBM-Industrien
Ledererzeugung und -verarbeitung
Textilindustrie.

Abgesehen vom Fahrzeugbau und den Gießereien sind diese Industriezweige und die Bauwirtschaft die Wirtschaftszweige mit der höchsten Ausländerquote (Tabelle 3).

64. Im Einklang zur bisher beschriebenen Entwicklung bezüglich der Aufspaltung des Arbeitsmarktes in Tätigkeiten, die von Inländern bevorzugt werden, und in solche, die den Ausländern zugewiesen werden, steht die leistungsmäßige Einstufung der ausländischen Arbeiter. Die Männer werden in der Industrie weitgehend als ungelernte (33 vH) oder angelernte (53 vH) Arbeiter beschäftigt, nur 14 vH von ihnen waren im Jahre 1972 als Facharbeiter tätig. Demgegenüber waren 62 vH aller deutschen männlichen Industriearbeiter als Facharbeiter und nur 7 vH als ungelernte Arbeiter eingestuft (Tabelle 4 und Schaubild 12). Diese Zahlen weisen sowohl auf den niedrigen Qualifikationsstand der Ausländer hin als auch auf die Tatsache, daß deutsche Arbeiter – dank der Ausländerbeschäftigung – die Möglichkeit haben, vorwiegend als Facharbeiter tätig zu sein. In der Tat, die in jedem Fertigungsprozeß zu verrichtenden „einfacheren“, weniger berufliche Qualifikation erfordernden Arbeiten werden (1972) in der Industrie zu rund 56 vH von ungelernten und zu

¹¹ Nach einer Repräsentativerhebung der Bundesanstalt für Arbeit waren im Jahre 1972 nur 11 vH der ausländischen Arbeitnehmer als Angestellte tätig. Repräsentativuntersuchung 1972 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und ihre Familien- und Wohnverhältnisse. Hrsg. von der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg 1973 (im folgenden zitiert: Repräsentativuntersuchung 1972).

**Tabelle 3: Anteil der ausländischen Arbeitnehmer
an den Arbeitnehmern nach Wirtschaftszweigen
1961 und 1972, in vH (Bundesgebiet)**

Nr.	Wirtschaftszweige	1961	1972
1	Land- und Forstwirtschaft	2,3	8,4
3	Energiewirtschaft	0,4	0,9
4	Bergbau	3,6	11,3
6	Industrie der Steine und Erden	6,2	15,8
7	Eisen- und Stahlwerke	3,3	14,3
8	Eisen-, Stahl- und Tempergießereien		
9	NE-Metallindustrie	5,0	18,7
11	Chemische Industrie	2,5	8,4
10	Mineralölverarbeitung	.	.
12	Holzbearbeitendes Gewerbe	4,5	20,6
13	Papier- und Pappeerzeugung	.	.
14	Gummi- und Asbestverarbeitung	3,6	20,6
15	Stahl- und Leichtmetallbau	4,3	16,2
16	Maschinenbau	3,1	13,3
17	Straßenfahrzeugbau	4,5	19,4
18	Schiffbau	3,2	13,1
19	Elektrotechnik	2,9	15,4
20	Feinmechanik, Optik	2,5	14,4
21	EBM-Industrie	4,1	22,7
22	Feinkeramik	3,3	16,8
23	Glasindustrie	4,3	16,9
24	Holzverarbeitendes Gewerbe	3,6	17,3
25	Papier- und Pappeverarbeitung	2,6	15,4
26	Musikinstrumente- und Sportwaren- industrie	2,0	10,0
27	Druck und Vervielfältigung	1,2	6,6
28	Kunststoffverarbeitung	2,1	15,0
29/30	Ledererzeugung / Lederverarbeitung ..	3,4	21,6
31	Schuhindustrie	2,8	11,9
32	Textilindustrie	3,5	22,2
33	Bekleidungsindustrie	2,0	13,7
34	Nahrungs- und Genußmittel	2,8	14,3
35	Baugewerbe	6,8	21,1
36/37	Großhandel, Einzelhandel	1,1	5,0
38	Eisenbahnen DBB	0,4	2,2
39/40	Nachrichtenübermittlung DBP	1,8	5,7
41	Schifffahrt, Häfen / Übriger Verkehr	0,9	3,5
42	Kredit und Versicherungen	0,5	1,6
43	Wohnungsvermietung	2,7	11,6
44	Sonstige Dienstleistungen	1,8	9,8
47	Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter		
46	Staat	0,4	1,2
48	Wirtschaftsbereiche insgesamt	2,7	10,7

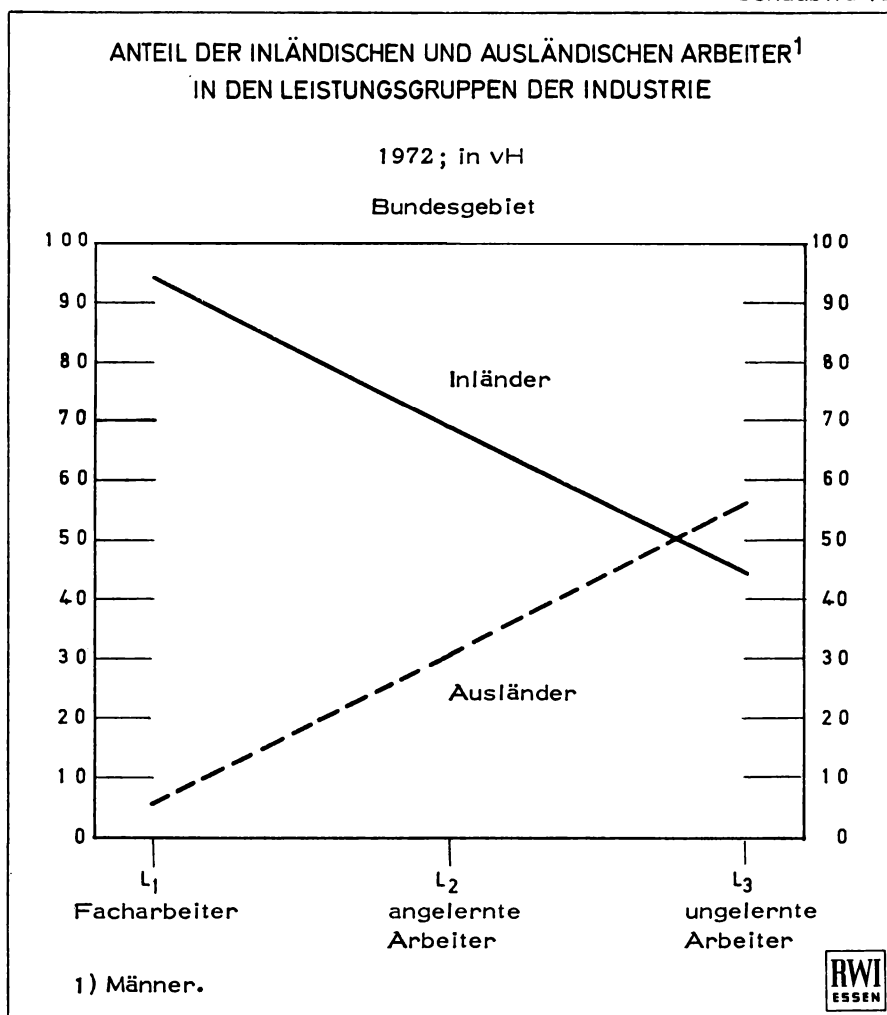
Eigene Berechnungen und Schätzungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Bundesanstalt für Arbeit.

**Tabelle 4: Verteilung der männlichen Inländer
und Ausländer auf Leistungsgruppen der Industrie¹**
1972, in vH (Bundesgebiet)

	Facharbeiter (L 1)	angelernte Arbeiter (L 2)	ungelernte Arbeiter (L 3)
Ausländer	14,0	53,0	33,0
Deutsche	61,6	31,4	7,0

Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit: Repräsentativuntersuchung 1972. —
¹ Anteil der Inländer und Ausländer in den Leistungsgruppen aller Branchen im April 1972.

Schaubild 12



30 vH von angelernten Ausländern übernommen. Im Straßenfahrzeugbau und in der Textilindustrie werden sogar nahezu sämtliche „ungelernten Tätigkeiten“ von ausländischen Arbeitern ausgeübt (88 vH bzw. 85 vH).

65. Nach welchen Gesichtspunkten auch immer die Art der Tätigkeiten der ausländischen Arbeitnehmer klassifiziert wird, stets zeigt sich, daß diese vorwiegend in Berufen eingesetzt werden, die für inländische Arbeitnehmer relativ unattraktiv sind, sei es, weil sie eine große körperliche Beanspruchung erfordern (Hilfsarbeiter), sei es, weil sie starke Saisonabhängigkeit aufweisen (Bauberufe), sei es, weil sie relativ schlecht bezahlt werden (Textilberufe). Aus dieser Beobachtung kann gefolgert werden, daß die ausländischen Arbeitnehmer vorwiegend in solchen Tätigkeiten eingesetzt werden, deren Arbeitsbedingungen – im weitesten Sinne – angesichts der sich bietenden Alternativen von den Inländern nicht mehr akzeptiert werden. In Kategorien des Marktmechanismus ausgedrückt besagt dies, daß die ausländischen Arbeiter bestimmte volkswirtschaftliche Leistungen zu einem niedrigeren Preis zu verrichten bereit sind als viele der inländischen Arbeitnehmer. In dieser unterschiedlichen Verhaltensweise von inländischen und ausländischen Arbeitnehmern drückt sich die unterschiedliche Marktposition beider Gruppen aus, ihre unterschiedlichen Wahlmöglichkeiten angesichts unterschiedlicher Alternativen. Viele der inländischen Arbeitnehmer können offensichtlich bestimmte Tätigkeiten zu den vorherrschenden Bedingungen ablehnen, weil sich andere attraktive Tätigkeiten bieten. Im Gegensatz zu ihnen können die ausländischen Arbeitnehmer den Tätigkeitsbereich nur wählen zwischen den Arbeitsbedingungen in der Bundesrepublik einerseits und der offenen oder versteckten Arbeitslosigkeit bzw. den für sie ungünstigeren Arbeitsbedingungen in der Heimat andererseits. Die Öffnung des Arbeitsmarktes der Bundesrepublik für Ausländer bewirkt insofern, daß Tätigkeiten und Leistungen, die zunehmend von Inländern gemieden und zunehmend von Ausländern wahrgenommen werden, zu verhältnismäßig niedrigen Kosten erstellt werden. Jedenfalls ist die Annahme nicht unrealistisch, daß die sog. unqualifizierten, mit hohem Arbeitsleid versehenen Arbeiten dank der Ausländerbeschäftigung zu einem niedrigeren Preis verfügbar sind, als wenn sie vollständig oder zu einem größeren Teil von Inländern wahrgenommen würden. Diese theoretischen Überlegungen und Folgerungen aus der Beobachtung der qualitativen Beschäftigungsstruktur der Ausländer und Inländer legt die Vermutung nahe, daß unter dem Einfluß der Ausländerbeschäftigung Veränderungen im Verhältnis der Entlohnung der vorwiegend von Ausländern und vorwiegend von Inländern ausgeübten Tätigkeiten relativ gering waren, daß m. a. W. das Angebot an ausländischen Arbeitskräften eine durchgreifende Änderung der in Betracht kommenden Lohnstrukturen verhindert hat.

b) . . . auf die intra- und intersektoralen Lohnstrukturen

66. Diese Hypothese wird zunächst anhand des Verhältnisses von Angestellten- zu Arbeiterverdiensten zu prüfen sein. Dabei wird angenommen, daß durch

den Zustrom der Ausländer die knappheitsbedingte Tendenz zur relativen Erhöhung der Arbeiterverdienste unterlaufen wurde, so daß die überaus starke Verlagerung des inländischen Arbeitskräftepotentials zu Angestellten-tätigkeiten hin bei relativer Konstanz der Lohn-/Gehaltsrelation möglich war. In der Tat ist der Index der Bruttomonatsverdienste der Angestellten¹² zwischen August 1961 und Juli 1972 fast ebenso stark gestiegen (+ 121,0 vH) wie der Index der Bruttowochenverdienste der Arbeiter (+ 135 vH), was auf eine relative Konstanz in der Grobstruktur der Entlohnung beider Arbeitnehmergruppen hinweist. Dieses globale Bild wiederholt sich bei einer Aufschlüsselung der Durchschnittsentwicklung nach Branchen: von 40 unterschiedenen Industriezweigen wiesen im erwähnten Zeitraum nur zwei (Braun- und Pechkohlenbergbau sowie der Erzbergbau) eine über 10 Prozent hinausgehende Änderung in der Relation: Arbeiterverdienste zu Angestelltenverdienste auf; bei der Hälfte aller Branchen hat sich die genannte Relation geringfügig zugunsten der Arbeiter verschoben, bei der anderen geringfügig zugunsten der Angestellten. Diese, meistens weniger als 5 vH betragenden Verschiebungen während eines Zeitraums von 11 Jahren sind zu minimal, um als Hinweis für eine Änderung der Lohn- und Gehaltsrelationen gelten zu können.

67. Ebenso wenig wie die starke Hinwendung der deutschen Arbeitnehmer zu Angestelltentätigkeiten die Lohn- und Gehaltsverhältnisse beeinflußt hat, ist auch durch die gleichlaufende Tendenz innerhalb der einheimischen Arbeiterschaft zu höher qualifizierten Tätigkeiten (Facharbeiter) eine nennenswerte Änderung in der Struktur der Entlohnung der verschiedenen Leistungsgruppen eingetreten. Zur Verdeutlichung der Rolle der ausländischen Arbeitnehmer bei der Erhaltung der überkommenen intrasektoralen Lohnstrukturen sind einige theoretische Überlegungen notwendig.

68. Dabei wird von der Erfahrung ausgegangen, daß sich intra- und intersektorale Lohnstrukturen nicht unabhängig voneinander entwickeln. Die Lohnrelationen zwischen den Branchen sind im allgemeinen um so verschiedener, je größer die Unterschiede in der Zusammensetzung der Arbeitsqualitäten (Anteile der ungelernten, angelernten und Facharbeiter) und je bedeutender branchenspezifische Fähigkeiten, Eignungen und Ausbildungen für die Tätigkeit in einer Branche sind. Die Nivellierungstendenzen zwischen den Branchen werden um so stärker, je austauschbarer und substituierbarer die Tätigkeiten in den verschiedenen Branchen sind. Dabei darf man annehmen, daß die von ungelernten Arbeitern verrichteten Funktionen am ehesten intersektoral austauschbar sind, so daß die Nivellierungstendenzen zwischen den Branchen vornehmlich auf dem Wege der Entlohnung der ungelernten Arbeiter wirksam werden: Je größer der Anteil der ungelernten Arbeiter in den Branchen wird, um so mehr dürften Lohnunterschiede zwischen den Branchen abgebaut werden.

¹² In Industrie (einschl. Hoch- und Tiefbau, dieser mit Handwerk), Handel, Kreditinstitute und Versicherungen.

69. Die intersektoralen Lohnangleichungen werden in einer vollbeschäftigten Wirtschaft begleitet durch intrasektorale Nivellierungen, durch Verminderung der Lohnunterschiede zwischen den verschiedenen Qualifikationen innerhalb der Branchen. Ausgelöst durch einen allgemeinen Lohnkostendruck werden die Unternehmen insbesondere versuchen, relativ teure Facharbeiter durch relativ billige angelernte, und relativ teure angelernte durch relativ billige ungelernte Arbeitskräfte zu substituieren. Dies kann einmal durch Umschulung und Fortbildung der weniger Qualifizierten geschehen, zum anderen können Umstellungen und Änderungen in den Produktionsverfahren und Arbeitsabläufen vorgenommen werden, so daß relativ teures durch relativ billiges Personal ersetzt werden kann. All dies hat zur Folge, daß die Unterschiede zwischen den Qualifikationsgruppen nicht über ein gewisses Maß hinaussteigen, daß sie sogar mit steigendem Lohnkostendruck mehr und mehr verringert werden. Insofern ist bei Vollbeschäftigung eine Nivellierungstendenz in der Entlohnung der verschiedenen Qualifikationsstufen zu erwarten.

70. Der Zwang zur Änderung der intrasektoralen Lohnstruktur wird gemildert oder entfällt gar, sofern ein Reservoir von relativ billigen ungelernten Arbeitskräften zur Verfügung steht. Der Lohnkostendruck wird von dieser Seite weniger stark sein als im Falle eines völlig ausgeschöpften Arbeitsmarktes, die Notwendigkeit zur höheren Qualifizierung der ungelernten Arbeitnehmer wird weniger dringlich, die Möglichkeit zur Aufrechterhaltung bisheriger Lohnabstände zwischen Leistungsstufen — weil sich die Knappheitsverhältnisse nicht verändern — erweitert. Damit ist jene Situation beschrieben, die durch den Einsatz von ausländischen Arbeitnehmern entstanden ist und die dem strukturellen Lohnbildungsprozeß eine andere Richtung gegeben hat, als in einem vollbeschäftigten geschlossenen Arbeitsmarkt zu erwarten gewesen wäre.

71. Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Überlegungen ist der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Lohnstruktur zu sehen. Bei allen Unterschieden im Einzelnen gilt doch generell, daß sich die Aufteilung der — männlichen — Industriearbeiter auf die drei Leistungsgruppen zwischen 1961 und 1972 nicht nennenswert verändert hat (Tabelle 5). Diese Feststellung gilt sowohl für den Durchschnitt der gesamten Industrie wie auch für die Investitionsgüterindustrien, Verbrauchsgüterindustrien und Nahrungs- und Genussmittelindustrien. In der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie ist dagegen der Anteil der Facharbeiter deutlich gestiegen (von 32 vH auf 37 vH), und zwar vorwiegend zu Lasten der angelernten und weniger zu Lasten der ungelernten Arbeiter. Dies alles spricht dafür, daß dank der Anwerbung der ausländischen Arbeitnehmer die bisherigen Relationen zwischen den Leistungsgruppen im großen und ganzen konserviert werden konnten und — da die Ausländer vorwiegend in den niedrigeren Gruppen eingesetzt werden — den einheimischen Arbeitern die Möglichkeit des Aufstiegs insbesondere in den Facharbeiterstatus eröffnet wurde.

**Tabelle 5: Verteilung der männlichen
Industriearbeiter auf die Leistungsgruppen**
1961 und 1972, Anteile in vH (Bundesgebiet)

	L1	L2	L3	L1	L2	L3
	August 1961			Juli 1972		
Industrie insgesamt	50,5	34,2	15,3	53,1	33,9	13,0
Grundstoff- und Produktionsgüter- industrie	31,4	52,0	16,6	37,4	48,3	14,3
Investitionsgüterindustrie	55,0	34,8	10,2	57,1	32,0	10,9
Verbrauchsgüterindustrie	53,7	31,0	15,3	49,1	36,5	14,4
Nahrungs- und Genußmittelindustrie ...	52,3	23,3	24,4	53,9	25,7	20,4

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, Arbeitsverdienste. (Fachserie M: Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 15: Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel, I.) Stuttgart und Mainz, Ausgabe August 1961 und Juli 1972. — ¹ Einschließlich Baugewerbe.

72. Diesem Bild der im ganzen unveränderten Qualifikationsstruktur der Industriearbeiterschaft entspricht eine unveränderte Struktur bezüglich der Entlohnung der verschiedenen Leistungsgruppen.

Die relativen Lohnunterschiede zwischen den drei statistisch erfaßten Qualifikationsstufen sind heute die gleichen wie zu Beginn der 60er Jahre, wobei eher eine Tendenz zur stärkeren Betonung der Unterschiede zwischen Facharbeiterentlohnung einerseits und Entlohnung von ungelernter Arbeit andererseits festzustellen ist (Tabelle 6). Diese Entwicklung ist — wie dargelegt — nur erklärbar aus dem relativ großen Zustrom von ausländischen Arbeitern, wodurch die unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung eigentlich zu erwartende Verknappung insbesondere in Leistungsgruppe 3 verhindert wurde. Infolgedessen war es nicht notwendig, für Tätigkeiten in dieser Gruppe relativ

**Tabelle 6: Leistungsgruppenunterschiede
bei Wochenverdiensten männlicher Industriearbeiter**
1961 und 1972, in vH (Bundesgebiet)

	L1/L2	L2/L3	L1/L3	L1/L2	L2/L3	L1/L3
	August 1961			Juli 1972		
Industrie insgesamt	107,6	114,1	122,7	112,3	111,8	125,6
Grundstoff- und Produktionsgüter- industrie	105,3	113,4	119,5	107,6	111,3	119,8
Investitionsgüterindustrie	109,7	116,6	127,9	115,6	110,3	127,5
Verbrauchsgüterindustrie	115,3	110,0	126,8	115,7	113,0	130,8
Nahrungs- und Genußmittelindustrie ..	112,8	106,5	120,1	112,0	108,7	121,8

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, Arbeiterverdienste, a.a.O. — ¹ Einschl. Handwerk und Baugewerbe.

höhere Löhne als Anreiz zu bezahlen. Insgesamt zeigt sich mithin, daß durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer sowohl die überkommene Verteilung der Industriearbeiterschaft nach Leistungsgruppen als auch die überkommene Struktur der Entlohnung der verschiedenen Leistungsgruppen beibehalten werden konnte. In dieser Hinsicht vollzog sich die Strukturbildung auf dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik seit Beginn der 60er Jahre unter Bedingungen, die eher denen der Unterbeschäftigung und eines reichlich verfügbaren Arbeitskräftereservoirs als denen der Vollbeschäftigung und Arbeitskräfteknappheit vergleichbar waren.

73. Zur Beurteilung des konservierenden Einflusses, der vom Zustrom ausländischer Arbeitnehmer auf die Lohn- und Tätigkeitsstrukturen ausgegangen ist, ist zunächst zu prüfen, ob dieser, den Strukturwandel offensichtlich erübrigende Effekt volkswirtschaftlich positiv oder negativ zu werten ist.

Diese Fragestellung mag verwundern, denn gemeinhin wird der Strukturwandel als Voraussetzung jeder wirtschaftlichen Dynamik und Effizienzsteigerung angesehen, so daß die Ausländerbeschäftigung, da sie ein Weiterbestehen traditioneller Strukturen erleichterte, als volkswirtschaftlich nachteilig zu klassifizieren wäre. Dennoch halten wir die obige Frage für berechtigt, weil die Ausländerbeschäftigung weniger im Zusammenhang mit der Konservierung bestimmter Produktionsstrukturen als mit der Aufrechterhaltung bestimmter Funktionsstrukturen der Volkswirtschaft zu sehen ist. Diese Unterscheidung zwischen Produktionsstrukturen und Funktionsstrukturen (Tätigkeitsstrukturen) trägt dem Umstand Rechnung, daß die im volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß zu erbringenden Arbeitsleistungen mit sehr unterschiedlichen Anforderungen an die manuellen, körperlichen und geistigen Fähigkeiten verbunden sind, daß bestimmte Tätigkeiten mehr, andere weniger von den Arbeitnehmern präferiert werden, daß sie – um eine traditionelle Charakterisierung zu wählen – sich hinsichtlich ihres „Arbeitsleides“ und ihrer „Arbeitsfreude“ unterscheiden.

74. Wenngleich im Zuge der technischen und ökonomischen Entwicklung die psychisch und physisch anstrengenden Tätigkeiten mehr und mehr von Maschinen und Automaten verrichtet werden, bleiben dennoch auch in einer hochindustrialisierten Volkswirtschaft zahlreiche Arbeitsvorgänge zu erledigen, die mit größeren Mühen, Anstrengungen und Belastungen verbunden sind als andere und die – aus welchen Gründen auch immer – nicht oder noch nicht auf Maschinen übertragen werden können. In der Regel sind diese rein arbeitsmäßig wenig attraktiven Tätigkeiten und Funktionen notwendige Bestandteile des Produktionsprozesses und insofern beim gegenwärtigen Stand der Technik und ihrer Anwendungsbedingungen Voraussetzung für die Existenz von attraktiven Arbeitsplätzen.

So sind z. B. die Arbeitsplätze in der Verwaltung einer Automobilfabrik nur so lange existenzfähig, wie genügend Arbeitskräfte zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen bei der Verrichtung von Fließbandarbeiten verfügbar sind.

Obwohl sich die Verhältnisse zwischen den verschiedenen Tätigkeitsarten ständig ändern, eine strenge Limitationallität also nicht besteht, ist die Annahme einer beliebigen Substitution von „unangenehmen“ durch „angenehme“ Arbeitsplätze unrealistisch. In diesem Sinne stehen die vorwiegend den Ausländern zugewiesenen Tätigkeiten zu den vorwiegend von Inländern ausgeübten Tätigkeiten in einem komplementären Verhältnis.

2. Der Einfluß der Ausländer auf die Produktionsstruktur

a) ... auf die Produktivitätsstrukturen

75. Für die Beurteilung der Abhängigkeit und Zuordnung der verschiedenen Tätigkeiten und Arbeitsplätze ist die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen neuer, unbeliebte Arbeitsplätze ersetzender Technologien von Bedeutung. Es besteht kein Zweifel, daß bei einer geringeren Zahl von Ausländern die Löhne für hauptsächlich von diesen ausgeübte Arbeiten relativ stark gestiegen wären, so daß allein schon von dieser Seite ein Anreiz zur Entwicklung von solchen Produktionsverfahren bestanden hätte, die einen Teil der Ausländer überflüssig gemacht hätten. In welchem Maße die Technologie in dieser Hinsicht reagibel ist, kann kaum zuverlässig abgeschätzt werden. Immerhin gibt es einige Anhaltspunkte dafür, daß Ausländer häufig mit monotonen Tätigkeiten betraut sind, die nicht oder nur mit sehr hohen Kosten auf Maschinen übertragen werden können. So ist der Anteil der Ausländer an den Arbeitern vor allem in solchen Industriezweigen besonders hoch, deren Produktionstechnik als Serienfertigung zu charakterisieren ist, während er in Branchen mit entwickelten Technologien (Halbautomatenfertigung) relativ gering ist (Tabelle 7). Bei aller gebotenen Vorsicht ist doch die Feststellung erlaubt, daß eine nennenswerte Substitution von ausländischen Arbeitnehmern durch kapitalintensivere Produktionstechniken in vielen Branchen nur bei Übergang zu qualitativ fortgeschritteneren Technologien möglich sein dürfte¹³ – heute im Fahrzeugbau, in der Textilindustrie, in den Gießereien, in den ESBM-Industrien übliche Produktionsverfahren müßten sich in Richtung auf die Halbautomatentechnik entwickeln, wie sie etwa in der Eisen- und Stahlindustrie, der Chemie und Papier- und Pappeindustrie zur Anwendung kommt. Ob eine solche Entwicklung technisch möglich und bei welchen Lohnverhältnissen wirtschaftlich sinnvoll ist, ist wohl kaum schlüssig zu beurteilen. In jedem Fall wird sie einen enormen Kapitaleinsatz erfordern und vermutlich nur in sehr langen Zeiträumen durchführbar sein, so daß die in dieser Hinsicht bestehenden theoretischen Möglichkeiten in ihrer praktischen Anwendbarkeit nicht überschätzt werden sollten.

76. Diese Überlegungen werden bestätigt durch die Beobachtung, daß das Ausmaß des Produktivitätsfortschritts in den Industriezweigen von den Mög-

¹³ Diese Überlegungen decken sich mit früheren Erwägungen zur Entwicklung des Kapitalkoeffizienten.

**Tabelle 7: Fertigungstechnik und Anteil
der Ausländer an den Arbeitern in ausgewählten Industriezweigen
(Bundesgebiet)**

Ausländeranteil in vH	Branche	Fertigungstechnik ¹
überdurchschnittlich		
31,7	ESBM-Industrie	Mittlere Serie, S
31,4	Eisengießerei	Einzel- und Kleinserien- fertigung, E, S
30,6	Textil	Mittlere Serie, S
29,3	Leder	Kleine bis mittlere Serie, S
29,3	Straßenfahrzeugbau	Große Serie, S
28,3	Sägewerk	Mittlere bis große Serie, S
unterdurchschnittlich		
16,2	Eisen und Stahl	Halbautomaten, M
15,2	Chemie	Transferstraßen, M
19,7	Maschinenbau	Einzel- und Kleinstserien- fertigung, E
19,6	Schiffbau	Anlagen- und Einzelferti- gung, E
21,3	Papier- und Pappeerzeu- gung und -verarbeitung	Große Serie und Halbauto- maten, M
15,4	Schuhindustrie	Kleine bis mittlere Serie, S

S = Serienfertigung, M = Massenproduktion, E = Einzelfertigung. — ¹ Vgl. Chr. Thoben, Fertigungs-
verfahren und Arbeitsproduktivität in den Industriebranchen der Bundesrepublik. „Mitteilungen des
Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung“, Jg. 24 (1973), S. 101 f.

lichkeiten zur Verminderung des Anteils der ungelernten Arbeiter an der gesamten Zahl der Arbeiter abhängt. In den Jahren 1961 bis 1972 waren die Produktivitätsfortschritte in solchen Industriebranchen am höchsten, die den Anteil der ungelernten Arbeit am stärksten vermindert haben¹⁴. Unverändert geblieben oder gestiegen sind diese Anteile insbesondere in den Investitions-
güterindustrien, mit der Folge, daß in diesen Branchen die Produktivitätsfort-
schritte relativ niedrig waren. Aufgrund der früheren Ausführungen ist diese
Erscheinung nicht verwunderlich, da gerade bei diesen Industriezweigen
Produktionstechniken vorherrschen (Serienfertigung, Einzelfertigung), bei
denen eine Substitution von ungelernter Arbeit durch Maschinen wirtschaft-
lich aufwendig und technisch schwierig ist.

77. Unter dem Blickwinkel der technischen Beschränkungen und ökonomi-
schen Rigiditäten wandelt sich die Frage des Einflusses der Ausländerbeschäf-
tigung auf die Strukturbildung der Volkswirtschaft zur Frage nach den Ent-
wicklungschancen und der Marktstärke der verschiedenen Branchen, nach

¹⁴ Der Rangkorrelationskoeffizient von 0,47 ist bei 30 Beobachtungen mit 99 vH gegen Null gesichert.

ihrer Fähigkeit, relative Verteuerungen bei den vorwiegend von Ausländern ausgeübten Arbeiten im Preise weiterzugeben und inländische Arbeitskräfte für ungelernte Tätigkeiten zu gewinnen. Damit ist das Problem der relativen Preise und der relativen Wettbewerbsposition der Branchen und Sektoren angesprochen, beide vor dem Hintergrund der Ausländerbeschäftigung.

b) . . . auf die Produktionsstruktur

78. Vor allem solche Branchen werden von der Ausländerbeschäftigung begünstigt, denen es kaum möglich ist, ungelernte von inländischen Arbeitnehmern gemiedene Tätigkeiten einzusparen, und die nicht stark genug sind, im Falle einer Beschränkung der Ausländerbeschäftigung ihre Preise ausreichend zu erhöhen, um relativ günstige Arbeitsbedingungen für die anzuwerbenden Inländer bezahlen zu können. Es wurde schon in anderem Zusammenhang gezeigt, daß die Wachstumsstärke der Branchen sowie ihr Angebot an Angestelltenarbeitsplätzen für ihre relative Position auf dem Markt für inländische Arbeitnehmer maßgebend sind. Diese empirische Beobachtung gilt selbstverständlich nur unter der Voraussetzung eines offenen, vom Zustrom ausländischer Arbeitnehmer gespeisten Arbeitsmarktes. Nun kann aber keineswegs erwartet werden, daß bei einer Beschränkung des Zugangs von Ausländern die gleichen Branchen die gleichen Zuwachsraten der Produktion und den gleichen Zuwachs an Angestelltenpositionen zu verzeichnen haben wie bei einem ungehinderten Zustrom von ausländischen Arbeitnehmern; positiv ausgedrückt: Branchenentwicklungen und Produktionsstrukturen, die sich bei offenem Arbeitsmarkt herausgebildet haben, werden vermutlich bei geschlossenem Arbeitsmarkt zu einem grundlegend anderen Gefüge hintendieren, was u. a. nicht ohne Einfluß auf die Zahl und die Art der bislang von inländischen Arbeitnehmern präferierten Arbeitsplätze bleiben dürfte.

79. Die hier zu behandelnden Beziehungen zwischen Ausländerbeschäftigung und Produktionsstruktur stellen gleichsam die Rückkoppelung zu den beschriebenen Zusammenhängen zwischen Produktionsstruktur und Ausländerbeschäftigung dar. Wurde früher untersucht, in welcher Weise die Arbeitsmarktstrukturen von den Produktionsstrukturen beeinflusst worden sind, so wird nun gefragt, in welcher Weise die Produktionsstrukturen von den Arbeitsmarktstrukturen geprägt werden, welche Branchen sich bei veränderten, für die wenig attraktiven Tätigkeiten günstigeren Lohnbedingungen durchsetzen können, und welche nach und nach mit größeren Schwierigkeiten zu rechnen haben werden.

80. Die relative Wettbewerbsstärke einer Branche kommt in ihrer Fähigkeit zum Ausdruck, die Effizienz und/oder die Erlöse ihrer Aktivität überdurchschnittlich stark zu erhöhen. Der intersektorale Wettbewerb um die volkswirtschaftlichen Ressourcen tendiert zu Produktionsstrukturen, die von Niveau und Entwicklung der mit jeweiligen Preisen bewerteten Produktivitäten

bestimmt werden. Relative Verschiebungen in der Lohnstruktur werden vor allem jenen Branchen Schwierigkeiten bereiten, die die relativ geringsten Möglichkeiten der Effizienzsteigerung hinsichtlich ihres Inputs an Arbeit und Kapital haben und/oder die auf den Produktmärkten einem relativ intensiven Substitutionswettbewerb seitens konkurrierender Möglichkeiten der Einkommensverwendung im In- und Ausland ausgesetzt sind. Die diesbezügliche relative Stärke der verschiedenen Branchen und Sektoren kann einigermaßen hinreichend anhand der bisherigen Entwicklung der relativen Preise und der Anteile der Branchen am volkswirtschaftlichen Einkommen¹⁵ abgeschätzt werden. Dabei wird davon ausgegangen, daß Branchen, die in der Vergangenheit ihre Preise überdurchschnittlich stark erhöht haben und dennoch einen zunehmenden Teil des volkswirtschaftlichen Einkommens an sich ziehen konnten, als entwicklungsstark zu betrachten sind, während Branchen mit sinkenden relativen Preisen und sinkendem Anteil am Volkseinkommen als entwicklungsschwach anzusehen sind.

81. In Schaubild 13 sind 44 Branchen und Sektoren gemäß der durchschnittlichen Zuwachsrates ihres Beitrags zum nominalen Bruttoinlandsprodukt und ihrer durchschnittlichen Preissteigerungsrate¹⁶ zwischen 1961 und 1972 gruppiert. Im Feld I erscheinen Bereiche, die während der genannten Zeit ihre Preise überdurchschnittlich stark erhöht haben und dennoch ihren Anteil an der volkswirtschaftlichen Nachfrage halten¹⁷ oder gar steigern konnten.

Nach der Höhe der durchschnittlichen Preisanhebung geordnet sind dies:

Feld I:

- (47) Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter
- (46) Staat
- (44) Sonstige Dienstleistungen
- (43) Wohnungsvermietung
- (35) Baugewerbe
- (42) Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen
- (27) Druck und Vervielfältigung
- (26) Papier- und Pappeverarbeitung
- (24) Holzverarbeitung
- (23) Glasindustrie
- (40) Übriger Verkehr
- (41) Nachrichtenübermittlung, DBP.

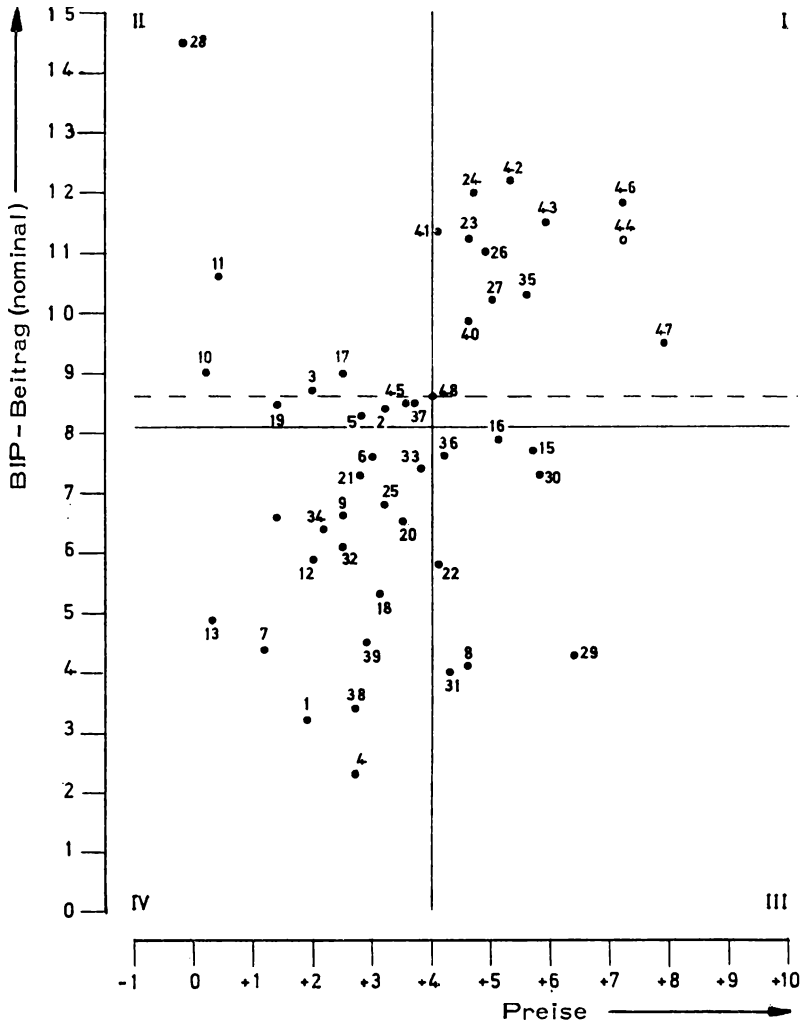
¹⁵ Mangels einer sektoralen Aufteilung des Volkseinkommens wird nachfolgend der nominale Beitrag der Branchen und Sektoren zum Bruttoinlandsprodukt als empirische Hilfsgröße verwendet.

¹⁶ Deflationen des Beitrags zum BIP.

¹⁷ Es wird unterstellt, daß Branchen mit einem gegenüber dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum (+ 8,6 vH) bis zu 0,5 vH-Punkte niedrigerem BIP-Wachstum ihren Anteil halten.

ZUR RELATIVEN MARKTPosition DER WIRTSCHAFTSZWEIGE, BIP-BEITRAG UND PREISE

1961 bis 1972; Durchschnittliche Veränderung in vH
Bundesgebiet



Diese Branchen und Sektoren dürften am ehesten in der Lage sein, relative Lohnsteigerungen in den Preisen weiterzugeben, ohne strukturell gefährdet zu sein. Die Branchen in Feld II haben in der Vergangenheit ihre Preise nur unterdurchschnittlich stark erhöht; dank sehr starker Produktivitätssteigerungen konnten sie jedoch ihren Anteil am volkswirtschaftlichen Einkommen ständig erhöhen. Zu diesen Branchen zählen:

Feld II:

- (17) Straßenfahrzeugbau
- (19) Elektrotechnik
- (3) Energiewirtschaft, Wasserversorgung
- (11) Chemie
- (10) Mineralölverarbeitung
- (28) Kunststoffverarbeitung.

Die genannten Branchen scheinen einem relativ intensiven Preiswettbewerb zu unterliegen, den sie jedoch durch hohe Effizienzsteigerungen kompensieren. Diese Branchen haben bei der Überwälzung von Kosten größere Schwierigkeiten als die in Feld I aufgeführten Bereiche.

Im Feld III werden Sektoren und Branchen nachgewiesen, bei denen nicht zuletzt wegen überdurchschnittlicher Preissteigerungen ein relativer Rückgang der Nachfrage eingetreten ist. Ihre Überwälzungsmöglichkeiten sind nicht sehr hoch einzuschätzen, sie haben – wenn auch in unterschiedlichem Maße – mit einer preispfindlichen Nachfrage zu rechnen:

Feld III:

- (29) Ledererzeugung
- (30) Lederverarbeitung
- (15) Stahl- und Leichtmetallbau
- (16) Maschinenbau¹⁸
- (8) Eisen-, Stahl-, Tempergießerei
- (31) Schuhe
- (36) Großhandel, Handelsvermittlung
- (22) Feinkeramik.

Unter allen Branchen sind die des Feldes IV in der schwächsten Marktposition. Trotz mäßiger Preissteigerungen haben sie in der Vergangenheit ihren Anteil an der Gesamtnachfrage nicht halten können. Sie scheinen einerseits unter einem relativ starken Substitutionswettbewerb seitens anderer inländischer

¹⁸ Der Maschinenbau liegt am oberen Rand von Feld III, er ist eher mit Branchen in Feld I vergleichbar.

und ausländischer Märkte zu stehen, andererseits für einen relativ einkommensunempfindlichen Bedarf zu arbeiten.

Ihre Möglichkeiten zur Überwälzung von Lohnsteigerungen sind außergewöhnlich gering zu veranschlagen, weil sie stets in der Gefahr stehen, aus dem Markt geworfen oder in einen Schrumpfungsprozeß hineingetrieben zu werden:

Feld IV:

- (33) Bekleidungsindustrie
- (37) Einzelhandel
- (20) Feinmechanik, Optik
- (25) Musik-Sport-Spiel
- (18) Schiffbau
- (6) Steine und Erden
- (39) Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen
- (21) EBM-Warenindustrie, Stahlverformung
- (4) Bergbau
- (38) Eisenbahnen
- (9) NE-Metall und Gießereien
- (32) Textilindustrie
- (34) Nahrungs- und Genußmittelindustrien
- (12) Holzbearbeitung
- (1) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei
- (14) Gummi- und Asbestverarbeitung
- (7) Eisen- und Stahl (einschl. Ziehereien und Kaltwalzwerke)
- (13) Holzschliff-, Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung.

82. Selbstverständlich ist diese Klassifizierung der Branchen — wie jeder Versuch sachlicher Gruppierung — mit einem gewissen Maß an Willkür behaftet, wobei insbesondere die „Grenzfälle“ zu Einwendungen Anlaß geben können. Bei den 12 in Feld I nachgewiesenen wachstumsstärksten Bereichen handelt es sich — abgesehen von der Glasindustrie — ausnahmslos um Wirtschaftszweige, die keinem oder nur einem geringen Druck seitens ausländischer Wettbewerber ausgesetzt sind. Für den Staat, die Wohnungsvermietung, die privaten Organisationen und die Nachrichtenübermittlung (Bundespost) ist dies offensichtlich. Aber auch die Kreditinstitute und Versicherungen, das Baugewerbe sowie der „sonstige“ Dienstleistungssektor (z. B. freie Berufe) haben so große örtliche und nationale Präferenzen, daß sie im Wege des Parallelverhaltens ohne Mühe Lohnkostensteigerungen überwälzen können. Das gleiche Argument trifft — wenn auch abgeschwächt — für die Druckereien, die Papierverarbeitung und Holzverarbeitung zu. Zu den Branchen mit relativ schwacher Marktstellung (Feld IV) zählen insbesondere solche,

die standardisierte, preiseempfindliche Massenprodukte herstellen und die deshalb einer scharfen Preiskonkurrenz u. a. seitens des Auslandes ausgesetzt sind (z. B. Eisen- und Stahlindustrie, NE-Metallgießereien, Papiererzeugung, Gummi und Asbest, Holzbearbeitung, Textilindustrie, Nahrungs- und Genußmittelindustrie). Daneben sind Branchen wie die Landwirtschaft, die Eisenbahnen und der Bergbau wegen starker Substitutionskonkurrenz oder einer geringen Einkommenselastizität relativ entwicklungsschwach. Hinsichtlich ihrer Marktposition nehmen die Branchen in Feld II und III eine Zwischenstellung ein, wobei auch für sie die Feststellung gilt, daß ihre Preiserhöhungsspielräume um so niedriger sind, je homogener und standardisierter ihre Produktion. Als Beispiel sei die Schuhindustrie und die Ledererzeugung genannt, die relativ preiseempfindliche Erzeugnisse produzieren und nicht zuletzt als Folge sehr starker Preiserhöhungen hohe Anteilsverluste an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – zugunsten ausländischer Wettbewerber – hinnehmen mußten. Der Maschinenbau liegt auf der Grenze zwischen Feld III und I. Er ist ein Beispiel für eine Industriebranche mit relativ starker Marktposition. Er hatte in der Vergangenheit nur eine verhältnismäßig schwache reale Produktivitätssteigerung, konnte diesen durch seine spezielle Produktionstechnik (überwiegend Einzelfertigung) bedingten Nachteil aber auf dem Wege hoher Preissteigerungen nahezu voll ausgleichen.

83. Somit wird deutlich, daß nur solche Branchen und Sektoren auf lange Sicht starke Verteuerungen bei den Lohnkosten über Preiserhöhungen wieder hereinholen können, die entweder

- wegen der Art ihrer Produktion für die Auslandskonkurrenz nicht oder kaum zu überwindende Standortpräferenzen besitzen;
- oder wegen international überlegener Technologie und Qualität ihrer Erzeugnisse gegenüber der ausländischen Konkurrenz sachliche und persönliche Präferenzen haben.

Daneben sind noch solche Branchen als relativ wettbewerbsstark zu bezeichnen, die zwar preiseempfindliche Erzeugnisse herstellen, aber dank hoch effizienter Produktionstechniken Lohnkostensteigerungen durch Produktivitätsfortschritte auffangen können (Feld II).

84. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zur relativen Marktposition der verschiedenen Wirtschaftszweige wird die These verständlich, daß die Ausländerbeschäftigung sich vor allem zugunsten solcher Bereiche ausgewirkt hat, die einem relativ scharfen internationalen Preiswettbewerb ausgesetzt sind und die im internationalen Vergleich keine nennenswerten Produktivitätsvorteile haben.

Hierfür spricht, daß der Anteil ausländischer Arbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigung in solchen Branchen überdurchschnittlich hoch ist, deren Zuwachsrate des nominalen BIP zwischen 1961 und 1972 unterdurchschnittlich war. Diese Aussage ist für 32 von 43 Wirtschaftszweigen zutreffend (Schaubild 14). Unter den 11 Branchen, die in dieser Hinsicht eine abweichende Be-

ziehung aufweisen, befinden sich die Landwirtschaft, die Eisenbahnen, die Bauwirtschaft, die Wohnungsvermietung und die Kunststoffverarbeitung; dies sind Bereiche mit vergleichsweise außergewöhnlichen Produktions- und Beschäftigungsverhältnissen, bei denen eine „Abweichung von der Regel“ durchaus plausibel ist. Die These vom negativen Zusammenhang zwischen Wachstumsstärke und Ausländeranteil wurde bereits im Zusammenhang mit der Erklärung der relativen Position der Wirtschaftszweige auf dem Markt für inländische Arbeitnehmer indirekt nachgewiesen.

85. Sind es vor allem jene im Wettbewerb um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage verhältnismäßig schlecht abschneidenden Wirtschaftszweige, die in hohem Maße auf die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer angewiesen sind, so kann angenommen werden, daß bei den im Export sehr starken Branchen verhältnismäßig wenig Ausländer tätig sind. Für diese Vermutung spricht die Tatsache, daß in der Industrie weder zwischen dem Niveau noch der Veränderung des Exportanteils einerseits und dem Niveau bzw. der Veränderung des Ausländeranteils andererseits ein Zusammenhang festzustellen ist, im Gegenteil: nicht Branchen, die in den letzten Jahren (1961 - 1972) verstärkt ausländische Arbeitnehmer eingesetzt haben, hatten die größten Exportzuwächse zu verzeichnen, vielmehr konnten diejenigen Branchen ihre Exportquote am meisten steigern, die am ehesten in der Lage waren, deutsche Arbeitskräfte an sich zu binden¹⁹.

86. Die ausländischen Arbeitnehmer werden mithin nicht – wie vielleicht zu vermuten ist – unmittelbar zur Steigerung des Exports eingesetzt, vielmehr dienen sie zur Substitution der deutschen Arbeitskräfte in weniger attraktiven Tätigkeiten und dies (mit Ausnahme des Straßenfahrzeugbaus) vorwiegend in nicht exportstarken Industriezweigen.

Ausländerbeschäftigung und Exportwachstum bzw. -überschuß hängen also auf Branchenebene nicht direkt sondern indirekt zusammen. Durch den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte in wachstumsschwache Branchen werden die von den exportstarken Industrien angeworbenen einheimischen Arbeitskräfte ersetzt.

87. Aufgrund des empirischen Befunds kann – gleichsam in Einklang mit den idealtypischen Vorstellungen der ökonomischen Theorie – nachgewiesen werden, daß die ausländischen Arbeitskräfte den intersektoralen Selektionsprozeß zugunsten der Wirtschaftszweige mit schwacher Marktposition beeinflussen und den Strukturwandel zunächst unnötig machen. Per se ist diese Strukturkonstanz volkswirtschaftlich weder positiv noch negativ zu beurteilen. Abgesehen von den bereits dargestellten qualitativen Aspekten der vornehmlich von Ausländern verrichteten Tätigkeiten und Funktionen und den sich hieraus für die inländischen Arbeitnehmer ergebenden zusätzlichen

¹⁹ Die Rangkorrelation zwischen der Veränderung der Exportquote und dem Inländerkoeffizienten ist mit $R = 0,63$ bei 27 Beobachtungen zu 99 vH gegen Null abgesichert.

Möglichkeiten, zu relativ hohen Löhnen attraktive Beschäftigungen zu finden, spricht eine weitere Überlegung gegen eine undifferenzierte negative Bewertung des strukturkonservierenden Einflusses der Ausländerbeschäftigung. Durch die Heranziehung von Ausländern wurden zwar Strukturänderungen innerhalb des privatwirtschaftlich organisierten Teils der Wirtschaft verhindert, andererseits aber erhebliche Verschiebungen zwischen privatem und öffentlichem Sektor begünstigt. Es stellt sich deshalb die Frage, wie Strukturänderungen dieser Art zu beurteilen sind, wie die Rolle der Staatstätigkeit im Rahmen der Strukturbildung, bei der Verwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen einzuschätzen ist.

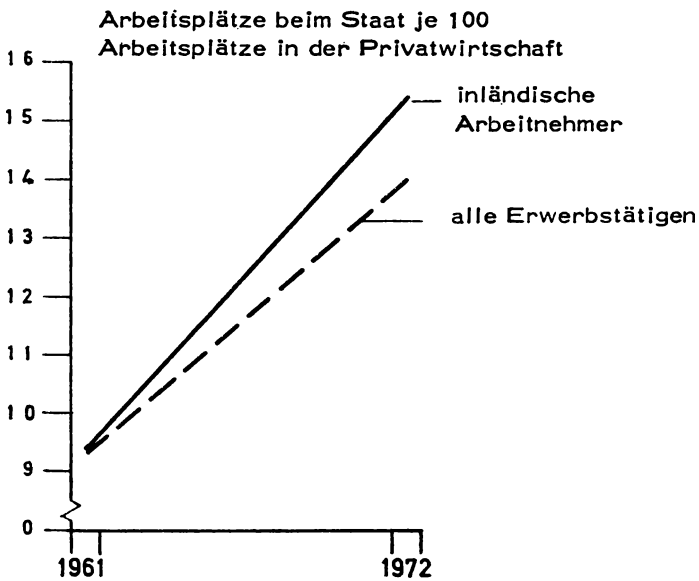
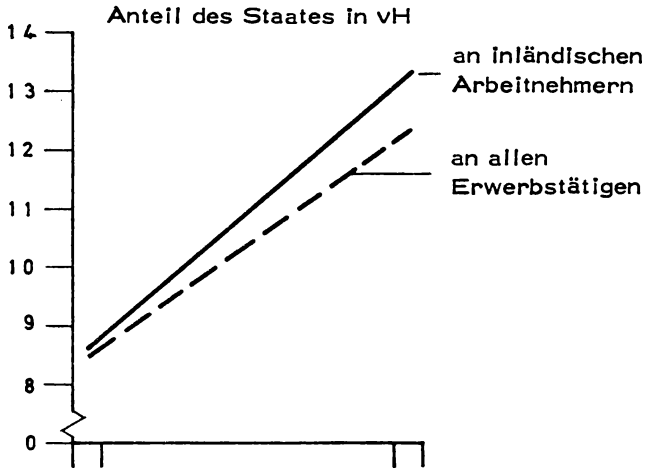
88. Auszugehen ist dabei von der Beobachtung, daß der Staatssektor in den vergangenen Jahren (1961 - 1972) rund eine Million deutscher Arbeitskräfte von der gewerblichen Wirtschaft abgezogen hat, und die hier frei gewordenen Arbeitsplätze im wesentlichen durch Ausländer besetzt worden sind. Bei prinzipiell positiver Wertung jeglichen Strukturwandels müßte unterstellt werden, eine Tätigkeit im staatlichen Bereich sei die effizientere Alternative der Ressourcenverwendung, eine Beschleunigung des Strukturwandels zugunsten der Produktion dieses Bereichs und zulasten der schwächeren gewerblichen Sektoren mithin volkswirtschaftlich sinnvoll. Die hiermit angesprochene Problematik betrifft offenbar die volkswirtschaftliche Beurteilung der durch Hoheitsakt des Staates festgesetzten relativen Produktivität der Staatsbediensteten bei der Bestimmung der optimalen Allokation der Ressourcen, oder anders ausgedrückt: wie autonom ist der Staat bei der Anwerbung von Arbeitskräften für seine Bedürfnisse.

89. Es würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen, diese schwierige Frage ausführlich und zweifelsfrei zu behandeln. Die folgenden Überlegungen sollen deshalb nur auf einige Gesichtspunkte aufmerksam machen, die insbesondere im Zusammenhang mit der Problematik: Ausländerbeschäftigung und Staatsaktivität zu beachten sind. Geht man davon aus, daß zwischen Umfang und Intensität staatlicher Aufgabenerfüllung einerseits sowie Niveau und Entwicklung privatwirtschaftlicher Aktivität andererseits eine gewisse Komplementarität besteht, so ist die absolute Größe des Staatssektors — gemessen an der Zahl seiner Beschäftigten — nicht unabhängig von der Zahl der in der Privatwirtschaft tätigen Ausländer zu betrachten. Eine Begrenzung oder Verminderung der Zahl der Ausländer würde vermutlich eine Begrenzung oder Verminderung der im Staatsdienst Tätigen notwendig oder möglich machen; notwendig, soweit Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes aus dem von Ausländern erarbeiteten Produkt finanziert werden; möglich, soweit Staatsbedienstete direkt oder indirekt besondere, aus der Ausländerbeschäftigung resultierende Aufgaben wahrnehmen. Diese Folgerung gilt nur unter der Voraussetzung einer konstanten Relation zwischen Beschäftigten im öffentlichen und privaten Sektor (Schaubild 15). Ein Teil der gegenwärtig im Staatsdienst stehenden Personen wird praktisch durch die Produktionsleistung der ausländischen Arbeitnehmer finanziert. Bei Verzicht

ANTEIL DES STAATES AM ARBEITSKRÄFTEPOTENTIAL

1961 und 1972

Bundesgebiet



auf den Einsatz von Gastarbeitern müßte der zu ihnen komplementäre Teil der Arbeitnehmer der öffentlichen Hand

- entweder zum gewerblichen Sektor zurückkehren,
- oder sich mit geringeren Lohnsteigerungen als in der Privatwirtschaft begnügen;

es sei denn,

- der Staat würde seinen Anteil am Sozialprodukt heraufsetzen
- oder seine Investitionsaufwendungen und Übertragungsleistungen zugunsten der Personalaufwendungen einschränken.

90. Diese Implikationen könnten vermieden werden, wenn es der Privatwirtschaft gelingen würde, insbesondere die bis dahin von Ausländern ausgeübten Tätigkeiten durch Mechanisierung und Automatisierung zu substituieren, was die Einführung grundlegend neuer Technologien in vielen Branchen voraussetzen würde. Doch gleichgültig, ob und wann die in dieser Hinsicht bestehenden Schwierigkeiten und Grenzen überwunden werden, in jedem Fall wirkt die Hinwendung eines steigenden Teils des inländischen Arbeitskräftepotentials zum Staatsdienst auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung bremsend, weil auf diese Weise Tätigkeiten mit hoher realer Produktivitätssteigerung gegen solche mit schwacher Produktivitätssteigerung eingetauscht werden. Dieser negative Struktureffekt wird durch die Ausländerbeschäftigung — freilich nur geringfügig — abgeschwächt, da die ausländischen Arbeitnehmer vornehmlich die von Inländern aufgegebenen hochproduktiven Arbeitsplätze in der gewerblichen Wirtschaft einnehmen.

3. Der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Preisstrukturen

91. Die vorhergehenden Ausführungen haben gezeigt, daß durchweg jene Wirtschaftszweige ihren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Einkommen steigern, die einem geringen Preiswettbewerb insbesondere seitens des Auslands ausgesetzt sind. Ihre Stärke auf den Produktmärkten versetzt sie noch am ehesten in die Lage, ihren Arbeitskräftebedarf vornehmlich mit Inländern abzudecken und nur zu einem verhältnismäßig geringen Teil ausländische Arbeitnehmer heranzuziehen. Umgekehrt sind vor allem Branchen mit scharfem internationalen Wettbewerb auf ausländische Arbeiter angewiesen, insbesondere dann, wenn sie keine Produktivitätsvorteile gegenüber den ausländischen Wettbewerbern haben. Der konservierende Einfluß, der seitens der Ausländerbeschäftigung auf die Produktionsstrukturen ausgeht, wird zu einem erheblichen Teil auf dem Wege der Konservierung bzw. Anpassungsverzögerung bei den Preisstrukturen wirksam. Diese Interdependenz ist zur Erklärung der empirischen Beobachtung heranzuziehen, daß der Anteil der Ausländer nicht nur bei den Branchen mit sinkendem Anteil an der Gesamt-

nachfrage, sondern auch bei Branchen mit unterdurchschnittlich hohen Preissteigerungsraten im allgemeinen höher ist als bei Branchen mit steigendem Nachfrageanteil und steigenden relativen Preisen. Der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die relativen Preise wird aus Schaubild 16 ersichtlich. Er ist zwar nicht sehr eindeutig, immerhin aber doch stark genug²⁰, um beachtet zu werden.

92. Die naheliegende Frage nach den Veränderungen in der relativen Preisstruktur als Folge von Beschränkungen in der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer ist selbstverständlich kaum zu beantworten, weil hierzu die Abschätzung und Gewichtung zahlreicher Faktoren (relative Produktivität, relativer Auslandwettbewerb, relative Preiselastizität der Nachfrage) notwendig wären, was angesichts der Komplexität der Wirkungszusammenhänge praktisch nicht möglich ist. Dennoch dürften aufgrund unserer bisherigen Erkenntnisse einige vorsichtige Schlußfolgerungen gezogen werden:

- Branchen mit einem extrem hohen Anteil an ausländischen Arbeitnehmern, die in den vergangenen Jahren einen sinkenden Anteil an der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage und stark sinkende relative Preise hinnehmen mußten, dürften kaum in der Lage sein, ihre relative Preisposition im Vergleich zu anderen Branchen zu bessern; im Gegenteil, ihre relative Preisposition dürfte sich sogar noch verschlechtern. Zu diesen Branchen dürften u. a. gehören:
 - (9) NE-Metallindustrie- und Gießereien
 - (14) Gummi- und Asbestverarbeitung
 - (12) Holzbearbeitung
 - (32) Textilindustrie
 - (21) EBM-Waren und Stahlverformung
 - (8) Eisen-, Stahl- und Tempergießereien.
- Branchen, die in der Vergangenheit ihre relativen Preise erhöhen und dennoch ihren Anteil an der Gesamtnachfrage halten konnten, werden – selbst wenn sie mit relativ vielen Ausländern arbeiten – eine Einschränkung bei der Ausländerbeschäftigung verhältnismäßig gut verkraften.

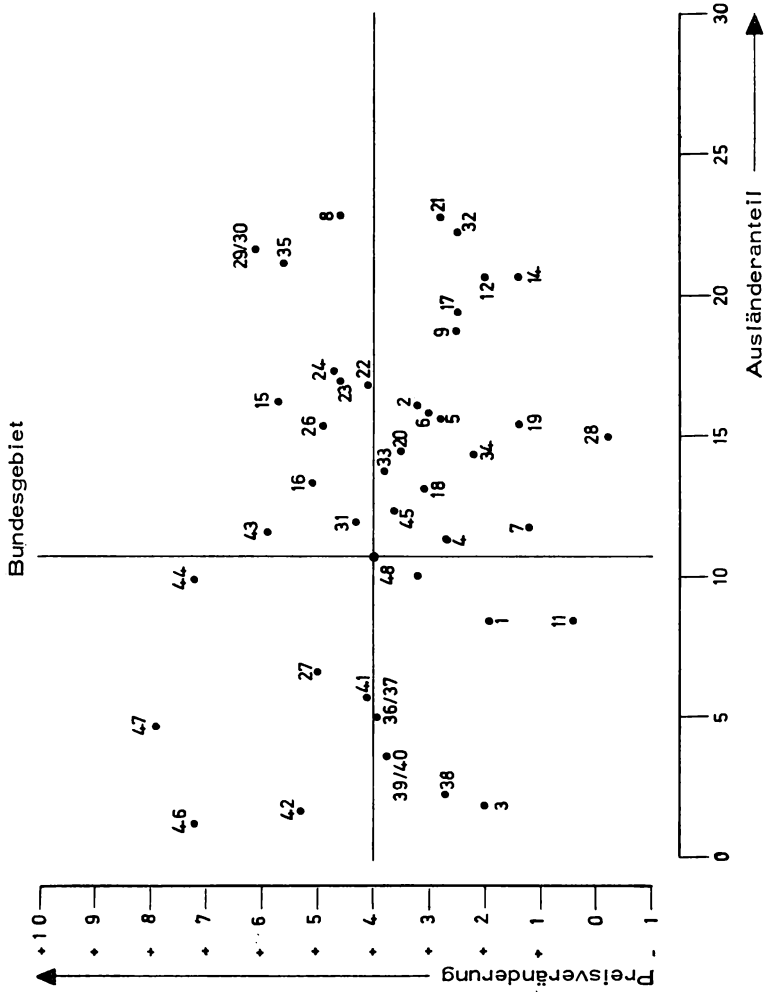
Zu ihnen gehören u. a.

- (15) Stahl- und Leichtmetallbau
- (16) Maschinenbau
- (35) Baugewerbe
- (26) Papier- und Pappeverarbeitung
- (23) Glasindustrie
- (43) Wohnungsvermietung.

²⁰ Bei 46 Beobachtungen ergibt sich ein R von 0,33, womit eine Absicherung von 95 vH gegen die Nullhypothese gewährleistet ist.

AUSLÄNDERANTEIL¹ UND PREISVERÄNDERUNG² IN DEN WIRTSCHAFTSZWEIGEN

in vH



1) 1972. - 2) Deflator des BIP-Beitrages 1961 bis 1972.

Diese Aufzählung deutet bereits an, daß sich vor allem Branchen mit starken örtlichen und nationalen Präferenzen im Prozeß der Bildung von Preisstrukturen durchsetzen dürften, während Wirtschaftszweige mit international standardisierter Produktion eher mit einer Verschlechterung ihrer relativen Preisposition zu rechnen haben.

93. Gerade im Hinblick auf die häufig vertretene Ansicht, daß bei einer Verminderung der Zahl der Ausländer die Kapitalintensität der Arbeitsplätze der inländischen Arbeitnehmer stärker gesteigert und auf diese Weise eine Beschleunigung des Produktivitätswachstums erreicht werden könnte, sind die vorherigen Überlegungen von Bedeutung. Es ist nämlich nicht von der Hand zu weisen, daß im Falle einer Begrenzung der Ausländerbeschäftigung der Stahl- und Leichtmetallbau, das Baugewerbe, der Maschinenbau und vermutlich auch der Investitionsgüterbereich der Elektrotechnik ihre relativen Preise stärker als bisher anheben werden, so daß der reale Gegenwert der – gegebenen – Investitionsquote absinkt und die erwartete zusätzliche Kapitalintensivierung real nicht eintritt. Dieser Gesichtspunkt kann selbstverständlich nicht zahlenmäßig belegt werden. Er sollte aber nicht übersehen werden.

4. Der Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Raumstrukturen

94. Die strukturkonservierende, Anpassungsprozesse verzögernde Wirkung der Ausländerbeschäftigung, die im bisherigen Verlauf der Untersuchung hinsichtlich verschiedener Aspekte nachgewiesen werden konnte, scheint auch das wesentliche Merkmal der räumlichen Entwicklung zu sein. Wo immer das regionale Angebot an Arbeitskräften qualitativ oder quantitativ zur Abdeckung des regionalen Bedarfs an Arbeitskräften nicht ausreichte, bot sich der Rückgriff auf das ungenutzte und mobile Potential der ausländischen Arbeitsmärkte als in den meisten Fällen naheliegender Ausweg zur Lösung von Beschäftigungsproblemen an. Naheliegend war dieses Verfahren, weil die Alternative – Verlagerung von Produktionsstätten in andere inländische Regionen mit weniger angespannter Arbeitsmarktlage – meistens aus betriebswirtschaftlicher Sicht mit relativ hohen Kosten verbunden wäre. Unter diesen Umständen ist anscheinend durch die Heranführung von Arbeitskräften aus dem Ausland der regionale Beschäftigungsausgleich zwischen verschiedenen Regionen des Bundesgebiets, wenn nicht verhindert, so doch erschwert worden. Diese naheliegende Vermutung würde jedoch übersehen, daß die Verlagerung von Betriebsstätten nicht die einzige Möglichkeit zur Lösung von regionalen Arbeitsmarktungleichgewichten darstellt. Immerhin kann nicht von der Hand gewiesen werden, daß im Falle eines geschlossenen Arbeitsmarkts der Nachfragesog seitens der wirtschaftlich starken Regionen auf die wirtschaftlich schwachen Regionen sehr viel intensiver hätte sein können und zu einer stärkeren regionalen Ballung des inländischen Arbeitskräftepotentials geführt hätte. Insofern ist die Folgerung nicht zwingend, durch

die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer sei die Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten in den großen Verdichtungsräumen gefördert worden.

95. Angesichts der relativ ungleichen Verteilung der ausländischen Arbeitnehmer zwischen den verschiedenen wirtschaftsstrukturellen Raumtypen – höhere Ausländerquoten in den Ballungsgebieten und niedrigere Ausländerquote in den ländlichen sowie schwach strukturierten Regionen – mag dieser Zweifel befremdlich erscheinen. In der Tat, mehr als die Hälfte aller ausländischen Arbeitskräfte sind in den Ballungsräumen tätig, obwohl diese nur einen Anteil von 40 vH an allen (abhängigen) Beschäftigten der Bundesrepublik haben. Dem überproportionalen Anteil der Ausländer in den Ballungsräumen entspricht ein unterproportionaler Anteil in allen übrigen Raumtypen (Tabelle 8). Zur Beurteilung dieser Fakten ist die Frage zu untersuchen, ob infolge der Möglichkeit der Ausländerbeschäftigung eine sich in den Anteilen der Räume an den inländischen Arbeitnehmern abzeichnende Verlagerung von wirtschaftlicher Aktivität aus den stark verdichteten Regionen in schwach strukturierte Räume gebremst worden ist. Es geht also um das Problem der Beschreibung von räumlichen Strukturprozessen bei alternativer Arbeitsmarktsituation.

Tabelle 8: Verteilung der beschäftigten Arbeitnehmer nach Wirtschaftsstrukturräumen 1972, in vH (Bundesgebiet)

	Ausländer	Inländer	Insgesamt
Ballungsgebiete	52,5	39,7	41,1
Stark verdichtete Bezirke	12,6	13,4	13,3
Gewerblich durchsetzte Bezirke	30,3	36,2	35,5
Gewerblich schwach strukturierte Bezirke	4,6	10,7	10,1
Bundesgebiet	100,0	100,0	100,0

Eigene Berechnung und Schätzung nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA); s. a. Ausländische Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1972/73. Hrsg. von der BA Nürnberg 1974, S. 25. – Die von der BA errechneten Strukturen wurden auf Jahresdurchschnittszahlen umgerechnet gemäß Statistischem Bundesamt, Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung, Ausgabe 1972, S. 28 ff. – Zur Abgrenzung der Wirtschaftsstrukturräume siehe: Ausländische Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1969. Hrsg. von der BA Nürnberg 1970, S. 10, Fußnote 1.

96. Im allgemeinen ist der Ausländeranteil in jenen Arbeitsamtsbezirken am niedrigsten, die eine relativ hohe Arbeitslosenquote haben, und er ist am höchsten in Bezirken mit relativ geringer Arbeitslosigkeit²¹. Unter Berücksich-

²¹ Diese Feststellung ist statistisch abgesichert und basiert auf Beobachtungen bei 175 Arbeitsamtsbezirken im September 1962; $R = 0,434$
141 Arbeitsamtsbezirken im September 1970; $R = 0,565$.

Entnommen: V. Merx, Ausländerbeschäftigung und Flexibilität des Arbeitsmarktes der Bundesrepublik Deutschland. (Schriften zur Wirtschaftspolitik. Hrsg. vom Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. Untersuchungen Nr. 23.) Köln 1972, S. 86.

tigung der regional unterschiedlichen Erwerbsquoten kann festgestellt werden, daß ausländische Arbeitnehmer vornehmlich in solchen Räumen angeworben worden sind, deren heimisches Arbeitskräftepotential keine nennenswerten Reserven mehr hatte. Die diesbezügliche regionale Entwicklung wurde noch akzentuiert durch einen tendenziell sinkenden Grad der Erwerbsbeteiligung bei der inländischen Bevölkerung, wobei diese Tendenz in Regionen mit bisher überdurchschnittlich hohen Erwerbsquoten – in der Regel Ballungsräumen – besonders stark ausgeprägt war.

Nicht minder bedeutsam dürfte in diesem Zusammenhang der Umstand gewesen sein, daß im Gegensatz zu den Ballungsräumen die wirtschaftlich schwächeren Regionen über ein erhebliches Potential an bisher selbständig oder als mithelfende Familienangehörige Tätigen verfügten, die in abhängige Beschäftigungen strebten. All diese Gründe haben dazu geführt, daß die Zahl der Arbeitnehmer je 1000 Einwohner in den wirtschaftlich schwach strukturierten Gebieten während der 60er Jahre noch gestiegen ist, gleichzeitig aber in den Verdichtungsräumen ein Rückgang in der Beschäftigungsintensität zu verzeichnen war²² – trotz des erheblichen Zustroms an ausländischen Arbeitnehmern.

97. Die demographisch, verhaltensmäßig und institutionell bedingten Änderungen in der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung führten insofern in den Ballungsräumen und stark verdichteten Bezirken zu einer absoluten Verminderung des bis dahin verfügbaren und genutzten Potentials an inländischen Arbeitnehmern, während in den schwächer strukturierten Räumen lediglich der Überhang an ungenutztem Potential reduziert wurde: Einschränkung des heimischen Arbeitskräftepotentials hier, und nach wie vor ungenutztes Potential dort.

98. Diese räumlichen Unterschiede in der Arbeitsmarktsituation spiegeln sich in der Veränderung der Zahl der inländischen und ausländischen Beschäftigten wider (Tabelle 9):

- In den Ballungsräumen²³ verringerte sich zwischen 1961 und 1972 die Zahl der inländischen Arbeitnehmer um 650 000 (– 7,5 vH). Arbeitsplätze, die noch zu Beginn der 60er Jahre mit einheimischen Arbeitskräften besetzt worden waren, konnten 10 Jahre später nicht mehr aus dem örtlichen Arbeitsmarkt versorgt werden.
- In den stark verdichteten Bezirken konnte der inländische Arbeitskräftebestand des Jahres 1961 im Jahre 1972 noch annähernd gehalten werden, allerdings hatte der regionale Arbeitsmarkt kaum mehr Expansionsreserven.
- Grundlegend unterschiedlich hingegen waren die Wachstumsbedingungen in den gewerblich durchsetzten Bezirken, deren Arbeitskräftepoten-

²² Vgl. Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung. (Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3693.) Bonn 1974, S. 49 ff.

²³ Die nachfolgend aufgeführten Raumeinheiten werden im Anhang näher charakterisiert.

Tabelle 9: Ausländische und inländische Arbeitnehmer nach Wirtschaftsstrukturräumen 1961 und 1972 (Bundesgebiet)

	1961						1972						Veränderung 1972 zu 1961					
	Ausländer			Insgesamt			Ausländer			Insgesamt			Ausländer			Insgesamt		
	in 1000		in vH	in 1000		in vH	in 1000		in vH	in 1000		in vH	in 1000		in vH	in 1000		in vH
	in	in		in	in		in	in		in	in		in	in		in	in	
Ballungsgebiete	281	55,5	8633	42,7	8914	43,0	1199	52,5	7983	39,7	9182	41,1	918	326,7	-650	-7,5	+268	+3,0
stark verdichtete Bezirke	64	12,6	2734	13,5	2798	13,5	288	12,6	2683	13,4	2971	13,3	224	350,0	-51	-1,9	+173	+6,2
gewerblich durchsetzte Bezirke	141	27,7	6555	32,4	6696	32,3	692	30,3	7239	36,2	7931	35,5	551	390,8	+684	+10,4	+1235	+18,4
gewerblich schwach strukturierte Gebiete	21	4,2	2301	11,4	2322	11,2	105	4,6	2151	10,7	2256	10,1	84	400,0	-150	-6,5	-66	-2,8
Bundesgebiet	507	100,0	20223	100,0	20730	100,0	2284	100,0	20056	100,0	22340	100,0	+1777	350,0	+167	-0,8	+1610	+7,8

Eigene Berechnungen und Schätzungen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit. — Für 1972: Ausländische Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1972/73. Hrsg. von der BA, Nürnberg 1974, S. 25. — Die von der BA errechneten Strukturdaten wurden auf Jahresdurchschnittszahlen umgerechnet gemäß Statistischem Bundesamt, Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung, Ausgabe 1972, S. 28 ff. — Zur Abgrenzung der Wirtschaftsstrukturräume siehe: Ausländische Arbeitnehmer, Erfahrungsbericht 1969, S. 10, Fußn. 1.

tial bislang nur in mittlerem Maße industriell genutzt worden war und die noch über ein erhebliches Potential an Selbständigen und Kleingewerbetreibenden sowie an nicht im Erwerbsleben stehenden Frauen verfügten. Sie boten noch einen erheblichen Expansionspielraum für dort ansässige Industrien und für ansiedlungswillige Betriebe. Unter den hier unterschiedenen Regionen sind diese Gebiete die einzigen, deren Zahl an inländischen Arbeitnehmern gesteigert wurde (+ 10,4).

- In den gewerblich schwach strukturierten und dünn besiedelten Gebieten, gekennzeichnet von ländlichen und kleinstädtischen Strukturen, verminderte sich die Zahl der inländischen Arbeitnehmer (– 6,5), wobei Abwanderungen eine Rolle gespielt haben dürften. Das hier verfügbare Expansionspotential konnte offenbar wegen der zu großen räumlichen Streuung nicht im wünschenswerten Ausmaß industriell oder handwerklich genutzt werden, zumal die gewerbliche Basis dieser Regionen zu schwach war, um das heimische Arbeitskräftepotential zu binden.

99. Diese kurzen Bemerkungen zur Arbeitsmarktsituation in den verschiedenen Wirtschaftsstrukturräumen sind zum Verständnis und zur Beurteilung der unterschiedlichen regionalen Entwicklung der Ausländerbeschäftigung unerlässlich. Wie bereits erwähnt, sind mehr als die Hälfte aller ausländischen Arbeitnehmer in Ballungsgebieten tätig und damit dort verhältnismäßig stark konzentriert. Angesichts der rückläufigen Entwicklung des heimischen Arbeitskräftepotentials in diesen Räumen kam den Ausländern im wesentlichen eine kompensatorische Funktion zu: 70 vH aller in Ballungsgebieten tätigen ausländischen Arbeitnehmer sind auf Arbeitsplätzen eingesetzt, die bereits 1961 bestanden haben, aber im Laufe der Jahre nicht mehr mit Inländern besetzt werden konnten. Die Ausländer dienten insoweit der Aufrechterhaltung und Nutzung des bestehenden Arbeitsplatzvolumens. Lediglich für 30 vH der Ausländer in Ballungsräumen sind zwischen 1961 und 1972 neue Arbeitsplätze eingerichtet worden (+ 3,0 vH).

100. In den stark verdichteten Bezirken, in denen das heimische Arbeitskräftevolumen praktisch stagniert, konnte die Wirtschaft ausschließlich im Maße der Zuführung ausländischer Arbeitnehmer extensiv wachsen. Diese, vorwiegend von mittleren Großstädten (200 000 Einwohner) geprägten Regionen, haben mithin ihre gewerbliche und industrielle Basis im Vergleich zu den ersten 60er Jahren hauptsächlich mit Hilfe der ausländischen Arbeitnehmer ausgebaut.

101. Sämtliche regionalen Umstrukturierungen im Arbeitskräftepotential der Bundesrepublik haben sich zugunsten der gewerblich durchsetzten Bezirke vollzogen. Diese Regionen verfügen heute über mehr als 1,2 Mill. zusätzliche Arbeitsplätze – verglichen mit dem Stand von 1961 (+ 18,4) –, wobei nahezu jeder zweite (45 vH) neue Arbeitsplatz mit einem Ausländer besetzt wurde. Die relativ starke Umschichtung von Arbeitsplätzen zu diesen mittelstädtischen, nur wenig industrialisierten Bezirken ist nicht zuletzt durch Ergänzung

des verfügbaren heimischen Arbeitskräftepotentials mit Ausländern möglich gewesen. Von dem gesamten Zuwachs der Zahl der Arbeitnehmer im Bundesgebiet um 1,6 Mill. konnten diese gewerblich durchsetzten Bezirke allein drei Viertel an sich binden.

102. In den gewerblich schwach strukturierten, meistens ländlichen Räumen, ist der Rückgang bei den inländischen Arbeitnehmern zur Hälfte durch Zuwanderung von Ausländern kompensiert worden. Wie immer diese Kompensation gedeutet werden mag, nicht von der Hand zu weisen ist die Vermutung, daß eine Reihe der dort bestehenden Arbeitsplätze nur dank der Rückgriffsmöglichkeit auf Ausländer erhalten werden konnte.

103. Die vorgehend beschriebene Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte unter dem Einfluß der Veränderung des heimischen Arbeitskräftepotentials und der kompensatorischen Rolle der Ausländerbeschäftigung zeigt deutlich, daß die regionale Umstrukturierung in der wirtschaftlichen Aktivität im vergangenen Jahrzehnt zugunsten der gewerblich durchsetzten Räume und vornehmlich zu Lasten der Ballungsgebiete verlaufen ist. Diese unter dem Gesichtswinkel einer gleichmäßigen Verteilung der volkswirtschaftlichen Produktion im Raum gewiß positiv zu beurteilende Entwicklung ist — soweit die begünstigten Gebiete mit Hilfe von Ausländern expandierten — durch die Ausländerbeschäftigung gefördert worden.

104. Die Frage nach der Beurteilung der Ausländerbeschäftigung unter regionalwirtschaftlicher Sicht spitzt sich deshalb auf die Wertung der Rolle der Ausländer in der Wirtschaft der großstädtischen Gebiete zu. Wie bereits dargelegt, haben etwa 70 vH der zwischen 1961 und 1972 in die Ballungsgebiete eingewanderten Ausländer solche Arbeitsplätze eingenommen, die von Inländern aufgegeben worden sind und für deren Besetzung das regionale Arbeitskräftepotential nicht mehr ausreichte. Insofern haben die Ausländer die weitere Nutzung eines Teils der bisher bestehenden Arbeitsplätze mit den herkömmlichen Produktionstechniken erleichtert. Im vorliegenden Zusammenhang ist das früher bereits behandelte Problem des Einflusses der ausländischen Arbeitnehmer auf mögliche Änderungen der Produktionsverfahren nicht zu erörtern. Vielmehr ist zu untersuchen, ob die Verlagerung von Betriebsstätten aus den Ballungsgebieten durch die Ausländerbeschäftigung behindert worden ist.

In einer formalen Betrachtung könnte diese Frage durchaus bejaht werden, wenn den Betrieben nicht zugleich die Möglichkeit offengestanden hätte, für die aus der jeweiligen Region heraus nicht mehr zu besetzenden Arbeitsplätze Arbeitskräfte aus anderen inländischen Regionen anzuwerben. Deshalb ist zumindest nicht auszuschließen, daß durch die Ausländerbeschäftigung die Sogwirkung der Ballungsgebiete auf die umliegenden und entfernteren Regionen gedämpft oder gar neutralisiert wurde.

105. Diese Überlegung wäre vermutlich zurückzuweisen, wenn die Ausländer in den Ballungsräumen vorwiegend zur Erweiterung oder Neueinrichtung von

Arbeitsstätten herangezogen worden wären. In diesen Fällen wäre in der Tat zu fragen gewesen, ob die Chance der bei Entscheidungen dieser Art bestehenden Flexibilität der Unternehmen nicht in regionalwirtschaftlich erwünschtem Sinne hätte genutzt werden können. Tatsächlich war dies nicht die reale Entscheidungssituation der Unternehmen in den Ballungsräumen. Vielmehr ging es in erster Linie um die Besetzung und Ausnutzung eines Teils der von Inländern aufgegebenen Arbeitsplätze.

106. Für die These von der Neutralisierung der Sogwirkung auf andere inländische Regionen spricht die Tatsache, daß von dem bei Verzicht auf Ausländer drohenden Arbeitskräftedefizit nahezu alle Betriebe der Ballungsregionen betroffen gewesen wären und zwar stets mit mehr oder weniger großen marginalen Größenordnungen. Gerade weil es sich in den meisten Fällen um ein partielles, vor allem Betriebsteile mit relativ unattraktiven Arbeitsbedingungen betreffendes Problem handelt, wäre eine Verlagerung ganzer Betriebe in schwach strukturierte Räume in den meisten Fällen die kostspieligere Alternative gewesen. Es ist zu vermuten, daß unter diesen Umständen die Tendenz zur Anwerbung der fehlenden Arbeitskräfte aus anderen Gebieten stärker gewesen wäre als die Neigung zur Auslagerung von Produktionsstätten, ganz abgesehen von der Tatsache, daß eine Reihe von Produktionen örtlich gebunden ist. Die naheliegende Annahme, durch eine Begrenzung der Ausländerbeschäftigung in Ballungsräumen würde der bereits in Gang befindliche Prozeß der allmählichen räumlichen Umstrukturierung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze beschleunigt, ist entgegen dem Anschein des Zahlenbildes eher unrealistisch.

107. Noch wichtiger als die Frage des Einflusses der Ausländerbeschäftigung auf die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität in der Bundesrepublik ist die bereits in anderem Zusammenhang dargestellte qualitative Strukturproblematik, die sich mit besonderer Schärfe in den Ballungsgebieten stellt. Bekanntlich werden die ausländischen Arbeitnehmer vornehmlich mit *Arbeitertätigkeiten* beschäftigt²⁴. In der Regel bedeutet dies, daß in Regionen mit hohen Ausländerquoten die Ausländer einen relativ hohen Anteil an der Arbeiterschaft haben. Dieser Zusammenhang wird von Schaubild 17 veranschaulicht, in dem die beiden Anteile aus dem Jahre 1970 für 68 Stadtregionen eingezeichnet sind. Aus der Art des Funktionszuges kann gefolgert werden, daß zwischen der Zahl der Arbeiter einerseits und der Zahl der Angestellten und Beamten andererseits im Querschnitt aller Stadtregionen ein nahezu festes Verhältnis besteht:

$$\frac{\text{Ausländer}}{\text{Arbeiter}} = c \quad \frac{\text{Ausländer}}{\text{Beschäftigte}}$$

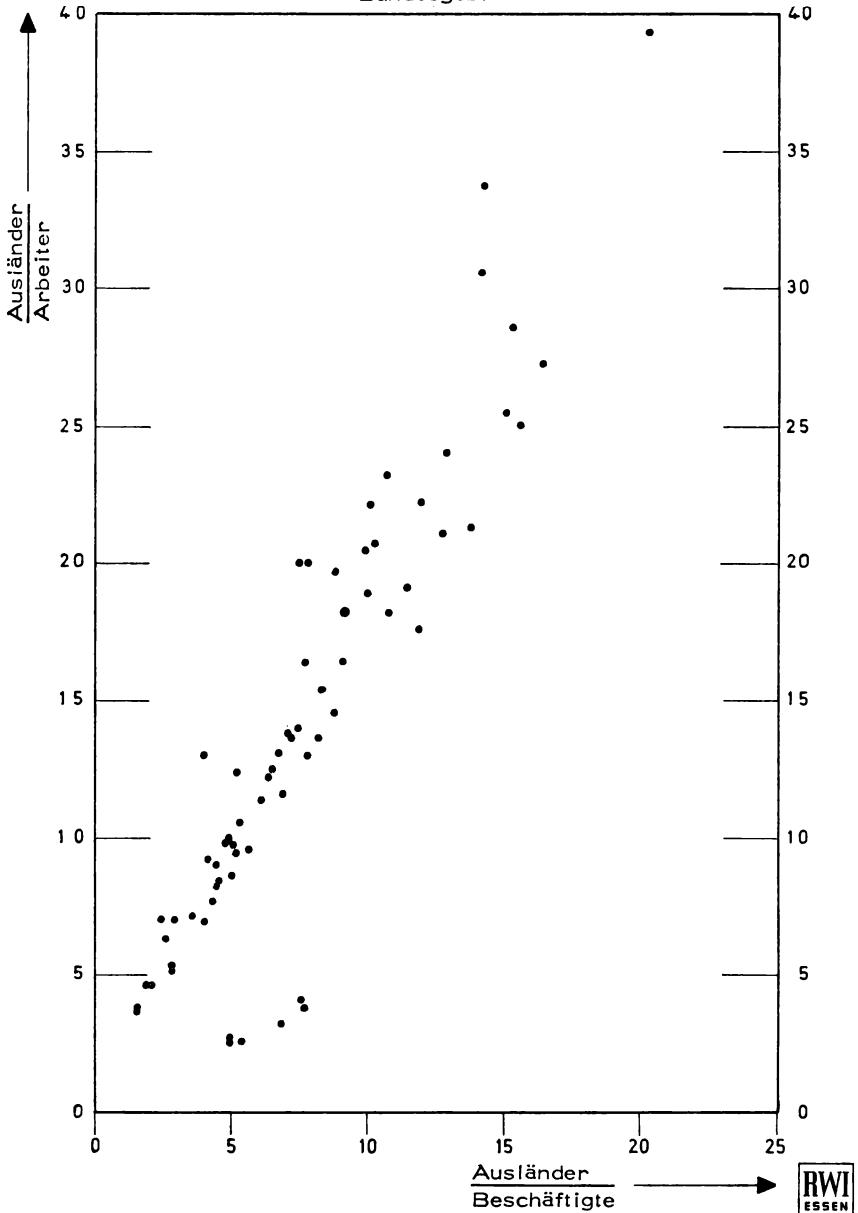
$$\frac{1}{c} = \frac{\text{Arbeiter}}{\text{Beschäftigte}} = \text{konstant.}$$

²⁴ Im Jahre 1972 waren 89 vH der Ausländer als Arbeiter tätig. Vgl. Repräsentativuntersuchung 1972, S. 64.

ZUSAMMENHANG ZWISCHEN DEM ANTEIL DER AUSLÄNDER AN DEN ARBEITERN UND AN DEN BESCHÄFTIGTEN IN 68 STADTREGIONEN

1970; Anteile in vH

Bundesgebiet



Die im Zeitablauf zu beobachtende Tendenz zur Angestelltentätigkeit dürfte sich in allen Regionen mit nahezu unterschiedsloser Gleichmäßigkeit vollziehen, teils aufgrund gleichgerichteter Verschiebungen in der Wirtschaftsstruktur, teils aufgrund ähnlicher Änderungen in den Arbeitsabläufen der Produktion. Für unsere Fragestellung wichtig ist die Feststellung, daß das Arbeiter-Angestellten-Verhältnis nicht beliebig manipulierbar ist, sondern das sein Niveau und seine Entwicklung Ausdruck eines gewissen technologischen Standes und einer bestimmten funktionalen Zuordnung von ökonomischen Aktivitäten ist. Konkret bedeutet dies, daß heute Arbeitertätigkeiten erst bei Vorliegen geeigneter substituierender Technologien in Angestelltenfunktion umgewandelt werden können und zwischen den Arbeitsplätzen der Arbeiter und Angestellten eine gewisse komplementäre Beziehung besteht.

108. Die Problematik der ausländischen Arbeitnehmer in den Ballungsregionen besteht nun gerade darin, daß jene hier ganz einseitig auf Arbeiterfunktionen fixiert sind, die nur schwer und erst ganz allmählich durch Angestelltenfunktionen ersetzt werden können, auf die andererseits mit Rücksicht auf die Funktionsfähigkeit des komplexen Systems der Arbeits- und Funktionsteilung in den Ballungsräumen nicht verzichtet werden kann. In dem Maße wie die Arbeitsplätze der Arbeiter den Arbeitsplätzen der Angestellten und Beamten komplementär zugeordnet sind, stellen die ausländischen Arbeiter die Basis dar für einen Teil der Dienstleistungs- und administrativen Aktivitäten der Ballungsräume. Dies gilt um so mehr, als hier bereits mindestens jeder fünfte Arbeiter ein Ausländer ist (im Jahre 1970), wobei in den Stadtregionen Frankfurt, München und Stuttgart schon im Jahre 1970 zwischen 30 und 40 vH der Arbeiter von ausländischen Arbeitnehmern gestellt wurden. Die Überlegungen werden bestätigt durch die positive Beziehung zwischen dem Anteil des tertiären Sektors an der Gesamtbeschäftigung und dem Anteil der ausländischen Arbeitnehmer an den Arbeitern in den verschiedenen Wirtschaftsstrukturräumen (Tabelle 10 und Schaubild 18).

109. Das Problem der Ausländerbeschäftigung in den Ballungsräumen ist also nicht unabhängig von der speziellen Rolle der Ausländer als Arbeiter in relativ unattraktiven Tätigkeiten und der von ihnen wahrgenommenen wichtigen Funktionen zu sehen. Es ist offensichtlich, daß in dem Maße, wie Ausländer für diese Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen, Inländer möglicherweise aus Angestelltenpositionen in Arbeiterpositionen umgesetzt werden müßten, sofern es nicht gelingt oder nicht genügend Zeit besteht, neue, die Arbeitertätigkeiten substituierende Technologien zu entwickeln. Insofern ist die Frage nach den Möglichkeiten der Begrenzung oder Rückführung der Ausländerbeschäftigung für die Ballungsräume nur dann positiv zu beantworten, wenn zugleich gezeigt wird, in welcher Weise die bislang von ihnen ausgeübten Tätigkeiten ausgeführt werden könnten.

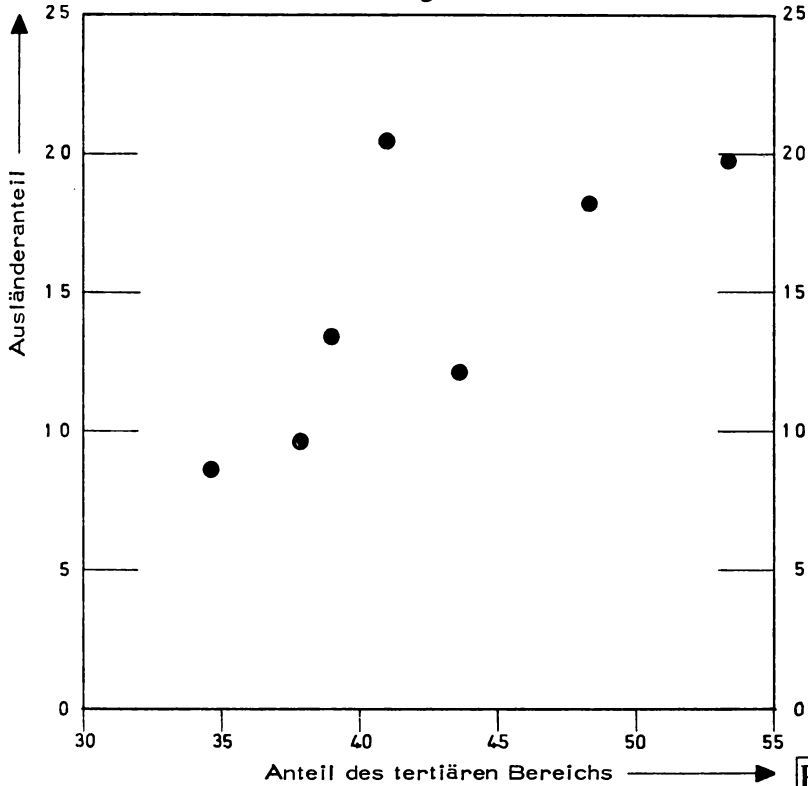
**Tabelle 10: Ausgewählte Strukturziffern zur Ausländerbeschäftigung in Stadt- und Landregionen
1970 (Bundesgebiet)**

	Erwerbstätige		Anteil der Ausländer an			Anteil der	
	Insgesamt	Ausländer	Insgesamt	Arbeitern	Tertiären Sektoren an den Erwerbstätigen	Arbeiter an den Beschäftigten	
in 1000		in vH					
Bundesgebiet	26 493	1 716	6,5	12,1	43,6	54,3	
davon							
Stadtregion	14 462	1 167	8,1	18,2	48,3	49,7	
Kernstadt	9 115	755	8,3	19,7	53,4	46,5	
Ergänzungsgebiet	2 609	253	9,7	20,4	41,0	53,0	
Verstädterte Zone	1 968	128	6,5	13,4	39,0	56,6	
Randzone	768	32	4,2	8,6	34,6	62,0	
Sonstige Regionen	12 031	549	4,6	9,6	37,9	60,6	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zusammengefaßte Daten über Bevölkerung und Erwerbstätigkeit für nichtadministrative Gebietseinheiten. (Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Volkszählung vom 27. Mai 1970, Heft 4.) Stuttgart und Mainz 1973, S. 185. — Derselbe, Ausgewählte Strukturdaten für Ausländer 1973. (Fachserie A, Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung, Sonderbeitrag.) Stuttgart und Mainz 1974, S. 79; — und eigene Berechnungen.

ANTEIL DER AUSLÄNDER AN DEN ARBEITERN UND
DES TERTIÄREN BEREICHS AN DEN ERWERBSTÄTIGEN
IN VERSCHIEDENEN WIRTSCHAFTSSTRUKTURRÄUMEN

1970 ; in vH
Bundesgebiet



Drittes Kapitel

Zusammenfassung und Diagnose zur wirtschaftspolitischen Entscheidung

A. Volkswirtschaftliche Kosten und volkswirtschaftlicher Nutzen der Ausländerbeschäftigung

110. Die vorangegangene Diagnose der konjunkturellen und strukturellen Aspekte der Ausländerbeschäftigung hat deutlich gemacht, daß sowohl das Niveau als auch das Gefüge der wirtschaftlichen Aktivität der Bundesrepublik tiefgreifend und nachhaltig vom Einfluß der ausländischen Arbeitnehmer geprägt wird. Die gesamte ökonomische Logik unseres gegenwärtigen Systems, seine relativen Preise und Löhne, seine Produktions- und Arbeitsmarktstrukturen, seine Technologien und relativen Produktivitäten, ist nur vor dem Hintergrund eines offenen Arbeitsmarktes verständlich und nur unter eben jener Bedingung wirtschaftlich vernünftig. Damit ist jedoch noch keineswegs gesagt, daß die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern für die Inländer von Vor- oder Nachteil ist. Diese, stets im Zusammenhang mit der Ausländerproblematik diskutierte Frage dürfte — auch wenn sie in rein ökonomischen Kategorien gestellt wird — kaum schlüssig zu beantworten sein. Die in dieser Hinsicht bestehenden Schwierigkeiten erwachsen vornehmlich aus der Tatsache, daß durch die Ausländerbeschäftigung alle Beziehungen zwischen relativen Knappheiten und relativen Werten geändert worden sind und keine Chance besteht, die Auswirkungen dieser Unterschiede auf die Wohlfahrt der inländischen Bevölkerung zu quantifizieren. Die Beschränkung auf mehr formale Deduktionen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Produktivität der Inländer und Ausländer wird der Problematik keineswegs gerecht, weil sie den wichtigsten Effekt der Ausländerbeschäftigung — nämlich die Beeinflussung der Preis- und Lohnstrukturen — außer Betracht läßt.

111. Zum Verständnis dieser These sei daran erinnert, daß sämtliche gesamtwirtschaftlichen Transaktionen von der Ausländerbeschäftigung berührt werden, und zwar sowohl in ihrer nominalen Entstehung als auch in ihrer realen Verwendung. Eine globale Betrachtung und Bewertung der Ausländerbeschäftigung im Hinblick auf den Wohlstand der inländischen Bevölkerung

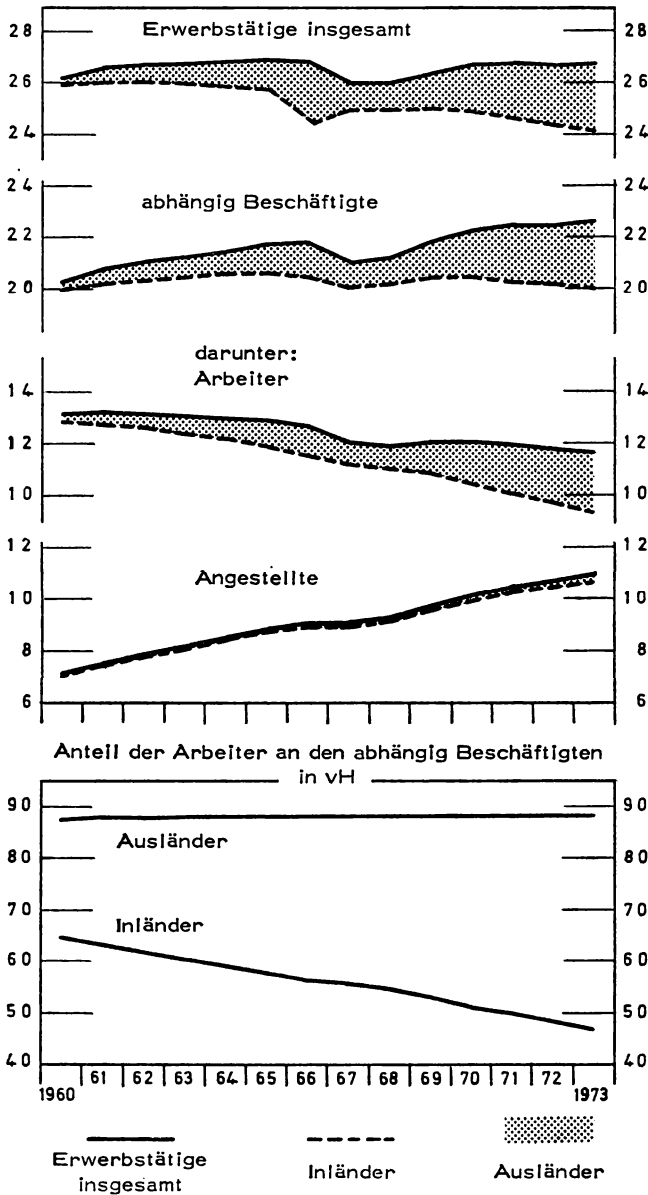
wäre angesichts dieses Sachverhalts nur dann zulässig, wenn die Ausländer in jeder Hinsicht ein Abbild der inländischen Bevölkerung darstellen würden, wenn sie über die Sektoren und Branchen, Einkommens- und Lohngruppen, Tätigkeitsarten und Berufe genauso verteilt wären wie die inländischen Arbeitnehmer. Die empirische Analyse hat nun aber ergeben, daß die ausländischen Arbeitskräfte keineswegs strukturneutral eingesetzt werden, daß sie vielmehr vornehmlich auf solchen Arbeitsplätzen verwendet werden, die wegen relativ hoher körperlicher und psychischer Anforderung und wegen geringem sozialen Ansehen mehr und mehr von inländischen Arbeitnehmern aufgegeben werden, die im rasch expandierenden tertiären Bereich sowie in den industriellen Verwaltungen attraktivere Tätigkeiten finden. Die Hinwendung des inländischen Arbeitskräftepotentials zu Angestellten- und Beamtenfunktionen sowie die Auffüllung der so entstehenden Lücken bei den Arbeiterfunktionen ist das wesentliche strukturelle Merkmal der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik (Schaubild 19).

112. So wichtig Produktivitätsüberlegungen zur Erklärung von technischen Vorgängen in der Produktionssphäre auch sein mögen, für die ökonomische Beurteilung der Ausländerbeschäftigung im Hinblick auf die Wohlfahrt der inländischen Bevölkerung ist die ökonomische Bewertung ihrer Produktionsleistung im Verhältnis zu der der Inländer maßgebend. Die Hereinnahme von Ausländern ist insofern als ein Tauschvorgang zu verstehen, bei dem die Inländer ihre Produktionsleistungen gegen die der Ausländer eintauschen, so daß die jeweils geltenden Austauschrelationen zum entscheidenden Maßstab für Gewinn oder Verlust werden. Wenngleich die strukturellen Aspekte – wie bei jedem Tauschvorgang – sich einer Quantifizierung entziehen, ist es doch möglich, einige qualitative Aussagen über die Wirkung der Ausländerbeschäftigung auf die Austauschposition und auf das Wohlstandsniveau der inländischen Bevölkerung zu machen.

113. Angesichts der Abneigung vieler Inländer gegen die Tätigkeiten und Arbeitsplätze, bei denen die Ausländer vornehmlich beschäftigt werden, wird man annehmen können, daß die ausländischen Arbeitnehmer diese Funktionen zu einem niedrigeren Preis (Lohn) erbringen, als wenn sie in vollem Umfange von Inländern wahrgenommen würden. Dies gilt um so mehr, als – wie früher gezeigt wurde – die speziellen Tätigkeiten der Ausländer nicht oder nur mittels eines verhältnismäßig hohen Kapitalaufwands von Maschinen substituiert werden können. Auch die Möglichkeit der Importsubstitution stellt in den meisten Fällen keine vorteilhafte Alternative dar. Aus diesen Gründen wird man annehmen können, daß das Realeinkommen der Inländer durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer gesteigert wird, und zwar mehr als dies bei allen anderen realistischen Alternativen möglich wäre.

114. Diese generelle Aussage gilt nur für den Durchschnitt aller Inländer, nicht aber für jeden von ihnen. Ob und in welchem Maße der einzelne Inländer von der Ausländerbeschäftigung profitiert, hängt von der Art seiner Tätigkeit

INLÄNDISCHE UND AUSLÄNDISCHE ERWERBSTÄTIGE NACH SOZIALER STELLUNG 1960 bis 1973; in Mill. Bundesgebiet



und seiner Einkommensverwendung ab. Da die Ausländer hauptsächlich bei relativ unbeliebten Tätigkeiten konzentriert sind, drücken sie die relative Entlohnung dieser Arbeiten und somit zugleich den Einkommensanstieg für jene deutschen Arbeitskollegen, die an ähnlichen Arbeitsplätzen wie sie selber tätig sind. Verglichen mit der Situation eines geschlossenen Arbeitsmarktes entgeht infolge der Ausländerbeschäftigung diesem Teil der inländischen Arbeitnehmer die Chance zur relativen Verbesserung ihrer Entlohnung. Insofern kommt der erwähnte Vorteil vorwiegend solchen Inländern zugute, deren nominales Einkommen nicht oder nur wenig durch den Wettbewerb der ausländischen Arbeitskräfte reduziert wird: Es sind insbesondere die Arbeitnehmer in finanziell und arbeitsmäßig begehrten Positionen. Durch die Hereinnahme von ausländischen Arbeitnehmern ist es mithin möglich gewesen, einem über das technologisch und einkommensmäßig vorgezeichnete Maß hinausgehenden Anteil von inländischen Arbeitnehmern relativ attraktive Beschäftigungen zu bieten und gleichzeitig die überkommenen Entlohnungsstrukturen für die verschiedenen sozio-ökonomischen Tätigkeitsarten aufrechtzuerhalten.

115. Der stabilisierenden oder verzögernden Wirkung der Ausländerbeschäftigung bei den Lohn- und Einkommensstrukturen entspricht ein gleichgerichteter Effekt bei den Preisstrukturen: Güter- und Leistungen mit einem relativ hohen Anteil an unattraktiven Produktionstätigkeiten werden verhältnismäßig billig angeboten im Vergleich zu den Produktionen, die bei beliebten und angenehmen Beschäftigungsbedingungen erzeugt werden. Hieraus ist zu folgern, daß jene Teile des Volkseinkommens, die „ausländerintensive“ Waren und Leistungen nachfragen, einen relativ hohen realen Gegenwert erzielen, während Ausgaben für „inländerintensive“ Leistungen einen geringen Realwert haben — stets im Vergleich zur Situation eines geschlossenen Arbeitsmarktes. In Kategorien der Verwendungsseite der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung umgesetzt und unter Berücksichtigung der dargelegten relativen Rolle der Ausländer in den verschiedenen Wirtschaftszweigen bedeutet dies, daß infolge der Ausländerbeschäftigung die relativen Preise für Investitionsgüter (Preise der Bauwirtschaft, des Stahlbaus und Maschinenbaus) niedrig gehalten werden, während die für „inländerintensive“ Dienstleistungen — insbesondere für Staatsleistungen — verhältnismäßig stark erhöht werden können. Diese Überlegungen deuten darauf hin, daß der produktionssteigernde Effekt einer gegebenen gesamtwirtschaftlichen Spar- und Investitionsquote bei Verwendung von Ausländern höher ist als bei Verzicht auf Ausländer, während andererseits die vom Staatsverbrauch repräsentierten Leistungen im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung verhältnismäßig stark verteuert werden.

116. Dieses Beispiel zeigt, daß die relative Bewertung der Leistungen der Inländer und Ausländer in der Verteilungssphäre auf dem Wege der Preisstrukturen auf die Realwerte der verschiedenen Formen der Einkommensverwendung einwirkt. Eine globale Betrachtung, welche die durch die Aus-

länderbeschäftigung induzierten Struktureffekte nicht in Betracht zieht, gerät leicht in die Gefahr, empirisch inhaltsleer zu werden.

117. Die hier dargestellten Vorteile der Inländer, die sich in relativ günstigen realen Austauschpositionen niederschlagen, sind das Ergebnis der einzelwirtschaftlichen Bewertungen im Rahmen von Marktvorgängen. Die Frage, ob der aus dieser besonderen Form der Arbeitsteilung zwischen Inländern und Ausländern – und nicht zwischen Inland und Ausland – resultierende Vorteil durch externe Kosten aufgewogen wird, ist angesichts der Ambivalenz dieses Konzepts kaum zu beurteilen. Soweit solche externen Kosten zu Aufwendungen der öffentlichen Hand führen, ist zu bedenken, daß – unabhängig von der gesetzestechnischen Ausgestaltung des Steuersystems – die ausländischen Arbeitnehmer zu etwa dem gleichen Anteil an der Aufbringung der Finanzierungsmittel des Staates beteiligt sind, mit dem sie zur Entstehung der volkswirtschaftlichen Produktion beitragen. In welchem Maße der Staat seine durch Leistungen der Ausländer gedeckten Ansprüche an das Sozialprodukt direkt oder indirekt für den ausländischen Teil der Bevölkerung wieder aufwendet, soll hier nicht geprüft werden. Ein Blick auf die Aufgabenstruktur der Gebietskörperschaften lehrt, daß von den Ausgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden im Jahre 1971 mindestens ein Drittel in keinerlei Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung steht. Zu nennen sind insbesondere die Aufwendungen für Verteidigung, Auswärtige Angelegenheiten, Entwicklungshilfe, Hochschulen, Forschung außerhalb der Hochschulen, Kunst, Kulturpflege, kirchliche Angelegenheiten, soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen, allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen usw. Die Heranziehung der von Ausländern erstellten Produktion zur Abdeckung dieser Ausgaben mit Fixkostencharakter stellt für die inländische Bevölkerung eine Entlastung dar. In formaler Rechnung könnte die Mehrbeanspruchung durch Ausländer bei den übrigen staatlichen Verwaltungszweigen bis zu 50 vH über den entsprechenden Aufwendungen für die inländische Bevölkerung liegen, bevor der staatliche Bereich im Hinblick auf die Ausländerbeschäftigung ins Minus geraten würde. Für den Bereich der Sozialversicherung kann nachgewiesen werden, daß das heutige Verhältnis zwischen Beitragssätzen und Leistungen nur dank der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer gehalten werden kann¹.

B. Möglichkeiten und Grenzen der Beschränkung der Zahl ausländischer Arbeitnehmer

118. Es ist nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung, die Frage der Zweckmäßigkeit oder Wünschbarkeit einer mehr oder weniger großen Zahl von ausländischen Arbeitnehmern in unserer Volkswirtschaft zu prüfen; viel-

¹ Mit diesen Zusammenhängen befaßt sich D. Köhler, Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung. „Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung“, Jg. 25 (1974), S. 251 ff.

mehr ist davon auszugehen, daß — aus welchen Gründen auch immer — die bisherige liberale Handhabung bei der Zuwanderung von Ausländern aufgegeben und stattdessen ein Verfahren angewendet werden soll, das zu einer Begrenzung der Zahl der Ausländer führt. Ohne dem Ergebnis unserer weiteren Ausführungen vorzugreifen, kann schon hier festgestellt werden, daß die Auswirkungen eines solchen Wechsels in der Ausländerpolitik je nach dem Maß der Restriktionen unterschiedlich sein werden. So ist z. B. eine Begrenzung im Wachstum des Bestands an ausländischen Arbeitnehmern vermutlich mit anderen ökonomischen Konsequenzen verbunden als eine Stabilisierung der heutigen Zahl, was wiederum andere Folgen haben dürfte als eine Reduktion der Ausländerbeschäftigung auf 2 Millionen oder gar eine Million Personen. Insofern ist die Art und das Ausmaß der Begrenzung der Ausländerbeschäftigung nicht lediglich ein quantitatives, sondern ebenso ein qualitatives Problem, wobei die „Qualität“ in der Verschiedenartigkeit von Richtung und Intensität der konjunkturellen und strukturellen Prozesse besteht. Es geht also um die Frage nach den voraussichtlichen ökonomischen Konsequenzen der verschiedenen Wege, die bei der Begrenzung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer beschritten werden können, und zwar sowohl hinsichtlich der wichtigsten anwendbaren Instrumente als auch hinsichtlich der unterschiedlichen quantitativen Zielsetzung bei der Zahl der zuzulassenden Ausländer.

1. Der Einfluß des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen auf die Ausländerbeschäftigung

119. Entwicklung und Struktur der Ausländerbeschäftigung korrespondieren mit den konjunkturellen und strukturellen Spannungen auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb ist die heutige Zahl der ausländischen Arbeitnehmer unmittelbar Ausdruck einer Wachstums- und Konjunkturpolitik, die sich nicht ausschließlich am Potential der im Inland aufkommenden Ressourcen orientiert hat, sondern die darüber hinaus — bewußt oder unbewußt — auf einen permanenten Zugang von ausländischen Arbeitnehmern angelegt war. Die Ausländerbeschäftigung ist Ausdruck einer bestimmten, über die inländischen Möglichkeiten hinausgehenden wirtschaftspolitischen Zielsetzung, einer politisch tolerierten oder herbeigeführten Konstellation in den Rahmenbedingungen, die in einem auf Freizügigkeit angelegten Wirtschaftssystem gleichsam automatisch ein Mehr oder Weniger an ausländischen Arbeitnehmern nach sich zieht.

120. Unter diesem Aspekt ist die Ausländerbeschäftigung in erster Linie ein Problem der Konjunktur- und Wachstumspolitik, das durch deren Zielsetzungen oder Unvermögen verursacht wurde, und deshalb auch vornehmlich mit deren Instrumenten gelöst werden muß. Es liegt in der Logik eines jeden interdependenten Systems, daß die verschiedenen ökonomischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen nicht unabhängig voneinander sind. Somit ist mit

der Möglichkeit zu rechnen, daß sich bestimmte Kombinationen von Zielsetzungen gegenseitig ausschließen. Im vorliegenden Zusammenhang ist die Frage der Ausländerbeschäftigung von der Konjunktur- und Wachstumspolitik zu beantworten, d. h. sie hat zu entscheiden, von welcher Entwicklung des Angebotspotentials sie sich bei der Nachfragesteuerung leiten läßt, ob sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage an den im Inland verfügbaren „deutschen“ Arbeitskräften orientiert oder ob sie einen Kurs einschlägt, der zur Heranziehung einer mehr oder weniger großen Zahl von ausländischen Arbeitnehmern führt.

121. Die Wirtschaftspolitik der letzten 15 Jahre war — bewußt oder unbewußt — auf einen permanenten Zugang von ausländischen Arbeitskräften angelegt. Diese als „Expansionspolitik bei Vollbeschäftigung“ charakterisierte Konzeption bediente sich in erster Linie des Mittels der unterbewerteten Währung zur Aufrechterhaltung einer strukturellen Übernachfrage, die ihrerseits den Zustrom ausländischer Arbeitnehmer induzierte. Mit der Einführung flexibler Wechselkurse ist jene gesamtwirtschaftliche, auf Überbeanspruchung der heimischen Ressourcen hinwirkende Konstellation beseitigt worden. Abgesehen von den monetären und liquiditätsmäßigen Effekten führt die nun vollzogene Niveauekorrektur in den Austauschverhältnissen zwischen inländischen und ausländischen Märkten zu einer strukturellen Verminderung der Überbeanspruchung der westdeutschen Wirtschaft seitens des Auslands.

122. Zum Verständnis dieser Feststellung sind Überlegungen notwendig, die in das schwierige und komplexe Gebiet der Definition und Interpretation des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts führen. Für unsere Fragestellung sind die Beziehungen zwischen der Wirtschaft der Bundesrepublik und des Auslands nur insoweit bedeutsam, als sie auf das Verhältnis zwischen im Inland wirksamer Nachfrage und Potential der inländischen Produktionsfaktoren einwirken und eine Veränderung des Bedarfs an Arbeitskräften nach sich ziehen. Während unter der Herrschaft fester Wechselkurse die preisdämpfende Wirkung der Ausländerbeschäftigung tendenziell in Richtung auf eine Erhöhung der Exportüberschüsse wirkte, die ihrerseits wiederum eine Vergrößerung der Zahl der Ausländer nach sich zog, ist dieser selbstnährende Kumulationsprozeß in einem System flexibler Kurse kaum wahrscheinlich: weil — zumindest theoretisch und im Laufe der Zeit — Unterschiede in den Konjunktur- und Inflationierungsprozessen durch entsprechende Wechselkursanpassungen neutralisiert werden. Mit der Umstellung im ökonomischen Übertragungsmechanismus zwischen Inland und Ausland ist — in dem Maße wie Preise Handelsströme zu lenken vermögen — ein wesentlicher Antrieb zur trendmäßigen Erhöhung der Ausländerbeschäftigung entfallen. Gemessen an der bisherigen Tendenz und abgesehen von konjunkturellen Bewegungen wirkt somit die neue Datenkonstellation auf eine Begrenzung der Ausländerbeschäftigung — und zwar ohne spezielle, unmittelbar bei den Ausländern ansetzende Maßnahmen.

2. Ausländerbeschäftigung in der aktuellen konjunkturellen Situation

123. Die außenwirtschaftliche Begrenzung löst selbstverständlich nur einen Teil der Ausländerproblematik, weil auf diese Weise zwar eine notwendige aber keineswegs hinreichende Bedingung für die gleichgewichtige Entwicklung von Angebot und Nachfrage herbeigeführt worden ist. Für die Wirtschaftspolitik besteht auch nach Einführung flexibler Wechselkurse die schwierige Aufgabe der Nachfragesteuerung, wobei jede Über- oder Unterschreitung der von inländischen Arbeitskräften gespeisten Potentialentwicklung ein Mehr oder Weniger an ausländischen Arbeitnehmern zur Folge hat. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Ungleichgewicht absichtlich herbeigeführt wird oder das Ergebnis einer unzulänglichen oder falschen Konjunktursteuerung ist: stets wird eine den inländischen Arbeitsmarkt entlastende Ausgleichsbewegung bei der Ausländerbeschäftigung eintreten. Die zyklischen Bewegungen des Zu- und Abgangs von Ausländern in den letzten 15 Jahren stützen diese Überlegung. Es liegt auf der Hand, daß dieser, das Arbeitsplatzrisiko der inländischen Arbeitnehmer vermindernde Effekt in dem Maße geringer wird, in dem die Ausländerbeschäftigung absolut reduziert wird. Angesichts der steuerungstechnisch unvermeidbaren, wachstumspolitisch möglicherweise erwünschten zyklischen Entwicklung der Gesamtwirtschaft sollte dieser Aspekt der Ausländerbeschäftigung bei der Beurteilung von Maß und Richtung von Restriktionen nicht übersehen werden.

124. Der Vorteil der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern im Hinblick auf das konjunkturelle und strukturelle Arbeitsplatzrisiko der Inländer wird in der gegenwärtigen Konjunkturphase ganz deutlich. Zwischen dem letzten Höchststand der Zahl der abhängig Beschäftigten im 3. Vj. 1973 und dem 3. Vj. 1974 ist ein konjunktureller Beschäftigungsabbau um 470 000 Personen eingetreten, wobei die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer um 150 000 Personen eingeschränkt wurde. Die Ausländer hatten mithin 32 vH des Beschäftigungsrückgangs zu „tragen“, obwohl sie nur mit 10,7 vH an der Gesamtbeschäftigung beteiligt waren². Insofern wiederholt sich ein ähnlicher, die ausländischen Arbeitnehmer in stärkerem Maße treffender konjunktureller Abschwungprozeß wie im Jahre 1967. Im Unterschied zu damals dürften jedoch nur wenige der arbeitslos gewordenen Ausländer in ihre Heimat zurückgekehrt sein, da sie vermutlich wegen des Anwerbestopps befürchten, beim nächsten Konjunkturaufschwung nicht mehr in die Bundesrepublik einreisen zu dürfen. Immerhin ist es erstaunlich, daß trotz der geringeren Zahl von Zuzügen im Jahre 1974 per Saldo nur 42 000 Ausländer abgewandert sind. Im ganzen Jahr 1967 betrug der (negative) Wanderungssaldo dagegen 197 000, bei 330 000 Zuzügen und 528 000 Fortzügen. Obwohl ein fundiertes Urteil erst

² Die genannten Zahlen sind errechnet nach Angaben der Deutschen Bundesbank. Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen. „Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank“, Frankfurt (Main), Reihe 4, Jg. 1975, Nr. 1.

aufgrund neuerer Daten möglich ist, deuten die vorliegenden Informationen darauf hin, daß die übliche Heimkehrerquote von etwa 15 vH 1974 bei weitem nicht erreicht wurde. Von dieser Seite wird deshalb der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik in der gegenwärtigen Situation nur wenig entlastet. Als Folge dieser veränderten Verhaltensweise ist die Arbeitslosenquote der Ausländer erstmals über die der Inländer gestiegen.

125. Im September 1974 lag, bei einer Gesamtarbeitslosigkeit von 2,4 vH, die Arbeitslosenquote der Inländer bei 2,3 vH, die der Ausländer aber bei 2,8 vH. Die naheliegende Vermutung, die Unternehmen würden eine diskriminierende Politik zu Lasten der Ausländer betreiben, ist nicht zu belegen. Das höhere Beschäftigungsrisiko der Ausländer ist weniger in ihrer Nationalität begründet als in der Tatsache, daß sie vorwiegend in konjunkturell anfälligen Branchen und Tätigkeiten konzentriert sind und nicht in den Bereichen und Funktionen mit geringem Konjunkturrisiko (Staat, Angestellte). Für diese These spricht die Tatsache, daß die Arbeitslosenquote der Arbeiter in der Regel höher ist als die der Angestelltenberufe: So betrug die Arbeitslosenquote der Arbeiter – als solche sind die meisten Ausländer tätig – im September 1974 etwa 3,0 vH, die der Angestelltenberufe aber nur 1,8 vH³.

126. Die verhältnismäßig starken zyklischen Ausschläge der Arbeitslosenquote der Arbeiter sind ein Indiz dafür, daß die Arbeiterfunktionen als der flexiblere Teil des Tätigkeitsgefüges angesehen werden, während den Angestelltenfunktionen eher eine den fixen oder „sprungfixen“ Kosten vergleichbare Rolle zugewiesen ist. Die konjunkturelle Variabilität beider Funktionsarten ist nicht Ausdruck einer gegenseitigen Substituierbarkeit, sondern die Folge unterschiedlicher Dispositionsfreiheit der Unternehmen. Insofern wird man annehmen können, daß mit einer relativ hohen Arbeitslosenquote der Arbeiter in der Regel eine relativ geringe und daher ineffiziente Auslastung der Angestellten korrespondiert, die nach einer gewissen zeitlichen Verzögerung zu einer entsprechenden Zunahme der Arbeitslosenquote der Angestellten führen wird.

127. Die in der Regel höhere Arbeitslosenquote der Arbeiter am Beginn eines Konjunkturabschwungs widerspricht deshalb nicht der früheren These von der strukturellen Komplementarität zwischen Arbeiter- und Angestelltenfunktion, die im Hinblick auf die Begrenzung der Ausländerbeschäftigung in der aktuellen Konjunkturphase von großer Wichtigkeit ist. Wenngleich die Art der politisch erwünschten Begrenzung noch nicht festgelegt ist, wird das gegenwärtig bestehende Anwerbeverbot über kurz oder lang zu einem raschen Rückgang der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer und damit zugleich zu einer entsprechenden Verringerung des Angebots an Arbeitern führen. Der Anteil jener Personen unter den Arbeitslosen, die sich aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit als Angestellte betrachten, wird zunehmen, da ein Teil der komplementären arbeitslosen Arbeiter abgewandert ist. Diese „Störung“

³ Vgl. „Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit“, Nürnberg, Jg. 23 (1975), S. 24.

in der Struktur des arbeitslosen Arbeitskräftepotentials wird – sofern man am Anwerbestopp festhält – vermutlich die Wiedereingliederung der arbeitslosen Angestellten im nächsten Konjunkturaufschwung erschweren.

128. Ein Anwerbeverbot, das zur Begrenzung der Zahl der Ausländer beim niedrigsten konjunkturellen Stand führt, würde einen konjunkturellen Bewegungsablauf stoppen und das gesamte ökonomische System abrupt zwingen, sich auf die niedrigste Ausländerbeschäftigung einzustellen. Angesichts der überragenden Rolle der ausländischen Arbeitnehmer ist kaum zu erwarten, daß der auf diese Weise ausgeübte Zwang zur strukturellen Anpassung ohne erhebliche Ungleichgewichte im gesamten Gefüge der Wirtschaft möglich wäre. Der entscheidende Mangel einer derartigen Strategie wäre, daß sie keine Anpassungszeiten einkalkuliert und eine Lösung des Problems – nämlich die Begrenzung der Zahl der Ausländer – auf dem Verordnungswege sanktioniert, die auf dem Wege der allmählichen Anpassung mit geringeren Ungleichgewichten zu erreichen wäre. Der Preis eines abrupten Abbaus der Zahl der Ausländer würde darin bestehen, daß der nächste Konjunkturaufschwung mit all jenen strukturellen Anpassungen und Umstellungen belastet würde, für die bei einer flexibleren Politik mehrere Jahre zur Verfügung stünden. Die Frage der Methoden und Instrumente, die zur Begrenzung der Ausländerbeschäftigung verwendet werden, ist deshalb von den zuständigen Instanzen eingehend zu prüfen, da hiervon abhängt, mit welchem Maß an Ungleichgewicht auf dem Wege zum Ziel zu rechnen ist.

C. Strukturelle Anpassungen bei Begrenzung der Ausländerbeschäftigung

129. In der Tat, die Probleme der Begrenzung der Ausländerbeschäftigung sind weniger quantitativer als qualitativer und struktureller Art. Wenngleich es kaum möglich sein dürfte, die zu erwartenden Strukturanpassungen exakt zu beschreiben, sind doch aufgrund der vorangegangenen Diagnose der Rolle der Ausländer in der westdeutschen Wirtschaft Hinweise auf einige Probleme möglich, die mit großer Wahrscheinlichkeit auftreten werden. Generell werden die zu erwartenden Anpassungen als Preis für die Begrenzung der Ausländerbeschäftigung zu zahlen sein, ein Preis, der von den verschiedenen ökonomischen Sektoren und sozialen Gruppen des Inlandes zu zahlen ist. Dabei wird man davon ausgehen können, daß die Anpassungen und Strukturveränderungen um so tiefgreifender sein werden, je restriktiver hinsichtlich der Ausländerbeschäftigung verfahren wird.

130. Die komplementäre Beziehung zwischen den als Arbeiter- und Angestelltentätigkeiten zu charakterisierenden ökonomischen Funktionen prägt die strukturellen Anpassungen, die als Folge einer Beschränkung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer zu erwarten sind. Angestoßen wird der ökonomische Wandlungsprozeß durch die Verknappung des Arbeitsangebots in

jenen Tätigkeitsbereichen, die bislang in hohem Maße mit ausländischen Arbeitern besetzt gewesen sind. In funktionaler Hinsicht handelt es sich insbesondere um Arbeitsplätze für ungelernte und angelernte Arbeiter (Ziffer 64), in sektoraler Hinsicht um Branchen mit überdurchschnittlich hohem Anteil der Ausländer an den Arbeitern (Ziffer 63). Soweit es nicht gelingt, die fehlenden Arbeitskräfte durch vermehrten Einsatz von Maschinen und Technologie zu ersetzen (Ziffer 75), wird das Lohnniveau für relativ unattraktive Arbeiter-tätigkeiten steigen. Bei dem Versuch, die steigende Lohnkostenbelastung im Preis zu überwälzen, werden vermutlich nur solche Branchen Erfolg haben, die im internationalen Vergleich relativ wettbewerbsstark sind oder deren Produktion aus anderen Gründen verhältnismäßig preisunempfindlich ist (Ziffer 81). Die strukturelle Situation von Branchen mit geringen Preiserhöhungsspielräumen wird – je nach Anteil der Arbeiterlöhne an den Gesamtkosten – dagegen zunehmend kritischer, so daß hier mit einer Verlangsamung des Wachstums oder gar mit einer Beschleunigung von Schrumpfungsprozessen zu rechnen ist.

131. Arbeitsmarktpolitisch bedeutsam ist nun die Frage, in welcher Weise die Umsetzung der Arbeitskräfte aus den strukturell schwachen Branchen und Sektoren in die strukturell starken Branchen und Sektoren erfolgt. Da je nach Intensität der Begrenzung die Angebotslücke auf dem Markt für Arbeiter unterschiedlich groß sein wird, wird der relative Anstieg der Arbeiterlöhne unterschiedlich hoch sein und damit auch die Sogwirkung der wachstumsstarken Branchen auf das Arbeiterreservoir der wachstumsschwachen Branchen. Im Maße der sektoralen Umsetzungen von Arbeitern werden wegen der komplementären Beziehungen zugleich von den schwachen Branchen Angestellte freigesetzt, für die jedoch angesichts des strukturellen Mangels an Arbeitern kaum Bedarf vorhanden ist.

132. Die Begrenzung der Zahl von ausländischen Arbeitern hat also vermutlich eine Begrenzung der Zahl der Arbeitsplätze für Angestellte zur Folge. In welchem Umfang dieser, in der Komplementarität der branchenspezifischen Tätigkeitsstrukturen begründete Effekt verstärkt wird durch Effekte seitens des Staates – dem wichtigsten Arbeitgeber für Angestellte und Beamte – hängt von dessen Verhalten ab (Ziffer 89). Welche Modifikationen auch immer an dem hier beschriebenen Prozeßablauf vorgenommen werden, alle realistischen Annahmen führen zu dem Ergebnis, daß im Vergleich zur Vergangenheit der Zuwachs der Zahl von Angestellten- (und Beamten-)positionen abnimmt, die Chancen der inländischen Arbeiter zum Überwechseln in Angestelltentätigkeiten geringer werden und eine strukturelle Arbeitslosigkeit für Angestellte nicht auszuschließen ist – bei unvermindert starker Nachfrage nach Arbeitern für relativ unattraktive Tätigkeiten.

133. Der aus dieser gespaltenen Arbeitsmarktkonstellation resultierende Anpassungsdruck wird vermutlich eine Änderung der Lohn- und Gehaltsrelationen auslösen, insbesondere zugunsten der Arbeiterlöhne für relativ unbe-

liebte Tätigkeiten und zu Lasten der Angestellten- und Beamtenverdienste in relativ attraktiven Funktionen. Das Ausmaß der relativen Lohn- und Gehaltsverschiebungen wird dabei von der Flexibilität der inländischen Arbeitnehmer abhängen, von ihrer Bereitschaft, überkommene Wünsche und Vorstellungen bezüglich der Art der Beschäftigung und des Einkommens aufzugeben und stattdessen sich den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes anzupassen. Wie immer man die Flexibilität der deutschen Arbeitnehmer in dieser Hinsicht einschätzt, es kann kein Zweifel bestehen, daß die durch eine Begrenzung der Ausländerbeschäftigung hervorgerufenen friktionellen Freisetzen um so eher in strukturelle Arbeitslosigkeit umschlagen, je mehr Möglichkeiten für den Einzelnen bestehen, sich dem Anpassungszwang des Marktes zu entziehen, je mehr Bereitschaft die in Arbeit stehenden Menschen aufbringen, die mangelnde Anpassungsbereitschaft der im traditionellen (nicht ökonomischen) Sinne Überqualifizierten zu finanzieren.

134. Die hier dargestellten strukturellen Änderungen und Probleme werden je nach dem Umfang der Begrenzung in der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer mit unterschiedlicher Schärfe auftreten: Sie werden etwas gemildert werden durch Produktivitätsfortschritte an den vornehmlich von Ausländern besetzten Arbeitsplätzen. Sie werden akzentuiert durch überkommene Vorstellungen bezüglich des sozialen Ansehens bestimmter Tätigkeiten. Sie werden möglicherweise perpetuiert durch die staatliche Unterstützung von subjektiven Qualifikationseinschätzungen bestimmter Ausbildungen und den damit verbundenen Einkommenserwartungen.

Anhang

Zur Zerlegung der Veränderung des Angebots an deutschen Arbeitskräften 1961/1972

$$\begin{aligned}
 E_t - E_{t-1} &= \Delta e f_{t-1} (W_{t-1} + \Delta W) + \Delta f e_{t-1} (W_{t-1} + \Delta W) + e_{t-1} f_{t-1} \Delta W \\
 - 2\,031 &= - 3,8 \cdot 0,67 \cdot 58\,055 - 4,7 \cdot 0,705 \cdot 58\,055 + 0,67 \cdot 0,705 \cdot 2\,668 \\
 &= \quad - 1\,299 \qquad \qquad \underbrace{- 1\,923 \qquad \qquad + 1\,260}_{\text{demographische Faktoren} \\
 &\qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad - 700
 \end{aligned}$$

$- 2,0$ Veränderung der Erwerbs- personen (Inländer)	=	$- 1,3$ Effekt der Veränderung der Erwerbsquote	=	$- 1,9$ Effekt der Veränderung der Erwerbsfähigkeit	=	$+ 1,2$ Bevölkerungswachstumseffekt
--	---	--	---	--	---	--

E = Erwerbspersonen; W = Wohnbevölkerung; e = Erwerbsquote der Personen im erwerbsfähigen Alter; f = Anteile der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Wohnbevölkerung; t = 1972; t-1 = 1961.

Zur Abgrenzung der Wirtschaftsstrukturräume

Ballungsgebiete (27 Arbeitsamtsbezirke): Bevölkerungsdichte sehr hoch, Anteil der unselbständigen Erwerbspersonen, besonders in der Industrie, sehr hoch, Großstadt mit mehreren hunderttausend Einwohnern, Wirtschaftskraft auf das ganze Umland ausstrahlend, daher auch entsprechende Arbeitsamtsbezirke einbezogen.

Stark verdichtete Bezirke (16 Arbeitsamtsbezirke): Bevölkerungsdichte verhältnismäßig hoch, Anteil der unselbständigen Erwerbspersonen hoch, auch in der Industrie, Großstadt von meistens 200 000 Einwohnern, teilweise nur von 100 000 Einwohnern.

Gewerblich durchsetzte Bezirke (67 Arbeitsamtsbezirke): Bevölkerungsdichte mittel oder gering, Anteil der unselbständigen Erwerbspersonen von mittlerem Ausmaß, deutlich, vor allem in der Industrie, unter dem in Ballungsgebieten und stark verdichteten Bezirken liegend, einige Bezirke mit Großstadt, daneben aber gering industrialisierte Bezirksteile.

Gewerblich schwach strukturierte Bezirke (31 Arbeitsamtsbezirke): Bevölkerungsdichte gering, größere ländliche Gebiete, teilweise mit Mittel- oder Kleinstadt als wirtschaftlichem Mittelpunkt, Anteil der unselbständigen Erwerbspersonen verhältnismäßig gering, weil viele Selbständige und mithelfende Familienangehörige in Landwirtschaft, Handwerk, Handel.

Quelle: Ausländische Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1969, Seite 10.

	Deutsche Erwerbs- personen ¹	Erwerbs- tätige insgesamt	Bruttoanlagevermögen ²	
			insgesamt	genutzt ¹
			in 1000	
			in Mrd. DM	
1950	21910	20376	622	477
1951	22275	20895	642	517
1952	22625	21300	665	563
1953	23010	21810	691	616
1954	23547	22395	723	663
1955	24085	23230	762	740
1956	24496	23830	808	808
1957	24898	24338	857	832
1958	25086	24524	906	880
1959	25101	24784	959	931
1960	26239	26247	1081	1081
1961	26265	26591	1152	1152
1962	26190	26690	1228	1228
1963	26119	26744	1306	1306
1964	25989	26753	1391	1391
1965	25870	26887	1481	1481
1966	25648	26801	1573	1573
1967	25395	25950	1659	1659
1968	25272	25968	1741	1741
1969	25169	26356	1832	1832
1970	25010	26668	1936	1936
1971	24782	26725	2044	2044
1972	24617	26655	2157	2157
1973P	24390	26712	2269	2269

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes [Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland. - H. Lützel, Das reproduzierbare Anlagevermögen in Preisen von 1962. "Wirtschaft und Statistik", Jg. 1971, S. 593 ff. - Konten und Standardtabellen, Ausgabe 1974. (Fachserie N: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.) Stuttgart und Mainz 1975.] - 1950 - 1959: ohne Saarland und Berlin (West). - ¹Eigene Berechnungen. - ²In Preisen von 1962. - p = vorläufig.

Entwicklung von Angebot
und Nachfrage
1950 bis 1973
Bundesgebiet

zu Schaubild 2

	Angebot ¹	Endnach- frage ²
	real	nominal
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH	
1950		
1951	+ 10,2	+ 23,3
1952	+ 10,0	+ 14,2
1953	+ 9,1	+ 7,6
1954	+ 9,6	+ 9,9
1955	+ 13,4	+ 16,1
1956	+ 8,0	+ 11,2
1957	+ 6,9	+ 10,0
1958	+ 4,7	+ 6,6
1959	+ 8,6	+ 9,6
1960	+ 10,4	+ 13,0
1961	+ 5,8	+ 9,4
1962	+ 5,1	+ 8,6
1963	+ 4,0	+ 6,7
1964	+ 7,4	+ 10,0
1965	+ 7,0	+ 10,6
1966	+ 2,9	+ 6,3
1967	- 0,4	+ 0,5
1968	+ 8,6	+ 9,6
1969	+ 9,8	+ 13,3
1970	+ 7,7	+ 13,8
1971	+ 4,4	+ 10,9
1972	+ 4,5	+ 9,3
1973	+ 6,3	+ 12,1

Eigene Berechnungen nach
Angaben des Statistischen
Bundesamtes. - 1950 -
1959: ohne Saarland und
Berlin (West). - ¹Brutto-
sozialprodukt + Einfuhr.
- ²Bruttosozialprodukt
+ Ausfuhr ./.. Außenbeitrag.



Der Umsetzungsmechanismus
zwischen Verbrauchs- und
Investitionsausgaben
1950 bis 1973
Bundesgebiet

zu Schaubild 3

	Verbrauchs- ausgaben ¹	Investitions- ausgaben ²
	Nachfrageüberhang	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mrd. DM	
1950	.	.
1951	+ 5,7	+ 8,8
1952	+ 2,2	+ 3,5
1953	- 1,1	- 1,3
1954	- 3,8	+ 4,2
1955	- 2,4	+ 7,3
1956	+ 3,0	+ 3,8
1957	+ 2,9	+ 5,0
1958	+ 6,0	- 0,9
1959	- 2,3	+ 5,2
1960	- 1,6	+ 9,6
1961	+ 9,4	+ 3,4
1962	+ 11,4	+ 2,4
1963	+ 8,7	+ 2,9
1964	- 1,1	+ 12,9
1965	+ 10,7	+ 7,4
1966	+ 16,1	+ 2,6
1967	+ 13,6	- 8,3
1968	- 11,8	+ 17,7
1969	+ 4,4	+ 18,5
1970	+ 16,9	+ 27,5
1971	+ 41,9	+ 12,2
1972	+ 31,7	+ 11,9
1973	+ 30,5	+ 27,8

Eigene Berechnungen nach Anga-
ben des Statistischen Bundes-
amtes. - 1950 - 1959 ohne Saar-
land und Berlin (West). -
¹Privater und öffentlicher Ver-
brauch. - ²Bruttoinvestitionen
+ Ausfuhr.



Der Zusammenhang zwischen Nachfrage-
überhang und Veränderung der Zahl
der ausländischen Arbeitnehmer
1950 bis 1973
Bundesgebiet

zu Schaubild 4

	Nachfrageüberhang ¹		Auslän- dische Arbeit- nehmer ³
	Insgesamt	darunter: Investi- tionen ²	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		
	in Mrd. DM		in 1000
1950	.	.	.
1951	+ 14,5	+ 8,8	.
1952	+ 5,7	+ 3,5	.
1953	- 2,3	- 1,3	.
1954	+ 0,4	+ 4,2	.
1955	+ 4,9	+ 7,3	+ 6,7
1956	+ 6,8	+ 3,8	+ 19,2
1957	+ 7,9	+ 5,0	+ 9,4
1958	+ 5,0	- 0,9	+ 18,9
1959	+ 2,9	+ 5,2	+ 39,7
1960	+ 8,1	+ 9,6	+112,6
1961	+ 12,9	+ 3,4	+189,2
1962	+ 13,7	+ 2,4	+161,8
1963	+ 11,6	+ 2,9	+144,7
1964	+ 11,9	+ 12,9	+129,1
1965	+ 18,1	+ 7,4	+216,2
1966	+ 18,7	+ 2,6	+128,8
1967	+ 5,3	- 8,3	-220,4
1968	+ 5,9	+ 17,7	- 5,3
1969	+ 22,8	+ 18,5	+344,9
1970	+ 44,4	+ 27,5	+442,9
1971	+ 54,1	+ 12,2	+329,4
1972	+ 43,6	+ 11,9	+159,4
1973	+ 58,3	+ 27,8	+216,4

Eigene Berechnungen nach Angaben d.
Statistischen Bundesamtes u. d. Bun-
desanstalt für Arbeit. - 1950 - 1959
ohne Saarland u. Berlin (West). -
¹Differenz zwischen nominaler End-
nachfrage und realem Angebot. -
²Bruttoinvestitionen + Ausfuhr. -
³1955-1960 jeweils Juli, ab 1961 JD.



Entwicklung von Ausländer-
beschäftigung und
Preisniveau
1950 bis 1973
Bundesgebiet

zu Schaubild 5

	Auslän- dische Arbeit- nehmer ¹	Preis- niveau ²
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	in 1000	in vH
1950	.	.
1951	.	+ 11,9
1952	.	+ 3,8
1953	.	- 1,3
1954	.	+ 0,2
1955	+ 6,7	+ 2,3
1956	+ 19,2	+ 3,0
1957	+ 9,4	+ 3,1
1958	+ 18,9	+ 1,8
1959	+ 39,7	+ 1,0
1960	+112,6	+ 2,3
1961	+189,2	+ 3,3
1962	+161,8	+ 3,4
1963	+144,7	+ 2,6
1964	+129,1	+ 2,4
1965	+216,2	+ 3,4
1966	+128,8	+ 3,3
1967	-220,4	+ 1,0
1968	- 5,3	+ 0,9
1969	+344,9	+ 3,2
1970	+442,9	+ 5,6
1971	+329,4	+ 6,3
1972	+159,4	+ 4,5
1973	+216,4	+ 5,3

Nach Angaben des Stati-
stischen Bundesamtes und
eigene Berechnungen. -
¹Siehe zu Schaubild 4. -
²Preisniveau der letzten
Verwendung von Gütern,
1962 = 100.



Wanderung von Erwerbspersonen über die
Auslandsgrenze der Bundesrepublik
1960 bis 1973, in 1 000

zu Schaubild 6

	Zuzüge insgesamt	Fortzüge insgesamt	Saldo insgesamt
1960	308,2	152,2	+ 156,0
1961	389,3	200,7	+ 188,6
1962	457,8	256,2	+ 201,6
1963	454,7	343,6	+ 111,1
1964	565,9	367,0	+ 198,9
1965	636,4	392,4	+ 244,0
1966	542,9	487,5	+ 55,4
1967	260,9	458,0	- 197,1
1968	479,1	283,9	+ 195,2
1969	752,6	311,3	+ 441,3
1970	776,5	360,5	+ 416,0
1971	630,7	397,8	+ 232,9
1972	526,6	383,4	+ 143,2
1973	576,6	367,6	+ 209,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wanderungen. (Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe 3.) Stuttgart und Mainz lfde. Jg.



Die zyklische Substitution inländischer
durch ausländische Arbeitskräfte
1960 bis 1973, Jahresdurchschnitt in 1000
Bundesgebiet

zu Schaubild 7 und 8

	Erwerbstätige			Trendwerte			
	Ins- gesamt	davon:		zu Spalte 2	Abwei- chung vom Trend	zu Spalte 3	Abwei- chung vom Trend
		In- länder	ausländ. Arbeit- nehmer ¹				
	1	2	3	4	5 (2 % 4)	6	7 (3 % 6)
1960	26247	25968	279	26196	- 228	258	- 21
1961	26591	26084	507	26044	40	415	92
1962	26690	26035	655	25891	144	572	83
1963	26744	25933	811	25739	194	728	83
1964	26753	25820	933	25586	234	885	48
1965	26887	25723	1164	25434	289	1042	122
1966	26801	24487	1314	25281	- 794	1198	116
1967	25950	24936	1014	25129	- 193	1355	- 341
1968	25968	24949	1019	24976	- 27	1512	- 493
1969	26356	24990	1366	24824	166	1669	- 303
1970	26668	24861	1807	24671	190	1825	- 18
1971	26725	24597	2128	24519	78	1982	146
1972	26655	24371	2284	24366	5	2139	145
1973	26712	24117	2595	24214	- 97	2296	299

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und eigene Berechnungen. -

¹ 1960 Stand Juli, sonst Jahresdurchschnitte. - p = Vorläufig.



Veränderung des Sachkapitalbestandes, der
Erwerbstätigen und der Kapitalintensität
1950 bis 1973, Jahresdurchschnitte
Bundesgebiet

zu Schaubild 9

	Sachkapital- bestand ¹	Erwerbstätige	Kapital intensität ²
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH		
1950	.	.	.
1951	+ 3,2	+ 2,6	+ 0,5
1952	+ 3,5	+ 1,9	+ 1,6
1953	+ 4,0	+ 2,4	+ 1,5
1954	+ 4,6	+ 2,7	+ 1,9
1955	+ 5,3	+ 3,8	+ 1,5
1956	+ 6,1	+ 2,6	+ 3,4
1957	+ 6,1	+ 2,1	+ 3,9
1958	+ 5,7	+ 0,3	+ 5,4
1959	+ 5,8	+ 0,9	+ 4,9
1960	+ 6,3	+ 1,8	+ 4,5
1961	+ 6,5	+ 1,4	+ 5,1
1962	+ 6,6	+ 0,3	+ 6,2
1963	+ 6,4	+ 0,2	+ 6,2
1964	+ 6,4	+ 0,1	+ 6,4
1965	+ 6,5	+ 0,6	+ 5,9
1966	+ 6,2	- 0,3	+ 6,5
1967	+ 5,4	- 3,3	+ 9,0
1968	+ 5,0	+ 0,1	+ 4,9
1969	+ 5,2	+ 1,6	+ 3,6
1970	+ 5,6	+ 1,3	+ 4,3
1971	+ 5,7	- 0,3	+ 5,5
1972	+ 5,6	- 0,2	+ 5,8
1973	+ 5,3	+ 0,3	+ 5,0

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes [H.Lützel, a.a.O. - Konten
und Standardtabellen, Ausgabe 1973 (Fachserie N, Reihe 1.)], der
Bundesanstalt für Arbeit und eigene Berechnungen. -¹Bruttoanlage-
vermögen je Erwerbstätigen in Preisen von 1962. -²In Preisen von
1962. - p = vorläufig.



Kapitalkoeffizient¹ und Ausländerbeschäftigung
bei einer Lohnquote von 70 vH
1960 bis 1973
Bundesgebiet

zu Schaubild 10

	$\frac{\bar{k}}{0,30}$	Kapitalkoeffizient	
		marginal k'	durchschnittlich $\bar{k}$
1960	10,97	2,35	3,29
1961	11,10	3,99	3,33
1962	11,37	5,47	3,41
1963	11,70	6,29	3,51
1964	11,67	3,43	3,50
1965	11,77	4,05	3,53
1966	12,13	7,54	3,64
1967	12,83	- 95,56	3,85
1968	12,57	2,60	3,77
1969	12,20	2,39	3,66
1970	12,20	3,59	3,66
1971 ^p	12,50	6,84	3,75
1972 ^p	12,73	6,01	3,82
1973 ^p	12,73	3,76	3,82

Eigene Berechnungen. -¹Jahresdurchschnitte in Preisen von 1962. -
p = Vorläufig.



Anteil der inländischen und ausländischen
Arbeiter¹ in den Leistungsgruppen der Industrie
1972, in vH
Bundesgebiet

zu Schaubild 12

	L 1	L 2	L 3
Inländer	94,3	68,9	44,2
Ausländer	5,7	31,1	55,8

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (s.a. Repräsentativunter-
suchung 1972) und eigene Berechnungen. -¹Männliche Arbeiter.



Nominales Wachstum der Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)
 Preisveränderungen und Ausländeranteil in den Wirtschaftszweigen
 1961 bis 1972 bzw. 1972, in vH
 Bundesgebiet

zu Schaubild
 13, 14 und 16

Nr.	Wirtschaftszweige	BIP ¹	Preise ¹	Ausländer- anteil
		1961 - 1972		1972
1	Land- und Forstwirtschaft	3,2	1,9	8,4
2	Warenproduzierendes Gewerbe	8,4	3,2	16,1
3	Energiewirtschaft	8,7	2,0	0,9
4	Bergbau	2,3	2,7	11,3
5	Verarbeitendes Gewerbe	8,3	2,8	15,6
6	Industrie der Steine und Erden	7,6	3,0	15,8
7	Eisen- und Stahlwerke	4,4	1,2	14,3
8	Eisen-, Stahl- und Tempergießereien	4,1	4,6	
9	NE-Metallindustrie	6,6	2,5	18,7
10	Mineralölverarbeitung	9,0	0,2	.
11	Chemische Industrie	10,6	0,4	8,4
12	Holzbearbeitendes Gewerbe	5,9	2,0	20,6
13	Papier- und Pappeerzeugung	4,9	0,3	
14	Gummi- und Asbestverarbeitung	6,6	1,4	20,6
15	Stahl- und Leichtmetallbau	7,7	5,7	16,2
16	Maschinenbau	7,9	5,1	13,3
17	Straßenfahrzeugbau	9,0	2,5	19,4
18	Schiffbau	5,3	3,1	13,1
19	Elektrotechnik	8,5	1,4	15,4
20	Feinmechanik, Optik	6,5	3,5	14,4
21	EBM-Industrie	7,3	2,8	22,7
22	Feinkeramik	5,8	4,1	16,8
23	Glasindustrie	11,2	4,6	16,9
24	Holzverarbeitendes Gewerbe	12,0	4,7	17,3
25	Musik- und Sportindustrie	6,8	3,2	10,0
26	Papier- und Pappeverarbeitung	11,0	4,9	15,4
27	Druck- und Vervielfältigung	10,2	5,0	6,6
28	Kunststoffverarbeitung	14,5	- 0,2	15,0
29	Ledererzeugung	4,3	6,4	21,6
30	Lederverarbeitung	7,3	5,8	
31	Schuhindustrie	4,0	4,3	11,9
32	Textilindustrie	6,1	2,5	22,2
33	Bekleidungsindustrie	7,4	3,8	13,7
34	Nahrungs- und Genußmittel	6,4	2,2	14,3
35	Baugewerbe	10,3	5,6	21,1
36	Großhandel	7,6	4,2	5,0
37	Einzelhandel	8,5	3,7	

Nr.	Wirtschaftszweige	BIP ¹	Preise ¹	Ausländer- anteil
		1961 - 1972		1972
38	Eisenbahnen DBB	3,4	2,7	2,2
39	Schifffahrt, Häfen	4,5	2,9	3,5
40	Übriger Verkehr	9,9	4,6	
41	Nachrichtenübermittlung, DBP	11,3	4,1	
42	Kredit und Versicherungen	12,2	5,3	1,6
43	Wohnungsvermietung	11,5	5,9	11,6
44	Sonstige Dienstleistungen	11,2	7,2	9,8
45	Unternehmen insgesamt	8,5	3,6	12,3
46	Staat	11,8	7,2	1,2
47	private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter	9,5	7,9	
48	Wirtschaftsbereiche insgesamt	8,6	4,0	10,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Bundesanstalt für Arbeit.- ¹Durchschnittliche Veränderung. -

Zu Schaubild 14: Ohne Nr. 10 Mineralölverarbeitung. Die BIP-Werte der Nr. 13 und 26, 29 und 30, 36 und 37 sowie 39 und 40 wurden jeweils zusammengewichtet.

Zu Schaubild 16: Ohne Nr. 1 Landwirtschaft, 8 Eisen-, Stahl- und Tempergießereien, 10 Mineralölverarbeitung. Bei den Nrn. 29 und 30, 36 und 37 sowie 39 und 40 wurde ein gleich hoher Ausländeranteil für die jeweiligen Wirtschaftszweige unterstellt.



Anteil des Staates am Arbeitskräftepotential
1961 und 1972
Bundesgebiet

zu Schaubild 15

	1961	1972
Inländische Arbeitnehmer beim Staat		
in vH aller inländischen Erwerbstätigen	8,6	13,3
je 100 inländische Erwerbstätige in der Privatwirtschaft	9,4	15,4
Arbeitnehmer beim Staat		
in vH aller Erwerbstätigen	8,5	12,3
je 100 Erwerbstätige in der Privatwirtschaft	9,3	14,0

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit, [s.a. Ausländische Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1972/73. Nürnberg 1974].



Inländische und ausländische Erwerbstätige nach sozialer Stellung
1960 bis 1973, Jahresdurchschnitte
Bundesgebiet

zu Schaubild 19

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973 ^p
in 1 0 0 0														
Erwerbstätige														
insgesamt	26 247	26 591	26 690	26 744	26 753	26 887	26 801	25 950	25 968	26 356	26 668	26 725	26 655	26 712
Inländer	25 968	26 084	26 035	25 933	25 820	25 723	24 487	24 936	24 949	24 990	24 861	24 597	24 371	24 117
Ausländer	279	507	655	811	933	1 164	1 314	1 014	1 019	1 366	1 807	2 128	2 284	2 595
Abhängige														
insgesamt	20 257	20 730	21 032	21 261	21 484	21 758	21 765	21 054	21 183	21 752	22 246	22 414	22 435	22 564
Inländer	19 978	20 223	20 377	20 450	20 551	20 594	20 451	20 040	20 164	20 386	20 439	20 286	20 151	19 969
Ausländer	279	507	655	811	933	1 164	1 314	1 014	1 019	1 366	1 807	2 128	2 284	2 595
Arbeiter														
insgesamt	13 129	13 199	13 156	13 066	12 971	12 906	12 684	12 053	11 915	12 020	12 089	11 956	11 756	11 616
Inländer	12 884	12 753	12 580	12 352	12 150	11 882	11 528	11 161	11 018	10 818	10 499	10 083	9 746	9 332
Ausländer	245	446	576	714	821	1 024	1 156	892	897	1 202	1 590	1 873	2 010	2 284
Angestellte und Beamte														
insgesamt	7 128	7 531	7 876	8 195	8 513	8 852	9 081	9 001	9 268	9 732	10 157	10 458	10 679	10 948
Inländer	7 094	7 470	7 797	8 098	8 401	8 712	8 923	8 879	9 146	9 568	9 940	10 203	10 405	10 637
Ausländer	34	61	79	97	112	140	158	122	122	164	217	255	274	311
in v H														
Anteil d. Arbeiter an d. Abhängigen														
insgesamt	64,8	63,7	62,6	61,5	60,4	59,3	58,3	57,3	56,2	55,3	54,3	53,3	52,4	51,5
Inländer	64,5	63,1	61,7	60,4	59,1	57,7	56,4	55,7	54,6	53,1	51,4	49,7	48,4	46,7
Ausländer	87,8	88,0	87,9	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und eigene Berechnungen.- p = Vorläufig.

