

Der deutsche Arbeitsmarkt und die Gastarbeiter

Von Alfred Kruse, Berlin

I.

Während die wissenschaftliche und praktische Wirtschaftspolitik sich in der Vergangenheit immer wieder eingehend um das Problem der Unterbeschäftigung bemühen mußte, ist infolge der Entwicklung der letzten fünfzehn Jahre das Problem der Überbeschäftigung in den Vordergrund getreten. Das gilt nicht nur für Deutschland, sondern gleichermaßen für beinahe alle westlichen Industrienationen.

Seit über einem Jahrzehnt herrscht in der Bundesrepublik Vollbeschäftigung. Bei wachsender Zahl der Arbeitnehmer — 1966 sind es mit 21,3 Millionen um 4 Millionen mehr als 1950 — konnten die letzten Reste von Arbeitslosigkeit abgebaut werden, und 1965 gab es im Durchschnitt 650 000 offene Stellen. Sucht man die wirksamen Kräfte am deutschen Arbeitsmarkt, so ist es zweckmäßig, ihn sowohl von der Nachfrageseite wie auch von der Angebotsseite her zu beleuchten.

Berücksichtigt man zunächst nur die *Nachfrage*, so erweist sich die Verknappung am Arbeitsmarkt als das Ergebnis eines unvergleichlichen Wachstumsprozesses; hinzu kam die ständige Geldschöpfung, welche die anhaltende Anspannung am Arbeitsmarkt zu einer Dauererscheinung werden ließ. Die Geldvermehrung war in der Vergangenheit in erster Hinsicht das Ergebnis der importierten Inflation gewesen; die Exportüberschüsse hatten der deutschen Volkswirtschaft laufend mehr Devisen zugeführt, als bei dem geltenden Wechselkurs seitens der Importeure nachgefragt worden waren. Die Bundesbank war gezwungen gewesen, die überschüssigen Devisen aus dem Markt zu nehmen, um die Wechselkurse stabil zu halten. Sie hatte dafür inländische Zahlungsmittel an die Wirtschaft gegeben. Die daraus resultierende große Liquidität hatte schließlich zu einer ständigen Übernachfrage mit inflatorischen Folgen geführt. Daneben — und nachdem durch die Preissteigerung der Konkurrenzvorsprung der deutschen Wirtschaft zum Teil verloren gegangen war und die Aufwertung der Mark im

Jahre 1961 dem Exportboom einen kleinen Dämpfer aufgesetzt hatte — hatte die schnelle technische Entwicklung und die Erweiterung der Märkte (EWG) immer neue Investitionsanreize gebracht, die bei der Flexibilität unseres Geldsystems zu zusätzlicher Kreditgewährung im Geschäftsbankensektor geführt hatten. Seit einiger Zeit war hierzu noch der große Kreditbedarf der öffentlichen Hand und autonome Preisveränderungen (Mieten, Postgebühren, Agrarpreise, Löhne usw.) gekommen.

Alles das, der Import von Inflation, der große Investitionsbedarf und die autonomen Preisbewegungen, hatte letztlich das zur Folge, was man heute verharmlosend „schleichende Inflation“ nennt. Die Gegenwirkung, die von der kostensenkenden Wirkung des technischen Fortschritts ausging, reichte bei weitem nicht aus. Die vergrößerte Liquidität der gesamten Volkswirtschaft stieß auf einen nur beschränkt ausdehnungsfähigen Arbeitsmarkt und mußte hier trotz aller gewerkschaftlichen Bemühungen, den Preis für die Arbeit den tatsächlichen Knappheitsverhältnissen anzupassen, zu dem führen, was wir heute Überbeschäftigung nennen.

Zu all dem kam, daß bei der herrschenden Knappheit an Arbeitskräften die Arbeitgeber sich scheuten, Arbeitskräfte zu entlassen, auch wenn zur Zeit die Beschäftigung in ihrem Betrieb verringert werden könnte. Man fürchtete, im Bedarfsfalle nicht genügend qualifizierte und eingearbeitete Arbeitskräfte zur Verfügung zu haben. Der bis vor kurzem noch stark wachsenden Fluktuation folgte das Bestreben der Unternehmer, Arbeitskräfte zu horten.

Der vergrößerte Arbeitskräftebedarf trat allerdings nicht gleichmäßig auf. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß das Wachstum der Arbeitsproduktivität in den einzelnen Bereichen der Volkswirtschaft sehr unterschiedlich ist. Im primären Sektor (Landwirtschaft, Bergbau usw.) und im tertiären Sektor (Handel, Dienstleistungen usw.) wächst die Arbeitsproduktivität wesentlich langsamer als im sekundären Sektor (verarbeitende Industrie usw.). Während im primären Sektor, in dem die Einkommenselastizität der Nachfrage überwiegend gering ist, sich ein sinkender Arbeitskräftebedarf ergab, zeigte sich im tertiären Sektor dagegen wegen der überwiegend großen Einkommenselastizität der Nachfrage ein wachsender Arbeitskräftebedarf. Im sekundären Sektor haben wir Produktivitätssteigerungen zu verzeichnen, die jene der so sehr günstigen Zeit vor dem Ersten Weltkrieg weit hinter sich zurücklassen. Daher ist auch hier eine besonders große Knappheit an Arbeitskräften eingetreten, und die Lohnsätze haben sich daher stark erhöht.

Es ist nicht nur an die Steigerung der Tariflöhne, sondern vor allem auch der übertariflichen Zahlungen und der sog. freiwilligen Neben-

leistungen zu denken. Hier hat somit die Knappheit am Markt ganz natürlich zu einer Steigerung des Preises geführt. Damit aber ist der Lohnauftrieb auch in den anderen Sektoren der Volkswirtschaft eingetreten, sowohl als Ergebnis der gewerkschaftlichen Bemühungen, als auch auf Grund der wirkenden Marktkräfte. Dieser Tatbestand wird gleichfalls unterstrichen durch die allgemein feststellbare Tendenz des Abstroms von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft (seit 1950 etwa 2 Millionen) und auch, wenn auch in geringem Maße, aus dem Bergbau.

Bei einer Ausweitung der industriellen Beschäftigung um 734 000 von 1958 bis 1965 ergaben sich bemerkenswerte Zuwächse wie auch Verminderungen in den Industriegruppen¹:

Elektrotechnische Industrie	+ 249 000
Maschinenbau	+ 195 000
Fahrzeugbau	+ 169 000
Chemische Industrie	+ 104 000
.	.
.	.
Tabakindustrie	- 27 000
Schiffbau	- 30 000
Textilindustrie	- 79 000
Kohlenbergbau	- 217 000

Seitdem die Konjunktur ihren heißen Atem verloren hat und die Folgen der finanzwirtschaftlichen und kreditwirtschaftlichen Maßnahmen sichtbar wurden, hat sich das Tempo der Investitionen verlangsamt und wurde die Nachfrage nach Arbeit gedämpft. Der Nachfragezuwachs ist im abklingen. Symptomatisch dafür ist, daß seit Januar 1966 die bei den Arbeitsämtern des Bundesgebiets gemeldeten offenen Stellen erstmalig wieder niedriger lagen als in den entsprechenden Monaten des Vorjahres. Es ist jedoch fraglich, ob das mehr als eine konjunkturelle Erscheinung ist und schon eine Umkehr der bisher herrschenden Tendenz bedeutet. Strukturelle Einflüsse dagegen gehen von Rationalisierung und Automatisierung aus.

Der in der Wirtschaftsgeschichte beispiellose technische Fortschritt der letzten zwei Jahrzehnte hat zweifellos in größerem Umfang Arbeitskräfte durch Kapitalinvestitionen ersetzt. Die partielle Freisetzung von Arbeitskräften hat aber nicht zu einer Verminderung der Beschäftigung weder in den einzelnen Betrieben noch in den Branchen oder gar in der Volkswirtschaft geführt. Die arbeitsparenden Rationalisierungsinvestitionen haben zugleich den Charakter von Erweiterungsinvestitionen. Eine Untersuchung des Ifo-Instituts München² hat

¹ Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, 33, 8, 36 (25. 2. 1966).

² Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Soziale Auswirkungen des technischen Fortschritts. Berlin-München 1962.

zeigt, daß die Arbeiterfreisetzung durch Technisierung oder Automatisierung fast stets schon in den Betrieben kompensiert und überkompensiert worden ist. Die mit dieser Rationalisierung verbundene Ausdehnung der Produktion hat lange Zeit den Gesamtbedarf an Arbeitskräften keineswegs vermindert. Die meisten Kapitalinvestitionen der letzten Jahre jedoch waren in erster Linie Rationalisierungsinvestitionen und nur in zweiter Linie Erweiterungsinvestitionen. Damit wurden in so großem Umfange Arbeitskräfte eingespart, daß in Zukunft mit der Möglichkeit eines verminderten Nachfragesogs auf dem Arbeitsmarkt gerechnet werden muß, wenn sich das Ausmaß des Wachstums merklich verringern sollte.

Wie steht es mit dem *Angebot* auf dem Arbeitsmarkt? Das Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik und Westberlin war in den Jahren nach der Währungsreform beträchtlich angestiegen, in der Zeit von 1950 bis 1956 allein um 16 %, was sich aus der Zusammenschau von Zahl der Erwerbstätigen und durchschnittlicher Arbeitszeit ergibt. In dieser Zeitspanne und auch davor wirkte sich insbesondere der Flüchtlingsstrom aus, der die westdeutsche Volkswirtschaft laufend mit Menschen im arbeitsfähigen Alter versorgte. Hieraus und nicht so sehr aus dem natürlichen Wachstum der Bevölkerung resultierte das Anwachsen der Erwerbstätigen. Daneben spielten naturgemäß die zunehmende Frauenarbeit (etwa ein Drittel der Erwerbstätigen sind heute in Westdeutschland und Westberlin Frauen) und in den letzten Jahren vor allem das vermehrte Angebot von Gastarbeitern die entscheidende Rolle.

Die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit hat längst ihren Höhepunkt hinter sich gelassen (1961 mit 114 000) und betrug 1964 nur noch 23 000. Der Rückgang der Frühinvalidität bei den Männern einerseits und der Ausfall von Arbeitskräften als Folge der Abnahme der Erwerbstätigkeit von Personen im Ruhestandsalter sowie der verlängerte Schulbesuch andererseits kennzeichnen die Tendenz. Wenn nicht ausländische Arbeitskräfte zugewandert wären, hätte sich die Zahl der Erwerbspersonen von 1957 bis 1964 um 16 000 vermindert. Der tatsächliche Zuwachs an Erwerbstätigen zeigte schon in der Zeit von 1956 bis 1962 eine schwächer werdende Tendenz — im Durchschnitt 9 %; von 1962 bis 1965 betrug die Zunahme nur noch 1,9 %, und man erwartet für 1966 gar keinen Zuwachs mehr. Für die Größe des Zuwachses der Beschäftigten, also für die Veränderung des Angebots auf dem Arbeitsmarkt, waren die wichtigsten Komponenten, wie nachstehende Tabelle zeigt, die Gastarbeiter und die früher in der Landwirtschaft Tätigen (Selbständige und mithelfende Familienangehörige).

Quellen des zusätzlichen Arbeitsangebots^{a)}
 (Veränderungen gegenüber dem Vorjahresdurchschnitt in 1000)

	1961	1962	1963	1964	1965
Natürliche Bevölkerungsbewegung ^{b)}	— 58	-- 33	— 18	— 50	— 62
Arbeitslosenreserve	+ 90	+ 26	— 31	+ 17	+ 24
Wanderungsgewinn	+ 116	+ 45	+ 2	+ 2	+ 2
Ausländische Arbeitnehmer	+ 196	+ 154	+ 144	+ 130	+ 210
Erwerbstätige insgesamt	+ 344	+ 192	+ 97	+ 99	+ 174
Selbständige u. mith. Familienangehörige	— 55	— 131	— 153	— 145	— 120
Abhängige	+ 399	+ 323	+ 250	+ 244	+ 294

a) *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1965/66. Stabilisierung ohne Stagnation. Stuttgart u. Mainz 1965. S. 42.*

b) Einschließlich Änderung in der Erwerbsbeteiligung.

Weiterhin ist die Tendenz zur Verminderung der durchschnittlichen Arbeitszeit zu berücksichtigen. Die Arbeitszeitverkürzung ist nicht nur das Ergebnis der tariflichen Verkürzung der Wochenarbeitszeit und des verlängerten Urlaubs, sondern ist auch auf vermehrtes Krankfeiern zurückzuführen. Da noch eine steigende Neigung zur Ableistung von Mehrstunden besteht, sind die effektiven Arbeitszeiten weniger stark als die Tarifstunden abgesunken. Die Verkürzung der Arbeitszeit setzte sich bis heute fort und kompensiert weitgehend die Zunahme der Erwerbstätigkeit. Das Arbeitsvolumen blieb konstant oder nahm geringfügig ab³.

Falls die wirtschaftliche Entwicklung keine ernsten Rückschläge erleiden wird oder die Löhne nicht spektakulär ansteigen sollten, so ist mit einer anhaltenden Knappheit am Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik zu rechnen. Die negativen Einflüsse der beiden Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise werden dem Arbeitsangebot in den kommenden Jahren das Gepräge geben. Man rechnet daher damit, daß die Zahl der inländischen Erwerbspersonen 1970 nicht höher sein wird als im Jahre 1961 und das Niveau von 1965 nicht unwesentlich unterschreiten wird. Die Tendenz zur Rationalisierung, Technisierung und Automatisierung wird anhalten, und eine weiterhin hohe, wahr-

³ Vgl. das Jahresgutachten 1965/66 des Sachverständigenrats: a.a.O. S. 103: Für 1963, 1964 und 1965 ergab sich für das Arbeitsvolumen eine jährliche Veränderung (in %) von — 0,9, + 0,5, + 0,3 und wird für 1966 auf — 0,4 geschätzt.

scheinlich vermehrte Beschäftigung von Gastarbeitern wird notwendig sein⁴.

II.

Ausländische Arbeitnehmer stellen somit heute die wichtigste Quelle des zusätzlichen Arbeitsangebots dar. Ohne sie wäre der derzeitige Stand des Sozialprodukts nicht zu erreichen gewesen.

Bis zum 13. August 1961 war die Arbeitsmarktlage immer wieder durch deutsche Zuwanderer aus Mitteldeutschland — jährlich 150 000 bis 300 000 — gemildert worden; zum großen Teil waren es Arbeitnehmer in den leistungsfähigsten Jahrgängen. Seitdem sind, arbeitsmarktpolitisch gesehen, die Gastarbeiter an ihre Stelle getreten. Ende Juli 1955 waren im Bundesgebiet erst knapp 80 000 ausländische Arbeitnehmer beschäftigt, vor allem Holländer und Österreicher. Doch bald änderte sich das Bild; es wurden nun vorzugsweise Arbeitskräfte aus den Mittelmeerländern angeworben; vor allem kamen im Rahmen der innerhalb der EWG grundsätzlich herrschenden Freizügigkeit Italiener in großer Zahl zur Arbeitsaufnahme in das Bundesgebiet. Heute machen die Ausländer etwa 5 1/2 % der Beschäftigten aus. Ende Juni 1966 belief sich die Gesamtzahl der Gastarbeiter in Deutschland auf 1,3 Millionen.

Welche Folgen ergeben sich daraus für die Volkswirtschaft? Im folgenden sollen unter bewußter Weglassung aller ethnologischer und staatspolitischer Probleme⁵ einige volkswirtschaftliche Aspekte beleuchtet werden.

1. Stark beeinflußt wird zweifellos die *Lohnentwicklung*. Die zunehmende Verknappung der Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt muß die Löhne, mit oder ohne Mitwirkung der Gewerkschaften, in die Höhe treiben. Der Zufluß von Ausländern schwächt zumindest *kurzfristig* diese Tendenz, wenn auch zahlenmäßige Nachweise über das Maß der Dämpfung der Lohnauftriebstendenzen nicht möglich sind.

Ist aus der veränderten Angebotssituation diese Tendenz auf kurze Sicht und auch wohl langfristig kaum in Zweifel zu ziehen, so sind auf die *mittlere Sicht* jedoch Zweifel angebracht, ob nicht u. U. gerade durch den Zustrom von Arbeitskräften aus dem Ausland die Nach-

⁴ Die Prognos AG in Basel (Europäisches Zentrum für angewandte Wirtschaftsforschung) rechnet mit einer notwendigen Steigerung des Gastarbeiterbestandes auf 1,5 Millionen im Jahre 1970; bis 1980 wird sogar eine Steigerung auf 1,8 Millionen als erforderlich angesehen. Vgl. Handelsblatt vom 29./30. 7. 1966.

⁵ Hierzu vgl. insb. Der Arbeitgeber, Sonderheft 11/12 1965 mit Beiträgen von Siegfried Balke, Theodor Blank, Fritz Cramer, Günter Feuser, Ulrich v. Gienanth, Karl Herbst, Peter Heyde, Gerhard Hinze, Hubert Horn, Karl Kiehne, Giacomo Maturi, Heinz Richter, Anton Sabel, Arnold Schröder, Valentin Siebrecht, Hans Stercken, Rolf Weber.

fragesituation so verändert wird, daß die Nachfrage nach Arbeit nochmals steigt⁶. Das könnte die Folge davon sein, daß zusätzliche Investitionen nötig werden für 1. die Schaffung neuer Arbeitsplätze, 2. die Ermöglichung von induzierten Erweiterungen der Infrastruktur, 3. die Schaffung von Versorgungseinrichtungen für die zusätzlichen Arbeitskräfte und 4. die infolge der Wirtschaftsexpansion nötig werdende Erweiterung der allgemeinen Infrastruktur.

1) Abgesehen von den Arbeitskräften, die nur eine entstandene Lücke in den Betrieben ausfüllen, also die Vollauslastung bestehender oder eben erstellter Kapazitäten ermöglichen, werden manche Erweiterungsinvestitionen nur vorgenommen, weil man fest damit rechnet, auch in Zukunft ausländische Arbeitskräfte zu erhalten. Dann kann es sich um umfängliche Investitionen handeln, die nicht nur einen großen zusätzlichen Kapitalbedarf, sondern auch einen zusätzlichen Arbeitsbedarf hervorrufen. 2) Durch die Vermehrung der Zahl der Arbeitskräfte ergibt sich eine Überbelastung der Infrastruktureinrichtungen. Bei geringer Zahl von Gastarbeitern werden zunächst die vorhandenen Verkehrsmittel, Schulen, Krankenhäuser übermäßig genutzt und vor allem der Wohnraum überbelegt; schließlich werden aber neue Investitionen erforderlich⁷. Das gilt besonders, wenn sich die ausländischen Arbeitnehmer in einigen Ballungsräumen (Frankfurter und Stuttgarter Raum) konzentrieren und auch ihre Familienangehörigen nachziehen. Solche Infrastrukturerweiterungen verlangen gleichfalls nicht nur Kapital, sondern auch Arbeit. 3) Die jetzt im Inland lebenden Arbeitskräfte entfalten eine Nachfrage nach kurzlebigen Verbrauchsgütern und Gebrauchsgegenständen, die, verglichen mit der vorherigen Situation, als zusätzlich anzusprechen ist und deren Befriedigung nach Vollausnutzung der Produktionskapazitäten neue Investitionen in diesen Produktionsbereichen, aber auch im Handel und im Gastgewerbe erfordert. 4) Schließlich dürfen nicht die Folgen des Zustroms von ausländischen Arbeitskräften für die

⁶ Meistens wird nur die Tendenz zur Dämpfung des Lohnauftriebs hervorgehoben, so u. a. bei Friedrich A. Lutz: Das konjunkturelle Instrumentarium der Schweiz. Schweiz. Z. f. Volkswirtschaft u. Stat. 99. Jg. Heft 3. S. 287; Alfred Nydegger: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. ebd., S. 323; Theo Keller: Volkswirtschaftliche Aspekte des Fremdarbeiterproblems. Außenwirtschaft. 18. Jg. Heft IV. S. 344. Der Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte kam für die Schweiz zum Ergebnis: „Zufolge des Zuzuges ausländischer Arbeitskräfte blieb das Angebot am Arbeitsmarkt jahrelang viel elastischer, als es sonst der Fall gewesen wäre. Dadurch ist der Lohnauftrieb vermutlich in gewissem Umfange gedämpft worden.“ (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bern 1964. S. 94.)

⁷ Nach einer Schätzung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster, werden für ledige und lediggehende Ausländer 440 000 Wohnungseinheiten und für Ausländerfamilien 560 000 Wohnungseinheiten benötigt (vgl. W. A. Hollenberg: Wie lange noch Gastarbeiter? Der Volkswirt. 20. Jg. H. 34. S. 1694).

allgemeine Infrastruktur übersehen werden: Die Erweiterung der wirtschaftlichen Aktivität verlangt insbesondere den Ausbau der Verkehrsmittel, Verwaltung usw. Auch hierfür ist wiederum nicht nur der Faktor Kapital, sondern auch der Faktor Arbeit nötig. Alle diese induzierten Investitionen erfordern zusätzlich Kapital, aber auch zusätzlich Arbeitskräfte. Es kann also auf die mittlere Sicht bei starkem anfänglichen Zustrom von Gastarbeitern die Arbeitsmarktsituation zunächst zwar erleichtert werden, später kann dies aber durch die induzierte zusätzliche Nachfrage nach Arbeit kompensiert oder überkompensiert werden, so daß die Lohnsteigerungstendenz nicht nur nicht gehemmt, sondern noch gefördert wird und weitere Gastarbeiter angezogen werden. Auf die lange Sicht wird es jedoch, ähnlich wie auf kurze Sicht, zu einer Minderung der Knappheit am Arbeitsmarkt kommen. Jedenfalls ist es nach alledem keineswegs so sicher, wie es auf den ersten Blick zu sein scheint, daß die Vergrößerung der Zahl der Gastarbeiter immer auf die Lohnentwicklung dämpfend wirken muß.

Die ausländischen Arbeitskräfte haben aber nicht nur einen Einfluß auf das Niveau der Reallöhne, auch die Lohnstruktur wird verändert: Da vorwiegend ungelernete oder angelernte Arbeitskräfte zuströmen, wird die Lohndifferenz zu den gelernten Arbeitskräften größer gehalten, als sie es ohne ausländische Arbeitskräfte wäre. Möglich ist, daß sich auf diese Weise eine Tendenz durchsetzt, daß inländische Arbeitskräfte mehr und mehr sich besser bezahlten Berufen und Tätigkeiten zuwenden, was gefördert wird, wenn die Freizügigkeit der Gastarbeiter nicht völlig gesichert ist. So gesehen wird für die Inländer das Lohnniveau höher sein mit Gastarbeitern als ohne sie.

2. Die ausländischen Arbeitskräfte führen zweifellos zu einem *größeren Wachstum* des Sozialprodukts. Das bleibt auch dann richtig, wenn man unterstellt, daß wegen der bereitstehenden Gastarbeiter Wandlungen in der Wirtschaftsstruktur unterblieben sind; vor allem die Ersetzung von Arbeit durch Kapital im Rationalisierungsprozeß könnte in geringerem Maße erfolgt sein, als es ökonomisch zweckmäßig gewesen wäre.

Zunächst konnten durch eine Vergrößerung der Zahl der Arbeitskräfte die eventuell unterbeschäftigten Produktionskapazitäten optimal oder gar maximal ausgenutzt werden. Die Produktionskosten sanken, und die Produktionsmenge stieg. Aber bald wurden Erweiterungen nötig und durch Gastarbeiter auch möglich, wozu allerdings das komplementäre Produktionselement Kapital bereitgestellt werden mußte. Insoweit das geschehen ist, ist auch eine Steigerung der volkswirtschaftlichen Totalproduktivität die Folge gewesen.

Wenn ausländische Arbeitskräfte in inländischen Unternehmungen beschäftigt werden, so ist, privatwirtschaftlich gesehen, ihr Arbeitsbeitrag trotz besonders hoher Lohnkosten größer als die gezahlte Lohnsumme⁸. Aber auch volkswirtschaftlich gesehen übertrifft der Ertrag aus den von ihnen erzeugten Gütern und Dienstleistungen den volkswirtschaftlichen Aufwand. Das gilt auch dann, wenn die nicht unmittelbar von den Unternehmern getragenen Sozialaufwendungen und Investitionen für die erweiterte Infrastruktur mit berücksichtigt werden. Da die Gastarbeiter als Vollarbeitskräfte in produktivem Alter zuwandern, hat das Ausland schon die „Aufzuchtkosten“ und die Heranbildungskosten (insbes. Schule) getragen. Die Soziale Sicherheit zeigt das gleiche Bild: Die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hat z. B. im Jahre 1964 nur etwa 1 Mill. DM für die Betreuung der Ausländer aufgewandt, aber etwa 100 Mill. DM von ihnen an Beiträgen eingenommen. Gleiches gilt für die Rentenversicherung; man schätzt, daß der Überschuß aus den von den Ausländern gezahlten Beiträgen über die bereits fälligen Renten weit über 1 Mrd. DM im Jahr beträgt⁹; in Zukunft — vielleicht in ein bis zwei Jahrzehnten — ist allerdings auch hier mit dem Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu rechnen. Ähnlich dürfte auch die Rechnung mit dem Fiskus ausfallen. Das Lohnneinkommen der Gastarbeiter ist relativ hoch (Beschäftigung in Wachstumsindustrien, große Überstundenbereitschaft); bei einer geschätzten Lohnsumme von 10 Mrd. DM (1965) müßte sich das Lohnsteueraufkommen allein auf 700 bis 800 Mill. DM belaufen haben. Die diesem gegenüberstehenden laufenden Ausgaben der öffentlichen Hand für die ausländischen Arbeitskräfte sind sicher kleiner gewesen¹⁰. Auch sollte man berücksichtigen, daß der überwiegende Teil der induzierten Infrastrukturaufwendungen in einer wach-

⁸ Eine Studie, die im Auftrag des Landesplanungsministeriums von Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde und deren Veröffentlichung vorbereitet wird, ergab daß bei Ausländern die Lohnkosten 11,85 v.H. über denen bei Inländern liegen. Als Grund werden insbesondere genannt: Anwerbung, längere Anlern- und Einarbeitungszeit, größere Fluktuation, Krankheits- und Unfallhäufigkeit, spezifische betriebliche Sozialleistungen und Unterbringungsverpflichtung. Hinzu kommt, daß bei der derzeitigen durchschnittlichen Arbeitsdauer die Leistung geringer ist. Der Leistungsindex schwankt zwischen 84,6 v.H. im Bergbau und 98,9 v.H. im verarbeitenden Gewerbe (vgl. den Vorbericht von *Hollenberg*: a.a.O. S. 1693 ff.).

⁹ Vgl. Werner *Steinjahn*: Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik (Beiträge des Deutschen Industrieinstituts. 4. Jg. Heft 3). Köln 1966. S. 19.

¹⁰ Allerdings ist mit wachsenden Ausgaben für die Betreuung der Gastarbeiter und wachsenden Kosten für die Schulbildung der Ausländerkinder zu rechnen. Die erwähnte Studie des Landesplanungsministeriums von Nordrhein-Westfalen ermittelte für 1965 an Ausgaben für die Betreuung insgesamt 3,4 Mrd. DM (Bundesregierung 1,6; Bundesländer 0,8 und Bundesanstalt 1,0 Mrd. DM). Die Kosten für die Schulausbildung beliefen sich in der gleichen Zeit auf 0,9 Mrd. DM (*Hollenberg*: a.a.O. S. 1695). Sowohl bei den Aufwendungen für Betreuung wie für Schulen handelt es sich offenbar sowohl um laufende Kosten, die zu dem Lohnsteueraufkommen in Beziehung zu setzen wären, wie auch um Investitionen.

senden Volkswirtschaft auch in Zukunft, wenn keine Gastarbeiter mehr hereinkommen sollten, nicht als Fehlinvestitionen gelten können.

Der Vergrößerung des Sozialprodukts, also dem Mehrangebot von Gütern und Dienstleistungen steht von seiten der Gastarbeiter kein entsprechender Zuwachs der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen gegenüber: Sie produzieren mehr, als sie selbst im Lande verbrauchen, und senden einen Teil ihres Lohnes in die Heimat. Der jährliche Transfer wurde von der Bundesbank für 1965 auf 1,7 Mrd. DM geschätzt¹¹. Da aber auch auf Urlaubsreisen und bei der Heimkehr Geld ins Ausland verbracht wird, dürfte eine Schätzung von 2 Mrd. DM für den gesamten Transfer nicht zu hoch gegriffen sein. Der größte Teil der Überweisungen hat zunächst die Gestalt eines Devisenabflusses und wirkt insoweit für die Volkswirtschaft wie Kapitalausfuhr. Jedoch ein kleiner Teil dieser Übertragungen kommt als Exporterlös alsbald wieder ins Land. Manche Gastarbeiter (so vorzugsweise Türken und Spanier), die bei der Transferierung von Ersparnissen zum offiziellen Wechselkurs an Kaufkraft einbüßen würden, ziehen es vor, Waren statt Geld in die Heimat zu senden.

3. Wie wirkt der Zustrom von Gastarbeitern aus dem Ausland auf den *Inflationsdruck*? Die Antwort kann nicht generell gegeben werden. Sie wird entscheidend davon abhängen, 1. wie sich die Löhne verändern und 2. auf welche Weise das für die infolge der Mehrbeschäftigung von Ausländern nötige Kapital bereitgestellt wird.

Bei Berücksichtigung der oben dargestellten Einflüsse auf die Löhne bei mittlerer Sicht ist zu sagen, daß auf die kurze und die weitere Sicht, weil ein Lohnanstieg gehemmt wird, sich der Inflationsdruck mindert. Der Preisauftrieb wird auch deshalb verlangsamt, weil dem Mehr an Gütern eine weniger gestiegene Nachfrage gegenübertritt; ein großer Teil des zusätzlichen Einkommens der Gastarbeiter wird im Ausland ausgegeben. Diese Tendenz wird jedoch in aller Regel überkompensiert durch eine kräftigere Gegentendenz: Wenn nämlich die im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Gastarbeitern nötigen Investitionen mit Hilfe einer vermehrten Geldmenge vorgenommen werden — und das ist im allgemeinen anzunehmen —, muß es zu Preissteigerungen kommen, da die durch die Investitionen ermöglichte zusätzliche Güterproduktion erst nach einem längeren Zeitraum auf den Markt kommen kann.

Die Gastarbeiter veranlassen eine Investitionsnachfrage, die ein Mehrfaches der von ihnen verdienten Einkommen ausmacht. Um das Ausmaß der nötigen Investitionen zu illustrieren, sei folgende Rechnung aufgestellt: Rechnet man mit einer durchschnittlichen primären

¹¹ Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. Mai 1966. S. 44.

Investition von nur 30 000 DM für einen Arbeitsplatz¹² und gleichhohen sekundären Investitionen (Infrastruktur- und nachfragebedingte Investition), so gelangt man bei 1,35 Millionen Gastarbeitern auf eine insgesamt notwendige Investition von etwa 80 Mrd. DM. Soweit diese Investitionen nicht aus echten Ersparnissen der Haushalte, Unternehmungen oder durch Kapitaleinfuhr ermöglicht werden, muß es zu einem starken Inflationsdruck kommen.

4. Eine andere wirtschaftspolitische Folge ist in der Steigerung der *Auslandsabhängigkeit* zu sehen. Diese vermag eine Nationalwirtschaft ernststen Gefahren auszusetzen. Ein möglicher massierter Abzug kann insbesondere durch drei Erscheinungen veranlaßt werden: 1. In politischen Krisensituationen (z. B. Kuba- und Zypernkrise) kann ein panikartiger Rückstrom der ausländischen Arbeitskräfte einsetzen. 2. Ein konjunkturell bedingter Arbeitskräftemangel in der Heimat führt leicht zu einer Umkehrung des Gastarbeiterstroms. 3. Die Heimatstaaten können aus staatspolitischen oder ökonomischen Gründen die internationale Freizügigkeit der Arbeit einschränken und den Strom zum Versiegen bringen oder auch die im Ausland befindlichen Arbeiter zurückrufen; nur für die EWG-Länder mit der vertraglich vereinbarten grundsätzlichen Freizügigkeit wäre das nicht ohne weiteres möglich.

Eine empfindliche Minderung der Beschäftigung von Gastarbeitern muß die Produktion gefährden: 1. Die vorhandenen Produktionskapazitäten wären dann überdimensioniert. Es könnten sich zudem in den nun von Gastarbeitern entblößten Schlüsselpositionen in Betrieben, Branchen oder auch in der Volkswirtschaft insgesamt Engpässe bilden, die die Weiterführung ganzer Betriebe in Frage stellen und Unterbeschäftigung von Produktionsstätten in der Volkswirtschaft hervorrufen würden. Auch regionalpolitisch könnten sich bedenkliche Situationen ergeben, wenn man sich vor Augen hält, daß z. Zt. in einzelnen Arbeitsamtsbezirken wie Frankfurt/M., Stuttgart, Ludwigsburg fast ein Zehntel aller Beschäftigten Ausländer sind. 2. Die Anlagen würden mit einem Schlage „veralten“, weil sie nicht den jetzt optimalen Grad der Kapitalintensität aufweisen. Ein verstärkter Lohnauftrieb wird die Substitution von Arbeit durch Kapital, also Rationalisierungsinvestitionen, unabwendbar machen. 3. Der dem Unterhalt der Gastarbeiter dienende Teil der Volkswirtschaft (Bereitstellung

¹² Der marginale Kapitalbedarf für einen neuen Arbeitsplatz ist dagegen noch wesentlich höher als die durchschnittliche Kapitalausstattung der bestehenden Arbeitsplätze. Während das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung für 1963 das Brutto-Anlagevermögen je Beschäftigten in der westdeutschen Industrie mit 26 200 DM bezifferte, gelangte es zu einem Betrag von 89 000 DM, den ein zusätzlicher Arbeitsplatz 1958—63 an Investition gefordert hatte, jeweils zu Preisen von 1958. Vgl. Wochenbericht des DIW 31, 51/52 (23. 12. 64).

von Nahrungs- und Genußmitteln, Kleidung usw.) würde stark getroffen.

Bisher haben in der Bundesrepublik die Gastarbeiter ökonomisch überwiegend Vorteile gebracht; man war nicht nur auf das immer ungenügender werdende inländische Arbeitsangebot angewiesen. Doch wie das Beispiel der Schweiz zeigt, wo jeder vierte Beschäftigte ein Ausländer ist und wo die Wirtschaftspolitik der Beschäftigung von Ausländern Grenzen gesetzt hat, kann auch hier die Quantität in Qualität umschlagen. Dies gilt in der gegenwärtigen Situation der Bundesrepublik sicher noch nicht. Schon 1965 reichte die Zunahme der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte gerade noch aus, um die Arbeitsausfälle aus Arbeitszeitverkürzungen auszugleichen. Die Wirtschaftspolitik sollte trotzdem frühzeitig die Gefahren bannen, die angesichts der immer geringer werdenden Ergiebigkeit der ausländischen Arbeitsmärkte drohen.