

Walter, Norbert; Wolter, Frank; Schatz, Klaus-Werner; Juhl, Paulgeorg

**Working Paper — Digitized Version**

## Europa in der weltwirtschaftlichen Entwicklung: Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Weltwirtschaft

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 61

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Walter, Norbert; Wolter, Frank; Schatz, Klaus-Werner; Juhl, Paulgeorg (1979) :  
Europa in der weltwirtschaftlichen Entwicklung: Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung des  
Instituts für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 61, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47966>

**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.*

## Europa in der weltwirtschaftlichen Entwicklung

Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Weltwirtschaft

Norbert Walter

Europäische Konjunktur- und Währungsprobleme an der Jahreswende 1978/79

Frank Wolter

Die Staatshandelsländer als Konkurrenten auf den europäischen Industriewarenmärkten

Klaus-Werner Schatz

Wirtschaftliche Aspekte der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft

Paulgeorg Juhl

Vernichten Auslandsinvestitionen heimische Arbeitsplätze?

Ag 1983 79  
Weltwirtschaft  
Kiel

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Professor Dr. Norbert Walter	
Europäische Konjunktur- und Währungsprobleme an der Jahreswende 1978/79 . . . . .	3
Dr. Frank Wolter	
Die Staatshandelsländer als Konkurrenten auf den euro- päischen Industriewarenmärkten . . . . .	10
Dr. Klaus-Werner Schatz	
Wirtschaftliche Aspekte der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft . . . . .	15
Paulgeorg Juhl	
Vernichten Auslandsinvestitionen heimische Arbeitsplätze? .	21

Norbert Walter

## Europäische Konjunktur- und Währungsprobleme an der Jahreswende 1978/79

### A. Konjunkturprobleme

An der Jahreswende 1978/79 befinden sich die europäischen Volkswirtschaften in einer konjunkturellen Belebungphase. 1978 blieben in Europa der Sommer und die konjunkturelle Sommerpause aus. Danach hat eine Aufwärtsentwicklung eingesetzt, die so viel Schwung gewonnen hat, daß man erwarten kann, daß die Scharten der Rezession von 1975 im Jahre 1979 - und damit im zweiten Anlauf - ausgewetzt werden.

Die konstitutionelle Schwäche der europäischen Volkswirtschaften gegenüber den Vereinigten Staaten - sichtbar an den rasch eingetretenen Ermüdungserscheinungen nach dem konjunkturellen Schnellstart im Jahre 1976 - manifestiert sich vor allem in der enttäuschenden Entwicklung der Beschäftigung. Während in den Vereinigten Staaten die Beschäftigung seit mehr als drei Jahren mit jährlich reichlich drei Prozent zunimmt, stagniert sie in Europa. Die Arbeitslosigkeit, in den Vereinigten Staaten um ein Drittel niedriger als 1975, tendierte in Europa 1978 noch immer leicht nach oben. Dieser vergleichsweise enttäuschenden Wirtschaftsentwicklung entspricht freilich, daß in mehreren europäischen Ländern das Inflationsproblem an Schärfe verlor und die außenwirtschaftlichen Defizite nahezu verschwanden.

Die konjunkturelle Phasenverschiebung und die zum Teil daraus resultierende Dollarabwertung haben die Wirtschaftspolitik in Europa und den Vereinigten Staaten herausgefordert: Die Sorge um den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit förderte hier die Bereitschaft zu expansiver Wirtschaftspolitik (zu einem nicht unwesentlichen Teil bereits eingeleitet durch die massiven Interventionen zur Stützung des Dollars, die mit einer deutlichen Zunahme der Geldmengenexpansion verbunden waren) und die Bereitschaft in den Vereinigten Staaten, einen Antiinflationkurs einzuleiten. Der Dollarkursverfall wirkte außerhalb der Vereinigten Staaten wie eine Peitsche für mehr Expansionspolitik, in den Vereinigten Staaten als Bremse für eine fortgesetzte Stimulierung.

Auch aufgrund von Abmachungen, die anlässlich des Bonner Wirtschaftsgipfels getroffen worden waren, ist in nahezu allen westeuropäischen Ländern seit einiger Zeit ein expansiver Kurs verfolgt worden. Dies geschah um so bereitwilliger, als frühere "constraints" für eine expansivere Politik, nämlich Außenhandelsdefizite und hohe Inflationsraten, mehr und mehr geschwunden waren (Tabelle 1).

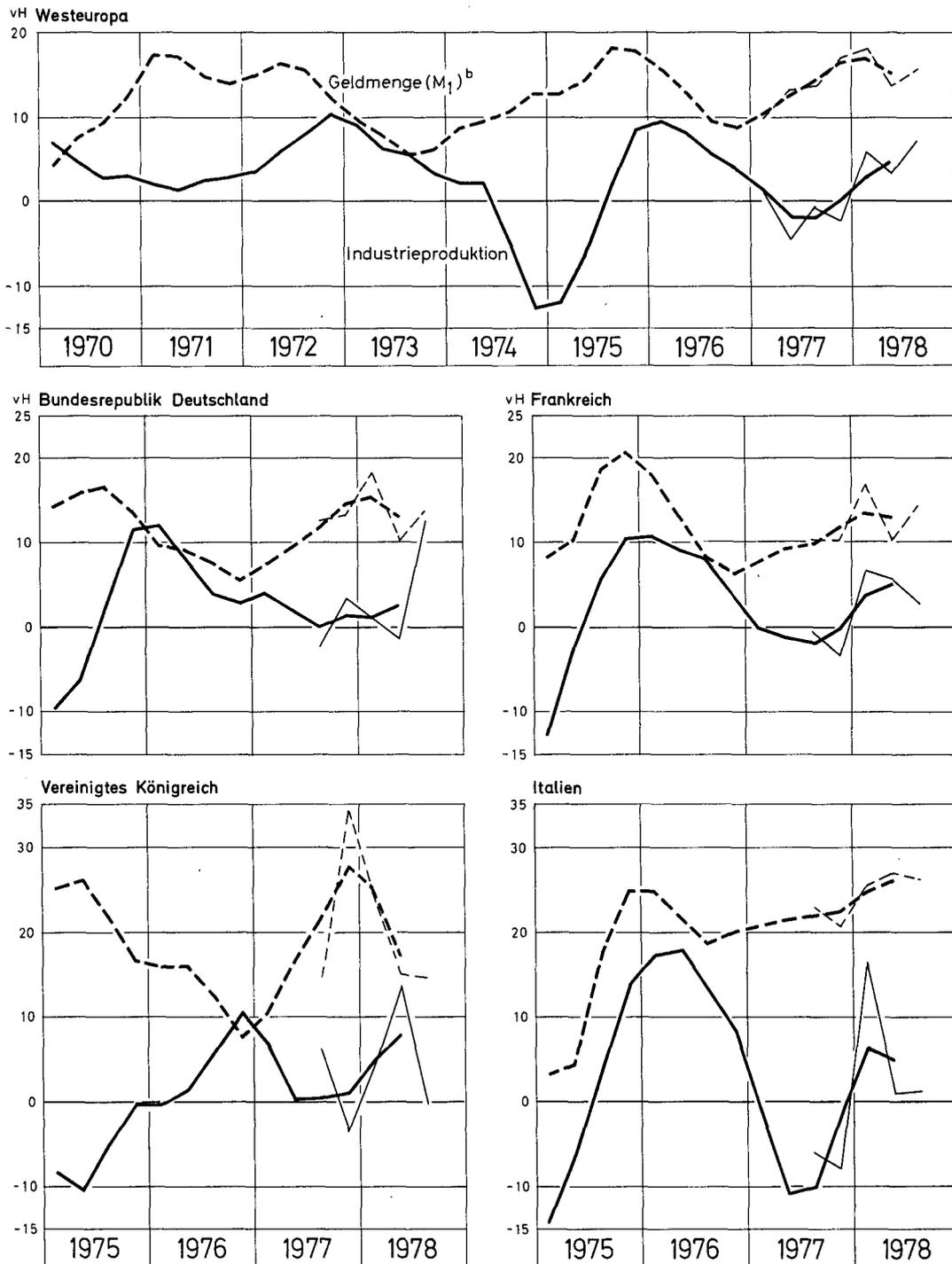
Tabelle 1 - Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung in Frankreich, Italien, der Bundesrepublik Deutschland und im Vereinigten Königreich 1975-1978

Land / Jahr	Zuwachs des realen BSP	Arbeitslosenrate	Verbraucherpreisanstieg	Leistungsbilanzsaldo Mrd. \$
<b>Frankreich</b>				
1975	-2,4	3,8	11,7	0,3
1976	4,6	4,2	9,6	-6,1
1977	3,0	4,8	9,8	-3,2
1978 <sup>a</sup>	3,0	4,9	9,5	-0,7
<b>Vereinigtes Königreich</b>				
1975	-0,6	3,9	24,2	-3,8
1976	2,3	5,4	16,5	-1,5
1977	0,7	5,7	15,9	0,3
1978 <sup>a</sup>	3,0	5,7	8,0	1,7
<b>Italien</b>				
1975	-3,7	6,0	17,0	-0,6
1976	5,7	6,5	16,8	-2,8
1977	1,0	7,1	17,0	2,3
1978 <sup>a</sup>	2,5	6,8	12,5	5,2
<b>Bundesrepublik Deutschland</b>				
1975	-2,5	4,8	6,0	3,7
1976	5,7	4,7	4,5	3,8
1977	2,6	4,6	3,9	3,8
1978 <sup>a</sup>	3,5	4,3	2,5	5,0

<sup>a</sup>Eigene Schätzung.

Quelle: Nationale Statistiken. - OECD, "Economic Outlook", Paris, versch. Jgg.

Die expansivere Ausrichtung der Wirtschaftspolitik seit 1977 zeigt sich nicht nur bei der Geldpolitik, sondern auch bei der Finanzpolitik. Der im Spätsommer 1976 nach der IMF-Konferenz in Manila in vielen Ländern erfolgte Kurswechsel in Richtung auf mehr Restriktion wurde wieder aufgegeben (Schaubild 1). Erste Wirkungen dieses Kurswechsels sind seit der Jahresmitte 1978 deutlich auszumachen. Die Industrieproduktion nimmt wieder zu, die Beurteilung der Lagerbestände und der Auftragsbestände spiegelt eine Besserung des Konjunkturklimas wider. Risiken für die konjunkturelle Besserung birgt die politische Klimaver-schlechterung (Iran, Südafrika, Indochina). Befürchtungen hat auch die höher als erwartet ausgefallene Ölpreiserhöhung ausgelöst.

Schaubild 1 - Geldmenge und Industrieproduktion in Westeuropa<sup>a</sup>

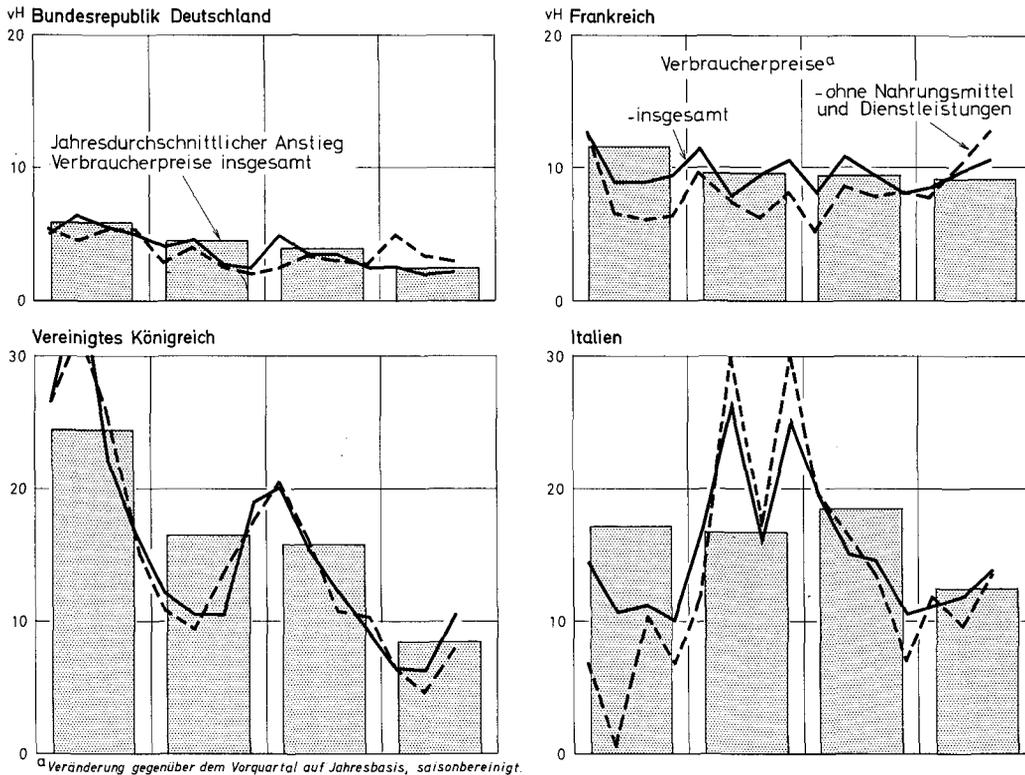
<sup>a</sup>Veränderung gegenüber dem Vorquartal auf Jahresbasis, saisonbereinigt. Gleitende Dreiquartersdurchschnitte. Für 1977 und 1978 auch ungeglättete Werte.  
<sup>b</sup>Bargeldumlauf und Sichteinlagen bei Banken.

I. f. W. Kiel

Quelle: Adolf Ahnefeld u. a., Weltkonjunktur: Umkehr des Konjunkturfalles bei weiterhin nur mäßiger Produktionsausweitung.

Die Konjunkturoffnungen werden freilich schon begleitet von der Sorge, daß sich die Inflationsberuhigung, die bis zum Jahre 1978 anhielt, 1979 umkehrt. Erste Ansätze dazu sind in nahezu allen europäischen Ländern bereits zu beobachten (Schaubild 2). Die durch die kräftige Geldmengenexpansion in Europa geförderte Dollarkursstabilisierung und Konjunkturbesserung dürften den inflationären Druck in Westeuropa verstärken.

Schaubild 2 - Verbraucherpreise in ausgewählten Ländern



Quelle: Adolf Ahnefeld u. a., Weltkonjunktur, a. a. O., S. 11.

Angesichts der erwarteten, nur mäßigen Belebung der Wirtschaftstätigkeit wird sich das Beschäftigungsproblem in Westeuropa 1979 wohl kaum entschärfen. Dies gilt um so mehr, als die Gefahr besteht, daß die in einigen Ländern seit einiger Zeit zu beobachtende Zurückhaltung bei den Lohnabschlüssen nicht anhält. Ob die erhöhten Überwälzungsspielräume ausreichen, um die Gewinnspannen - wie für eine Investitionsbelebung nötig - zu vergrößern, ist ungewiß, da über die weitere Wirtschaftspolitik Unsicherheit besteht und die Kapazitäten weltweit unterausgelastet sind.

Die konjunkturelle Entwicklung im Jahre 1979 dürfte aller Voraussicht nach in Europa und Japan etwa so günstig sein wie im zweiten Halbjahr 1978. In den Vereinigten Staaten wird der Aufschwung im Verlauf des Jahres auslaufen und möglicherweise durch die stärker auf Inflationsbekämpfung und Dollarkursstabilisierung gerichtete Restriktionspolitik von einer deutlichen Konjunkturabschwächung

abgelöst werden. In Europa wird die wirtschaftliche Expansion wohl nicht ausreichen, das Beschäftigungsproblem bis 1980 merklich zu reduzieren. Da die recht-expansive Geldpolitik - in manchen Ländern auch die Finanzpolitik - bei der zum Teil beträchtlichen Aggressivität der Gewerkschaften zur Beschleunigung des Preisanstiegs führen wird, sind die Aussichten für einen länger anhaltenden Aufschwung nicht sehr günstig.

## B. Währungsprobleme

Seit reichlich einem Jahr sind die flexiblen Wechselkurse in Verruf geraten. Waren sie schon immer mit Mißtrauen betrachtet worden, so führte der rapide Dollarkursverfall um die Jahreswende 1977/78 zu einer Welle von Ablehnung gegen diese Währungs(un)ordnung. Die Bestrebungen, die Vereinigten Staaten zur Abkehr vom "benign neglect" zu veranlassen, blieben lange Zeit ungehört. In dieser Zeit entstand der Wunsch, wenigstens Europa von diesen störenden Wechselkursschwankungen zu befreien. Dem Wunsch einiger Politiker, Europa währungspolitisch zusammenzubinden, schlossen sich teils zögernd ungläubig, teils kritisch willig Parteien, Unternehmer und Verbände an. Auch die meisten Wissenschaftler waren vornehm zurückhaltend bei aller Kritik im einzelnen.

Seit Anfang des Jahres 1979 hätte das Europäische Währungssystem (EWS) etabliert sein sollen. Der Streit um den Grenzausgleich im europäischen Agrarmarkt hat die Errichtung dieser Institution bisher zwar verzögert, wird sie aber wohl nicht verhindern. Das EWS ist der erneute Versuch, Europa dadurch zu integrieren, daß man den Indikator, der den Grad wirtschaftspolitischer Desintegration mißt, abschafft bzw. außer Funktion setzt. Die jetzt angestrebte "Superschlange" mit im Vergleich zur alten "Währungsschlange" aufgeweichten Bedingungen wurde nicht ergänzt um solche Elemente, die einmal im Werner-Plan enthalten waren: Konkrete Schritte, die Konvergenz der Wirtschaftspolitik herbeizuführen.

Die Voraussetzungen für den Versuch, mehr Wechselkursstabilität durch die Errichtung eines Europäischen Währungssystems zu erreichen, sind denkbar ungünstig. Angesichts der weit divergierenden Inflationsraten in den potentiellen Mitgliedsländern besteht ein erheblicher Anpassungsbedarf hinsichtlich der Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern. Geht man davon aus, daß der gemeinsame Nenner nicht die durchschnittliche Inflationsrate ist - was eine erhebliche Anpassungsinflation in der Bundesrepublik implizieren würde -, sondern die Rate der Geldentwertung in dem Land mit der niedrigsten Inflationsrate, so müßten die Länder mit hohen Inflationsraten einen kräftigen und nachhaltigen Deflationkurs steuern. Die rigorose Durchsetzung eines D-Mark-Standards wäre aber wahrscheinlich nicht nur politisch unmöglich, sie wäre angesichts der bereits hohen Arbeitslosigkeit in Inflationsländern auch wirtschaftlich nicht vertretbar. Es ist daher wenig verwunderlich, daß bereits bei der Planung des Wechselkursverbands oft mehr von der notwendigen Anpassung der Kurse als von der Anpassung der Wirtschaftspolitik die Rede war.

Die Erfahrungen mit diskretionären, von Regierungen zu beschließenden Wechselkursänderungen zeigen, daß solche Korrekturen meist zu spät und zu zaghaft

vorgenommen werden. Die Kosten kurzer Perioden relativer Wechselkursstabilität werden auch diesmal Anpassungsinfationen und Stabilisierungskrisen sein.

Die Gefahr, daß das Europäische Währungssystem die Inflationsraten erhöht, wird verstärkt durch die Absicht, einen Teil der Währungsreserven eines jeden Mitgliedslandes beim Fonds zu hinterlegen, um daraus Beistandskredite zu relativ günstigen Zinsen an Länder mit Wechselkursschwierigkeiten zu gewähren. Damit wird ein neuer internationaler Kreditmechanismus geschaffen, der prinzipiell den Spielraum für eine Expansionspolitik erweitert. Die Inanspruchnahme der Fondskredite soll zwar an strenge Bedingungen geknüpft sein, aber dieses Disziplinierungsargument ist nicht überzeugend, da der Stabilisierungszwang immer erst einsetzt, wenn der "Unfall" schon geschehen ist. Die Erfahrungen mit dem System flexibler Wechselkurse haben dagegen gezeigt, daß der von Wechselkursänderungen ausgehende Disziplinierungszwang eher höher ist als der in einem System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse.

Erhofft wird, daß die Größe des Interventionspotentials, das den Mitgliedern des EWS zur Verfügung steht, einen stabilisierenden Einfluß auf den Dollar ausübt. Die Bewegungen des Dollarkurses wie auch die der Währungen der Mitgliedsländer sind jedoch nicht Resultat willkürlicher Kapitalverschiebungen, die durch den massiven Einsatz von Interventionsmitteln gezähmt werden können. Die Kursbewegungen werden in starkem Maße durch unterschiedliche wirtschaftspolitische Prioritäten und die dadurch geweckten Erwartungen bestimmt. An diesen Bestimmungsfaktoren ändern höhere Interventionen nichts. Der Schlüssel zu mehr Wechselkursstabilität liegt in einer stärkeren Harmonisierung der Wirtschaftspolitik. Die glaubwürdige Ankündigung von Geldmengenzielen kann den Informationsmangel auf den Devisenmärkten und die daraus resultierende Instabilität der Wechselkurse stärker reduzieren als große Interventionsfonds. In der Vergangenheit sind solche Geldmengenziele allerdings allzu oft nicht eingehalten worden. Die Glaubwürdigkeit der vorangekündigten Geldmengenpolitik könnte jedoch wiederhergestellt werden, wenn die Regierungen ihre feste Absicht, den angekündigten Stabilisierungskurs einzuhalten, durch die Ausgabe wertgesicherter Anleihen demonstrieren. Indem die Regierungen solche Anleihen anbieten, zeigen sie, daß sie auf eine Reduzierung des Preisanstiegs setzen.

Mit der Einbindung der Bundesbank in das EWS hat sie ihre Autonomie vollends verloren. Die Herrschaft über die Geldpolitik liegt nun in Bonn und Brüssel. Damit dürfte aller Erfahrung nach die Gefahr verbunden sein, daß sich die Inflation beschleunigt. Mit dieser neuen Konstellation ist vorprogrammiert, daß Bundesbank und Regierung den Kampf gegen die Inflation an neuen Fronten aufnehmen, nämlich bei der Preissetzung der Unternehmer und den Lohnforderungen der Gewerkschaften. Die Strategie, die Inflation durch geldpolitisches Handeln einzugrenzen, wird durch den Versuch ersetzt, die Inflation durch Überredung niedrig zu halten. Dies hilft - wie Erfahrungen zeigen - nur kurzfristig. Zudem belästigt die daraus resultierende tendenzielle Unterbewertung der D-Mark gegenüber den Währungen der europäischen Partnerländer die Bundesrepublik Deutschland in ihrer widernatürlichen Überindustrialisierung.

Ein Funken Hoffnung bleibt, daß die Bundesbank ihrer Aufgabe, die Inflation mit Geldpolitik zu bekämpfen, nachkommt: Ihr im Dezember verkündetes Geldmengenziel für 1979 setzt sie der ständigen Kontrolle einer wachen Öffentlichkeit aus. Wenn sie das Geldmengenziel weiterhin verletzt, und zwar wegen der Interventionsverpflichtung innerhalb der Schlange, so kann sie mit der Unterstützung der öffentlichen Meinung Bonn zur Wechselkursanpassung drängen. Jedenfalls ist mit der Willenserklärung der Bundesbank hinsichtlich des Geldmengenziels die Kontrolle der Öffentlichkeit darüber erleichtert, wie ernst Bonn die proklamierte Stabilitätsorientierung des neuen Europäischen Währungssystems nimmt.

Während somit die wirtschaftspolitische Autonomie faktisch reduziert ist und auf mittlere Sicht die ökonomischen Probleme verschärft werden, ist einer Berufsgruppe, den Konjunkturforschern, geholfen, jedenfalls für ihre kurzfristigen Vorhersagen: Denn nun entfällt auf kurze Sicht eine Variable: der Wechselkurs. Da während der zurückliegenden Phase der Preisstabilisierung wieder Geldillusion aufgebaut wurde, sind somit Schätzungen für die Inflationsentwicklung, die Auslandsnachfrage und das Investitionsklima leichter geworden. Hinzu kommt, daß man jetzt auch wieder mit mehr Sicherheit die Entwicklung des wirtschaftspolitischen Kurses prognostizieren kann: Es wird von nun an seitens der Wirtschaftspolitik so lange wie möglich zu täuschen versucht. Der Wechselkurs wird so lange gehalten, bis jedermann weiß, daß er nicht mehr zu halten ist. Von der Wirtschaftspolitik wird so lange behauptet, sie sei stabilitätsorientiert, bis jedermann die Inflation nicht mehr übersehen kann. Reallöhne werden wieder durch eine unerwartete Inflation reduziert, kurzfristige Gewinnsteigerungen machen die Unternehmer unternehmungslustig. Es besteht wieder die Chance für das, was alle Aufschwung nennen. Wir werden endlich die Waschbrettkonjunktur verlassen, und wir haben beste Aussichten auf den Katzenjammer danach. Die Chancen für eine Rezession 1981/82 stehen nicht schlecht.

Frank Wolter

## Die Staatshandelsländer als Konkurrenten auf den europäischen Industriewarenmärkten

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den westlichen Marktwirtschaften und den östlichen Planwirtschaften sind im Westen seit jeher Gegenstand politischer Kontroversen. War die Diskussion um die West-Ost-Handelspolitik in den fünfziger und sechziger Jahren von machtpolitisch-strategischen Überlegungen beherrscht, so sind in jüngerer Zeit Handelsrestriktionen gegenüber den Staatshandelsländern auch vielfach mit dem Hinweis auf Anomalitäten begründet oder gefordert worden, die im Waren- und Dienstleistungsaustausch zwischen Marktwirtschaften und Planwirtschaften tatsächlich oder angeblich herrschen. Befürworter von restriktiven Handelspraktiken gegenüber Anbietern aus Staatshandelsländern weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß sich in diesen Ländern die Faktor- und Produktpreise nicht auf freien Märkten bilden und daß staatliche Monopole oder Monopsonie den Außenhandel lenken. Unter derartigen Umständen - so die These - ist es Aufgabe der Handelspolitik, die heimischen Produzenten vor der Marktmacht von Anbietern und Nachfragern aus Staatshandelsländern zu schützen.

Die Akzentverschiebung in der Diskussion um die Ost-West-Handelspolitik ist auf dem Hintergrund zunehmender wirtschaftlicher Verflechtungen zwischen beiden Ländergruppen zu sehen, die mit den politischen Entspannungsbemühungen einhergingen. Der Ost-West-Handel, der schon seit den fünfziger Jahren rascher als der Welthandel insgesamt zunahm, ist in den siebziger Jahren erneut vergleichsweise kräftig expandiert. Seit Beginn dieser Dekade ist es anders als zuvor im Zuge der Handelsausweitung zu einer erheblichen Verschuldung des Ostens im Westen gekommen; westlichen Schätzungen zufolge belief sich Ende 1978 die Nettoverschuldung der RGW-Länder<sup>1</sup> in harter Währung bei öffentlichen und privaten westlichen Kreditinstitutionen auf über 55 Mrd. US-\$ [Neue Zürcher Zeitung vom 7. 12. 1978]. Das Verhältnis zwischen Zins- sowie Tilgungsverpflichtungen und Exporterlösen in harter Währung hat insbesondere im Falle der kleineren osteuropäischen Länder mittlerweile Ausmaße erreicht, die ihre Chancen für zusätzliche Kreditgewährungen im Westen eng begrenzen. Das Schuldenproblem ist damit zu einem ernsthaften Hindernis für eine weitere Ausdehnung der westlichen Exporte in die Staatshandelsländer geworden. Ein Ausweg aus dieser Sackgasse bietet sich, wenn es zu verstärkten Exportanstrengungen der Staatshandelsländer auf den westlichen Märkten kommt und wenn diese Anstrengungen Früchte tragen.

Derartige Bemühungen werden sich voraussichtlich vor allem darauf richten, die Ausfuhr von Industriewaren in die europäischen OECD-Länder zu steigern. Im Hinblick auf den Produktbereich spricht für eine solche Strategie, daß die Nachfrage nach Industrieerzeugnissen in den hochentwickelten westlichen Ländern in der Regel einkommenselastischer ist als die Nachfrage nach landwirtschaftlichen

<sup>1</sup> Länder des Rates für gemeinsame Wirtschaftshilfe.

oder bergbaulichen Erzeugnissen. Überdies ist im Bereich von landwirtschaftlichen Produkten der Marktzugang durch den Agrarprotektionismus in den westlichen Ländern besonders beschränkt. Schließlich ist von Belang, daß vor allem die kleineren osteuropäischen Länder die Exporte in westliche Länder forcieren dürften - schon deshalb, weil sie stärker als die Sowjetunion am Mangel an westlichen Devisen leiden. Während die Sowjetunion auf den westlichen Märkten ganz überwiegend Roh- und Brennstoffe anbietet, sind die kleineren osteuropäischen Länder - vielleicht mit Ausnahme Polens - aufgrund ihrer vergleichsweise ungünstigen Ausstattung mit natürlichen Ressourcen erheblich stärker auf die Ausfuhr von Industriewaren angewiesen. Schon heute setzen diese Länder mehr als die Hälfte ihrer Westexporte in Form von Industriewaren ab; sie bestreiten damit gegenwärtig über 70 vH der Industriewarenausfuhren aller Staatshandelsländer in die westlichen Industrieländer<sup>1</sup>. Transport- und Kommunikationsvorteile der räumlichen Nähe sowie gewachsene Absatzbeziehungen lassen vermuten, daß die europäischen Industrieländer, die Ende wie Anfang der siebziger Jahre über 80 vH aller Industriewarenausfuhren der Staatshandelsländer in die OECD-Länder aufnehmen, auch künftig bevorzugter Absatzmarkt bleiben.

Spielraum für höhere Einfuhren von Industriewaren aus Staatshandelsländern in die europäischen Marktwirtschaften scheint in der Tat zu bestehen. Der Staatshandelsländeranteil an den Einfuhren, die mit der heimischen Industrieproduktion in Westeuropa konkurrieren, hat zwar im Zeitablauf leicht zugenommen; doch betrug dieser Anteil auch 1976 nur knapp 3 vH. Der Marktanteil der Staatshandelsländer auf den westeuropäischen Industriewarenmärkten liegt damit gegenwärtig erst bei rund der Hälfte desjenigen der außereuropäischen Entwicklungsländer und noch deutlich unter demjenigen Japans. Im Ausfuhrsortiment der Staatshandelsländer dominieren rohstoff- oder arbeitsintensive Industriewaren. Erzeugnisse technologieintensiver Branchen, wie der Chemie, des Maschinenbaus, der Elektrotechnik, des Fahrzeugbaus sowie der feinmechanischen und optischen Industrie, machen aber gegenwärtig immerhin schon mehr als ein Drittel der Industriewarenausfuhr der Staatshandelsländer nach Westeuropa aus; im Zeitablauf haben Produkte dieser Branchen im Exportsortiment der Staatshandelsländer sogar an Gewicht gewonnen.

Angesichts der geringen Bedeutung, die die Staatshandelsländer als Anbieter auf den europäischen Industriewarenmärkten gegenwärtig haben, sollte die Anpassung an zunehmende Einfuhren aus diesen Ländern eigentlich keine größeren Probleme aufwerfen. Gleichwohl ist es nach einer schrittweisen Liberalisierung des Ost-West-Handels in jüngerer Zeit im Westen erneut zu protektionistischen Reaktionen gekommen. Als Basis für Protektionsbegehren dient häufig der Hinweis, daß die Exporte der Staatshandelsländer aufgrund der Besonderheiten der östlichen Wirtschaftssysteme politisch bestimmt und daher unberechenbar seien. Entgegen diesen Behauptungen haben allerdings neuere empirische Untersuchungen, die unter anderem auch im Institut für Weltwirtschaft durchgeführt worden sind, gezeigt, daß Umfang und Warenstruktur des Ost-West-Handels durch bestimmte

<sup>1</sup> Diese und folgende Zahlenangaben schließen den Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR aus.

ökonomische Regelmäßigkeiten gekennzeichnet sind [Rosefielde 1973; Brada, Wipf 1975; Hewett 1976]. Insbesondere hat eine Analyse für den Fall der westdeutschen Industrie ergeben, daß Unterschiede in der Marktposition der einzelnen Industriebranchen im Handel mit den Staatshandelsländern im wesentlichen durch interindustrielle Unterschiede von ökonomischen Faktoren, wie Arbeits-, Rohstoff-, Sachkapital- oder Forschungs- und Entwicklungsintensität, bestimmt sind [Weiss, Wolter 1979]. Mehr noch: Die Determinanten der Warenstruktur im Ost-Handel der Bundesrepublik entsprechen den Determinanten im westdeutschen Industriewarenhandel mit den Marktwirtschaften, die in Entwicklungsniveau und heimischer Marktgröße den Staatshandelsländern vergleichbar sind. Entsprechende Untersuchungen für andere westeuropäische Industrieländer deuten darauf hin, daß diese Beobachtungen kein Einzelfall sind.

Die Analysen für die westdeutsche Wirtschaft haben allerdings auch zutage gefördert, daß systemimmanente Faktoren die Außenhandelsstruktur der Staatshandelsländer prägen. So erweist sich die Marktposition dieser Länder insbesondere bei sachkapitalintensiven Produkten, wie beispielsweise chemischen oder metallischen Grundstoffen, als stärker, als man aufgrund des relativen Kapitalmangels in den östlichen Planwirtschaften erwarten würde und als sich bei der Anbietergruppe aus vergleichbaren Marktwirtschaften beobachten läßt. Freilich ist dieses Ergebnis nicht unplausibel. Denn zum einen wird der Zinssatz in den Staatshandelsländern quasi aus ideologischen Gründen niedriger gehalten als es der relativen Knappheit von Sachkapital in diesen Ländern entspricht, das heißt, die Kapitalkosten werden dort systematisch unterbewertet. Zum anderen fördert das Anreizsystem im Osten, das eher auf Mengen- als auf Qualitäts- oder Kostenziele abstellt, die Produktion von standardisierten Erzeugnissen; die erforderliche Risikofreudigkeit, um neue Produkte hervorzubringen oder neue Produktionsprozesse einzuführen, wird kaum honoriert. Unter derartigen Umständen entspricht es rationalem Verhalten, daß standardisierte oder sachkapitalintensive Erzeugnisse in stärkerem Maße ausgeführt werden als sonst. Diese Faktoren werden allerdings in dem Maße an Einfluß verlieren, in dem die Staatshandelsländer - wie beabsichtigt - ihre Preise künftig stärker als in der Vergangenheit an Weltmarktpreisen orientieren.

Das Preisverhalten der Staatshandelsländer auf den westlichen Märkten ist - wie im übrigen auch das Preisverhalten von Anbietern aus Entwicklungsländern - häufig Gegenstand der Kritik heimischer Produzenten. Es mag zutreffen, daß die Staatshandelsländer als Anbieter auf den europäischen Industriewarenmärkten gelegentlich oder sogar häufig die Weltmarktpreise für vergleichbare Produkte unterbieten. Dieser Umstand an sich rechtfertigt aber noch keineswegs Dumpingvorwürfe, die auf westlicher Seite in diesem Zusammenhang vielfach erhoben werden. Ganz abgesehen davon, daß Preisvorteile durchaus auf realen Kostenvorteilen beruhen können, müssen Anbieter aus Staatshandelsländern oft Preiszugeständnisse machen, um mit ihrem Angebot international wettbewerbsfähig zu sein. Vergleichsweise geringe Produktqualitäten und ein mangelnder Kundendienst vor und nach dem Verkauf sind immer noch typische Kennzeichen für das Industriewarenangebot aus Staatshandelsländern; überdies werden bei den im Osten zunehmend beliebten Kompensationsgeschäften die Kosten des Marketing auf die west-

lichen Abnehmer abgewälzt. Diese Faktoren können nur aufgewogen werden, wenn das Einfuhrangebot aus den Staatshandelsländern vergleichsweise billig ist. Im übrigen ist die Marktstellung der Staatshandelsländer auf den europäischen Industriewarenmärkten viel zu unbedeutend, um in absehbarer Zeit durch eine gezielte Preispolitik Marktzerstörungen größeren Umfangs nach sich zu ziehen. Selbst im Bereich der in diesem Zusammenhang oft zitierten Textil- und Bekleidungsindustrie lag der Anteil der Einfuhren aus Staatshandelsländern an der inländischen Marktversorgung beispielsweise in der Europäischen Gemeinschaft auch Mitte der siebziger Jahre noch unter 2 vH.

Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, daß es im Zuge einer sich intensivierenden industriellen Arbeitsteilung mit den Staatshandelsländern gelegentlich zu Friktionen in den westeuropäischen Ländern kommt. Dies ergibt sich einmal aus dem Umstand, daß die Staatshandelsländer vorwiegend in jenen Produktbereichen anbieten, in denen viele Industrieländer komparative Kostennachteile haben und die aus diesem Grund unter zunehmende Konkurrenz auch von Anbietern aus fortgeschritteneren Entwicklungsländern geraten. Die Konkurrenz in diesen Bereichen dürfte sich auf längere Sicht noch verschärfen, wenn - wofür einiges spricht - die Volksrepublik China auf eine stärker weltmarktorientierte Entwicklungsstrategie umschwenkt. Zum anderen können Anbieter aus Staatshandelsländern auf eng begrenzten Teilmärkten eine wesentlich größere Rolle spielen als in Durchschnittszahlen für einzelne Industriebranchen zum Ausdruck kommt. Überdies sind die betroffenen Unternehmen und Industriezweige häufig in ohnehin strukturschwachen Regionen der westeuropäischen Länder angesiedelt.

Gesamtwirtschaftlich gesehen darf man die Beschäftigungsprobleme aber nicht überbewerten, die sich für Westeuropa aus einer verstärkten Arbeitsteilung mit den Staatshandelsländern voraussichtlich ergeben werden. Mehr noch als für den Entwicklungsländerhandel gilt für den Handel mit den Staatshandelsländern, daß die Beschäftigungseffekte der Arbeitsteilung gering sind, wenn man sie mit anderen Quellen des Strukturwandels vergleicht. Berechnungen für die westdeutsche Wirtschaft zeigen sogar, daß im Zeitraum 1970-1976 durch vermehrte Ausfuhren in die Staatshandelsländer im Industriebereich erheblich mehr zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden sind, als durch vermehrte Einfuhren aus diesen Ländern verlorengingen [Schatz, Wolter 1979]<sup>1</sup>. Auch wenn derartige Berechnungen nur ganz grobe Anhaltspunkte bieten, weil sie auf sehr restriktiven Annahmen beruhen, stützen sie die Vermutung, daß für die europäischen Industrieländer die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsrisiken einer verstärkten industriellen Arbeitsteilung mit den Staatshandelsländern verhältnismäßig gering sind.

Ohnehin ist kaum damit zu rechnen, daß vermehrte Anstrengungen der Staatshandelsländer, auf den westeuropäischen Industriewarenmärkten vorzustoßen, zu raschen Erfolgen führen. Abgesehen von den protektionistischen Regungen auf westlicher Seite, stehen dem nach wie vor Anreizsystem und systemimmanente Inflexibilitäten in den Planwirtschaften im Wege. Auch die Bereitschaft einiger

<sup>1</sup> Die vergleichsweise rasche Ausfuhrzunahme in diesem Zeitraum steht natürlich in engem Zusammenhang mit der westlichen Kreditgewährung an die RGW-Länder.

Staatshandelsländer, im Rahmen von Kooperationsabkommen begrenzte Arten von Direktinvestitionen westlicher Produzenten zuzulassen, dürfte daran wenig ändern. Grundlegende Reformen der östlichen Wirtschaftssysteme, die den Wettbewerb und damit die Flexibilität innerhalb der Planwirtschaften erhöhen könnten, sind nicht in Sicht. Überdies scheint der Sowjetunion wenig an einer zu starken Westorientierung der kleineren osteuropäischen Länder gelegen. Gewollt oder ungewollt führen auch die von der Sowjetunion durchgesetzten Rohstoff- und Energiepreiserhöhungen im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe dazu, daß Industriewarenexporte der anderen RGW-Länder, die sonst in den Westen hätten gehen können, in die Sowjetunion umgelenkt werden. Angesichts dieser Fakten sollte es schon im Interesse der eigenen Exportmöglichkeiten liegen, Anbietern aus Staatshandelsländern den Zugang zu den europäischen Industriewarenmärkten zu erleichtern.

#### Literatur

- Brada, Josef C., Larry J. Wipf, The Export Performance of East European Nations in Western Markets. "Weltwirtschaftliches Archiv", Tübingen, Bd. 111 (1975), S. 121-137.
- Hewett, Edward, A Gravity Model of CMEA-Trade. In: Josef C. Brada (Ed.), Quantitative and Analytical Studies in East-West Economic Relations. Bloomington 1976.
- "Neue Zürcher Zeitung", vom 7. Dezember 1978.
- Rosefield, Steven, Soviet International Trade in Heckscher-Ohlin Perspective. Lexington 1973.
- Schatz, Klaus-Werner, Frank Wolter, Structural Changes in West German Industry - Analyses and Perspectives. Kiel 1979 (unveröff.).
- Weiss, Frank D., Frank Wolter, Testing Hypotheses for the Volume and Commodity Composition of East-West Trade. In: Herbert Giersch (Ed.), International Economic Development and Resource Transfer. Workshop 1978. Im Druck; 1979.

**Klaus-Werner Schatz**

## **Wirtschaftliche Aspekte der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft**

Nach der Norderweiterung der ursprünglichen Europäischen Gemeinschaft um Dänemark, Großbritannien und Irland steht die Süderweiterung jetzt allem Anschein nach bevor: Die Beitrittsverhandlungen mit Griechenland sind im Dezember 1978 abgeschlossen worden, mit Portugal wurden sie aufgenommen und im Falle Spaniens beginnen sie im Februar 1979. Grundsätzlich könnte man von der Erweiterung positive Wachstumseffekte erwarten, wie sie von einer gegenseitigen Öffnung und Durchdringung der Märkte ausgehen - dies war etwa bei der Gründung der Gemeinschaft der Fall. Und gerade der Handel zwischen wirtschaftlich recht unterschiedlich entwickelten und strukturierten Volkswirtschaften bietet vielfältige Möglichkeiten, die Vorteile internationaler Arbeitsteilung wahrzunehmen. Allerdings muß man folgendes sehen: Anders als bei der Gründung stehen die Zeichen der Zeit auf Protektionismus. Kommt es zur Erweiterung - der Wille dazu besteht wohl auch auf seiten der Gemeinschaft [Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1978] -, dann ergibt sich die Gefahr, daß es auch zu einer erheblichen Zunahme und Ausweitung von Problemen kommt, die die Beziehungen der Gemeinschaft zu Drittländern sowie den innergemeinschaftlichen Zusammenhalt bereits jetzt belasten. Man kann deshalb befürchten, daß die positiven Wachstumseffekte, die es geben könnte, nicht zum Tragen kommen. Von besonderem Belang sind Probleme im Agrarbereich und im Bereich arbeits- und rohstoffintensiver, standardisierter Industrieprodukte - Bereiche, die von beträchtlichem Gewicht für die Beitrittsländer sind.

Im Agrarbereich steht zu erwarten, daß der Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft nach der Erweiterung weiter zunimmt - vermutlich wird dann bei allen wichtigen Produkten mit Ausnahme von tropischen Erzeugnissen und Futtermitteln die Produktion den innergemeinschaftlichen Verbrauch überschreiten. So gibt es eine Reihe von Erzeugnissen - etwa Wein, Olivenöl, frische und verarbeitete Obst- und Gemüsearten -, bei denen die Produktion in den Beitrittsländern mehr noch als in der jetzigen EG den eigenen Verbrauch bereits übertrifft. Weiter muß man damit rechnen, daß es zu kräftigen Produktionsanreizen in den Beitrittsländern kommt, wenn die gemeinsame Preispolitik beibehalten und auf diese Länder übertragen wird: Ihr Erzeugerpreisniveau liegt - ähnlich wie das Weltmarktpreisniveau - nämlich bei fast allen Produkten unter dem Preisniveau in der EG.

Außerdem kann man vermuten, daß ein erhöhter Subventions- und Protektionsbedarf im Zuge der Erweiterung geltend gemacht und durchgesetzt wird: Zum einen liegen Produktivität und Einkommen in der Landwirtschaft der meisten Regionen der Beitrittsländer weit unterhalb des jetzt in der Gemeinschaft erreichten Niveaus. Forderungen der Beitrittsländer, verstärkt die Produktion zu subventionieren, die für ihre Landwirte von besonderer Bedeutung ist, wird man sich kaum entziehen können. Sie lassen sich nämlich mit den

Verträgen zur Gründung der EWG recht gut vertreten, in denen der Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede zum Ziel gesetzt und der gemeinsamen Agrarpolitik die Aufgabe zugewiesen wird, der landwirtschaftlichen Bevölkerung durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Zum anderen sind Protektions- und Subventionsverlangen zu erwarten, weil sich vermutlich neue Regionalprobleme dadurch eröffnen werden, daß einzelne Regionen der jetzigen Gemeinschaft unter verstärkten Konkurrenzdruck aus den Beitrittsländern geraten: Bei vielen typisch mediterranen Produkten ist der Wettbewerb durch die EG-Agrarpolitik nämlich noch nicht voll ausgeschaltet. Forderungen nach Kompensation, vor allem aus Frankreich und Italien, hat man deshalb zu erwarten.

Es dürfte zudem schwerfallen, zusätzlichen Protektionsforderungen Widerstand zu leisten, weil es durch die Erweiterung auch zu beträchtlichen Entlastungswirkungen für den Agrarhaushalt der Gemeinschaft käme. Überschüsse und damit verbundene Kosten gibt es vor allem bei typischen Produkten nördlicher Länder - besonders bei Milcherzeugnissen, aber auch bei Getreide und Rindfleisch. Da die Beitrittsländer Netto-Importeure dieser Produkte sind, würden sich die Produktionsüberschüsse verringern. Auf mittlere und längere Sicht muß man freilich befürchten, daß mit dem höheren Preisniveau der Gemeinschaft auch die Produktion in den neuen Mitgliedsländern ansteigt und die neu gewährte Protektion zusätzliche Überschüsse bewirkt.

Mindestens drei wichtige Konsequenzen gäbe es, wenn es zu den erwarteten Produktionsausweitungen und -überschüssen kommen würde. Erstens hätten Drittländer, vor allem Entwicklungsländer, kaum noch Absatzmöglichkeiten in der EG, sofern sie nicht tropische Produkte oder Futtermittel anbieten. Besonders betroffen wären Länder aus dem Mittelmeerraum - Marokko, Tunesien, Israel, Malta und Zypern -, aber nicht nur diese Länder, sondern etwa auch die USA, Argentinien oder Australien. Die zweite Konsequenz ist, daß die Kosten der Agrarprotektion zunehmen, denn Produkte, die billiger importiert werden könnten, werden zu höheren Preisen in der Gemeinschaft erzeugt. In dem Jahr 1978 werden sich die Ausgaben für die Agrarpolitik der EG auf rund 37 Mrd. DM oder 70 vH aller Ausgaben im EG-Haushalt belaufen. Und drittens würden sich nicht nur die Absatzmöglichkeiten für andere Länder verringern, sondern die EG träte in größerem Umfang und bei weiteren Produkten als Exporteur auf. Zum Konzept der gemeinsamen Agrarpolitik gehört es nämlich, Agrarprodukte, die sich in der Gemeinschaft beim herrschenden, künstlich erhöhten Preisniveau nicht absetzen lassen, zu exportieren. Zu diesem Zweck werden Exportsubventionen gewährt, um gegenüber der Konkurrenz dritter Länder auf dem Weltmarkt Preiswettbewerbsfähigkeit zu erzielen. Zu erwarten ist, daß die Erweiterung der Gemeinschaft auch aus diesen Gründen zu Lasten der erwähnten Länder geht - sie werden Weltmarktanteile verlieren. Einnahmen, die die Gemeinschaft aus dem Export erzielt, mögen die künftigen Kosten der Agrarproduktion - für die Gemeinschaft - vermindern: Die Alternative wäre nämlich, Produkte, die sich in der Gemeinschaft nicht absetzen lassen, zu vernichten, was häufig genug geschieht.

Welche Auswirkungen gäbe es in den Beitrittsländern selbst, wenn es zu den Entwicklungen kommen würde, die man zu erwarten hat? Die Struktur der Landwirt-

schaft ist in den Beitrittsländern im einzelnen zwar unterschiedlich, es lassen sich aber gemeinsame Auswirkungen aufzeigen. In allen drei Ländern ist ein großer Teil der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt, das Produktivitätsniveau in der Landwirtschaft ist niedrig, und die Betriebsgrößen sind gering. Zwar begünstigt die Erweiterung in besonderem Maße größere und moderne Betriebe, die bessere Möglichkeiten haben, durch Kapitalintensivierung (Maschineneinsatz, Bewässerung, Düngemittel) die durch die Agrarpreispolitik gebotenen Produktionsanreize auch wahrzunehmen. Verbessert wird aber auch die Einkommenssituation kleinerer, arbeitsintensiver Produzenten, wenn die Preise angehoben werden und der Absatz garantiert wird. Abwanderungen aus der Landwirtschaft als direkte Folge des Beitritts zur Gemeinschaft hat man deshalb kaum zu erwarten. Vielmehr müßte befürchtet werden, daß sich der Abwanderungsprozeß abschwächt. Um die Arbeitsproduktivität im Agrarsektor der Beitrittsländer nachhaltig anzuheben und Einkommensunterschiede zu den übrigen Ländern abzubauen, wären aber Rationalisierung und Freisetzung von Arbeitskräften erforderlich. Damit es dazu kommen kann, bedarf es eines Sogs nach Arbeitskräften, der von rasch wachsenden anderen Wirtschaftszweigen ausgeht. Diese Wirtschaftszweige müssen höhere Einkommen bieten, als in der großen Zahl marginaler ländlicher Kleinbetriebe erzielt werden können. Gibt es diesen Sog nicht, für den vor allem die Industrie sorgen müßte, dann hätte man zu erwarten, daß das Protektionsverlangen für die Landwirtschaft der Beitrittsländer zunimmt.

Was die Konsequenzen einer Südöffnung der EG für den Industriebereich anlangt, so ist die Tatsache besonders wichtig, daß es zwischen den Beitrittsländern und den bisherigen Mitgliedsländern gravierende Unterschiede im Entwicklungsniveau gibt [Donges, Schatz 1978]. Man hat deshalb bei der Öffnung der Märkte mit erheblichen Anpassungsschwierigkeiten zu rechnen. Griechenland und Portugal kann man noch als Entwicklungsländer bezeichnen, die sich in der frühen Phase der Industrialisierung befinden. Arbeits- und rohstoffintensive Produktionen in Verbrauchsgüterindustrien, die in den Mitgliedsländern unter dem Druck von Drittländerkonkurrenz kräftig schrumpfen, herrschen vor und expandieren noch; die Betriebsgrößen sind, vor allem in Griechenland, gering; die Produktivität der Unternehmen ist im Durchschnitt niedrig - sowohl im internationalen Vergleich als auch gemessen an den größeren modernen Unternehmen im eigenen Land.

Griechenland genießt jetzt schon den Vorteil, daß seine Industriegüterexporte in die EG seit dem 1. Juli 1968 völlig liberalisiert sind. Demgegenüber gewährt Griechenland eigene Exportsubventionen, erhält für etwa ein Drittel "sensibler" Industrieprodukte Importzölle aufrecht, greift zu mengenmäßigen Importbeschränkungen und kontrolliert Importe administrativ. Durch einen Beitritt Griechenlands gäbe es auf die jetzige Neunergemeinschaft nur geringe, auf die griechische Industrie selbst aber erhebliche Rückwirkungen.

Bei einem Beitritt Portugals scheinen sich die größten Schwierigkeiten zu stellen, und zwar weniger auf seiten der Neunergemeinschaft als auf seiten Portugals. Zwar gibt es eine Reihe vor allem quantitativer Importhemmnisse der Gemeinschaft (etwa bei Textil- und Korkerzeugnissen), aber die Importhemmnisse Portugals, wie Zölle, Kontingente und andere Hemmnisse, sind weit umfassen-

der. Die Exportindustrien Portugals werden erheblich diskriminiert, weil die Verteuerung von importierten Vorleistungen einzelne Produktionszweige wettbewerbsunfähig macht.

Spanien, der an seiner Bevölkerung und seiner wirtschaftlichen Leistung gemessen bei weitem wichtigste der Beitrittskandidaten, kann man als junges Industrieland ansprechen, das bereits über eine diversifiziertere industrielle Produktion verfügt; als Wachstumsträger sind Verbrauchsgüterbranchen, die in den beiden anderen Ländern dominieren, durch Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien sowie durch Investitionsgüterindustrien teilweise abgelöst worden. Spanien scheint in einer Reihe von Branchen international wettbewerbsfähig zu sein, deren Standorte in der EG, aber auch in anderen hochentwickelten Ländern vor kurzem noch ungefährdet erschienen. Spanien ist vermutlich das Land, das selbst die geringsten Anpassungsschwierigkeiten an die Gemeinschaft hätte und von dem auf der anderen Seite die größten Anpassungsprobleme für Unternehmen in der Neunergemeinschaft ausgehen könnten. Der gegenseitige Liberalisierungsgrad ist etwa gleich hoch; sowohl Spanien als auch die EG schützen eigene "sensible" Produktionszweige noch durch Zölle, Kontingente und andere Maßnahmen. Eine Reihe von Branchen, die in Spanien aufgrund eines relativ niedrigen Lohnniveaus Standortvorteile haben und in der jetzigen Gemeinschaft geschützt werden, würden an Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedsländern verlieren; andere Branchen, die in Spanien als entwicklungsfähige Bereiche geschützt werden, dürften sich als zunehmend wettbewerbsfähig erweisen.

Mit dem Beitritt der drei Länder werden demnach im Industriebereich recht verschiedene Probleme aufgeworfen. Gemeinsam gibt es folgendes: Die Schutzmaßnahmen gegen die Entwicklungsländerkonkurrenz in den Beitrittsländern sind oft erheblich gravierender als die entsprechenden Maßnahmen der EG, an die sich die Beitrittsländer anzupassen hätten. Strukturprobleme und Schrumpfungsprozesse, durch die beispielsweise in der Vergangenheit aus der Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Lederindustrie in der Gemeinschaft Arbeitskräfte in erheblichem Umfang freigesetzt wurden (in den letzten zehn Jahren weit über eine Million Personen oder gut ein Fünftel der ursprünglich Beschäftigten), gewannen durch den Beitritt (Beschäftigte in diesen Branchen über 700.000 oder mehr als 20 vH aller Industriebeschäftigten) erheblich an Gewicht.

Rücksichten auf (noch) mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen oder, damit eng verbunden, auf die Schrumpfungsprozesse einzelner Branchen sind bislang schon Bestimmungsgründe für Protektionsmaßnahmen der EG gegenüber Drittländern, vor allem Entwicklungsländern, gewesen. Gerade der Abbau der Protektion durch tarifäre und nichttarifäre Maßnahmen für Branchen, deren Protektionsforderungen im Zuge der Südöffnung vermutlich zunehmen, ist Gegenstand internationaler Verhandlungen - so etwa der Tokio-Runde des GATT im Bereich des Handels mit Industriegütern. Ähnlich wie im Bereich landwirtschaftlicher Erzeugnisse würde sich der außenhandelspolitische Handlungspielraum der EG durch den Beitritt der drei Länder (am wenigsten wohl Spaniens) auch bei den "sensiblen" Industrieerzeugnissen erheblich verringern, wenn die in der EG praktizierten Vorstellungen über die Schutzberechtigung im Zuge der Erweiterung ihre Geltung behalten (Schuhe, Textilien, Bekleidung).

Unter diesen Bedingungen wäre die Position der EG wegen verringerter Konzessionsfähigkeit etwa bei Verhandlungen über Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung oder nach Rohstoffabkommen merklich geschwächt. Innergemeinschaftlich käme hinzu, daß nationale Maßnahmen, wie Subventionen im Falle der Eisen- und Stahlindustrie oder des Schiffbaus, mit denen versucht wird, Industriezweige an ihren alten Standorten zu halten, angesichts der Konkurrenz aus den Beitrittsländern, vor allem aus Spanien, bedeutsamer werden könnten. Die innergemeinschaftliche Arbeitsteilung, ein Kerngedanke des ursprünglichen EG-Konzepts, wäre dann zunehmend gefährdet - wie im Bereich der Landwirtschaft schon heute, für den die Erfahrung lehrt, daß nationale Maßnahmen ergriffen werden, wenn nationalen Produzenteninteressen durch die gemeinsame Politik nicht (voll) Rechnung getragen wird.

Mit der Südöffnung nähmen Inhomogenitäten in der Gemeinschaft, die bislang schon die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion behindert haben, erheblich zu. Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau, in der Bedeutung der Landwirtschaft und einzelner landwirtschaftlicher Zweige, unterschiedliche industrielle Strukturen und industrielle Produktivitäten können wesentlich divergierende wirtschaftliche Interessenlagen der Mitglieder der erweiterten Gemeinschaft bedingen. Überdies zeichnet sich die Gefahr einer Blockbildung innerhalb der erweiterten Gemeinschaft ab. Gemeinsame Interessen, vor allem auf dem Gebiet der Agrarpolitik, aber auch bei der industriellen Produktion, lassen ein häufiges Zusammengehen der fünf Mittelmeerstaaten erwarten. Schließlich würden bestehende Unterschiede in der Entwicklung der Lohn-Kosten-Produktivitätsrelationen innerhalb der Gemeinschaft eher verstärkt und damit die Unterschiede in den Inflationsraten gravierender. Da ähnliche Kosten-, Produktivitäts- und Preisniveauentwicklungen wesentliche Voraussetzungen für eine Währungsunion sind, würden Bestrebungen in dieser Hinsicht erschwert. Um Interessengegensätze zu mindern, die die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion durch einen Beitritt wesentlich hinausschieben müßten, wären erhebliche sektorale und regionale Aufholprozesse in den Beitrittsländern, vor allem in Griechenland und Portugal, gegenüber der Neunergemeinschaft erforderlich.

Damit es dazu kommen kann, ist es erforderlich, daß in den weniger entwickelten Regionen mehr investiert wird. Freilich wäre es eine Illusion zu glauben, man brauche nur den Regional- oder andere Hilfsfonds der Gemeinschaft zu erhöhen und daraus Investitionsprojekte zu finanzieren, was verlangt wird. Hilfen dieser Art bringen anhaltende Erfolge nur dann, wenn es gelingt, gleichzeitig komplementäre private Investitionen anzulocken und damit unternehmerische Fähigkeiten und Know-how zu importieren, die den größten Engpaßfaktor für die Entwicklung rückständiger Gebiete darstellen. Daß es zu einem derartigen Import in Griechenland, Portugal und Spanien durch den bloßen Beitritt zur Gemeinschaft kommt, kann man bezweifeln - diese Länder selbst müssen für eine größere Attraktivität für Investoren sorgen. So könnte es auch erreicht werden, daß mehr Arbeitskräfte Arbeitsplätze in ihren Heimatländern finden und nicht in die übrigen Länder der Gemeinschaft emigrieren, was unter den gegenwärtigen Bedingungen zu erwarten ist. Wichtig wäre dies auch deshalb, weil man damit dazu beitragen könnte, daß sich Protektionstendenzen, die sich in der jetzigen EG zei-

gen, nicht noch weiter verstärken. Mehr noch: Es könnten sogar kräftige Wachstumsimpulse für die Gemeinschaft ausgelöst werden, die einen Umschwung dieser Tendenz bewirken. Eine Voraussetzung dazu ist allerdings, daß auch die jetzigen Mitgliedsländer der Gemeinschaft dem Freihandel mehr Raum gewähren.

### Literatur

Donges, Juergen B., Klaus-Werner Schatz, Growth and Trade Aspects of the Proposed Enlargement of the European Community. (Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Papers, 79.) Kiel, October 1978.

Europäische Gemeinschaften (EG), Kommission, Umfassende Überlegungen zu den Problemen der Erweiterung. Mitteilung an den Rat. Brüssel, 24. April 1978 (Kom (78) 120 endg.). Abgedr. in: Materialienzusammenstellung über die öffentliche Informationssitzung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages (8. Wahlperiode) am 29. und 31. Mai 1978 zum Thema "Erweiterung der EG nach Süden", Protokoll Nr. 32 und Nr. 33; vgl. bes. T. II, S. 342 ff.

Paulgeorg Juhl

### Vernichten Auslandsinvestitionen heimische Arbeitsplätze? \*

Als sich im Jahre 1974 ein Vorzeichenwechsel in der Investitionsbilanz der Bundesrepublik mit dem Ausland abzuzeichnen begann und gleichzeitig die für bundesdeutsche Verhältnisse ungewohnt hohe Arbeitslosigkeit auf diesem Niveau zu verharren schien, wurden die wachsenden deutschen Privatinvestitionen im Ausland mehr und mehr zum Gegenstand der Kritik jener, die darin eine Vernichtung von - ohnehin knappen - Arbeitsplätzen erblickten. In der partialanalytischen Optik stellen sich diese Investitionen als ein Vorgang dar, bei dem

- Kapital ins Ausland exportiert wird, das hier benötigt würde, um bestehende Arbeitsplätze zu sichern und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, und bei dem
- die in ausländischen Niederlassungen produzierten Güter an die Stelle von bisherigen oder zusätzlichen Exporten aus der Bundesrepublik treten, so daß hier bestehende Arbeitsplätze gefährdet und neue Arbeitsplätze statt in der deutschen Exportwirtschaft im Ausland geschaffen werden.

Um das Gewicht dieser These abschätzen zu können, bedarf es

- einer Vorstellung von den Größenordnungen der privaten Kapitalausfuhr, am besten im Verhältnis (a) zur inländischen Sachkapitalbildung und (b) zum ausländischen Kapitalzufluß in die Bundesrepublik, sowie
- einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise, die auch die Bedeutung des außenwirtschaftlich bedingten und wachstumsnotwendigen Strukturwandels sowie die Konsequenzen eventueller Marktzugangsbeschränkungen für deutsche Exportgüter berücksichtigt.

Betrachten wir zunächst die Größenordnungen, um die es in diesem Zusammenhang geht:

- Die Direktinvestitionen im Ausland betragen an der heimischen Kapitalbildung gegenwärtig 2,5 bis 3 vH, wenn man dabei die Bestandswerte ("akkumulierter Transferwert") zugrundelegt, und 3,5 bis 4,5 vH, wenn die laufenden Werte ("Transferwert") berücksichtigt werden. Diese Quoten sind noch immer zu gering, als daß gesagt werden könnte, das Auslandsengagement deutscher Investoren begrenze die heimische Realkapitalbildung.
- Abgesehen davon wird Realkapital nicht nur exportiert: Die Bundesrepublik importiert auch immer noch annähernd ebensoviel ausländisches Kapital, wie sie heimisches Kapital exportiert. In den Jahren 1974 bis 1977, in der Zeit also, in der die Bundesrepublik in laufenden Werten per Saldo Investitions-

---

\*Für die kritische Durchsicht einer früheren Fassung und wertvolle Anregungen danke ich Juergen B. Donges. - Das Referat basiert im wesentlichen auf Donges, Juhl [1978].

kapital exportiert hat, stand einem Abfluß heimischen Kapitals in Höhe von jahresdurchschnittlich 4 vH der deutschen Bruttoanlageinvestitionen ein Zufluß ausländischen Kapitals in Höhe von jahresdurchschnittlich 2,9 vH gegenüber. Saldiert man diese Kapitalströme, so ist in den letzten Jahren im Durchschnitt nur Kapital in Höhe von 1,1 vH der hier getätigten Investitionen exportiert worden.

- Analysiert man die amtlich ausgewiesenen Bestandswerte, so kam es erst 1976/77 zu einem kumulierten Nettokapitalexport, der sich aber lediglich auf 0,1 bis 0,2 vH des heimischen Bruttoanlagevermögens beläuft. Berücksichtigt man nun, daß der Bestand ausländischer Investitionen in der Bundesrepublik amtlicherseits beträchtlich zu niedrig ausgewiesen wird (weil Kapitalimporte erst seit dem 1.9.1961 akkumuliert werden, Kapitalexporte hingegen bereits seit 1952) und nach unseren Schätzungen um gut 13 Mrd. DM nach oben korrigiert werden müßte<sup>1</sup>, so läßt sich sagen, daß die Bundesrepublik bislang mehr Investitionskapital importiert als exportiert hat. Da nach Maßgabe dieser Schätzung der Bestand ausländischer Investitionen in der Bundesrepublik um etwa 20 vH über dem Bestand deutscher Investitionen im Ausland liegt, wird ein Ausgleich beider Bestände frühestens in einigen Jahren erfolgen, selbst wenn weiterhin in laufenden Werten per Saldo Kapital exportiert wird.

Selbst wenn man diesen Daten im Hinblick auf ihre Aussagefähigkeit und wirtschaftspolitische Bedeutung mit der gebotenen Vorsicht begegnet, legen sie den Schluß nahe, daß die heimischen Beschäftigungswirkungen deutscher Privatinvestitionen im Ausland in der öffentlichen Diskussion eine größere Rolle spielen, als es von der Sache her gerechtfertigt erscheint. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die Vorstellung, mit dem Kapital würden zugleich (bestehende oder potentielle) deutsche Arbeitsplätze exportiert, - mutatis mutandis - auch auf den Import von Kapital bezieht. Die genannten Daten legen dann aber die Vermutung nahe, daß die Bundesrepublik - legt man die Bestandswerte zugrunde - bisher mehr Arbeitsplätze importiert als exportiert hat bzw. - gemessen an den laufenden Transferwerten - zwar Arbeitsplätze exportiert, aber immer noch fast ebensoviel Arbeitsplätze importiert<sup>2</sup>. Diese Einschätzung wird bestätigt, wenn man die gegenseitige Kapitalverflechtung der Bundesrepublik mit dem Ausland und deren Beschäftigungsimplicationen auf Branchenebene analysiert [Kiera 1977b, 1978; Donges, Juhl 1978, S. 5 ff.] .

Im Hinblick auf die quantitativen Aspekte kann somit gesagt werden: Die These, daß im Zuge von Auslandsinvestitionen heimische Arbeitsplätze verlorengehen, ist für sich genommen kaum bestreitbar. Berücksichtigt man aber die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge, so erweist sich diese These als relativierungsbedürftig. Denn die vernichteten Arbeitsplätze werden durch die in anderen Be-

<sup>1</sup> Vgl. Donges, Juhl [1978, Anhang 1]. - Dabei ist der relative Vermögensstatus im Hinblick auf das Vorkriegsvermögen noch nicht berücksichtigt.

<sup>2</sup> Dies wird dann gelten, wenn deutsche Investitionen im Ausland und ausländische Investitionen in der Bundesrepublik im Durchschnitt ein ähnliches Faktoreinsatzverhältnis aufweisen. Diese Annahme erscheint insofern vertretbar, als der überwiegende Teil der deutschen Auslandsinvestitionen in anderen Industriestaaten getätigt wird.

reichen neu geschaffenen Arbeitsplätze (die von der beschäftigungspolitisch motivierten Kritik aber meist weder gesehen noch aufgerechnet werden) wieder ausgeglichen, und selbst wenn es zu einem vollständigen Ausgleich nicht oder nur mit einer zeitlichen Verzögerung käme, so wäre der negative Netto-Beschäftigungseffekt doch relativ gering.

Wichtiger als diese mehr oder weniger vordergründige Argumentation mit Daten und möglichen quantitativen Effekten ist freilich eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der beschäftigungspolitisch motivierten Kritik an Auslandsinvestitionen. Wie anfangs erwähnt, haben die Kritiker vor allem zwei indirekte Zusammenhänge zwischen Auslandsinvestitionen und heimischer Beschäftigung in den Mittelpunkt gerückt: Zum einen wird argumentiert, Auslandsinvestitionen substituieren heimische Anlageinvestitionen; zum anderen wird eine substitutive Beziehung zwischen Auslandsinvestitionen und Exporten behauptet. Beide Substitutionsmechanismen würden - so die Verfechter der These - zu einer Vernichtung heimischer Arbeitsplätze führen.

Die postulierten Zusammenhänge scheinen auf den ersten Blick nicht unplausibel zu sein. Und es läßt sich - beschränkt man sich auf eine partielle Analyse - in der Tat nicht bestreiten, daß solche Substitutionseffekte auftreten, sei es auf einzelne Unternehmensaktivitäten, sei es auf ganze Unternehmen bezogen.

Mißt man diese Argumentation jedoch an dem gesamtwirtschaftlichen Anspruch, mit dem sie in der wirtschaftspolitischen Diskussion vertreten wird, so ergibt sich eine entgegengesetzte Beurteilung. Es sind zwei entscheidende Mängel, die es nicht erlauben, eine partiell richtige Einsicht so auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu übertragen, wie es die Kritiker der heimischen Beschäftigungswirkungen von Auslandsinvestitionen getan haben. Denn diese haben erstens vernachlässigt, daß zwei Variable wie etwa Auslandsinvestitionen und Arbeitsplätze nicht nur substitutiv, sondern auch komplementär - oder überhaupt nicht - verbunden sein können. Wie bedeutend der Substitutionseffekt ist, hängt daher nicht zuletzt vom Gewicht der anderen Effekte ab. Die Kritiker haben sich zweitens darauf beschränkt zu sagen, daß Auslandsinvestitionen heimische Arbeitsplätze vernichten. Daß dies auch umgekehrt sein könnte - daß nämlich Auslandsinvestitionen vorgenommen werden, weil heimische Arbeitsplätze aus anderen Gründen vernichtet werden -, haben sie nicht eingeräumt. Besonders problematisch ist aber, daß sie ihre Analyse auf vier Faktoren - Investitionen im In- und Ausland, Arbeitsplätze und Exporte - sowie auf die von ihnen behaupteten funktionalen Zusammenhänge zwischen diesen Faktoren beschränken. Sie schließen damit aus, daß die Vernichtung heimischer Arbeitsplätze und die Vornahme von Auslandsinvestitionen nur vermeintlich kausal verbunden sein könnten und vielleicht gemeinsam von anderen als den von ihnen erfaßten Faktoren bestimmt werden. Solche Faktoren könnten etwa sein: der weltwirtschaftliche Strukturwandel und seine Auswirkungen auf die Bundesrepublik sowie die Wettbewerbsbedingungen auf den Absatzmärkten deutscher Exportgüter.

Der von der beschäftigungspolitisch motivierten Kritik an Auslandsinvestitionen ausschließlich betonte substitutive Zusammenhang ist - klammert man die Frage strenger oder nur vermeintlicher Kausalitäten noch aus - ökonomisch plausibel und läßt sich an der typischen Verlagerungsinvestition ohne Schwierigkeiten zei-

gen. Fraglich ist freilich, ob es sich sachlich rechtfertigen läßt, so ausschließlich auf den Substitutionseffekt zu verweisen. Denn ebenso sind Auslandsinvestitionen denkbar, die im Inland arbeitsplatzneutral sind (wie dies etwa bei Investitionen im Zuge einer Diversifizierungsstrategie zu vermuten ist) oder einen komplementären, also expansiven Beschäftigungseffekt haben (wie dies etwa bei Auslandsinvestitionen eines vertikal integrierten internationalen Unternehmens oder infolge von Linkage-Effekten der Fall sein kann).

Um zu gesamtwirtschaftlich relevanten Aussagen über diesen Zusammenhang zu kommen, muß man daher fragen, welcher der genannten Effekte im Durchschnitt am stärksten ausgeprägt ist.

Während die Ausschließlichkeit, mit der seitens der beschäftigungspolitischen Kritik die substitutiven Effekte betont werden, vermuten lassen könnte, daß diese Effekte eindeutig dominieren, deuten vorliegende Untersuchungen im Gegenteil darauf hin, daß komplementäre Zusammenhänge ebenso stark, wenn nicht sogar stärker ausgeprägt sind.

- Dies gilt in eingeschränktem Maße für die behauptete Substitutionsbeziehung zwischen Investitionen im Inland und Investitionen im Ausland. Hierzu liegen gegenwärtig nur wenige empirische Untersuchungen vor [Bergmann, Grundmann 1978, S. 103], die freilich darauf hindeuten, daß bei denjenigen Branchen, die sich relativ stark mit Investitionen im Ausland engagieren, eine entsprechend zurückhaltende heimische Investitionstätigkeit offensichtlich nicht typisch ist.
- Sehr viel deutlicher läßt sich dies für den behaupteten substitutiven Zusammenhang zwischen Auslandsinvestitionen und Exporten nachweisen<sup>1</sup>. Die verfügbaren empirischen Untersuchungen zeigen, daß Auslandsinvestitionen und heimische Exporte stark positiv miteinander korreliert sind. Dies gilt sogar auf Branchenebene: In fast allen Branchen scheinen komplementäre Zusammenhänge zu dominieren; und zwar auch in Branchen wie der Textil- und Bekleidungsindustrie, die nach eigenem Bekunden damit rechnen, daß per Saldo exportersetzende Effekte überwiegen. Lediglich der ohnehin exportstarke Straßenfahrzeugbau könnte (vermutlich wegen des relativ engen Produktsortiments in dieser Branche) die behauptete Substitutionsbeziehung zwischen Auslandsinvestitionen und Exporten stützen [Baumann u. a. 1977].

Bei Auslandsinvestitionen im Rohstoff- und Dienstleistungsbereich dürften komplementäre Effekte noch stärker ausgeprägt sein als im industriellen Sektor:

- Da die Bundesrepublik weder als Rohstoffproduzent noch als Rohstoffexporteur nennenswert in Erscheinung tritt, werden Auslandsinvestitionen im primären Sektor, auf die etwa 9 vH der deutschen Direktinvestitionen entfallen, kaum als Substitute heimischer Investitionen und Exporte gewertet werden können. Arbeitsplatzvernichtende Effekte können diesen Investitionen, die der Erschließung von Rohstoffquellen dienen und die Versorgung heimischer Nach-

<sup>1</sup> Vgl. dazu Agarwal [1978]; Baumann [1977, S. 8]; Baumann u. a. [1977, S. 162 f.]; Bergmann, Grundmann [1978, S. 104 f.]; Institut der deutschen Wirtschaft [1978]; Jungnickel u. a. [1977, S. 240]; Kiera [1976 und 1977a].

frager mit Rohstoffen sichern sollen, daher kaum zugeschrieben werden. Es ist im Gegenteil wahrscheinlicher, daß durch solche Investitionen heimische Arbeitsplätze in den Branchen gesichert oder überhaupt erst geschaffen werden, die importierte Rohstoffe weiterverarbeiten, vermarkten oder in anderer Weise am Produktions- und Distributionsprozeß beteiligt sind.

- Ähnliches gilt für Investitionen im Dienstleistungssektor, auf die Ende 1977 über 23 vH der deutschen Auslandsinvestitionen entfielen. Hierbei dürften sich Investitionen im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe sowie im Immobiliensektor kaum auf Inlandsinvestitionen oder deutsche Exporte auswirken und daher auch weitgehend beschäftigungsneutral sein. Anders ist es hingegen bei Investitionen im Handelsbereich, die häufig eine Voraussetzung dafür sind, daß Exportmärkte überhaupt erschlossen bzw. erweitert werden können, sowie bei Investitionen im Kredit- und Versicherungsgewerbe, die in der Regel als exportbegleitend zu qualifizieren sind. Diese Investitionen werden - soweit Interdependenzen bestehen - insbesondere im Hinblick auf die Ausfuhren der Bundesrepublik eine eher komplementäre denn substitutive Rolle spielen. Beschäftigungssichernde oder -stimulierende Effekte dürften somit wahrscheinlicher sein als die Vernichtung von Arbeitsplätzen.

Faßt man Auslandsinvestitionen im primären und tertiären Sektor zusammen, so kommt man also zu einer Quote von über 30 vH aller deutschen Direktinvestitionen im Ausland, bei denen Substitutionseffekte von vornherein kaum erwartet werden können. Wenn überhaupt, so sind hier komplementäre Wirkungszusammenhänge zu vermuten.

Die beschäftigungspolitische Kritik an Auslandsinvestitionen besagt, Auslandsinvestitionen würden Exporte bzw. heimische Investitionen beeinträchtigen und damit Arbeitsplätze vernichten. Nun spricht aber nichts dagegen, diese Kausalkette genau umzukehren: "Heimische Arbeitsplätze werden aus anderweitigen Gründen jetzt oder in voraussehbarer Zukunft vernichtet; bestimmte Exportgüter werden dann nicht mehr produziert bzw. eine Reihe von heimischen Anlageinvestitionen unterbleibt; beides begünstigt die Vornahme von Direktinvestitionen, teils um die aus der Bundesrepublik nicht mehr exportierten Güter durch ausländische Produktion zu ersetzen, teils um Anlagealternativen wahrzunehmen, die eine höhere Rentabilität versprechen als heimische Anlageinvestitionen".

Wie auch immer die Kausalketten laufen mögen: Gerade diese Alternative zeigt recht deutlich, daß keine der gegeneinander ausgespielten Variablen hinreichend unabhängig ist; und nur deshalb ist es möglich, die vier Variablen relativ willkürlich und doch mit dem Anschein von ökonomischer Plausibilität kausal zu verknüpfen. Was fehlt, sind also Einflußfaktoren, die diese vier Variablen direkt oder indirekt maßgeblich bestimmen, ohne mit ihnen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zu stehen.

Zwei solcher Einflußfaktoren sind z. B. die Wettbewerbsbedingungen auf den Absatzmärkten für deutsche Exportgüter und die Produktionsbedingungen in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern; der Einfluß beider Faktoren auf heimische Arbeitsplätze und Investitionen sowie Exporte und Auslandsinvestitionen soll hier etwas genauer analysiert werden.

Die Analyse der Wettbewerbsbedingungen auf den Absatzmärkten für Exporte aus der Bundesrepublik erfolgt am besten getrennt nach kleinen Absatzmärkten (namentlich in Entwicklungsländern) und nach großen Absatzmärkten (die vor allem in anderen Industrieländern gegeben sind).

- Entwicklungsländer haben in der Vergangenheit nicht selten im Zuge einer binnenmarktorientierten Industrialisierungspolitik rigorose Einfuhrbeschränkungen erlassen. Dies bedeutet im allgemeinen, daß das Volumen der in diesem Land absetzbaren Exportgüter gegenüber dem Zustand ohne Importprotektion beträchtlich schrumpft, und zwar besonders dann, wenn bereits ein oder mehrere konkurrierende Anbieter innerhalb der Importbarrieren für die heimische Nachfrage des Landes produzieren. Denn diese Anbieter haben Wettbewerbsvorteile, die um so größer sind, je rigoroser die Einfuhrbeschränkungen gehandhabt werden. Für den bisherigen Produktionsstandort, z. B. die Bundesrepublik, hat der tendenzielle Rückgang der Exporte zur Folge, daß bestehende oder potentielle Arbeitsplätze in der Exportindustrie und darüber hinaus in anderen Sektoren freigesetzt und die Rentabilitätsaussichten für Neuinvestitionen in bestimmten Bereichen gemindert werden. Die betroffenen Unternehmen entschließen sich dann gelegentlich, auch selbst eine Niederlassung in solchen Ländern zu errichten, um so einen Marktanteil erreichen oder sichern zu können, der ihnen verwehrt wäre, würden sie den Schritt vom Export zur Auslandsproduktion nicht wagen. Häufig gelingt es dabei sogar, bei einer unternehmensinternen Umschichtung der Güterstruktur der Exporte (technologieintensive Inputs statt Fertigprodukte oder höherwertige statt standardisierte - geschützte - Fertigprodukte) an das frühere Exportvolumen anzuknüpfen und die freigesetzten Arbeitskräfte in neue Beschäftigungsmöglichkeiten überzuleiten.

Im Blick auf unsere Fragestellung läßt sich somit festhalten: Zwar werden im Zusammenhang mit Direktinvestitionen hier Arbeitsplätze vernichtet; aber es sind nicht die Direktinvestitionen, die diese Arbeitsplätze ursächlich vernichten; vielmehr lassen die Wettbewerbsbedingungen auf den Absatzmärkten im Ausland diese Arbeitsplätze hier obsolet werden. Dadurch werden in den betroffenen Unternehmen alternative Defensivreaktionen ausgelöst, zu denen (neben Protektionsbegehren, Produkt- oder Prozeßinnovationen) auch Direktinvestitionen im Ausland ("Standortinnovationen") gehören.

- Bestimmte Wettbewerbsbedingungen auf großen ausländischen Absatzmärkten wirken ähnlich. Während im ersten Fall administrative Marktzugangsbeschränkungen für Exportgüter die auslösenden Elemente waren, sind es hier im wesentlichen ökonomische Beschränkungen, die die Exportchancen z. B. deutscher Produzenten schmälern und damit Arbeitsplätze in deren Unternehmen vernichten können; sie sind eventuell verbunden mit (defensiven) absatzorientierten Direktinvestitionen auf dem betreffenden Auslandsmarkt. Zu den ökonomischen Marktzugangsbeschränkungen für Exporte gehören u. a. folgende Faktoren: (a) Die Entfernung zwischen Produktionsstandort und Absatzmarkt kann zu groß sein, um eine genügende Anpassung der Produkte oder Produktpalette an die lokalen Nachfragerpräferenzen zu gewährleisten; (b) die öffentliche Beschaffungspolitik kann aus beschäftigungspolitischen Gründen darauf abzielen, Aufträge möglichst an solche Unternehmen zu vergeben, die im

Lande selbst produzieren; (c) die Konsumenten können heimische Produkte ausländischen Erzeugnissen vorziehen; (d) andere, konkurrierende ausländische Anbieter haben schon Produktionsstätten in diesem Land errichtet (oder planen dieses) und haben sich so möglicherweise Wettbewerbsvorteile gegenüber lediglich exportierenden Konkurrenten verschafft.

Die hier dargestellten Wettbewerbsbedingungen auf ausländischen Absatzmärkten, die heimische Arbeitsplätze vernichten und Defensivreaktionen wie etwa Direktinvestitionen im Ausland auslösen können, scheinen gegenwärtig der wesentlichste erklärende Faktor für Auslandsinvestitionen zu sein. Dies zeigen jedenfalls alle einschlägigen Unternehmensbefragungen<sup>1</sup>.

Ähnliche Konsequenzen wie die Wettbewerbsbedingungen auf ausländischen Märkten haben die Produktionsbedingungen in der Bundesrepublik für die heimische Arbeitsplatzstruktur und Investitionstätigkeit sowie für Exporte und Auslandsinvestitionen. Die Entwicklung der relativen Produktionsbedingungen der Bundesrepublik findet in den Unternehmensbefragungen ihr Äquivalent im relativen Gewicht der sogenannten "kostenorientierten Standortinnovationen", deren Bedeutung im Laufe der letzten Jahre gestiegen zu sein scheint [Agarwal 1978, S. 126 ff.].

Dies ist letztlich auch nicht überraschend, wenn man bedenkt, in wie starkem Maße die komparativen Vorteile der Bundesrepublik als industrieller Standort in den letzten Jahren geschrumpft sind. Hier ist nur kurz zu erinnern an die reale Aufwertung der D-Mark gegenüber den Währungen wichtiger Handelspartner, an die Veränderungen der Produktionsbedingungen im Blick auf den Faktor Arbeit (z. B. Anstieg der Reallohnquote), an die zunehmende Einflußnahme des Staates und gesellschaftlicher Gruppen auf die Dispositionsmöglichkeiten der Unternehmen und die damit verbundenen Kostenbelastungen und schließlich auch an die heute größere ökonomische Unsicherheit im Hinblick auf zukunftssträchtige Aktivitäten in diesem Lande<sup>2</sup>.

Die mit dieser Entwicklung einhergehende Verschiebung der Faktorpreisrelationen hat zur Folge, daß in bestimmten Bereichen angesiedelte Arbeitsplätze ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verlieren (ob sie ihre Produkte nun im Inland absetzen oder exportieren) und damit ökonomisch vernichtet sind, selbst wenn dies eine Zeitlang durch Protektionsmaßnahmen verschleiert sein mag.

Diese Arbeitsplätze sind also obsolet, ob das Unternehmen nun auf Auslandsinvestitionen verzichtet (und in diesem Produktionsbereich über kurz oder lang

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise Baumann [1977]; Baumann u. a. [1977, S. 190 ff., 210 ff.]; Dunning [1973, S. 296 f.]; Greene, Bauer [1975, S. 3 f.]; Halbach [1976 und 1977]; Jungnickel u. a. [1977, S. 60 f.]; Krägenau [1975, S. 53]; Steinmann u. a. [1977].

<sup>2</sup> Die größere ökonomische Unsicherheit resultiert vor allem daraus, daß die bisherigen Möglichkeiten des Transfers von technischem Fortschritt aus weiter entwickelten Industrieländern in die Bundesrepublik weithin ausgeschöpft sind, seitdem die Unternehmen aus der Bundesrepublik an die Spitze der technischen Entwicklung vorgestoßen sind.

durch die Konkurrenz aus wettbewerbsfähigeren Standorten vom Markt verdrängt wird) oder diese Teile der Produktion an konkurrenzfähigere Standorte verlagert.

Zusammenfassend läßt sich demnach sagen: Daß hierzulande im Zuge von Auslandsinvestitionen heimische Arbeitsplätze entfallen, läßt sich nicht bestreiten. Das Zusammentreffen dieser beiden Phänomene ist aber im allgemeinen nicht als Kausalität, sondern als Koinzidenz zu begreifen, denn die betroffenen Arbeitsplätze sind in der Regel ohnehin obsolet. Die beschäftigungspolitisch motivierte Kritik an Privatinvestitionen im Ausland ist daher als unzutreffend zu beurteilen.

Dennoch läßt diese Beurteilung drei Fragen offen, nämlich (a) nach dem Verhältnis von Defensiv- und Offensivinvestitionen im Ausland, (b) nach den künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten für freigesetzte Arbeitnehmer und (c) danach, ob die individuellen Kosten der betroffenen Wirtschaftssubjekte adäquat in den gesamtwirtschaftlichen Kalkül eingegangen sind.

- Auslandsinvestitionen werden hier fast durchweg als Defensivreaktionen bezeichnet. Dies resultiert daraus, daß die einzelnen Unternehmen als Akteure begriffen werden, die auf Marktsignale und politische Rahmenbedingungen reagieren, diese aber selbst kaum zu beeinflussen vermögen. Zu diesen Akteuren gehört in der Regel auch der sogenannte "Pionierunternehmer" oder "Pionierinvestor"; denn der Pionierinvestor versucht ja zumeist, künftige Entwicklungen der Produktions- und Absatzbedingungen zu prognostizieren und sich vorausgreifend daran anzupassen (präventive Defensivreaktionen).
- Die künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten für freigesetzte Arbeitnehmer ergeben sich einerseits durch Umschichtungen im bestehenden Exportgütersortiment, andererseits dadurch, daß im Zuge des weltwirtschaftlichen Strukturwandels hier neue, international wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen werden. Darauf sei hier nur am Rande verwiesen, weil diese Thematik bereits vielfach behandelt worden ist; in der Tat ist aber der Hinweis auf den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und die im Zuge des Strukturwandels neu entstehenden Arbeitsplätze die adäquate Antwort auf die Befürchtungen, die in der beschäftigungspolitischen Kritik an Auslandsinvestitionen zum Ausdruck kommen: Denn die im Zuge dieses Strukturwandels neu entstehenden Arbeitsplätze werden (nach einer entsprechenden Umschichtung der Beschäftigtenstruktur) diejenigen Arbeitnehmer absorbieren, die durch den Wegfall strukturschwacher Arbeitsplätze freigesetzt werden [Fels, Schatz 1974].
- Der Strukturwandel geht mit Sicherheit nicht ohne individuell harte Friktionen bei den betroffenen Arbeitnehmern und Unternehmen ab. Der gesamtwirtschaftlichen Analyse wird gelegentlich vorgehalten, diese individuellen "Kosten" nicht angemessen zu berücksichtigen. Nun mag die gesamtwirtschaftliche Analyse dies zwar verdecken, kann und will aber nicht bestreiten, daß es im Zuge dieser Entwicklung zu derartigen individuellen Belastungen kommt. Diese Anpassungsschwierigkeiten werden gegenwärtig durch Protektionsmaßnahmen gemindert und zeitlich gestreckt; Anpassungsschwierigkeiten ganz oder weitgehend zu vermeiden wäre aber nur zu erheblich höheren gesellschaftlichen Kosten möglich - zu einem Preis, nämlich massiven gesellschaftlichen Wohlfahrtseinbußen und sinkenden Reallöhnen, den die anderen gesellschaftlichen

Gruppen offensichtlich nicht zu bezahlen bereit sind. Individuelle Anpassungsschwierigkeiten sind daher unter diesen Voraussetzungen das unvermeidliche Merkmal jeder Form strukturellen Wandels, dem sich unsere Wirtschaft ebensowenig wie irgendein anderes Land auf Dauer zu entziehen vermag. Legt man jedoch die in der Vergangenheit bewiesene Flexibilität von Arbeitnehmern und Unternehmen in diesem Lande zugrunde, so werden sich auch diese Anpassungsschwierigkeiten über kurz oder lang meistern lassen.

### Literatur

- Agarwal, Jamuna P., Zur Struktur der westdeutschen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern - Einfluß von Außenhandelsverflechtung und relativen Lohnkosten. "Die Weltwirtschaft", Tübingen, 1978, H. 1, S. 114-132.
- Baumann, Hans, Direktinvestitionen der Industrie im Ausland - Ausmaß, Anlageformen, Motive und Auswirkungen. "Ifo-Schnelldienst", München, 30. Jg. (1977), Nr. 3, S. 5-9.
- Baumann, Hans u. a., Außenhandel, Direktinvestitionen und Industriestruktur der deutschen Wirtschaft. Eine Untersuchung ihrer Entwicklung unter Berücksichtigung der Wechselkursänderungen. Berlin 1977.
- Bergmann, Christel, Helge E. Grundmann, Arbeitsplatzsicherung durch Entwicklungshilfe-Kredite und Exporte in Entwicklungsländer. Prognos AG, Basel, April 1978 (Unveröff. Manuskript).
- Donges, Juergen B., Paulgeorg Juhl, Deutsche Privatinvestitionen im Ausland: Export von Arbeitsplätzen? (Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 81.) Kiel, Dezember 1978.
- Dunning, John H., The Determinants of International Production. "Oxford Economic Papers", N.S., Oxford, Vol. 25 (1973), S. 289-336.
- Fels, Gerhard, Klaus-Werner Schatz, Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980. "Die Weltwirtschaft", Tübingen, 1974, H. 1, S. 52-83.
- Greene, James, David Bauer, Foreign Investment and Employment: An Examination of Foreign Investments to Make 58 Products Overseas. New York 1975.
- Halbach, Axel J., Produktionsverlagerungen in Entwicklungsländer. Zum Ergebnis einer Ifo-Umfrage. "Ifo-Schnelldienst", München, 29. Jg. (1976), Nr. 35, S. 16-25.
- , Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung der industriellen Verlagerung. Ergebnisse einer Repräsentativ-Befragung bei der deutschen Industrie. München 1977.

Institut der deutschen Wirtschaft, Direktinvestitionen - Die Job-Stütze. "Informationsdienst", Köln, 19. Januar 1978.

Jungnickel, Rolf u. a., Einfluß multinationaler Unternehmen auf Außenwirtschaft und Branchenstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1977.

Kiera, Hans-Georg, Die Wirkungen deutscher Direktinvestitionen auf den deutschen Außenhandel. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, "Mitteilungen", Essen, 27. Jg. (1976), S. 195-216.

--, (1977a): Auslandsinvestitionen, Außenhandel und Arbeitsplätze. "Die Neue Gesellschaft", Bonn - Bad Godesberg, 24. Jg. (1977), S. 138-141.

--, (1977b): Neue Tendenzen in der internationalen Kapitalverflechtung der Bundesrepublik? Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, "Mitteilungen", Essen, 28. Jg. (1977), S. 137-154.

--, Auslandsinvestitionen: Keine Kapitalflucht. "Die Neue Gesellschaft", Bonn - Bad Godesberg, 25. Jg. (1978), S. 123-125.

Krägenau, Henry, Internationale Direktinvestitionen 1950-1973. Vergleichende Untersuchung und statistische Materialien. Hamburg 1975.

Steinmann, Horst u. a., Internationalisierung von Mittelbetrieben. Eine empirische Untersuchung in Mittelfranken. Wiesbaden 1977.