

Walter, Norbert et al.

**Working Paper — Digitized Version**

## Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit: Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Weltwirtschaft

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 49

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Walter, Norbert et al. (1977) : Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit: Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 49, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47960>

**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.*

## Wegen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit

Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Weltwirtschaft

Norbert Walter

Nachhaltiger Aufschwung oder Fortdauer der weltweiten Investitionsschwäche?

Gerhard Fels

Das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit

Frank Wolter

Die Bundesrepublik Deutschland als Standort für die Produktion von Investitionsgütern

Klaus-Werner Schatz

Internationale Arbeitsteilung als Alternative zum Arbeitskräfteimport

Juergen B. Donges

Arbeitsintensive und exportorientierte ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern

Herbert Giersch

Konjunkturelle, strukturelle und internationale Aspekte des Arbeitslosenproblems

Ag 311 77 Weltwirtschaft  
Kiel

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Dr. Norbert <u>W</u> alter Nachhaltiger Aufschwung oder Fortdauer der weltweiten Investitionsschwäche? . . . . .	3
Professor Dr. Gerhard <u>F</u> els Das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit . . . . .	9
Dr. Frank <u>W</u> olter Die Bundesrepublik Deutschland als Standort für die Produktion von Investitionsgütern . . . . .	15
Dr. Klaus-Werner <u>S</u> chatz Internationale Arbeitsteilung als Alternative zum Arbeits- kräfteimport . . . . .	24
Dr. Juergen B. <u>D</u> onges Arbeitsintensive und exportorientierte ausländische Direkt- investitionen in Entwicklungsländern . . . . .	29
Professor Dr. Herbert <u>G</u> iersch Konjunkturelle, strukturelle und internationale Aspekte des Arbeitslosenproblems . . . . .	37

Norbert | Walter

## Nachhaltiger Aufschwung oder Fortdauer der weltweiten Investitionsschwäche?

1. Ein reichliches Jahr nach der konjunkturellen Tendenzwende gibt es in kaum einem Land jenen Investitionsoptimismus, der in früheren Zyklen nach einem Jahr Aufwärtsbewegung zu beobachten war. Noch selten freilich haben gleichzeitig die "Klimaindikatoren" und Erhebungen über Investitionsplanungen so wenig die tatsächliche Investitionsentwicklung "vorhergesagt" wie für das Jahr 1976. Woher kommt diese Janusköpfigkeit von Erwartungen und tatsächlicher Entwicklung?
2. Eine Erklärung für die Zurückhaltung bei der Investitionsplanung könnte darin liegen, daß sich die Unternehmer gewandelt haben: "In former times, when enterprises were mainly owned by those who undertook them or by their friends and associates, investment depended on a sufficient supply of individuals of sanguine temperament and constructive impulses who embarked on business as a way of life, not really relying on a precise calculation of prospective profit . . . If human nature felt no temptation to take a chance, no satisfaction (profit apart) in constructing a factory, a railway, a mine or a farm, there might not be much investment merely as a result of cold calculation.  
  
With the separation between ownership and management which prevails to-day and with the development of organised investment markets, a new factor of great importance has entered in, which sometimes facilitates investment but sometimes adds greatly to the instability of the system"<sup>1</sup>.
3. Der Keynesische Versuch - mit dem Wandel von impulsiver Investitionsentscheidung zu kalter Investitionsplanung zu erklären, daß weniger Investitionen erfolgen, weil also die irrationalen Impulse geringer werden - ist bestechend, scheint er einen doch der Mühe zu entheben, mit Argumenten zu erklären, wie es zu dieser Verhaltensänderung kam. In Wirklichkeit aber ist die Frage nur verschoben. Sie lautet nämlich jetzt: Warum macht es den Unternehmern oder solchen, die es werden wollen, keinen Spaß mehr, Risiken zu übernehmen, sich in eine unsichere Sache zu stürzen?
4. Die Grundfrage ist also: Was beeinträchtigte den offenbar in der Nachkriegszeit vorherrschenden grundlegenden Optimismus der Unternehmer? War es die Einsicht, daß es eine Illusion war, es könne nur aufwärts gehen? Diese Antwort ist wohl zu vordergründig.

---

<sup>1</sup> John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money. London 1936. S. 150 f.

Wesentlich könnte die Veränderung der Rolle des Unternehmers in Staat und Gesellschaft sein. War die Unternehmerschaft aufgrund von Ausbildung und Engagement für lange Zeit jene Gruppe gewesen, die den Staat formte, so ist sie im Verlauf des letzten Jahrzehnts mehr und mehr zu einem Lobbyisten unter mehreren geworden.

Eine zweite Erklärung mag darin liegen, daß die Möglichkeit, negative Einflüsse abzuwälzen, durch neue wirtschaftspolitische Weichenstellungen verbaut ist: Flexible Wechselkurse verhindern, daß Lohn- und Preiszurückhaltung im Inland automatisch die Wettbewerbsposition verbessern. Und: Eine grundsätzliche Begrenzung der Geldmengenexpansion sorgt dafür, daß nicht jedwede Kostenerhöhung überwältigt werden kann. M. a. W., der Unternehmer hat einige Freiheitsgrade verloren. Will er Gewinn machen, muß er den unerquicklichen und nicht mehr gewohnten Kampf gegen Kostenerhöhungen führen.

→

5. Der Verlust dieser Freiheitsgrade ist jedoch nicht nur eine Einengung. Er bedeutet auch Sicherheit und damit eine Chance: die Aussicht nämlich, daß die Entwicklung weniger inflationär und international gleichgewichtiger verläuft als in der Vergangenheit. So ist es zwar mühsamer und dauert länger, aufwärts zu kommen, aber man hat dafür eher Gewähr, daß die Verbesserung dauerhaft und der Rückschlag nicht vorprogrammiert ist. "In einer Wirtschaftssituation, die weder strahlend weiß noch pechschwarz ist, sondern von Grautönen aller Schattierungen dominiert wird, gewinnen Entscheidungen jeder Art ihren - doch wohl normalen - Risikocharakter zurück. Nicht wundernehmen darf, wenn die erste Reaktion auf diese Ausgangslage betonte Vorsicht ist"<sup>1</sup>.

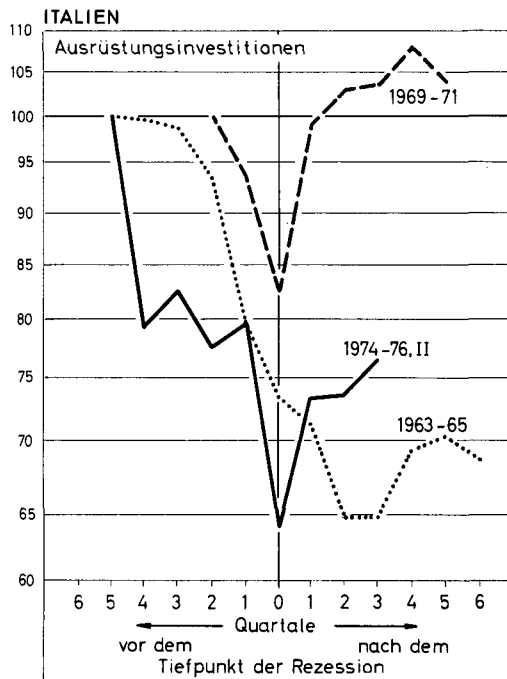
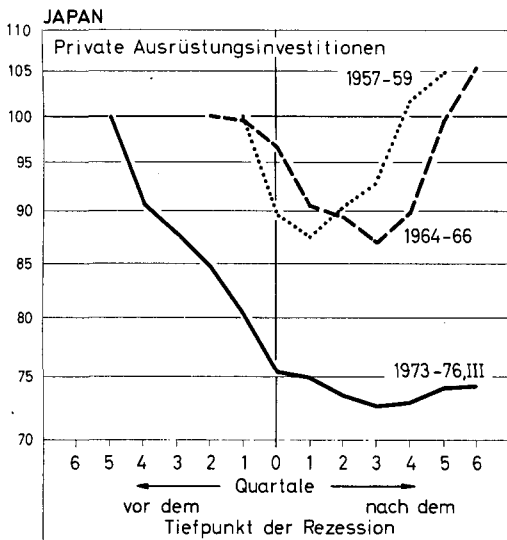
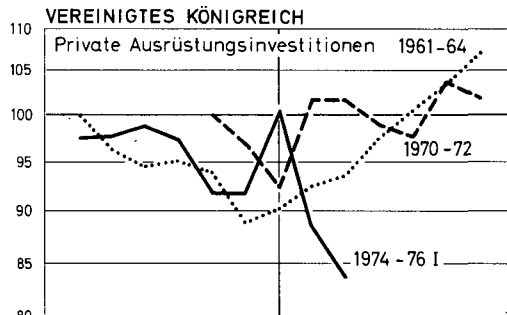
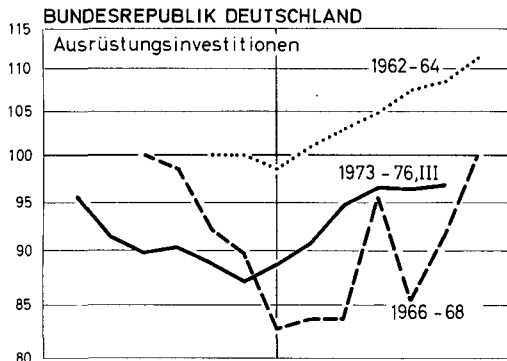
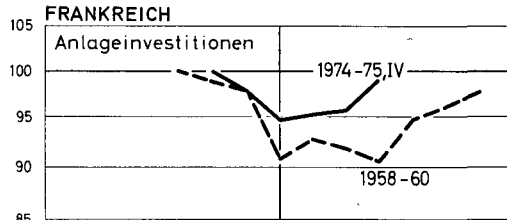
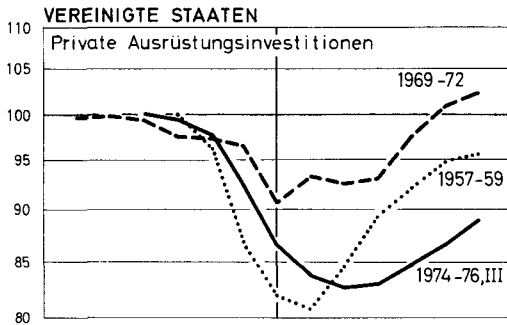
→

6. Nach dieser Motivforschung für die zurückhaltende Investitionsplanung der Unternehmer soll kurz dargestellt werden, wie sich die Investitionstätigkeit im gegenwärtigen Zyklus tatsächlich entwickelt hat. Angesichts der Schärfe der weltweiten Rezession 1974/75 läßt sich der letzte Zyklus nur schwer mit vorangegangenen vergleichen, sank doch die Kapazitätsauslastung weltweit stärker ab als je und gibt es in jedem einzelnen Land doch auch nur ähnliche, nicht aber voll vergleichbare Rezessionsphasen in der Nachkriegszeit. Für die Vereinigten Staaten kann als Vergleichsperiode nur 1957-1959, für die Bundesrepublik Deutschland nur 1966-1968 und für Italien nur 1963-1965 verwendet werden. Für die übrigen dargestellten Länder gibt es überhaupt keine vergleichbare Rezession in der Nachkriegszeit. Das Urteil, die Investitionstätigkeit erhole sich nach der Rezession von 1974/75 nur langsamer als sonst, gilt eindeutig für Japan, mit Abstrichen auch für die Vereinigten Staaten. Für die Bundesrepublik dagegen ist eher ein "Frühstart" der Investitionstätigkeit zu erkennen; freilich, deutlich ist der Einfluß der Investitionszulage - wenn er auch beharrlich geleugnet wurde -, deutlich ist aber auch, daß sich der Investitionsanstieg gegenwärtig nicht so fortsetzt, wie dies in den Jahren 1968 und 1969 der Fall war. Ein drittes Faktum ist zu erwähnen: Noch nie war die Abschwächung der Investitionstätigkeit so lang anhaltend wie im letzten Abschwung.

<sup>1</sup> Horst Knapp, "Finanznachrichten", Wien, 1976, Nr. 49.

# ZUR INVESTITIONSTÄTIGKEIT IN WICHTIGEN INDUSTRIELÄNDERN

- Zyklenvergleich -



<sup>a</sup> Es wurden saisonbereinigte Vierteljahreswerte der realen Investitionskomponenten verwendet. Dabei erhielt jeweils der höchste Wert vor der Rezession, der zum Teil früher als 6 Quartale zuvor erreicht worden war, den Indexwert 100. Für die letzte Rezession wurde der Zeitpunkt des zuletzt verfügbaren Wertes angegeben (z.B. Japan: 1976 III. Quartal).

7. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Investitionstätigkeit und die Investitionsneigung (= Auftragseingänge in der Investitionsgüterindustrie) insgesamt weltweit wieder nach oben gerichtet ist. Sie entwickelt sich jedoch weniger stürmisch als in früheren vergleichbaren Konjunkturphasen. Diese moderierte Aufwärtsbewegung wird sich nur dann als revisionsbedürftig erweisen, wenn die u. a. durch die Diskussion um die Grenzen des Wachstums zugeschütteten Impulse wieder frei werden. Je länger nämlich der Einkommensanstieg bescheiden und die Arbeitslosigkeit hoch ist, um so mehr werden die sinnfälligen Nachteile der Wachstumsdrosselung erkannt, und ein Umschlagen der öffentlichen Meinung zu mehr Wachstumsfreundlichkeit rückt näher.
8. Zu erwarten, daß man bald wieder auf Wachstum setzt und dies rasch zu einem kräftigen Anspringen der Investitionstätigkeit führt, ist jedoch unrealistisch. Zu groß ist wohl die Verunsicherung der Unternehmer und zu klein ihre Risikobereitschaft. Deshalb ist danach zu fragen, ob auch ohne ein Anspringen solcher "autonomer" Investitionen in nächster Zeit durch eine Verbesserung der Konjunkturlage - aus anderen Gründen - ein Bedarf an sogenannten induzierten Investitionen entsteht.
9. Zum einen zeigen die Auftragseingänge bei den Investitionsgüterindustrien in den drei großen Wirtschaftsnationen Vereinigte Staaten, Japan, Bundesrepublik Deutschland nach oben. Zum anderen haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Verlauf des Jahres 1976 weiter gebessert: Die Geldpolitik setzt den Kurs einer gemäßigten Expansion weiter fort. Die Fiskalpolitik scheint dort, wo sie des forcierten Defizitabbaus willen übermäßig restriktiv gefahren wurde (Vereinigte Staaten, Japan, Bundesrepublik Deutschland), in Richtung auf Trendorientierung korrigiert zu werden. Die Lohn- und Preissteigerungen wurden in den großen Ländern - unerwartet stark - weiter reduziert. Die Gewinnkompression der Rezessionsjahre konnte zum Teil kompensiert werden. Die Verbesserung der Gewinne scheint sich angesichts weiterhin eher zurückhaltender Lohnabschlüsse fortzusetzen.
10. Dieser nicht ungünstigen Entwicklung in den großen Wirtschaftsnationen steht die Sorge gegenüber, daß die sogenannten "Problemländer" (wie Italien, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Dänemark) wegen ihrer Zahlungsbilanz- und Inflationssorgen eine zu drastische Restriktionspolitik betreiben könnten. Angesichts der Berichterstattung über diese Länder während der letzten Monate hat man den Eindruck, daß dort das wirtschaftliche Chaos und dramatische Notlagen herrschen. Jedoch die Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung zeigen kaum dramatische Unterschiede zu jenen aus Ländern wie der Bundesrepublik oder den Vereinigten Staaten. Italiens Industrieproduktion lag in den ersten zehn Monaten des Jahres 1976 um rd. 10 vH höher als ein Jahr zuvor, in Frankreich beträgt die entsprechende Rate etwa 8 vH; lediglich im Vereinigten Königreich ist die Industrieproduktion 1976 kaum höher als ein Jahr zuvor. In den letzten Monaten wurden in diesen Ländern Dämpfungsmaßnahmen angekündigt. Da jedoch die angekündigten Maßnahmen in den Problemländern selten in vollem Umfang durchgesetzt und noch seltener voll wirksam

werden, dürften sie den deutschen Export 1977 nicht nachhaltig beeinträchtigen; auch Handelsrestriktionen dürften wegen der starken Rückwirkungen auf die Problemländer selbst kaum in nennenswertem Maße eingeführt werden.

11. Angesichts der weltweit hohen Unterauslastung der Kapazitäten und der Sorgen der Problemländer erscheint es notwendig, daß die drei großen Wirtschaftsnationen, die Vereinigten Staaten, Japan und die Bundesrepublik, "Lokomotivfunktion" übernehmen. Damit wird nicht angeregt, mit Konjunkturprogrammen die Nachfrage aufzublähen; vielmehr werden diese Länder aufgefordert, ihre Absorption zugunsten der Länder mit Leistungsbilanzdefiziten zu erhöhen. Diese Aufforderung bedeutet in keinem Fall die Empfehlung einer Politik des leichten Geldes: Alle Länder sollten vielmehr eine trendorientierte Geldmengenpolitik betreiben. Jedoch sollten die drei großen Wirtschaftsnationen nicht Fiskalpolitik zum Zweck des Defizitabbaus betreiben; auch die Ausgabenpolitik des Staates sollte mittelfristig orientiert sein; abrupte Reduktion der staatlichen Nachfrage nach Bauleistungen sollte unterbleiben (Bundesrepublik: öffentlicher Hochbau in Jahresfrist -30 vH). Auch als Arbeitgeber hat der Staat die Aufgabe, nicht durch abrupte Veränderung der Einstellungspolitik zu unnötigen Friktionen am Arbeitsmarkt beizutragen. Daneben sollte der Staat Wachstumsanreize vermitteln. Viele davon kosten ihn nichts: Es handelt sich um den Abbau von Kontrollen und Regulierungen. Andere, wie liberalere Abschreibungsvorschriften, kosten nicht viel (um so weniger, je niedriger die Inflationsrate ist).
12. Angesichts unterschiedlicher Ausrichtung der Wirtschaftspolitik wird das Jahr 1977 für die Welt insgesamt keine stürmische Aufwärtsentwicklung bringen. Die retardierenden Elemente werden jedoch durch die Expansionskraft der größeren Wirtschaftsnationen überkompensiert. Insgesamt wird das reale Sozialprodukt der Industrieländer 1977 um etwa 4 1/2 vH über dem des Jahres 1976 liegen. Über die Verlässlichkeit dieser Prognose läßt sich wenig sagen. Sie wurde jedoch mit den gleichen Methoden erstellt wie jene 4-5 vH-Schätzung für 1976 vor einem Jahr<sup>1</sup>. (Damals wurde ich aus dem Auditorium gefragt, ob ich damit das reale oder das nominale Sozialprodukt meine!) Heute muß man feststellen, daß auch diese Prognose "falsch" war: Der Anstieg des realen Sozialprodukts im Jahre 1976 beträgt nämlich statt 4 1/2 nun 5 1/2 vH.
13. Die Aussichten für die Bundesrepublik sind günstiger als für die Welt insgesamt. Während im Weltdurchschnitt bei der für 1977 prognostizierten Entwicklung der Auslastungsgrad der Sachkapazitäten nur langsam und die Zahl der Beschäftigten kaum erhöht werden wird, ist in der Bundesrepublik mit einem - wenn auch mäßigen - Abbau der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Weitere Branchen werden hier und da bereits an Kapazitätsgrenzen stoßen. Da in den Unter-
- <sup>1</sup>Norbert Walter, Der neue Konjunkturaufschwung nur ein Zwischenhoch? In: Weltwirtschaft im Übergang. Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Weltwirtschaft. (Kieler Diskussionsbeiträge, 45.) Kiel, Januar 1976. S. 22.



nehmen reichlich Liquidität vorhanden ist und die Zinsen relativ niedrig sein werden, dürfte sich auch die Investitionstätigkeit weiter erhöhen, wird sich doch auch der private Verbrauch durch die Freigabe vermögenswirksam angelegter Sparbeträge weiter merklich ausweiten. Daß die Absicht der Unternehmer bei ihren Investitionsentscheidungen mehr die Rationalisierung als die Erweiterung ist, braucht nicht zur Sorge für den Arbeitsmarkt Anlaß geben. Denn damit werden nur unrentable Arbeitsplätze vernichtet, während gleichzeitig an anderer Stelle produktive Arbeitsplätze entstehen. Da trotz Abschwächung der Exportnachfrage mit einem Anstieg der Ausfuhr in Höhe von rd. 10 vH zu rechnen ist, dürfte das Sozialprodukt in der Bundesrepublik um rd. 5 vH ansteigen, nach 5 1/2 bis 6 vH in diesem Jahr.

- ⇒ 14. Die Geldpolitik und die Finanzpolitik müssen trendorientiert bleiben bzw. werden, um so die Kalkulationsgrundlage für die Unternehmen und Gewerkschaften sicherer zu machen. Die Unternehmen müssen ihr Geschick selbst in die Hand nehmen, weniger mit den Wölfen heulen als es mit dem "Wolff (von Amerongen)" halten. Denn: Wer zuviel nach dem Staat ruft, darf sich nicht wundern, wenn er zuviel Staat bekommt.

Entscheidend für den Kurs der Wirtschaft in die achtziger Jahre ist das Jahr 1977. In diesem Jahr gilt es die Weichen zu stellen:

- mit einer Geldpolitik, die die Inflation weiter vermindert,
  - mit einer Finanzpolitik, die beschäftigungspolitische Rücksicht mit Wachstumsvorsorge verbindet und so auf mittlere Sicht - und ohne Bedienung der Steuerschraube - das strukturelle Defizit auf vernünftige Größenordnungen abbaut,
  - mit einer Lohnpolitik, die mehr Beschäftigung bewirkt, dadurch, daß nur ein Teil des Produktivitätsfortschritts an die Arbeitnehmer verteilt wird,
  - mit einer Investitionspolitik, die mehr vom "packen wir's an" bestimmt ist als vom Blick zurück in den Abgrund der letzten Rezession.
15. Was gegenwärtig fehlt, sind große Ideen. Was gegenwärtig nicht fehlt, sind große Probleme. Die Probleme freilich liegen nicht dort, wo die Fähigkeiten zur Lösung der Probleme vorhanden sind. Die Industrieländer mit all ihren Fähigkeiten erstarren, weil sie die Chancen in den Entwicklungsregionen der Welt nicht oder nur unzureichend erfassen. Auf die Bundesrepublik bezogen: Wir sind nicht zu exportabhängig, vielmehr fehlen uns noch immer autonome Kapitalexporte, vor allem in Form von Direktinvestitionen dorthin, wo Kapital knapp ist und die Wachstumschancen groß sind. Aus diesem Vorstoß und dieser Verflechtung kann jene Nachfrage nach deutschen Produkten resultieren, die in der Bundesrepublik jene Investitionen fördert, die unser eigenes Wachstum nachhaltig beschleunigen.

Gerhard Fels

## Das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit

1. Ein Teil der Arbeitslosigkeit wird heute strukturellen, das heißt anderen als konjunkturellen Ursachen zugerechnet. Noch vor einem Jahr war diese Auffassung höchst umstritten. Vor allem bei professionellen Konjunkturobernen herrschte die Meinung, die Krise von 1975 sei vor allem eine Stabilisierungskrise gewesen. Das legte die Erwartung nahe, daß die Krisenschäden durch den Konjunkturaufschwung, der Mitte 1975 in Gang gekommen war, wieder beseitigt werden würden, daß die Selbstheilungskräfte also ausreichen würden, die Rezessionsschäden zu beheben. Der Konjunkturaufschwung hat jedoch nicht gehalten, was viele von ihm erwartet hatten. Er kam im Frühsommer ins Stocken. Was zunächst wie eine Sommerflaute aussah, ist nicht von einem kräftigen Herbstaufschwung abgelöst worden. Die jüngsten Zahlen über die Produktions- und Beschäftigungsentwicklung im abgelaufenen Jahr bestätigen dies erneut.
2. Unsicherheit über den weiteren Wirtschaftsverlauf hat sich wieder ausgebreitet. Diese Unsicherheit lenkt den Blick auf die ungelösten mittelfristigen oder strukturellen Probleme unserer Wirtschaft. Im Kern handelt es sich dabei um ein verändertes Verhalten der Investoren, das aus bitteren Rezessionserfahrungen, aus unbewältigtem internem Strukturwandel und aus den Risiken resultiert, die in der weltwirtschaftlichen Situation liegen. Die Folge ist ein nachhaltiger Attentismus gegenüber Erweiterungsinvestitionen, der verhindert, daß die Arbeitsplätze ersetzt werden, die seit 1973 verlorengegangen sind. Nach Schätzungen des Sachverständigenrates<sup>1</sup> waren 1976 im Unternehmenssektor rund 800 000 Arbeitsplätze weniger vorhanden als 1973. In Zukunft ist damit zu rechnen, daß insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung mehr Personen als in der Vergangenheit einen Arbeitsplatz suchen werden, obwohl inzwischen viele ausländische Arbeitskräfte abgewandert sind. Wir stehen jetzt und in den nächsten Jahren vor einer Arbeitsplatzlücke, die allenfalls mittelfristig wieder geschlossen werden kann, und auch das nur unter günstigen Bedingungen.
3. Über den Teil der Arbeitslosigkeit, der als strukturell oder nicht-konjunkturell verursacht angesehen werden kann, hat es eine Kontroverse gegeben. Das Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat mit einem Beitrag zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit eher für Verwirrung

---

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1976/77: Zeit zum Investieren. Stuttgart, Mainz, Dezember 1976. S. 212 ff.

denn für Klarheit gesorgt<sup>1</sup>. Das Institut kam zu dem Ergebnis, daß in der Rezession von 1975 die strukturelle Arbeitslosigkeit geringer gewesen sei als in der Rezession von 1967. Diese Untersuchung stellt auf die auch bei hoher Arbeitslosigkeit gemeldeten offenen Stellen ab oder auf Strukturmerkmale der registrierten Arbeitslosen, wie deren berufsspezifische oder regionale Konzentration. Diese Untersuchungen mögen für bestimmte arbeitsmarktpolitische Fragestellungen ganz nützlich sein. Sie sagen indessen so gut wie nichts darüber aus, welcher Teil der Gesamtarbeitslosigkeit darauf beruht, daß zu wenig Arbeitsplätze vorhanden sind, und warum so wenig Stellen angeboten werden. Wenn Arbeitsplätze durch Strukturwandel vernichtet oder wettbewerbsunfähig werden und wenn es bei dem Lohnniveau, das die Bundesrepublik inzwischen erreicht hat, außerordentlich schwierig ist, diese verlorenen Arbeitsplätze durch neue Arbeitsplätze an anderer Stelle zu ersetzen, dann hat die dadurch verursachte Arbeitslosigkeit andere als konjunkturelle Gründe. Die Arbeitsplätze, die fehlen, können nicht durch eine Nachfragebelebung wieder besetzt werden, sondern müssen erst durch Erweiterungsinvestitionen geschaffen werden. Darin kommt die erwähnte Arbeitsplatzlücke zum Ausdruck, an der die strukturelle Arbeitslosigkeit problemadäquater gemessen werden kann als nach den Konzepten des Nürnberger Instituts.

4. In der gegenwärtigen Situation reicht jedoch die Nachfrage noch nicht einmal aus, die vorhandenen Arbeitsplätze zu besetzen. Wir haben es insoweit auch mit konjunktureller Arbeitslosigkeit zu tun, die dadurch definiert sei, daß sie durch einen Anstieg im Auslastungsgrad des vorhandenen Produktionspotentials beseitigt werden kann, also etwa indem "eingemottete" Arbeitsplätze wieder besetzt werden. Die strukturelle Arbeitslosigkeit dagegen kann nur in dem Maße verschwinden, wie im Verlauf eines Wachstums des Produktionspotentials neue Arbeitsplätze entstehen.
5. In der Theorie läßt sich scharf zwischen konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit unterscheiden. In der Empirie gibt es jedoch eine Reihe Schwierigkeiten. Die Anzahl der verfügbaren Arbeitsplätze wird nicht statistisch erhoben, sondern ist das Resultat einer Modellrechnung, die mit methodischer Unsicherheit behaftet ist. Schwierig ist es nicht so sehr, die Zugänge zum Kapitalstock, das sind die Investitionen, zu ermitteln, sondern die tatsächlichen Abgänge, die mit den steuerlichen oder kalkulatorischen Abschreibungen nicht identisch sind. Diese Abgänge werden mit Hilfe schematischer Funktionen für die wirtschaftliche Nutzungsdauer geschätzt. Diese Funktionen zeigen freilich nicht an, wieviel Arbeitsplätze in Zeiten verstärkten Strukturwandels - sozusagen außerplanmäßig - durch Betriebsstillegungen und Konkurse vorzeitig verschrottet oder wirtschaftlich entwertet werden. Andererseits werden in Zeiten der Investitionsschwäche existierende Anlagen

---

<sup>1</sup> U. Cramer, W. Klauer, D. Mertens, L. Reyher, E. Spitznagel, Zum Problem der "strukturellen Arbeitslosigkeit". "Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung", Stuttgart, Jg. 9 (1976), H. 1, S. 70-83.

häufig länger genutzt als üblich, was dann zu einer Art Vergreisung des Kapitalstocks führt. Unbekannt ist auch, welcher Teil der gegenwärtig noch vorhandenen, aber nicht genutzten Anlagen jemals wieder in Betrieb genommen wird. Darüber entscheidet die künftige Struktur der Nachfrage. Methodischer Unsicherheit kann man nur durch sehr vorsichtige Annahmen begegnen.

Im Jahre 1976 belief sich die Anzahl der Arbeitssuchenden auf 1,6 Mill. Personen<sup>1</sup>. Zusammen mit den 25 Mill. Personen, die 1976 erwerbstätig waren, ergibt das ein Erwerbspotential von 26,6 Mill. Personen. Arbeitsplätze waren vorsichtigen Schätzungen zufolge nur für etwa 25,7 Mill. Personen vorhanden. Das ergibt für 1976 eine Differenz zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Angebot und der potentiellen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage von fast 1 Mill. Arbeitsplätzen. Als Differenz ergibt sich dann eine konjunkturelle Arbeitslosigkeit in der Größenordnung von 600 000 - 700 000, die aber tatsächlich geringer sein dürfte, weil davon noch ein fluktuationsbedingtes Minimum von 200 000 bis 300 000 Arbeitslosen abzusetzen wäre.

Diese Zahlen vermitteln m. E. eine vertretbare Aussage über die Dimension des Arbeitsplatzproblems, das es in den nächsten Jahren zu lösen gilt. Mit gleichen Methoden läßt sich beispielsweise zeigen, daß die Rezession von 1967 nur eine verhältnismäßig geringe Arbeitsplatzlücke verursacht hatte, die im Verlauf des Investitionsbooms von 1968 bis 1970 rasch wieder geschlossen werden konnte. Heute ist die Situation völlig anders. Was den Mangel an Arbeitsplätzen anlangt, ist sie allenfalls vergleichbar mit der der fünfziger Jahre; heute freilich ist wenig von dem damaligen Investitionselan zu spüren.

6. Man mag sich fragen, ob es in einer Situation, in der noch nicht einmal die existierenden Arbeitsplätze besetzt sind, schon dringlich ist, die Schaffung neuer Arbeitsplätze zum Problem der Wirtschaftspolitik zu erheben. Investitionen haben jedoch nicht nur einen Kapazitätseffekt, sondern auch und zu allererst einen Einkommenseffekt, der für eine bessere Auslastung der Investitionsgüterindustrien - mit Folgewirkung auf andere Bereiche - sorgt. Bisher war der Aufschwung weitgehend vom Export und Konsum getragen, die induzierten Investitionen mochten nicht in Gang kommen. Den Prognosen für 1977, die ja alles in allem nicht ungünstig sind, liegt das gleiche Nachfragemuster zugrunde: Export plus Konsum. Darin kommt als Fehlsteuerung zum Ausdruck, daß bei

---

<sup>1</sup> Zu den Arbeitssuchenden zählen nicht nur die als arbeitslos gemeldeten und die neu ins Erwerbsleben eintretenden Personen, sondern auch die Personen, die der sogenannten Stillen Reserve angehören. Das sind Hausfrauen, Studenten, Rentner etc., die unter günstigeren Arbeitsmarktbedingungen als gegenwärtig einen Arbeitsplatz nachfragen würden. Im Jahre 1976 dürften das mehr als 500 000 Personen gewesen sein, die man schon deshalb zur Problemmenge der Beschäftigungspolitik hinzurechnen muß, weil sie mit den registrierten Arbeitslosen um die angebotenen Arbeitsplätze konkurrieren.

dieser Verwendungsstruktur des Sozialprodukts die Arbeitsplatzlücke in absehbarer Zeit nicht geschlossen werden kann. Die Investitionsquote verharret nach den Prognosen des Sachverständigenrates auch 1977 auf dem Tiefstand von 23 vH. Wenn die Arbeitsplatzlücke bis 1980 ganz oder zu einem nennenswerten Teil beseitigt werden soll, müßte diese Quote erheblich steigen. Im Unternehmenssektor wären dazu ab sofort Zuwächse der realen Bruttoanlageinvestitionen von 8 bis 10 vH jährlich nötig. Dabei ist unterstellt, daß die Kapitalintensität nicht mehr so stark steigt wie in der Vergangenheit, die veränderte Lage am Arbeitsmarkt also den Rationalisierungszwang auf mittlere Sicht eher mildert. Das mag man insofern eine optimistische Annahme nennen, als sie eine zurückhaltende Lohnpolitik für die nächsten Jahre impliziert.

7. Wie schon seit Beginn der siebziger Jahre wird also auch im gegenwärtigen Aufschwung weniger investiert als notwendig wäre, um jenes gesamtwirtschaftliche Angebot hervorzubringen, das in Wachstum und Struktur zu Vollbeschäftigung paßt. Dabei kann man nicht einfach der These vertrauen, daß die Angebotsprobleme bei ausreichender Nachfrage wieder rasch von selbst verschwinden werden. Dazu ist die Angebotslücke inzwischen zu groß geworden. Ob in Zukunft die Nachfrage überhaupt ausreichend sein wird, hängt im übrigen auch davon ab, ob von der Angebotsseite genügend Impulse ausgehen. In der Zeit des Keynesianismus hat man sich daran gewöhnt, daß der Staat für die Nachfrage zu sorgen habe. Die Wirtschaftsgeschichte kennt aber viele Phasen, in denen die primären Expansionsimpulse vom Angebot ausgingen, von neuen Gütern und Produktionsverfahren, die spontan hervorgebracht wurden und sich den Markt selbst schufen. Wenn der Stau an Strukturwandel aufgelöst werden soll, dann hat man sich dies vor allem über Innovationen vorzustellen. Dazu braucht es nicht nur risikobereites Kapital und risikobereite Unternehmer. Dazu muß die Wirtschaftspolitik auch die Rahmenbedingungen schaffen. Denn auf dem Entwicklungs- und Lohnniveau, das die Bundesrepublik inzwischen erreicht hat, führt der Strukturwandel für viele Unternehmen auf bisher unbekanntes Terrain. Gegen die Konkurrenz der Niedriglohnstandorte werden Anbieter, die standardisierte und arbeitsintensive Produkte herstellen, sich noch weniger behaupten können als in der Vergangenheit. Mehr als in der Vergangenheit wird es darauf ankommen, technologische Vorsprünge zu erlangen und zu verteidigen. Das ist die weltwirtschaftliche Dimension des Strukturwandels, die einen Schwerpunkt unserer Forschungsarbeit im Institut bildet und auf die Herr Wolter und Herr Schatz gleich noch ausführlich zu sprechen kommen werden.
8. Die Diagnose, daß ein erheblicher Teil des gegenwärtigen Beschäftigungsproblems andere als konjunkturelle Ursachen hat, kann zu brisanten wirtschaftspolitischen Mißverständnissen führen. Diese Diagnose könnte nämlich suggerieren, daß für die Bekämpfung der sogenannten strukturellen Arbeitslosigkeit nicht die Lohnpolitik und auch nicht die Konjunkturpolitik zuständig seien, sondern die Strukturpolitik. Wer die strukturpolitischen Möglichkeiten des Staates hoch einschätzt, wird die Verantwortung der Tarifparteien oder

der Konjunkturpolitik für den Beschäftigungsgrad sehr eng fassen. Im Extremfall könnte das zu der Auffassung verleiten, der Staat habe gefälligst mit strukturpolitischen Mitteln die Schäden zu beseitigen, die andere dadurch angerichtet haben, daß sie dank ihrer Marktmacht Preise und Löhne durchgesetzt haben, die nicht marktkonform sind.

9. Das wäre auf jeden Fall ein falsches Assignment, eine falsche Zuordnung von Zielen und Verantwortlichkeiten. Denn der strukturelle Teil der Unterbeschäftigung ist nicht ausschließlich Folge unbewältigten Strukturwandels. Er kann auch mit einem zu hohen Lohnniveau zusammenhängen, das es wiederum erschwert, neue Arbeitsplätze entstehen zu lassen und dadurch den begonnenen Strukturwandel erfolgreich zu Ende zu führen. Eine Zurechnung primärer Ursachen ist hier so gut wie nicht möglich. Eine zurückhaltende Lohnpolitik erleichtert es jedoch auf jeden Fall, den notwendigen Strukturwandel durchzusetzen und wieder einen höheren Beschäftigungsgrad zu erreichen. Im Sog einer Übernachfrage nach Arbeitskräften läßt sich die Eingliederung von Arbeitskräften leichter bewältigen als unter dem Druck eines Überangebots. Die beschäftigungspolitische Verantwortung der Tarifvertragsparteien bleibt daher von der Diagnose möglicher struktureller Ursachen der Arbeitslosigkeit unberührt. Wenn es jedoch Chancen gibt, durch mehr Strukturwandel die Produktivität an das reale Lohnniveau heranzuführen, sollten diese nicht ungenutzt bleiben. Vollbeschäftigung läßt sich dann bei einem höheren Pro-Kopf-Einkommen erreichen. Dies ist besser, als wenn die realen Löhne auf die Produktivität herabgedrückt werden, was überdies in der Realität sehr schwierig ist. Der dadurch ermöglichte Produktivitätsfortschritt stünde zur Verteilung freilich nicht zur Verfügung.

Staatliche Wachstums- und Strukturpolitik kann die Tarifparteien von ihrer beschäftigungspolitischen Aufgabe aber insofern entlasten, als sie die Rahmenbedingungen für risikobehaftete Investitionen, für Innovationen, für die Gründung neuer Unternehmen und für die Mobilität der Arbeitskräfte verbessern kann. Die Möglichkeiten, die der Staat hier hat, sollte er nutzen. Das ist auch die Quintessenz des Programms der wachstumspolitischen Vorsorge, das der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten zur Diskussion gestellt hat. Wachstums- und Strukturpolitik kosten freilich öffentliches Geld. Schon deshalb sind die staatlichen Möglichkeiten begrenzt. Sie reichen wohl nicht so weit, daß mit diesen Mitteln ein zu hohes Lohnniveau vollbeschäftigungskonform gemacht werden kann.

Wichtig ist überdies, daß die wachstums- und strukturpolitischen Maßnahmen in ein Stabilitätspaket eingebunden sind, damit nicht der Eindruck entsteht, es handele sich um ein Konjunkturprogramm herkömmlicher Machart, das die Probleme auf der Angebotsseite eher vertagt als löst. Zu dem Stabilitätspaket gehört, daß die Bundesbank ihre Geldmengensteuerung fortsetzt, und zwar konsequenter als in der Vergangenheit, und daß der Staat die Konsolidierungsaufgabe auch in Zukunft ernst nimmt. Hoher staatlicher Kreditbedarf verhindert ein schnelles Sinken des Kapitalmarktzinses, was private Investitionen nicht gerade fördert. Es findet ein Crowding out statt, weil die Rentabilität

der privaten Investitionen an das nicht heranreicht, was der Staat für fremdes Geld zu zahlen bereit ist.

Lassen Sie mich zum Schluß kommen: Die Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit wird die wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe der nächsten Jahre sein. Das Problem dadurch zu beseitigen, daß generell die Arbeitszeit verkürzt wird, wäre eine Kapitulation vor der beschäftigungspolitischen Aufgabe. Denn daß allgemein der Wunsch besteht, Einkommen gegen mehr Freizeit zu tauschen - darauf läuft der Vorschlag ja hinaus -, ist zu bezweifeln. Überdies wird dabei übersehen, daß steigende soziale Lasten aus geringerem Einkommensvolumen bestritten werden müßten als im Falle einer Strategie, die Vollbeschäftigung durch mehr Breitenwachstum und mehr Strukturwandel anstrebt. Der Weg, den der Sachverständigenrat mit seinem Programm der wachstumspolitischen Vorsorge aufgezeigt hat, läuft nicht auf ein neues Konjunkturprogramm hinaus, sondern setzt auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft an mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Strukturwandel zu verbessern. In der Regierungserklärung hat dies noch nicht zu der notwendigen Konsequenz geführt. Die Realisierungschancen solcher Maßnahmen sind zugegebenermaßen gering, solange der Verteilungsstreit einer rationalen Wirtschaftspolitik wenig Spielraum läßt. Die Minorität der Unbeschäftigten wird erst dann wieder genügend Beschäftigungschancen erhalten, wenn die Majorität der Beschäftigten durch weitere Vernunft in der Lohnpolitik dazu beiträgt und wenn die Wachstums- und Strukturpolitik jene Daten setzt, die eine Welle von Erweiterungsinvestitionen ermöglichen.

Frank | Wolter

## Die Bundesrepublik Deutschland als Standort für die Produktion von Investitionsgütern

1. Seit Beginn der siebziger Jahre haben sich die Standortbedingungen für die Industrieproduktion in der Bundesrepublik nachhaltig verändert. Energiepreiserhöhungen und Umweltschutzaufgaben haben die inter- und intra-industriellen Kosten- und Preisstrukturen verschoben; vor allem aber sind vom Abbau der lange vorherrschenden DM-Unterbewertung, vom Lohnschub 1974/75 und vom verstärkten Auftreten neuer Konkurrenten aus Niedriglohnländern auf den westdeutschen Importmärkten erhebliche Anpassungsprozesse in Gang gesetzt worden. Gegenwärtig ist die Anpassung an diese neue Datenkonstellation noch keineswegs abgeschlossen, wie sich vor allem an der auch mitten im Aufschwung noch desolaten Verfassung des Arbeitsmarktes ablesen läßt.
2. Die westdeutschen Investitionsgüterindustrien, in denen rund die Hälfte der industriellen Arbeitskräfte beschäftigt sind, waren und sind von Anpassungsschwierigkeiten nicht ausgenommen - wobei sich die Wirkungen gegenläufiger Nachfragetendenzen und Veränderungen in der internationalen Wettbewerbsposition vermischen. So begünstigte zwar die weltweite Einkommensumverteilung zugunsten der erdölproduzierenden Länder die Nachfrage nach Investitionsgütern, insbesondere auch solcher von westdeutschen Anbietern. Doch führte andererseits vor allem in der Bundesrepublik eine allgemeine Unsicherheit über Tempo und Muster der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung zu einem Investitionsattentismus. Überdies gerieten auch Teilbereiche des Investitionsgütersektors unter zunehmende Importkonkurrenz von Anbietern aus weniger entwickelten Ländern; mit jährlichen Zuwachsraten von fast 50 vH nahmen zwischen 1970 und 1975 die Einfuhren aus Entwicklungsländern im Investitionsgütersektor sogar erheblich rascher zu als die der Industrie insgesamt (11 vH; Tabelle A1).
3. Vergleicht man standortbestimmende Strukturmerkmale des Investitionsgütersektors mit entsprechenden Merkmalen für die Verarbeitende Industrie insgesamt, so erscheint der relativ starke Wettbewerbsdruck aus Niedriglohnländern, der sich in der Einfuhrentwicklung niederschlägt, überraschend. Denn der Investitionsgütersektor zeichnet sich gerade durch jene Kriterien aus, die unter den spezifischen Bedingungen in der Bundesrepublik Standortvorteile zu begründen geeignet sind (Tabellen A2-A3):
  - Erstens liegt die Humankapitalintensität des Sektors Mitte der siebziger Jahre deutlich über dem Industriedurchschnitt, auch wenn sie seit Anfang der sechziger Jahre relativ abgenommen hat. Plastischer ausgedrückt:



Qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte werden im Verhältnis zu wenig qualifizierten Arbeitskräften bei der Investitionsgüterproduktion in stärkerem Maße benötigt als in anderen Branchen.

- Zweitens ist die Investitionsgüterindustrie insgesamt überdurchschnittlich forschungs- und entwicklungsintensiv; insbesondere Produktinnovationen sind in diesem Bereich vergleichsweise häufig.
- Drittens ist andererseits der Investitionsgütersektor vergleichsweise wenig rohstoff- und energieintensiv.
- Und schließlich ist viertens - nach amerikanischen Untersuchungen zu schließen<sup>1</sup> - die Umweltbelastung der Investitionsgüterproduktion geringer als in anderen Branchen.

Insgesamt gesehen scheint die Investitionsgüterproduktion damit sehr gut zu den Verhältnissen eines Landes zu passen, das im internationalen Vergleich einerseits über ein elastisches Angebot an qualifizierten Arbeitskräften und - nicht unabhängig davon - über erhebliche Forschungs- und Entwicklungskapazitäten verfügt, in dem andererseits aber wenig qualifizierte Arbeitskräfte, industrielle Rohstoffe, Energie und Umwelt nicht (mehr) zu den vergleichsweise reichlichen und daher billigen Produktionsfaktoren gehören.

4. Es fügt sich gut in dieses Bild, daß die internationale Wettbewerbsposition der westdeutschen Investitionsgüterindustrie im Handel mit Industrieländern wie auch im Handel mit Entwicklungsländern deutlich günstiger ist als im Durchschnitt aller Industriebranchen (Tabelle A4). Dies ist um so bemerkenswerter, als die Investitionsgüterindustrie durch das Zollsystem effektiv wesentlich weniger geschützt wird als die anderen großen Industriesektoren<sup>2</sup>. Andererseits paßt weniger gut ins Bild, daß sich die internationale Wettbewerbsposition der Investitionsgüterindustrie im Vergleich zum Industriedurchschnitt längerfristig verschlechtert hat; insbesondere das Vordringen von Anbietern aus Niedriglohnländern, die auch in der scharfen Rezession 1974/75 Marktanteile auf westdeutschen Investitionsgütermärkten gewinnen konnten, bedarf einer Erklärung. Nun ist kein Geheimnis, daß es sich bei dem Investitionsgütersektor um einen sehr heterogenen Bereich handelt - und zwar auch, was die Faktoransforderungen in der Produktion betrifft. So sind beispielsweise die Stahlverformung oder die Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie sowohl weniger humankapital- als auch forschungs- und entwicklungsintensiv als dies im Durchschnitt aller Industriezweige der Fall ist; und auch innerhalb vergleichsweise forschungs- und humankapitalintensiver Investitionsgüterbranchen wie dem Maschinenbau oder der Elektrotechnik gibt es relativ arbeitsintensive Produktionszweige. Entsprechend kann man vermuten, daß die Standortbedingungen innerhalb des Investitionsgütersektors sehr unterschiedlich sind.

<sup>1</sup> Vgl. Ingo Walter, The Pollution Content of American Trade. "Western Economic Journal", Long Beach, Calif., Vol. 11 (1973), S. 65 f.

<sup>2</sup> Vgl. Juergen B. Donges, Gerhard Fels, Axel D. Neu u.a., Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft. (Kieler Studien, 123.) Tübingen 1973. Erster Teil.

5. Genaueren Aufschluß vermitteln vier detaillierte Branchenstudien, die im Institut für Weltwirtschaft durchgeführt werden und gegenwärtig in ihrer Abschlußphase stehen<sup>1</sup>. Es handelt sich dabei um Analysen für den Maschinenbau (Rolf Dick), die Elektrotechnik (Frank Weiss), den Straßenfahrzeugbau (Hugo Dicke) und die Metallverarbeitung (Bernhard Heitger), die sich auch auf eine umfangreiche Unternehmensbefragung stützen. Diese Studien beziehen sich auf die Arbeitsteilung mit Niedriglohnländern, in der strukturelle Schwachstellen der westdeutschen Investitionsgüterindustrien besonders scharf zutage treten. Generell untermauern die Untersuchungen die Vermutung, daß die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Produktionszweige des Investitionsgüterbereichs um so höher ist, je höher der Anteil der qualifizierten Arbeitskräfte an den jeweiligen Beschäftigten ist und je weniger standardisiert die Produkte sind. Insbesondere erweisen sich die einzelnen Produktionszweige um so wettbewerbsfähiger,

- je höher der Anteil der Facharbeiter an allen Beschäftigten ist und
- je mehr die Auftrags- oder Kleinserienfertigung gegenüber der Großserienfertigung vorherrscht, das heißt also, je geringer die Losgrößen sind.

Gleichzeitig ergibt sich aus den Untersuchungen, daß weitere branchenspezifische Faktoren das Ausmaß des Wettbewerbsdrucks, dem die einzelnen Produktionszweige ausgesetzt sind, bestimmen:

- So sind im Bereich der Stahlverformung und in einigen Bereichen der EBM-Industrie die heimischen Anbieter relativ dadurch geschützt, daß viele Erzeugnisse wegen ihres geringen Wertes in Relation zu Größe oder Gewicht vergleichsweise transportkostenempfindlich sind.
- Andererseits können der Maschinenbau und der Straßenfahrzeugbau als Beispiel für Aktivitäten gelten, in denen Komplementaritäten zwischen der Produktion und Kundendienstleistungen vor und nach dem Verkauf den internationalen Austausch des eigentlichen Produktes und damit den Wettbewerbsdruck einschränken.
- Schließlich gehört der Straßenfahrzeugbau zugleich zu jenen Branchen, in denen der räumliche Verbund mit Vorleistungsbereichen, insbesondere dem Aggregatebau, zu Fühlungsvorteilen führt.

Unter den untersuchten Branchen scheint die Elektrotechnik am wenigsten durch derartige natürliche Handelshemmnisse geschützt und daher typisch für eine "footloose industry".

---

<sup>1</sup> Diese Studien sind im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 86 ("Weltwirtschaft und internationale Wirtschaftsbeziehungen") mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft entstanden. Die Projektleitung liegt bei Professor Fels. Vgl. auch Frank Wolter, Adjusting to Imports from Developing Countries - The Evidence from a Human Capital Rich-Resource Poor Country. Kiel, Dezember 1976. (Unveröffentl. Manuskript.)

6. Gleichwohl: Auch die heimischen Anbieter im Maschinenbau, im Fahrzeugbau, in der Elektrotechnik und in der Metallverarbeitung müssen mit zunehmendem Konkurrenzdruck, insbesondere von Anbietern aus Niedriglohnländern, rechnen. Allerdings scheinen die Branchen davon in recht unterschiedlichem Maße betroffen:

- Der Maschinenbau insgesamt ist eine Branche, die trotz einer hohen Lohnintensität relativ wenig durch Konkurrenz aus Entwicklungsländern gefährdet erscheint. Allerdings dürften Anbieter aus Entwicklungsländern bei den Erzeugnissen zunehmend wettbewerbsfähig werden, die einfach herzustellen sind und in größeren Stückzahlen produziert werden können, also vor allem Standard-Maschinen, Standard-Geräte und Standard-Bauelemente. Demnach ist damit zu rechnen, daß sich im westdeutschen Maschinenbau in erster Linie die Standortbedingungen für die Produktionszweige (Standard-)Armaturen, Büromaschinen sowie Nähmaschinen und sonstige Ausrüstungen der Bekleidungsindustrie verschlechtern werden.
- In der Elektroindustrie gelang es den Entwicklungsländern bereits in größerem Umfang, Standortvorteile zu entwickeln; auf den westdeutschen Elektromärkten sind sie in wenigen Jahren zu einem Konkurrenten vom Range Japans herangewachsen. Als "strukturschwach" oder zumindest gefährdet an Standorten in Industrieländern können vor allem die Produktionszweige Elektrowärmegeräte, Phonotechnik, elektrische Leuchten, Installationsmaterial, Schaltgeräte und diverse Haushaltsgeräte gelten.
- Im Straßenfahrzeugbau werden Anbieter aus Entwicklungsländern bei der Produktion von Fahrrädern, aber auch von Motorradteilen und Motorrädern zunehmend international wettbewerbsfähig. Auch kann man davon ausgehen, daß einige fortgeschrittene Entwicklungsländer oder junge Industrieländer verstärkt mit Zubehör, Kraftfahrzeugteilen, Anhängerfahrzeugen und, auf längere Sicht, auch mit einfachen PKW- und Nutzfahrzeugmodellen auf den Weltmärkten auftreten werden.
- Die Metallverarbeitung schließlich scheint aufgrund der Faktorananforderungen in der Produktion durchweg vom Angebot aus Niedriglohnländern bedroht. Eine ähnliche Entwicklung wie bei Fahrradteilen, einfachen Werkzeugen und Bestecken, bei denen Anbieter aus diesen Ländern bereits erhebliche Marktanteile in der Bundesrepublik gewonnen haben, zeichnet sich auch für andere Produktionssegmente dieser Branche ab.

→ In der Regel scheint die Importkonkurrenz in den jeweils unteren Qualitätsklassen vergleichsweise scharf zu sein, weil in diesen Qualitätsklassen die Angebotselastizitäten der Entwicklungsländer und die Preiselastizitäten der Nachfrage in den Industrieländern relativ hoch sind. Auch deutet vieles darauf hin, daß der Konkurrenzdruck bei Teilen, Bauelementen und Halbfabrikaten schärfer ist als bei Endprodukten<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. Wolter, a.a.O., S. 18 ff.

7. Große Segmente des Maschinenbaus, der Elektrotechnik und des Fahrzeugbaus dürften aber auch auf längere Sicht noch verhältnismäßig günstige Standortbedingungen in hochentwickelten Ländern wie der Bundesrepublik vorfinden. Diese Bereiche sind durch häufige Produkt- oder Prozeßinnovationen oder eine vergleichsweise hohe Humankapitalintensität gekennzeichnet. Zu den Produktionszweigen, die vermutlich kaum der Konkurrenz aus Niedriglohnländern ausgesetzt sein werden, zählen beispielsweise

- Druck- und Papiermaschinen, gummi- und kunststoffverarbeitende Maschinen, Fördertechnik, Maschinen für die Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Werkzeugmaschinen (mit Ausnahme der Standardmaschinen) sowie der Anlagenbau im Maschinenbau;
- Industrieöfen, Elektromedizin, Meßtechnik, Regeltechnik sowie Nachrichtentechnik in der Elektroindustrie;
- höherwertige Personenkraftwagen, Nutzfahrzeuge mit neuester Produkttechnologie, insbesondere Straßenzugmaschinen und Speziallastkraftwagen, sowie Aggregatebau im Straßenfahrzeugbau.

Funktional gesehen sind vor allem Planung, Organisation, Forschung, Entwicklung, Konstruktion und Produktion in Einzelfertigung oder Kleinserien Aktivitäten, in denen die westdeutsche Wirtschaft ihre längerfristigen komparativen Vorteile haben dürfte.

8. Um keine Zweifel aufkommen zu lassen: Auf längere Sicht muß auch im Investitionsgüterbereich mit Anpassungsproblemen gerechnet werden, die voraussichtlich vor allem Teilbereiche der Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie, der Feinmechanischen, Optischen und Uhren-Industrie, der Büromaschinen und Datenverarbeitung und der Elektrotechnik betreffen werden. Insgesamt betrachtet erscheinen die längerfristigen Standortbedingungen für die Investitionsgüterproduktion in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen industriellen Aktivitäten aber keineswegs ungünstig - vor allem, wenn auch innerhalb des Investitionsgüterbereichs eine zunehmende Konzentration auf produkt- oder prozeßinnovationsintensive Produktionszweige und höherwertige Produkte gelingt.

Tabelle A1 - Entwicklung der industriellen Einfuhr aus Entwicklungsländern<sup>a</sup>  
in der Bundesrepublik Deutschland 1962-1975 (vH)

Produktionszweig	Einfuhr aus Entwicklungs- ländern in vH der Einfuhren insgesamt			Jahresdurchschnittlicher Zuwachs der Einfuhren aus Entwicklungsländern	
	1962	1970	1975	1970/1962	1975/1970
Grundstoff- und Produktionsgüter- industrie	11,4	7,3	4,8	6,3	- 0,2
Investitions- güterindustrie	0,3	0,8	3,4	29,3	48,4
Stahl- und Leicht- metallbau	0	0	0,1	51,7	31,4
Maschinenbau <sup>b</sup>	0,1	0,4	0,8	33,1	20,8
Straßenfahrzeug- bau	0	0,4	2,0	83,4	54,5
Schiffbau	0,3	0,1	5,9	13,2	124,2
Luftfahrzeugbau	1,9	0,3	2,6	-10,9	70,0
Elektrotechnik <sup>b</sup>	0,3	1,6	5,4	45,1	43,8
Feinmechanik etc.	0,5	0,9	6,3	26,9	71,0
Stahlverformung	0,1	0,1	2,2	23,0	104,2
EBM-Industrie <sup>c</sup>	1,2	0,9	3,3	12,5	45,3
Büromaschinen und Datenverar- beitungsanlagen	.	0,8	6,5	.	62,2
Verbrauchsgüter- industrie	9,9	10,6	15,5	13,4	23,2
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	22,1	20,6	14,6	7,8	1,8
Verarbeitende Industrie	10,2	7,4	7,7	8,7	11,1

<sup>a</sup>Lateinamerika, Afrika ohne Republik Südafrika, Asien und Ozeanien ohne Japan, Australien, Neuseeland und sozialistische Länder. - <sup>b</sup>Ab 1970 ohne Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen. - <sup>c</sup>Eisen-, Blech-, Metall-  
warenindustrie.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wiesbaden), Fachserie G: Außenhandel,  
Reihe 7: Sonderbeiträge, Stuttgart, Mainz, 1fd. Jgg. - Eigene  
Berechnungen.

Tabelle A2 - Humankapital-<sup>a</sup> und Forschungs- und Entwicklungsintensität der westdeutschen Investitionsgüterindustrien 1962 und 1973

Produktionszweig	Humankapitalintensität <sup>b</sup>		F.u.E-Intensität <sup>c</sup>
	1962	1973	1973
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie	126,8	118,3	.
Investitionsgüterindustrie	122,3	112,3	.
Stahl- und Leichtmetallbau	144,6	114,9	.
Maschinenbau <sup>d</sup>	133,4	111,8	3,1
Straßenfahrzeugbau	154,7	148,1	3,1
Schiffbau	175,5	146,0	.
Luftfahrzeugbau	118,1	169,3	.
Elektrotechnik <sup>d</sup>	122,6	111,0	5,8
Feinmechanik etc.	89,4	88,7	5,0
Stahlverformung	} 75,6	} 73,8	0,8
EBM-Industrie			0,9
Verbrauchsgüterindustrie	50,6	65,2	.
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	50,3	70,2	0,2
Verarbeitende Industrie	100	100	2,9

<sup>a</sup>Zum Meßkonzept vgl. Gerhard Fels, The Export Needs of Developing Countries and the Adjustment Process in Industrial Countries. In: Herbert Giersch (Ed.), The International Division of Labour - Problems and Perspectives. International Symposium. Tübingen 1974. S. 176-201. - <sup>b</sup>Verarbeitende Industrie = 100. - <sup>c</sup>Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen in vH des Umsatzes. - <sup>d</sup>Ab 1970 ohne Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen.

Quelle: Helga Echterhoff-Severitt, Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft 1973. Beil. zu "Wirtschaft und Wissenschaft", Essen-Bredeneu, 1975, H. 4. - Rolf Kregel u. Mitarb., Produktionsvolumen und -potential. Produktionsfaktoren der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Saarland und Berlin (West). Statistische Kennziffern, Berlin, lfd. Folgen. - Statistisches Bundesamt (Wiesbaden), Fachserie D: Industrie und Handwerk, Reihe 1: Betriebe und Unternehmen der Industrie, lfd. Jgg.; Fachserie M: Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 15: Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel, lfd. Jgg. - Eigene Berechnungen.

Tabelle A3 - Rohstoff- und Energieintensität der westdeutschen Investitionsgüterproduktion 1970

Produktionszweig	Rohstoffintensität <sup>a</sup>	Energieintensität <sup>b</sup>
Stahl- und Leichtmetallbauerzeugnisse <sup>c</sup>	0, 11	2, 65
Schienen-, Wasser-, Luftfahrzeuge, Kraft- und Fahrräder etc.	0, 31	5, 34
Maschinenbauerzeugnisse <sup>d</sup>	0, 79	6, 20
Straßenfahrzeuge und Kraftwagenzubehör (ohne Kraft- und Fahrräder)	0, 21	6, 43
Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen	0, 10	1, 95
Elektrotechnische Erzeugnisse <sup>e</sup>	0, 29	3, 67
Feinmechanische Erzeugnisse etc.	0, 13	2, 51
EBM-Industrie <sup>f</sup>	0, 18	4, 63
Verarbeitende Industrie	19, 54	10, 81

<sup>a</sup>Vorleistungen aus der Land- und Forstwirtschaft und dem Bergbau in vH der Bruttowertschöpfung. - <sup>b</sup>Vorleistungen aus dem Bergbau, der Mineralölverarbeitung und der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft in vH der Bruttowertschöpfung. - <sup>c</sup>Ohne Waggons. - <sup>d</sup>Ohne Lokomotiven und ohne Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen. - <sup>e</sup>Ohne Geräte und Einrichtungen für die automatische Datenverarbeitung. - <sup>f</sup>Ohne Kraftwagenzubehör, einschließlich Musikinstrumente.

Quelle: Horst Mai, Input-Output Tabelle 1970. "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart, 1974, S. 167-176. - Eigene Berechnungen.

Tabelle A4 - Die komparative Wettbewerbsfähigkeit<sup>a</sup> der westdeutschen Investitionsgüterindustrien und anderer Industriesektoren im Handel mit Industrie- und Entwicklungsländern 1962 und 1975

Produktionszweig	Komparative Wettbewerbsfähigkeit im Handel mit			
	Industrielländern		Entwicklungsländern	
	1962	1975	1962	1975
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie	-35,0	-30,9	-52,0	5,6
Investitionsgüterindustrie	77,2	49,9	441,1	165,2
Stahl- und Leichtmetallbau	81,7	51,5	953,6	572,3
Maschinenbau <sup>b</sup>	69,1	87,8	562,8	367,3
Straßenfahrzeugbau	130,1	66,1	794,5	244,8
Schiffbau	175,0	134,3	576,9	236,0
Luftfahrzeugbau	-189,4	-84,7	-101,8	-46,9
Elektrotechnik <sup>b</sup>	100,1	21,1	425,6	63,7
Feinmechanik etc.	84,7	12,6	200,0	10,9
Stahlverformung	88,8	91,4	602,5	182,5
EBM-Industrie	79,9	31,9	334,2	84,6
Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen	.	-16,2	.	-95,0
Verbrauchsgüterindustrie	-53,6	-40,7	-114,9	-238,8
Nahrungs- und Genussmittelindustrie	-200,8	-68,5	-295,7	-229,4
Verarbeitende Industrie	0	0	0	0

<sup>a</sup>Berechnet als  $RCA = 100 \cdot \ln \left( \frac{m_i \cdot \sum_i x_i}{x_i \cdot \sum_i m_i} \right)$ , wobei  $x_i$  und  $m_i$  Aus- und Einfuhren der Branche  $i$  ( $\Sigma =$  Verarbeitende Industrie).-<sup>b</sup> Ab 1970 ohne Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wiesbaden), Fachserie G, Reihe 7, lfd. Jgg. - Eigene Berechnungen.



Klaus-Werner | Schatz

## Internationale Arbeitsteilung als Alternative zum Arbeitskräfteimport

1. In den Jahren 1973/74 haben alle westeuropäischen Länder, in denen die Ausländerbeschäftigung eine wichtige Rolle spielt, den Zuzug weiterer ausländischer Arbeitskräfte durch administrative Maßnahmen begrenzt. De facto richteten sich diese Maßnahmen vor allem gegen Arbeitskräfte aus Jugoslawien, der Türkei, Spanien, Portugal, Griechenland und Nordafrika, und zwar einmal deshalb, weil der Großteil der bisherigen Zuwanderer ohnehin aus diesen Ländern stammt, zum anderen aber, weil Länder, die zu beschränkenden Maßnahmen gegriffen haben, diese Maßnahmen aufgrund vertraglicher Verpflichtungen nicht untereinander anwenden. Dies trifft etwa für die EG-Länder und die skandinavischen Länder zu.
  
2. Ausgelöst worden sind die Beschäftigungseinschränkungen oder -verbote vor allem durch zwei Ereignisse:
  - den Einbruch, den die Konjunktur - nicht nur in Westeuropa - 1973/74 erlitten hat, und
  - die schlagartige Verteuerung des Erdöls im Herbst 1973.

Beides zusammen hat einen Schock verursacht. Man glaubte sich damals nicht mehr in der Lage, den einheimischen Arbeitskräften noch genügend Arbeitsplätze anbieten zu können, und überdies sah man in der Beschränkung der Ausländerbeschäftigung eine Möglichkeit, die Zahlungen an das Ausland, die durch die enorm erhöhte Erdölrechnung emporgeschwollen waren, zu verringern; denn ausländische Arbeitskräfte transferieren einen erheblichen Teil ihrer Nettoeinkommen - in der Bundesrepublik waren es in den letzten Jahren jeweils mehr als 25 vH - in ihre Heimatländer.
  
3. Inzwischen hat die Konjunktur in den Industrieländern zwar wieder angezogen, und es ist nun klar, daß die als Folge der Erdölverteuerung zeitweise befürchtete Katastrophe für das industrielle Wachstum in den hochentwickelten Ländern wohl doch nicht ins Haus steht. Die hochentwickelten Länder Westeuropas scheinen dennoch entschlossen, nicht zum früheren liberalen Kurs der Ausländerpolitik zurückzukehren, was man leicht damit motivieren kann, daß ganz allgemein über den konjunkturellen Aufschwung hinaus noch mit erheblicher Arbeitslosigkeit gerechnet wird. Bereits in den zurückliegenden Jahren haben aber die beschäftigungseinschränkenden Maßnahmen das Verhältnis zwischen den Herkunftsländern der ausländischen Arbeitskräfte und ihren Gastländern erheblich belastet.

4. Diese Belastungen werden verständlich, wenn man bedenkt, daß in der Vergangenheit aufnahmefähige Arbeitsmärkte der hochentwickelten Länder die hohe Arbeitslosigkeit, die in den Ländern des südlichen und des südosteuropäischen Mittelmeerraumes herrscht, erheblich mildern konnten: In den Ländern der alten EG (ohne Italien), in Österreich, Schweden und der Schweiz, also in den für die Ausländerbeschäftigung wichtigsten westeuropäischen Industrieländern, wurden in den frühen siebziger Jahren gut 4 vH aller Spanier, 5 vH aller Türken, 8 vH aller Griechen und 14 vH aller Portugiesen im erwerbsfähigen Alter (ohne Militär und Polizei) beschäftigt. Darüber hinaus hat es auch bedeutsame Devisenzuflüsse gegeben. So erzielten etwa die Türkei, Jugoslawien, Griechenland, Spanien und Portugal im Jahre 1973, dem bisherigen Höhepunkt der Ausländerbeschäftigung, durch aus der Bundesrepublik transferierte Arbeitseinkommen mit insgesamt 6,7 Mrd. DM höhere Einnahmen als durch Warenexporte in die Bundesrepublik, die 6,0 Mrd. DM betragen. Die Transfereinnahmen überstiegen damit die Einnahmen aus Exporten in die Bundesrepublik um durchschnittlich etwa 12 vH; im Falle der Türkei waren es sogar 255 vH und im Falle Jugoslawiens fast 35 vH.
5. Das Drängen der meisten dieser Länder ist deshalb darauf gerichtet, die alten, liberalen Verhältnisse wieder herzustellen. Man muß sich aber fragen, ob die Verhältnisse zwischen den Ländern Westeuropas und den Ländern Süd- und Südosteuropas wirklich so liberal gewesen sind, wie das scheinen mag, wenn man allein die früher üblichen Konditionen für den Zugang zu den Arbeitsmärkten untersucht; und man kann überdies fragen, ob diese früheren Verhältnisse wirklich zum Nutzen der Länder beitragen, die Arbeitskräfte abgeben, und per saldo Vorteile für jene Länder bringen, die diese Arbeitskräfte aufnehmen. Um diese Fragen zu beantworten, scheint es nötig, einigen wichtigen Determinanten der Ausländerbeschäftigung nachzugehen.
6. Internationale Wanderung von Arbeitskräften gibt es heute vor allem aus weniger entwickelten Ländern in hochentwickelte Länder. Man kann in der Integration der Arbeitsmärkte der Entwicklungsländer in die Arbeitsmärkte der Industrieländer, die mit dieser Wanderung verbunden ist, ein Komplement zur mangelnden Integration der Produktmärkte und der Kapitalmärkte beider Ländergruppen sehen. Am internationalen Handel waren bis zur Erdölpreiserhöhung vom Herbst 1973 zu über 70 vH die westlichen Industrieländer beteiligt; allein 55 vH des Welthandels wickelten diese Länder untereinander ab. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel betrug nur etwa 20 vH, ohne die 13 OPEC-Länder sogar nur rund 12 vH. Dieser 12 vH-Handelsanteil konzentrierte sich auch noch auf einige wenige Länder Süd-Ost-Asiens und Lateinamerikas, insbesondere Taiwan, Süd-Korea, Singapur und Hongkong sowie Brasilien und Mexiko.
7. Ähnlich wie es den Entwicklungsländern insgesamt in der Vergangenheit nicht so recht gelungen ist, sich in den Welthandel einzuschalten, haben sie es auch nicht verstanden, Auslandskapital zu attrahieren. So nahmen amerikanische, englische und deutsche Investoren nur zwischen 25 vH und 30 vH ihrer auslän-

dischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern vor. Diese Investitionen wurden wiederum in relativ wenigen Ländern vorgenommen, die auch für den Welthandel von Bedeutung sind - etwa in den OPEC-Ländern beim Handel mit Rohstoffen oder in den erwähnten südostasiatischen und lateinamerikanischen Ländern beim Handel mit Industrieprodukten.

8. Die meisten weniger entwickelten Länder haben es nicht vermocht, durch wirtschaftliches Wachstum, das entscheidend von der Expansion des Außenhandels und vom Zufluß an Auslandskapital abhängt, genügend Arbeitsplätze für ihre rasch expandierende Erwerbsbevölkerung zu schaffen. An die Stelle des Exports von Gütern und Dienstleistungen und des Imports von Kapital, mit deren Hilfe Arbeitsplätze hätten bereitgestellt werden können, ist deshalb in einigen Ländern, die in Nähe zu den weltwirtschaftlichen Wachstumszentren liegen, ein Export von Arbeitskräften getreten; die Arbeitsmärkte erweiterten sich über die nationalen Grenzen hinaus. Die hochentwickelten Länder haben, anstatt arbeitsintensive Produkte zu importieren, Arbeitskräfte importiert und diese Produkte selbst erzeugt und sogar exportiert. Internationale Arbeitsteilung, die Wanderung von Waren, ist ersetzt worden durch internationale Neuverteilung der Arbeitskräfte, die Wanderung des Produktionsfaktors Arbeit.

9. Bestimmungsgründe für diese Entwicklungen kann man sowohl in längerfristigen Strukturwandlungen sehen, die sich im Verlauf des weltwirtschaftlichen Wachstums zeigen, als auch in wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die verhindert haben, daß sich die weltwirtschaftlichen Produktionsstrukturen und die Produktionsstrukturen einzelner Länder diesem wachstumsbedingten Strukturwandel voll anpassen.

Im Verlauf des wachstumsbedingten weltwirtschaftlichen Strukturwandels ist die Nachfrage nach Industrieprodukten weit rascher expandiert als die nach landwirtschaftlichen und bergbaulichen Rohstoffen. Die Folge ist gewesen, daß die Entwicklungsländer, deren wichtigste Exportprodukte Rohstoffe waren und noch sind, insgesamt unter kräftigen Anpassungsdruck geraten sind, und daß in den Industrieländern die Landwirtschaft und einzelne andere Produktionsbereiche, die Rohstoffe erzeugen, relativ geschrumpft sind. Die Industrieländer haben insbesondere im Landwirtschaftsbereich umfangreiche Schutzmaßnahmen ergriffen, mit deren Hilfe dieser Schrumpfungsprozeß hinausgezögert oder verhindert werden sollte. Diese Maßnahmen, man denke etwa an den Agrarprotektionismus der EG, waren einerseits darauf gerichtet, die Importkonkurrenz zurückzudrängen; zum anderen führten sie zuweilen dazu, daß Produktionsüberschüsse, die von den Schutzsystemen angereizt wurden, auf den Weltmarkt geschleust und zu Dumpingpreisen abgesetzt wurden. Betroffen waren von derartigen Protektionsmaßnahmen insbesondere die weniger entwickelten Länder. Ihr Anteil am ohnehin nur relativ langsam expandierenden Welthandel mit agrarischen und bergbaulichen Rohstoffen (ohne Erdöl) ging deshalb kräftig zurück, und ihr Anteil an den Importen der Industrieländer im Bereich dieser Produkte sank von etwa 45 vH Mitte der fünfziger Jahre auf gut 30 vH zu Beginn der siebziger Jahre.

10. Einen Ausweg aus dieser Lage hätte eine stärkere Industrialisierung der Entwicklungsländer geboten. Sie wäre nicht nur im Interesse dieser Länder, sondern auch im Interesse der hochentwickelten Länder sinnvoll gewesen, weil eine Reihe von Industriezweigen, die arbeitsintensiv sind und standardisierte Produkte erzeugen, an den überkommenen Standorten in den Industrieländern nicht mehr wettbewerbsfähig war. Wiederum gab es aber Protektionsmaßnahmen der Industrieländer, mit denen der Anpassungsdruck, dem derartige Industrien ausgesetzt sind, zu einem erheblichen Teil gemildert wurde. Der weltwirtschaftliche Strukturwandel wurde dadurch behindert. Die Folge war, daß sich der Industrialisierungsprozeß der weniger entwickelten Länder verzögerte und daß sich die Beschäftigungsprobleme, mit denen es diese Länder zu tun haben, noch verschärften. Die hochentwickelten Länder verzichteten darauf, Vorteile der internationalen Arbeitsteilung wahrzunehmen. Diese Vorteile liegen darin, daß Produkte aus Niedriglohnländern billiger sein können als wenn man sie in Hochlohnländern erzeugt, und daß mehr Produktionsfaktoren bereitstehen für Sektoren und Branchen, die besonders günstige Wachstumschancen aufweisen. Dagegen wurden Arbeitskräfte aus dem weniger entwickelten Ausland aufgesogen, und die Wirtschaft der Industrieländer wuchs mit relativ geringem Strukturwandel in die Breite anstatt mit stärkerem Strukturwandel nach vorn. Natürlich wurde durch die Protektion, zu der die Industrieländer gegriffen haben, auch mehr Kapital in diesen Ländern gebunden, weil die Investitionsbedingungen künstlich verbessert wurden. So gesehen kann man bezweifeln, daß die Wanderung von Arbeitskräften aus den peripheren Gebieten, etwa dem Mittelmeerraum, in die Wachstumszentren, etwa Westeuropa, tatsächlich im Interesse der Herkunfts- oder Beschäftigungsländer dieser Arbeitskräfte liegt.

11. Diese Zweifel werden noch bestärkt, wenn man bedenkt, daß das Qualifikationsniveau ausländischer Arbeitskräfte im Durchschnitt niedriger ist als das einheimischer Arbeitskräfte und daß deshalb in den hochentwickelten Ländern vor allem jene Branchen konserviert wurden, die relativ geringe Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte stellen und bei denen es sonst in stärkerem Maße zu Prozeßinnovationen, Produktinnovationen oder Standortinnovationen gekommen wäre. Andererseits sind gerade die mobilen Arbeitskräfte, die in die Industrieländer abwandern, jene Arbeitskräfte, die in den weniger entwickelten Ländern oft als besonders qualifiziert gelten; ihr Fehlen kann dann dem Aufbau heimischer Industrien einen Engpaß bereiten. Schließlich besteht Anlaß zu der Vermutung, daß in den Entwicklungsländern wesentlich mehr neue Arbeitsplätze geschaffen werden können als Arbeitsplätze in den Industrieländern verlorengelassen, wenn Fertigungen aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer verlagert werden. Da in den weniger entwickelten Ländern die Löhne besonders niedrig sind, gibt es auch Anreize, dort mehr Arbeitskräfte einzusetzen, als es der Fall ist, wenn man das gleiche Produkt in den Industrieländern erzeugt.

⇒ } 12. Diese Überlegungen laufen darauf hinaus, daß die internationale Wanderung von Arbeitskräften nicht nur das Ergebnis einer unzureichenden weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung ist, sondern diesen Zustand eher noch konserviert oder sogar verschärft hat und möglicherweise steigende Wachstums- und Wohlfahrtsverluste für hoch- wie weniger entwickelte Länder mit sich bringt. Dazu kommt, was hier nur kurz erwähnt werden kann, daß die Ausländerbeschäftigung in den Industrieländern mit erheblichen sozialen Nebenkosten weiterer Art verbunden ist - Kosten, die etwa durch den Zuzug von Familienangehörigen entstehen können, oder Kosten, die damit zusammenhängen, daß Ausländer vor allem in den industriellen Zentren beschäftigt werden und deshalb Probleme noch verschärfen, die durch übermäßige Agglomerationen hervorgerufen werden.

13. Man könnte es sich deshalb leicht machen und die Zuwanderungsbeschränkungen für ausländische Arbeitskräfte, die es in Westeuropa gibt, als weltwirtschaftlich wünschenswert und als wünschenswert sowohl für Herkunfts- als auch für Beschäftigungsländer dieser Arbeitskräfte begrüßen. Wenn man sich auf diesen Standpunkt zurückzieht, was bei uns häufig der Fall ist, läuft man allerdings Gefahr zu übersehen, daß mit der Zuwanderungsbeschränkung eine wesentliche Ursache der Wanderungen noch nicht beseitigt ist: nämlich die unzureichende Integration der weniger entwickelten Länder in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung. Diese Integration ist ganz wesentlich daran geknüpft, daß die Industrieländer ihre Protektion aufgeben, mit der sie durch Zölle und nichttarifäre Maßnahmen gerade jene Produktionen im Primärgüterbereich und im Industriebereich in besonderem Maße gegenüber weniger entwickelten Ländern schützen, bei denen diese Länder Wettbewerbsvorteile haben und mit denen sie ihre Industrialisierung vorantreiben können.

14. Man braucht sich nicht zu wundern, daß der Protektionismus der Industrieländer zu Reaktionen der Entwicklungsländer führt, etwa den jetzt aktuellen Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung und einer Verteuerung der Rohstoffe. Die meisten weniger entwickelten Länder mögen schlecht beraten sein, wenn sie sich diesen Forderungen anschließen, aber eine unnachgiebige Haltung der Industrieländer in bezug auf die Liberalisierung ihres Außenhandels kann die Entwicklungsländer insgesamt zu solidarischen Aktionen treiben, unter denen wohl beide Seiten zu leiden hätten. Natürlich hat es wirtschaftspolitische Rezepte gegeben, und es gibt sie leider immer noch, mit denen sich die Entwicklungsländer selbst vom Zustrom an Auslandskapital abgeschnitten haben und mit denen sie selbst verhindert haben, daß ihr Entwicklungspotential zur Geltung kommen konnte - Enteignungsstrategien für ausländische Investoren oder Entwicklungsstrategien, mit denen der Außenhandel behindert wurde. Diese Rezepte sind aber auch darauf zurückzuführen, daß die Entwicklungsländer aufgrund der protektionistischen Haltung der Industrieländer oft ihr Heil in einem Ausscheren aus der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung gesehen haben.

Für die Industrieländer ist es deshalb an der Zeit, ihrerseits zu beweisen, daß sie bereit sind, Arbeitsplätze zu den Arbeitskräften abwandern zu lassen und der internationalen Arbeitsteilung auch mit den Entwicklungsländern zum Durchbruch zu verhelfen.

Juergen B. Donges

## Arbeitsintensive und exportorientierte ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern

1. Das Problem der Arbeitslosigkeit hat in Entwicklungsländern ein Ausmaß erreicht, das alles von den westlichen Industrieländern her Bekannte in den Schatten stellt: Etwa ein Viertel der derzeitigen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter hat keine Beschäftigung; und in den nächsten 10 Jahren müssen mindestens 100 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, damit diese Massenarbeitslosigkeit nicht noch weiter steigt.
  - (a) Dies ist nicht primär ein konjunkturelles Problem, das vorübergehender Natur wäre, weil mit einer sich wieder verbessernden Weltkonjunktur auch in Entwicklungsländern die wirksame Gesamtnachfrage expandieren und die verstärkte Auslastung des Arbeitskräftepotentials steigen könnte.
  - (b) Vor dem Hintergrund einer die Arbeitsplatznachfrage ständig anheizenden Bevölkerungsexplosion haben wir es primär mit einem strukturellen Problem zu tun: Bei einer staatlichen Wirtschaftspolitik, die gelegentlich zuläßt und meistens direkt dafür sorgt, daß sich die Lohn-Zins-Relationen bei den gegebenen Faktorknappheitsverhältnissen verzerren und die internen Terms of Trade zum Nachteil der Landwirtschaft verschieben, und in Anbetracht von Unvollkommenheiten auf dem Arbeitsmarkt, die in die gleiche Richtung wirken, produziert die Volkswirtschaft insgesamt zu kapitalintensiv, und es entsteht eine Branchenstruktur, bei der die insgesamt vorhandenen Ressourcen einschließlich des Kapitalbestandes nicht optimal, d. h. nach Maßgabe der (dynamischen) komparativen Vorteile, genutzt werden.

Inzwischen besteht Einmütigkeit darüber, daß dieses Problem der strukturellen Massenarbeitslosigkeit dringend nach einer Lösung verlangt, sollen unkontrollierbare sozialrevolutionäre Unruhen, die mit Sicherheit eine weltweite Ausstrahlung haben würden, verhindert werden. Und aus vielen nationalen und internationalen Proklamationen läßt sich in der Tat ablesen, daß dem Beschäftigungsziel nunmehr mindestens ein gleich hoher Rang eingeräumt werden soll wie dem Wachstumsziel.

2. Obwohl es für die praktische Verwirklichung solcher Proklamationen natürlich keine einfachen Rezepte gibt, spricht doch vieles dafür, daß ausländische Direktinvestitionen, auf die Entwicklungsländer im allgemeinen angewiesen sind, hierbei einen positiven Beitrag leisten können. Diese Erwartung beruht darauf,
  - daß ausländische Investitionen die inländische Sachkapitalbildung ergänzen und über Einkommens- und Akzeleratoreffekte die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze stimulieren;

- daß ausländische oder multinationale Unternehmen über ausreichendes innovatorisches Potential verfügen, um ernsthaften Versuchen zur Anpassung der in Entwicklungsländern eingesetzten Technologien an den dort herrschenden Arbeitskräfte-reichtum zum Erfolg zu verhelfen;
- daß ausländische Investoren hinreichend mobil sind, um bei zunehmendem Lohnkostendruck im Mutterland die arbeitsintensiven Teile des Produktionsprogramms in Entwicklungsländer zu verlagern, in denen die Löhne auch unter Berücksichtigung von Produktivitätsunterschieden viel niedriger sind;
- daß die Vertrautheit mit dem internationalen Handel und die Kenntnis der Auslandsmärkte die ausländischen Unternehmen eher als die inländischen in die Lage versetzt, in Entwicklungsländern für den Export zu produzieren.

3. Die Wahrscheinlichkeit, daß sich diese Vermutungen erfüllen, hängt von zwei Bedingungen ab:

- Erstens müssen ausländische Investoren mit wirtschaftspolitischen Daten konfrontiert sein, die ihr Eigeninteresse an mehr Arbeitskräften je Kapitaleinheit und an mehr Exporten je Produkteinheit verstärken.
- Zweitens müssen Entwicklungsländer ausländische Direktinvestitionen überhaupt attrahieren wollen.

4. Die erstgenannte Erfolgsbedingung für einen wesentlichen positiven Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zur Lösung des Beschäftigungsproblems in Entwicklungsländern war bis in die jüngste Vergangenheit im allgemeinen nicht erfüllt. Wie Untersuchungen des Instituts für Weltwirtschaft<sup>1</sup> zeigen, waren die Direktinvestitionen, die die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich, die Bundesrepublik Deutschland und Japan (um nur die vier wichtigsten Herkunftsländer zu nennen) in Entwicklungsländern (in Argentinien, Brasilien, Mexiko, Indien oder Spanien, den wichtigsten Zielländern) bis Ende der sechziger Jahre getätigt haben, überwiegend binnenmarktorientiert. Weil viele Entwicklungsländer eine sehr protektionistische, auf (vielfach exzessiver) Importsubstitution beruhende Industrialisierungspolitik betrieben, haben sie ausländische Unternehmen veranlaßt, ihren Export von Waren durch Kapitalexport zu substituieren, um auf diese Weise den nunmehr vor Importkonkurrenz geschützten Inlandsmarkt nicht zu verlieren. Solche ausländischen Investitionen sind - weltwirtschaftlich gesehen - defensiver Natur. Ihr Beschäftigungs- und Exporteffekt ist sehr klein, weil

- dank der Importprotektion kein ökonomischer Anreiz besteht, die übertragene Produktionstechnik an die in Entwicklungsländern herrschenden Faktorknappheitsverhältnisse so anzupassen, daß nicht gerade der reichlich vorhandene Produktionsfaktor Arbeit eingespart wird;

<sup>1</sup> Vgl. Jamuna P. Agarwal, Juergen B. Donges, Ernst-Jürgen Horn, Axel D. Neu, Übertragung von Technologien an Entwicklungsländer. (Kieler Studien, 132.) Tübingen 1975. Insbes. S. 30 ff. u. 214 ff.

- wegen der Autarkiebestrebungen des Gastlandes ausländische Direktinvestitionen verstärkt auch in der Produktionsmittel- und Investitionsgüterindustrie stattfinden, in denen die Kapitalintensität sowieso schon überdurchschnittlich hoch ist;
  - bei Imports substitution hohe Handelsschranken und die damit einhergehende Überbewertung der heimischen Währung die Erlös-Kosten-Relationen zum Nachteil des Exportgeschäfts verzerren;
  - die Muttergesellschaft, die dies will, Vor- und Zwischenprodukte an das Tochterunternehmen zu Verrechnungspreisen liefern kann, die über den Weltmarktpreisen liegen, und sie dadurch in der Lage ist, die Exportfähigkeit der Tochter weiter zu beschneiden;
  - ausländische Unternehmen mit der Substitution von Warenexport durch privaten Kapitalexport nicht beabsichtigen, zusätzliche Konkurrenz auf dem Weltmarkt zu erzeugen, und sie infolgedessen dazu neigen, die Direktinvestitionen in Entwicklungsländern mit totalen oder teilweisen Exportverbotsklauseln zu versehen.
5. Das heißt: die binnenmarktorientierten ausländischen Direktinvestitionen, die - was häufig übersehen wird - durch die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer selbst stimuliert worden sind, haben in diesen Ländern Fehlentwicklungen hervorgerufen, die sich jetzt in heftiger Kritik an ausländischen und insbesondere multinationalen Unternehmen artikulieren (jedenfalls soweit es die mit diesen Tätigkeiten verbundenen Zahlungsbilanz- und Beschäftigungseffekte betrifft). Denn übertragen wurden häufig Produktions- und Verbrauchsmuster, die eher den Standortbedingungen und dem Lebensstandard in der Bundesrepublik Deutschland und anderen hochindustrialisierten Ländern entsprechen, die jedoch in Entwicklungsländern, wo die Faktorproportionen umgekehrt, die Marktgrößen wesentlich kleiner und die Bedürfnisse anders sind als bei uns, falsche Spezialisierungsschwerpunkte setzen. } <
6. Seit einigen Jahren vollzieht sich ein Prozeß des Umdenkens. Nicht nur, daß immer mehr Entwicklungsländer versuchen, die Binnenmarktlastigkeit ihres Industrialisierungsprozesses durch eine verstärkte Exportdiversifizierung in bezug auf Halb- und Fertigwaren aufzuheben - und dies nicht ohne Erfolg, wie Untersuchungen des Instituts für Weltwirtschaft zeigen<sup>1</sup>. Wir können auch gerade im Bereich der Verarbeitenden Industrie eine kräftige Tendenz zur Internationalisierung der Produktion beobachten, an der Entwicklungsländer beteiligt werden: als Standorte für Produktionsprozesse, die von in Industrie-

<sup>1</sup> Vgl. Juergen B. Donges, James Riedel, The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries. An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues. "Weltwirtschaftliches Archiv", Tübingen, Bd. 113 (1977), H. 1. (Veröff. in Vorber.)



ländern ansässigen Unternehmen unter dem Druck der Lohnkostenentwicklung ausgegliedert werden<sup>1</sup>:

- (a) Elektrotechnische Branchen machten dabei mit Transistoren, Radio- und Fernsehgeräten den Anfang; es folgten Automobilfirmen, die Hersteller von Büromaschinen, Haushaltsgeräten, fotografischen und optischen Erzeugnissen sowie die Textil- und Bekleidungsindustrie. Andere Branchen, für die dieser Prozeß relevant ist oder werden kann, sind (neben gewissen umweltbelastenden Industrien) die Ledererzeugung und -verarbeitung, die Schuhfabrikation, die Spielwaren- und Sportartikelindustrie, die Herstellung von Möbeln, das Druckereigewerbe sowie die Herstellung von Fahr- und Motorrädern und Bereiche des standardisierten Apparatebaus.
  - (b) Vorreiter bei diesem Prozeß waren amerikanische und japanische Unternehmen. Eine vergleichsweise große Zurückhaltung übten hingegen deutsche Unternehmen, so daß die wenigen, die einen Standort in der Dritten Welt gründeten, der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit ebenso sicher sein konnten wie einer beißenden Kritik, wenn die getätigte Investition zu einem Mißerfolg werden sollte oder zu werden drohte (wie im Falle der Rollei-Werke in Singapur).
  - (c) Die Entwicklungsländer, die am deutlichsten von der Internationalisierung der Produktion Nutzen gezogen haben, sind Taiwan und Südkorea zusammen mit den Stadtstaaten Hongkong und Singapur und neuerdings auch Malaysia. Die regionale Konzentration dieser Investitionsaktivitäten ist nicht zufällig. Sie reflektiert den Umstand, daß in diesen Ländern eine Wirtschaftspolitik betrieben wurde,
    - die einerseits sicherstellte, daß die Faktorpreisrelationen nicht verzerrt und insbesondere der Einsatz einheimischer Arbeitskräfte nicht künstlich (durch im Verhältnis zum Produktivitätsniveau übertriebene Sozialleistungen) verteuert wurde, und
    - die andererseits für eine materielle Infrastruktur sorgte, deren Leistungsfähigkeit internationalen Standards entspricht oder diesen zumindest sehr nahe kommt.
7. Solche Direktinvestitionen, die primär unter Kosten- und Wettbewerbsgesichtspunkten durchgeführt werden, sind weltmarktorientiert und haben damit einen eindeutig positiven Export- und Beschäftigungseffekt für das entsprechende Entwicklungsland.

---

<sup>1</sup> Der Reichtum an agrarischen und industriellen Rohstoffen und die Verfügbarkeit noch unausgelasteter Umweltkapazitäten bekräftigen die Tendenz der industriellen Standortverlagerung. Vgl. Jamuna P. Agarwal, Reflections on Foreign Investment in Natural Resources of Developing Countries. (Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 52.) Kiel, August 1976.

- (a) Der Exporteffekt ist positiv, weil diese Investitionen von vornherein in der Absicht getätigt werden, vom neuen Standort in einem Entwicklungsland aus auch die ursprünglichen Märkte in den Industrieländern zu beliefern. Exportbeschränkungen gibt es infolgedessen nicht. Das bringt dem Land zusätzliche Devisen, so daß interne Expansionsvorgänge, in deren Verlauf auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden, nicht mehr mit Rücksicht auf die (beim jeweiligen Wechselkurs) sonst prekäre Ausstattung mit internationaler Liquidität vorzeitig abgebrochen werden müssen. Außerdem wird der Prozeß der Exportdiversifizierung gefördert, was entwicklungspolitisch gesehen sicherlich ein Vorteil ist, weil die Rohstofflastigkeit vieler Entwicklungsländer abgebaut wird.
- (b) Der Beschäftigungseffekt ist positiv, weil diese Direktinvestitionen ihrer Natur nach arbeitsintensiv sind und damit der in vielen Entwicklungsländern zu beobachtenden übermäßigen Kapitalintensivierung der Produktion entgegenwirken. Bei Einbettung dieser Investitionen in ein regional ausgewogenes Industriepark-Programm läßt sich der Beschäftigungseffekt noch verstärken, weil das lokale Arbeitskräftereservoir unmittelbar erschlossen wird. Der in Entwicklungsländern so verbreiteten Landflucht kann dann ebenso entgegengewirkt werden wie dem Zwang von Arbeitskräften zur Auswanderung in Industrieländer. Von besonderer Bedeutung ist hierbei auch der Umstand, daß die vertikale Diversifizierung der Produktionsstruktur nicht so weit getrieben wird wie sonst, da dank der zusätzlichen Exporte insbesondere kapitalintensive Produktionsmittel und Investitionsgüter aus dem Ausland bezogen werden können. Taiwan hat diese Strategie mit großem Erfolg betrieben<sup>1</sup> und dabei auch die einem verbreiteten Vorurteil widersprechende Erfahrung gemacht, daß industrielle Aktivitäten, die in Industrieländern im Verlauf des wachstumsbedingten Strukturwandels an Wachstumsdynamik eingebüßt haben, in einem Niedriglohnland wieder zu Wachstumsindustrien werden können; die Einkommenselastizität der Weltnachfrage nach den Erzeugnissen der Entwicklungsländer steigt nämlich, wenn aus Industrieländern lohnintensive Produktionsaktivitäten ganz oder auf einzelnen wesentlichen Stufen ausgelagert werden.

8. So gesehen, sollten Entwicklungsländer daran interessiert sein, besonders diesen Typ ausländischer Direktinvestitionen zu attrahieren, womit ich bei der zweitgenannten Erfolgsbedingung für einen positiven Beschäftigungsbeitrag dieser Investitionen bin. Zwei Beobachtungen sprechen eigentlich dafür, daß dieses Interesse besteht:

- (a) Erstens, die Bemühungen von Entwicklungsländern, den Vorteil niedriger Löhne dadurch stärker zur Geltung zu bringen, daß verzerrte Faktorpreis-

<sup>1</sup> Vgl. James Riedel, Factor Proportions, Linkages and the Open Developing Economy. (Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 20.) Kiel, July 1974. - Derselbe, The Nature and Determinants of Export Oriented Direct Foreign Investment in a Developing Country: A Case Study of Taiwan. "Weltwirtschaftliches Archiv", Tübingen, Bd. 111 (1975), S. 505-526.

relationen (wenigstens teilweise) entzerrt oder wirtschaftspolitisch neutralisiert werden. Argentinien, Brasilien, Chile, Indonesien, der Iran, Kenia und die Philippinen sind Beispiele hierfür.

- (b) Die zweite Beobachtung bezieht sich auf den Wettbewerb zwischen Entwicklungsländern bei der Gewährung großzügiger steuerlicher, zollpolitischer und anderer Anreize zugunsten ausländischer Investoren. Dieser Wettbewerb nimmt mitunter ruinöse Formen an, weil die angebotenen Vergünstigungen Unterschiede im Lohnkostenniveau oder der geographischen Lage zwischen Entwicklungsländern mehr als nur ausgleichen und weil sie etwaige Auflagen an die ausländischen Investoren (zum Beispiel in bezug auf Produktionsvolumen, Beschäftigungsgrad oder Standort) mehr als nur kompensieren. Das Land zahlt so für den Kapitalzufluß häufig einen höheren Preis als eigentlich nötig wäre.

9. Dies ist allerdings nur eine Seite der Medaille. Die andere, im Widerspruch dazu stehend, dokumentiert sich in der seit einigen Jahren immer schärfer werdenden Kritik, der sich ausländische Investoren in Entwicklungsländern ausgesetzt sehen. Wortführer sind dabei Algerien und Mexiko. Mitunter gewinnt man den Eindruck, als seien die ausländischen Unternehmen der Buhmann der Weltwirtschaft und insbesondere verantwortlich für die fundamentalen Probleme der Entwicklungsländer. Folgerichtig sind sie jetzt mit der in der Welthandelscharta der Vereinten Nationen (vom Dezember 1974) verankerten Forderung nach umfassender Kontrolle und Regulierung ihrer Investitionen - bis hin zum Verstaatlichungspostulat nach nationalem Recht - konfrontiert. Diese Forderung ist als Versuch zu werten, den im Rohstoffhandel durch OPEC geschürten Kartellierungsgedanken im internationalen Kapitalverkehr zu übernehmen: Limitiert werden soll die Freiheit der einzelnen Entwicklungsländer, nach eigener Interessenlage Konzessionen an ausländische Investoren machen zu können; und verbessert werden sollen die Terms of Trade der Entwicklungsländer in ihren Beziehungen zu ausländischen Investoren, insbesondere multinationalen Unternehmen. Aber: Wie bei einem Preiskartell, kann ein Investitionsnachfragekartell nur zustande kommen, wenn es gelingt, Außen-seiter (so etwa die am Kapitalimport sehr interessierten osteuropäischen Staatshandelsländer) auszuschließen; und in Analogie zu dem aus der realen Theorie des internationalen Handels bekannten Optimalzollargument ergibt sich das Problem, daß eine restriktive Behandlung privaten ausländischen Kapitals eine Verminderung der Investitionsströme in Nord-Süd-Richtung bewirken kann.
10. Ob Entwicklungsländer ein Weniger an ausländischem Kapital hinzunehmen bereit sind, ist eine Frage, die nur sie selbst beantworten können. Die Vorstellung, nationale Souveränität uneingeschränkt dokumentieren zu können, ist psychologisch und daher politisch von großem Gewicht. Doch gewichtig, weil entwicklungspolitisch von großer Tragweite, wäre auch die Einsicht,
- daß ausbleibende Direktinvestitionen im allgemeinen nicht ohne weiteres durch inländische Sachkapitalbildung ersetzt werden können;

- daß verminderte Kapitalimporte auch den Zufluß von Technologie reduzieren und damit auf Jahre und Jahrzehnte hinaus die Chancen dieser Länder für ein Aufholen im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß beschneiden;
- daß bei restriktiver Behandlung ausländischen Privatkapitals auch die Neigung zur Durchführung exportorientierter Direktinvestitionen gedämpft wird, was außer unter dem Gesichtspunkt eines angemessenen wirtschaftlichen Wachstums unter dem der bedarfsgerechten Ausweitung des Arbeitsplatzangebots nachteilig wäre.

11. Damit nicht das Investitionsklima in Entwicklungsländern als Folge von politischem und ökonomischem Nationalismus unnötig leidet und damit Entwicklungsländer den Nutzen aus dem Zufluß privaten Auslandskapitals maximieren können, muß bei sonst äquivalenten Rentabilitätserwartungen das politische Risiko eingegrenzt und damit namentlich die permanente Konfiszierungsandrohung (auf die das Verstaatlichungspostulat nach nationalem Recht hinausläuft) entschärft werden. Die Frage nach dem Wie kann und wird verschiedenartig beantwortet. Zur Debatte stehen unter anderem einseitige Garantieerklärungen seitens kapitalimportierender Entwicklungsländer, die Verbesserung bestehender und der Abschluß neuer bilateraler Investitionsschutzabkommen und die Gründung von Joint Ventures zwischen inländischen und ausländischen Investoren. Ich halte dies für vielversprechende Ansätze, insbesondere auf kurze und mittlere Sicht, auch wenn bei übertriebener Insistenz auf Joint Ventures (wie in einigen lateinamerikanischen Ländern zu beobachten ist) unerwünschte Wirkungen auftreten können; dann nämlich, wenn es an inländischer Unternehmensinitiative oder -kapazität mangelt (weil dann weniger ausländisches Kapital zufließt) oder wenn die Gemeinschaft mit einem bereits bestehenden inländischen Unternehmen eingegangen wird (weil dann der Konzentrationsgrad steigt).

12. Längerfristig bedarf es jedoch eines umfassenderen Rahmens. Der Weg, den das Institut für Weltwirtschaft hierfür aufzeigt, geht in die Richtung eines multilateral zu vereinbarenden Systems von Normen und Regeln, das möglichst viel Freizügigkeit im internationalen Kapitalverkehr bewirken und insbesondere den Schutz ausländischen Kapitals vor politisch motivierten Enteignungsrisiken sichern soll<sup>1</sup>. Die Analogie zum GATT ist offenkundig: So wie die Handelsliberalisierung die internationale Gütermobilität wesentlich erhöht hat, soll eine umfassende Liberalisierung des Kapitalverkehrs die internationale Faktormobilität erhöhen oder doch zumindest vor politisch motivierten Verzerrungen bewahren.

<sup>1</sup> Vgl. Paulgeorg Juhl, Zur Bewältigung politischer Investitionsrisiken in den Entwicklungsländern - Das Konzept einer Free Investment Area. "Die Weltwirtschaft", Tübingen, 1976, H. 1, S. 191-201.

13. Man mag einwenden, daß diese Konzeption den neu erwachten Nationalismus in Entwicklungsländern außer acht lasse. Ich vermag jedoch nicht zu sehen, wieso zwischen einem Mehr an nationaler Souveränität und einem Mehr an ausländischen Direktinvestitionen ein unauflösbarer Konflikt bestehen sollte. Die Entwicklungsländer, und gerade die besonders nationalistisch ausgerichteten, wollen ihre wirtschaftliche Entwicklung beschleunigen und das Problem der Arbeitslosigkeit mildern. Warum sollten sie dazu nicht auch das Potential, das ausländische Direktinvestitionen beinhalten, nutzen wollen?

Herbert Giersch

### **Konjunkturelle, strukturelle und internationale Aspekte des Arbeitslosenproblems**

1. Unser Thema heißt: "Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit". Lassen Sie mich ergänzen: "... in der Welt". Denn es geht außer um eine Million bei uns um mehrere hundert Millionen Menschen ohne Arbeit in der Welt, vor allem in den Entwicklungsländern. In diesem Hause, das der Weltwirtschaft verpflichtet ist, zählen die einen soviel wie die anderen.
2. Das Ärgernis der Arbeitslosigkeit hat in den siebziger Jahren ständig zugenommen. Dies gilt auch für die Bundesrepublik. In den sechziger Jahren noch entstanden hier mehr Arbeitsplätze als mit Inländern besetzt werden konnten. Millionen strömten als Gastarbeiter in den kapitalistischen Westen Europas - aus Nordafrika, aus dem Süden und Südosten unseres Kontinents, einschließlich des sozialistischen Jugoslawien, und aus Kleinasien. Es war nicht die bestmögliche, aber doch eine erträgliche Lösung des Beschäftigtenproblems in diesem Teile der Welt.
3. Was hat sich geändert, was haben wir falsch gemacht? Dieses Problem ist so drängend, daß wir uns nicht scheuen dürfen, auch Antworten zu erwägen, die unbequem sind und an Tabus rühren.
4. Eine erste mögliche Antwort für die Bundesrepublik lautet: Wir hatten zu lange Inflation; und wir befinden uns in einer Stabilisierungskrise. Diese ist schwerer als die "gewollte Rezession" von 1966/67, weil wir es im Gegensatz zu damals mit einem weltweiten Phänomen zu tun haben.
5. Die Hypothese der Stabilisierungsarbeitslosigkeit ist naheliegend für jemanden, der der Frage, wie man eine Inflation bekämpfen kann, ohne eine Stabilisierungskrise zu verursachen, eine Menge Zeit gewidmet hat. In meine Erinnerung drängt sich dabei das Jahresgutachten des Sachverständigenrats vom November 1965, das unter dem Titel "Stabilisierung ohne Stagnation" erschien, ein Zeitungsartikel vom 29. Oktober 1972 unter der Überschrift "So muß gebremst werden", der Kieler Diskussionsbeitrag 32 vom Oktober 1973 mit dem Titel "Indexklauseln und Inflationsbekämpfung" und ein Artikel in der Wirtschaftswoche vom März 1974 unter der Alarm-Überschrift "Die letzte Chance". Statt die verschiedenen Vorschläge zu wiederholen, will ich hier nur das Fazit ziehen: Was theoretisch richtig und im Interesse der Menschen notwendig erschien, erwies sich als Überforderung der praktischen Politik.

6. Die Inflation hat in der westlichen Welt seit Mitte des vorigen Jahrzehnts ständig zugenommen. Der Grund liegt sehr wahrscheinlich darin, daß die Vereinigten Staaten nach Kennedys Amtsantritt vor sechzehn Jahren beharrlich versuchten, die Arbeitslosigkeit mit expansiver Geld- und Fiskalpolitik unter das bis dahin für erreichbar gehaltene Niveau zu drücken. Solche Versuche haben am Anfang Erfolg, ohne daß es sogleich zu einer sich beschleunigenden Inflation kommt. Die Erklärung dafür sind nachhinkende Erwartungen. Wenn die Preise erstmals im Sog der Nachfrage steigen, so geschieht dies so allmählich, daß es nicht alarmierend wirkt. Weil die steigenden Preise in den Lohnerhöhungen nicht antizipiert worden sind, sinken die Reallöhne im Vergleich zur Produktivität. Dies ergibt die Mehrbeschäftigung. Kommt es zur Inflationsgewöhnung, so erzielt man immer noch einen temporären Beschäftigungseffekt, solange Lohnerhöhungen nur die Inflationsraten der Vergangenheit berücksichtigen, aber die tatsächlichen Inflationsraten darüber liegen. Man kann das Nachhinken "Trägheit" nennen. Im Fachjargon sprechen wir von "Lohn-Lag", "Geldillusion" oder "adaptiven Erwartungen". Was für die Löhne gilt, beobachten wir auch bei den Zinsen. Aber sobald die Inflation voll in den Tarifverträgen und den Zinsen berücksichtigt wird, bleibt der positive Mengen- und Beschäftigungseffekt aus. Zu einem neuen Aufschwung kann es dann in der Regel nur kommen, nachdem in einer Rezession erneut Geldillusion entstanden ist. Durchbrechen läßt sich die Regel vielleicht noch ein- oder zweimal, indem man die Inflation beschleunigt. Zum Geldwertschwund tritt aber dann der politische Vertrauensschwund, ein kardinales Ärgernis in der repräsentativen Demokratie. Dann ist die Geldpolitik um der Demokratie willen gezwungen, die Bremsen anzuziehen. Läßt sie dabei weniger Inflation zu, als die Tarifpartner antizipieren (selbst wenn sie nur eine erwartete Beschleunigung verhindert), so sackt die Beschäftigung ab - genauso wie sie vorher, als man das Mittel der unerwarteten Inflation einsetzte, zugenommen hat. So entsteht das, was man lange Zeit für unmöglich hielt: die Kombination von Inflation und Arbeitslosigkeit. Dies ist die Malaise, in der sich die Welt nach dem Inflationsboom von 1973 befindet. Was sich von 1962 bis 1973 unter der Führung der Vereinigten Staaten entwickelt hat und von uns in der Zeit der festen Wechselkurse mitgetragen wurde, läßt sich beim gegenwärtigen Stand der politischen Weisheit und Machbarkeit, also wenn nicht Neues gewagt wird, nicht in wenigen Jahren zurückbilden, ohne daß es zu schweren Funktionsstörungen kommt.
7. Verschärfend wirkte der Ölschock von Ende 1973. Weil er mit einem Embargo begann, hat man ganz im Sinne der Katastrophentheorie des Club of Rome zunächst den Fehler gemacht, ihn als physische Verknappung zu verstehen und nicht als Preisanpassung und Änderung der internationalen Einkommensverteilung zugunsten der Lieferländer. In der inflatorischen Atmosphäre des Jahres 1973 kann man die Ölpreissteigerung, auch wenn sie schockierend hoch war, nicht einfach als Blitz aus heiterem Himmel abtun, obwohl sie sich für manchen Politiker so darstellen mag. Wie es möglich gewesen wäre, die Ölkostenexplosion zu verkraften, und zwar beschäftigungsneutral, ist von Kiel aus deutlich gesagt worden mit der Formel, sie habe den lohnpolitisch verteilbaren Produktivitätsfortschritt für das Jahr 1974 um zwei Prozentpunkte ver-

mindert. Aber da man es unterließ, den Anstieg der Energiekosten allseitig und proportional aufzufangen, also auch mit der Lohnpolitik, blieben als Stoßdämpfer nur die ohnehin schon komprimierten Gewinne. Deshalb schlug der Ölstoß fast ungebremst auf die Arbeitsplätze durch. Viele Unternehmen brachen unter der Last überhöhter Energie- und Lohnkosten zusammen. Andere konnten sich und die intramarginalen Arbeitsplätze nur retten, indem sie bei den marginalen Arbeitsplätzen drastisch einsparten.

8. Der Ölchock hat, weil er unerwartet kam und von den westlichen Industrieländern nicht richtig absorbiert wurde, die Stabilisierungskrise verschärft und verlängert. Zusammen mit der Tatsache, daß der öffentliche Dienst bei uns 1974 die Lohnführerschaft übernahm und die öffentliche Hand sich als außerordentlich schwach und weich erwies, auch weil sie nicht vom Konkursrisiko bedroht ist, sind in der Bundesrepublik die Reallöhne im Vergleich zur Arbeitsproduktivität allenthalben so gestiegen, daß viele Arbeitsplätze ökonomisch obsolet geworden sind. Wäre dieser Lohndruck eine Folge wachstumsbedingter Arbeitskräfteknappheit gewesen wie Anfang der sechziger Jahre, so hätte er nur Arbeitsplätze getroffen, für die es an Arbeitskräften fehlte. Alte Arbeitsplätze hätten vernichtet werden müssen, damit es möglich gewesen wäre, die im Kapitalwachstum neu entstandenen überhaupt zu besetzen. Im Gegensatz zu der wachstumsbedingten Veraltung, die der Markt besorgt, indem er mit höheren Löhnen die größere Knappheit an Arbeitskräften signalisiert, handelt es sich jetzt um eine administrierte Veraltung und Vernichtung von Arbeitsplätzen; und die neuen Arbeitsplätze, die bei der wachstumsbedingten Veraltung schon da wären, fehlen. Wem die Rechnung dafür präsentiert werden müßte, mag jeder selbst herausfinden. Aber der Prozeß ist offenbar noch nicht abgeschlossen. Denn wie bei allen Versuchen, im Wirtschaftsleben etwas zu forcieren, gibt es auch hier Nebenwirkungen, die nur sehr langsam abklingen.
9. Für eine dieser Nebenwirkungen, das Einsparen von Personalkosten bei Betrieben, die nicht zusammengebrochen sind, gibt es das griffige Wort vom Wegrationalisieren. Wer es polemisch verwendet, muß sich an die Ursachen erinnern und sich die Frage gefallen lassen, wie viele Unternehmen mit wie vielen Arbeitsplätzen außerdem noch zusammengebrochen wären, wenn es keine Möglichkeiten gegeben hätte, den Kostendruck wenigstens teilweise durch Rationalisierung aufzufangen. Noch ist es nicht lange her, als Lohnforderungen auch damit gerechtfertigt wurden, daß höhere Löhne ein wirksames Mittel seien, um die Unternehmen unter Rationalisierungsdruck zu setzen und zu Produktivitätssteigerungen zu zwingen. Freilich: Wenn der Bogen überspannt worden ist, ob gewollt oder ungewollt, wirkt der Rationalisierungszwang so stark und nachhaltig, daß er die Anzahl der Arbeitsplätze tendenziell verringert. Betroffen werden zuerst immer die marginalen Arbeitsplätze, und das sind in der Regel die der Schwächsten. Diese natürliche Reaktion des Marktes kann nur der Staat aufheben, zum Beispiel durch Subventionieren der marginalen Arbeitsplätze. Aber da der Staat die Steuerzahler zur Kasse bitten muß, zahlen die Kosten der Beschäftigungssubventionierung überwiegend die Beschäftigten selbst.



10. Langzeitwirkungen hat der lohnbedingte Rationalisierungszwang über den technischen Fortschritt. Ein Produktionsfaktor, der zu teuer geworden ist, wird durch einen billigeren ersetzt. Wenn es um Sonnenenergie als Ersatz für Öl geht, halten wir dies im Zweifel für eine gute Sache. Doch ist die Not auch in anderen Bereichen die Mutter der Erfindung. Deshalb sollte man sich nicht wundern, wenn arbeitssparende Basiserfindungen - etwa der Mikroprozessor - unter dem Druck überhöhter Löhne nunmehr viel schneller in die Produktionstechnik Eingang finden, als es angesichts des Zeitbedarfs der kompensierenden Anpassungsvorgänge gut wäre. Mit anderen Worten: Als Langzeitwirkung erhöhter Löhne droht eine technologische Arbeitslosigkeit.

11. Die Tendenz zur Freisetzung von Arbeitskräften durch technischen Fortschritt wird verschärft durch den Umstand, daß viele Unternehmen in der Rezession erfahren haben, wie schwer es ist, Arbeitskräfte zu entlassen: Einige sozialpolitische Errungenschaften der letzten Zeit haben dem Faktor Arbeit den Flexibilitätsvorteil, den er gegenüber dem Faktor Kapital einmal hatte, weitgehend genommen. Jetzt zeigt sich der Pferdefuß: Wenn man rezessionsbedingte Entlassungen verhindert, nimmt man den Unternehmen den Mut, im neuen Aufschwung neue Arbeitskräfte einzustellen. Dies ist sicher beklagenswert, aber es war nicht unvorhersehbar, und es ist wieder ein Zeichen dafür, welche Bumerangeffekte eine vordergründig wohlgemeinte Politik hat. Was den Arbeitsmarkt anlangt, so lautet die Lehre: Wenn sich diejenigen, die "drin" sind, besser absichern, vergleichbar den Zünften des Mittelalters, bleiben mehr Leute draußen vor der Tür.

12. Einige hier und da empfohlene Wege aus der Malaise hoher Arbeitslosigkeit führen in eine Sackgasse. Dazu gehört

- erstens das Mittel eines forcierten Konjunkturaufschwungs; denn dieser wirkt nur über eine inflationsbedingte Senkung der Reallöhne. Weil die organisierten Arbeitnehmer ziemlich schnell lohnpolitisch nachstoßen würden, käme es entweder zu einer dramatischen Inflationsbeschleunigung und dann irgendwann zu einer erneuten Rezession oder, wenn man die Inflation in engen Grenzen hält, wegen des Lohnnachschlags schon sehr kurzfristig zu einem erneuten Beschäftigungsrückschlag.
- In eine Sackgasse führt - zweitens - der Hinweis, die Löhne müßten nunmehr wieder kräftiger steigen, damit es mehr Konsumgüternachfrage, eine bessere Kapazitätsauslastung und mehr Erweiterungsinvestitionen gebe. Hier liegt der Denkfehler darin, daß man zum einen nur auf die spezifisch konjunkturelle Arbeitslosigkeit abstellt und zum zweiten völlig ignoriert, daß höhere Einkommen, die nicht als sicher gelten können, auch nicht zum Erwerb von Wohnungen, Einrichtungen und anderen dauerhaften Gütern anregen - im Gegensatz zu Einkommen, die vielleicht etwas niedriger, aber dafür permanenter Natur sind: Auch die Investitionsentscheidungen, die von Arbeitnehmerhaushalten getroffen werden, beruhen nun einmal vornehmlich auf Zukunftsvertrauen. Schließlich läßt die Kaufkrafttheorie des Lohnes, von der hier die Rede ist, den Kosteneffekt für die Unternehmen und den Rationalisierungszwang, der sich daraus ergibt, gänzlich außer Betracht.

- Verfehlt ist auch ein dritter Weg: die administrative Aufteilung des gegebenen Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe oder Hände bei entsprechend verkürzter Arbeitszeit. Daß die Beschäftigten hierbei ein niedrigeres Realeinkommen hinnehmen müßten, ist offensichtlich; insofern hat der Vorsitzende des DGB einen wichtigen Punkt angesprochen. Kommt es nicht zum freiwilligen Verzicht, so werden natürlich (zumindest kurzfristig) die Lohnkosten je Produkteinheit steigen; und höhere Produktionskosten führen zu höheren Preisen, also auf indirekte Weise zu Realeinkommenseinbußen. Nicht berücksichtigt sind dabei die Produktivitätseinbußen, die wegen der auftretenden Friktionen zumindest während einer längeren Umstellungszeit zu erwarten sind. Deshalb halte ich statt einer administrierten Reallohnneinbuße einen temporären Verzicht auf Reallohnzuwächse, also eine Reallohnpause, für besser. Sie muß lang genug sein, um langfristiges Investitionsvertrauen entstehen zu lassen. Solange eine solche Therapie konventioneller Art Heilung verspricht, braucht man nicht zum Chirurgen zu gehen, um eine Amputation vornehmen zu lassen.
13. Statt weniger, so scheint mir, müssen wir mehr leisten: Dies ist nötig, um jene Arbeitsplätze zu schaffen, die in der Bundesrepublik, aber auch in der Dritten Welt, fehlen. Wenn wir die rezessionsbedingte Kapitalvernichtung bei uns und den strukturellen Kapitalmangel dort zusammen sehen, gleicht nämlich die Arbeitsmarktsituation von heute eher den Verhältnissen in der unmittelbaren Nachkriegszeit als der Situation in den sechziger Jahren. Angesichts der sehr kapitalintensiven Technik, die hier wie dort angewandt wird, haben wir in der Welt einen zu geringen Kapitalbestand - zu gering, um alle, die arbeitswillig sind, so zu beschäftigen, daß sie sich das erwartete Realeinkommen dauerhaft verdienen können. In diesem Sinne besteht in der Welt Kapitalmangel. Er wird allenthalben noch verschärft durch die lohnbedingte Tendenz zur forcierten Kapitalintensivierung. Der Markt wird dies zwar irgendwann in Ordnung bringen, aber wir können, wenn wir wollen, den Ausgleichsmechanismus beschleunigen: Wie in der Aufbauperiode müssen wir etwas tun, um die produktiven Investitionen zu fördern. Dies kann durchaus mit dem Bemühen um eine breitere Vermögensbildung einhergehen. Voraussetzung für die weltweite Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems ist aber auch, daß der Kapitalausgleich mit den weniger entwickelten Ländern von institutionellen Hemmnissen befreit und von politischen Risiken entlastet wird, ein Punkt, über den in diesem Hause intensiv nachgedacht wird.
14. Anders als in den sechziger Jahren, in denen der Produktionsfaktor Arbeit im Verhältnis zum Produktionsfaktor Kapital aufholen konnte, hat in der nächsten Zeit wieder - wie in den fünfziger Jahren - der Prozeß der Kapitalbildung Priorität. Für die Zukunft ist daher ein Anstieg des Realzinses und der Investitionsrenditen wahrscheinlich. Genau in dieses Szenario, das die Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems mittelfristig von arbeitsplatzschaffenden Investitionen erhoffen läßt, paßt das vom Sachverständigenrat vorgelegte Programm der wachstumspolitischen Vorsorge. Es müßte, wie schon angedeutet, weltwirtschaftlich ergänzt werden durch Maßnahmen zur Erleichterung des Kapitalstroms von den reichen in die armen Länder.

15. Der Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Kapitalakkumulation liegt - wie in der Wiederaufbauzeit - in einem bewußten Zurückbleiben der Reallohnzuwächse hinter dem Anstieg der Arbeitsproduktivität. Die erwähnte Reallohnpause wäre nur eine drastische Form dieser Strategie. Je mehr die Beschäftigten - um der Arbeitslosen willen - auf Realloohnerhöhungen verzichten, um so schneller wird man das Ziel erreichen. Die Differenz zwischen dem Produktivitätsfortschritt und dem Anstieg der Reallöhne muß im einzelnen dazu dienen,
- die marginalen Arbeitsplätze, die wieder besetzt werden sollen, aber nicht so produktiv sind wie die intramarginalen, wieder wettbewerbsfähig zu machen,
  - den Zwang zum Wegrationalisieren von Arbeitsplätzen zu vermindern,
  - den Anstieg der Kapitalkosten, der von höheren Kapitalzinsen und kapitalintensiven Produktionsmethoden herrührt, aufzufangen,
  - die arbeitssparende Natur des technischen Fortschritts zu mildern,
  - das größere Investitionsrisiko, das mit dem Schaffen neuer hochproduktiver Arbeitsplätze verbunden ist, abzudecken,
  - die Bildung von Eigenkapital, vor allem auch im Bereich neuer Unternehmen mit hoher Innovationskraft, zu erleichtern.

Außerdem geht künftig wohl ein größerer Teil des Produktivitätsfortschritts über höhere Rohstoff- und Energiekosten an das Ausland und über höhere Umweltkosten an alle, die in den kostenlosen Genuß der besseren Umwelt kommen.

16. In der Bundesrepublik und anderswo zeigt die Erfahrung, daß die Beschäftigung am höchsten ist, wenn die Lohnquote - der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen - am niedrigsten ist. Dabei stellen wir natürlich auf die bereinigte Lohnquote ab; sie berücksichtigt, daß der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen geschrumpft ist. In den Vollbeschäftigungsjahren 1960 und 1969 lag sie in der Bundesrepublik unter 61 vH; sie erreichte 1975, im Jahr der höchsten Arbeitslosigkeit, die Rekordmarke von 65,2 vH. Ein Drittel des Weges zurück wurde 1976 bewältigt: ob die Geduld der Gewerkschaften ausreicht, um 1977 und 1978 die anderen beiden Drittel auf dem Wege zur Vollbeschäftigung zurückzulegen, ist die große Frage. Da der alte Weg über die nicht antizipierte Inflation kaum mehr zum Ziel führt, kann die Rückkehr zur Vollbeschäftigung nur im vorherigen Einvernehmen mit den Gewerkschaften gelingen. Was wir brauchen, wäre ein mehrjähriger Pakt für Vollbeschäftigung und Wachstum, ähnlich dem Rahmenpakt für Expansion und Stabilität, den der Sachverständigenrat Ende 1967 für die Jahre 1968 und 1969 anregte. Damals hieß es in der Stellungnahme der Bundesregierung, ein solches Vorhaben überfordere die gesellschaftlichen Kräfte. Vielleicht hätte die Antwort neun Jahre später nicht anders gelautet, wäre der Sachverständigenrat 1976 auf die alte Idee zurückgekommen. Aber ist das

Problem der Arbeitslosigkeit jetzt nicht so drängend, daß der Appell zum Konsensus heute in der Öffentlichkeit einen viel größeren Widerhall fände?

17. Zentral dafür ist die Frage, wie die Öffentlichkeit das Problem der Verantwortung für die Arbeitslosigkeit sieht. Lassen Sie mich dazu in diesem Zusammenhang wiederholen, was von mir seit 1972, als in unserer Halbjahresschrift "Die Weltwirtschaft" ein Beitrag unter dem Titel "Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion" erschien, zu wiederholten Malen gesagt wurde. Dem Sinne nach heißt die These: Bei vorgegebener Geldmengenexpansion und einer dem Grundgesetz gehorchenden Budgetpolitik kann niemand anders für Vollbeschäftigung und damit auch für die Rückkehr zur Vollbeschäftigung sorgen als die Tarifpartner. Denn für den Arbeitsmarkt gilt als ökonomisches Gesetz dasselbe wie für andere Märkte. Wo immer zu hohe Entgelte vereinbart und diese nicht durch Inflation gesenkt werden, gibt es ein Ungleichgewicht in Form eines Angebotsüberhangs. Was zu tun ist, um diesen zu beseitigen, liegt auf der Hand. Dabei können die Löhne, wie gesagt, sogar noch steigen, wenn man mit einem deutlichen Produktivitätsfortschritt rechnen kann. Indem die Tarifpartner nach 1948, nicht zuletzt dank der staatsmännischen Qualitäten von Hans Böckler, ihre gesamtwirtschaftliche Verantwortung erkannten, haben sie die Eingliederung von Millionen Arbeitslosen, Flüchtlingen und Gastarbeitern ermöglicht. Was damals richtig war, kann heute für die nächsten Jahre nicht falsch sein. Die deutschen Gewerkschaften haben damals - gleichsam als langfristige Investition - die Basis für einen Reallohnanstieg geschaffen, der alles andere in Europa in den Schatten stellte. Ähnlich gibt es jetzt Gründe, die nach einer Reallohnzurückhaltung in den nächsten Jahren einen beschleunigten Reallohnanstieg nach 1980 erhoffen lassen, und zwar als Folge eines erweiterten Angebots hochproduktiver Arbeitsplätze.
18. In den meisten westlichen Industrieländern rechnet man heute selbst für die Phase der Vollbeschäftigung Ende des Jahrzehnts mit einer höheren Dauerarbeitslosigkeit als in den sechziger Jahren. Bei uns mag der Satz zwei statt ein Prozent betragen, in den Vereinigten Staaten sechs statt vier Prozent. Es gibt dafür mehrere Gründe:
- Erstens: Solange wir die Engpässe am Arbeitsmarkt nicht durch Zuwanderung mobiler Gastarbeiter ausweiten wollen oder können, stößt sich der wachstumsbedingte Mobilitätsbedarf mit der mangelnden Bereitschaft oder Fähigkeit zum Ortswechsel. Damit mehr Arbeitskräfte zu den Arbeitsplätzen oder mehr Arbeitsplätze zu den Arbeitskräften wandern, müßten die interregionalen Lohnunterschiede wieder zunehmen. Wenn dies nicht schnell genug geschieht, was angesichts politischer Gleichheitsforderungen zu befürchten steht, ergibt sich eine größere Arbeitslosigkeit in den peripheren Regionen. Eine Alternative zur regionalen Entzerrung der Tariflöhne bestünde darin, daß man das Niveau der Tariflöhne entsprechend niedrig hält: Dann könnte sich das erforderliche Gefälle der Reallöhne im Bereich der Lohndrift herausbilden.
- Zweitens: Es steht nach Jahren größerer Arbeitslosigkeit zu vermuten, daß die Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze nicht mehr mit der Qualifikations-

struktur der Arbeitskräfte übereinstimmt. Dann müssen sich die Lohnrelationen so ändern, daß in den Mangelbereichen höhere und in den Überschüßbereichen niedrigere Löhne gezahlt werden. Solche Qualifikationsprämien würden auf eine Begünstigung der Facharbeiter hinauslaufen; ungelernte Arbeitskräfte, die leicht durch Maschinen zu ersetzen sind, oder Akademiker, die noch keine berufsspezifischen Kenntnisse besitzen, müßten eine Art Lehrgeldabschlag hinnehmen. Kann sich das Tariflohngefüge nicht anpassen, so bleibt als Marktlösung auch hier nur die Anpassung im Rahmen einer Lohndrift, die ein entsprechend niedrigeres Tariflohniveau zur Bedingung hat. Eine administrative Möglichkeit wären Lohnsubventionen für diese und andere Randgruppen, analog den Regionalsubventionen, die der Steuerzahler für die peripheren Gebiete aufbringt.

Drittens: So stolz wir auf das hochgespannte Netz der sozialen Sicherheit sein können, so bedenklich ist folgendes: Hohe Leistungen der Arbeitslosenversicherung lassen den Unterschied zum Arbeitseinkommen schrumpfen. Dies bedeutet eine Subventionierung der Arbeitssuche beim Stellenwechsel, also eine Aktivität, die sich in den Arbeitslosenzahlen niederschlägt. Außerdem verschaffen höhere Ersparnispolster mehr Raum für die Neigung, bei der Stellensuche gründlich vorzugehen. In den meisten Industrieländern rechnet man daher für die Zukunft mit einer höheren Sucharbeitslosigkeit als permanentes Phänomen.

19. Was kann man gegen die höhere permanente Arbeitslosigkeit tun? - Was die Sucharbeitslosigkeit anlangt, so hilft vielleicht der Einsatz von Computern in der Arbeitsvermittlung. Außerdem könnte man daran denken, denjenigen, die die Arbeitslosenversicherung nicht als Subventionierung der Stellensuche mißbrauchen, eine Art Schadenfreiheitsrabatt zu gewähren. Die Divergenzen in der räumlichen und beruflichen Struktur lassen sich durch aktive Arbeitsmarktpolitik zur Förderung der Mobilität mildern; zur Ergänzung brauchen wir eine größere Flexibilität der Lohnrelation. Um die Randgruppenarbeitslosigkeit anzugehen, muß man - wie gesagt - als Ursachentherapie entweder beim Reallohniveau Zurückhaltung üben, damit die tariflichen Mindestlöhne auch für die Randgruppen irrelevant werden, oder die Tariflöhne bewußt entzerren. Der Gedanke, man könne die Verzerrung der Lohnrelationen dadurch neutralisieren, daß man Subventionen zahlt, bedeutet angesichts der erwähnten Kapitalknappheit, daß es sich nur um eine Redistribution innerhalb der Arbeitseinkommen handeln kann. Außerdem würde das Niveau der Reallöhne nach Steuern dadurch gedrückt werden, daß es auch noch die Kosten der Umverteilungsbürokratie zu tragen hätte.
20. Was im Endeffekt für die Arbeitslosen und die Beschäftigten am besten ist, sollten vielleicht zunächst die Organisationen der Arbeitnehmer intern abwägen. Wenn sie wirklich gesamtwirtschaftlich und zudem langfristig denken, wäre das Ergebnis zu erraten. Politisch realistisch - und das heißt auf deutsch: kurzfristig und vordergründig - erscheint dagegen etwas ganz anderes: ein Mehr an gesetzlichen Regulierungen. Diese haben - für die Schicht der Politi-

ker - einen großen Vorzug: Sie zeigen den Wählern, daß etwas geschieht. Für den Ökonomen hingegen gibt es starke Vermutungen und Belege für die Annahme, daß die kostenlosen Reformen in Wahrheit die teuersten sind. Soweit dies zutrifft, lebt viel Reformeifer von dem, was man die "politische Illusion" nennen könnte. Daß man sie ausbeuten wird, dies aber kaum möglich ist, ohne daß die Gesellschaftsform, in der sich die Menschen frei entfalten können, nachhaltig Schaden nimmt, ist eine Sorge, die einige von uns bedrückt. Sie wird als allgemeine Sorge eher zunehmen, auch wenn das spezielle Problem der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik bis 1980 viel von seiner Brisanz verloren haben sollte, was ich stark zu hoffen wage.

Die Arbeitslosigkeit in der Dritten Welt ist freilich ein Problem, das alle binnenwirtschaftlichen Schwierigkeiten überschattet. Es wird daher im Forschungsprogramm dieses Hauses noch lange Jahre ein großes Gewicht behalten und unser Nachdenken über eine Ordnung der Weltwirtschaft, die wirklich besser ist als die Bestehende, stark bestimmen.