

Die Rolle der reichen Länder in der wachsenden Weltwirtschaft

Von Herbert Giersch, Kiel

1. Hinter dem Thema dieses Vortrages steht die Frage, wie Industrieländer, die ein Spitzenniveau der Einkommen je Kopf der Bevölkerung erreicht haben – wie die Schweiz oder die Bundesrepublik Deutschland in Europa, die USA und Kanada in Amerika oder Japan in Asien – am besten zu einer weltwirtschaftlichen Entwicklung beitragen können, die möglichst frei ist von vermeidbaren Konflikten und Friktionen und die allen Beteiligten, vor allem den ärmeren, eine gute Chance gibt, ihre Lage absolut oder sogar relativ zu verbessern. Diese Frage hat zugegebenermassen einen stark normativen Gehalt.

2. Um Emotionen weitgehend auszuschalten, sei es gestattet, zwei Komplexe vorab zu behandeln und damit für alles Weitere auszuklammern.

(a) Der eine Komplex umfasst die direkten internationalen Einkommenstransfers, also die Entwicklungshilfe und ähnliche Leistungen, die von den reicheren Ländern aufgebracht und zu den ärmeren Ländern übertragen werden und die sich unter dem Rubrum «Internationale Sozialpolitik» zusammenfassen lassen. Ausser Betracht bleiben damit auch die Zwecke, denen diese Transfers dienen sollen, etwa die Sicherung des Friedens, die Stärkung bestehender Bündnissysteme, die Wiedergutmachung begangenen Unrechts, der Abbau von Schuld- und Neidgefühlen oder das Motiv des Mitleids. Ausklammern lässt sich das ganze Redistributionsproblem am besten dadurch, dass man unterstellt, die reicheren Länder seien bereit, eine am Pro-Kopf-Einkommen bemessene Entwicklungshilfe-Steuer aufzubringen und eine entsprechende Globalzusage abzugeben.

Ehrlicherweise sollten die reichen Länder zugleich versprechen, die Zusage in dem Masse aufzustocken, in dem sie sie in ihrem Wert für den Empfänger reduzieren, etwa durch Lieferbindungen oder andere Übertragungsverluste, die sie als Geber zu vertreten haben. Dies wäre eine Bereitschaft, für Transferverluste das Verursacherprinzip gelten zu lassen. Sie gäbe den Geberländern das moralische Recht, bei Transferverlusten, die von den Empfängern verursacht werden – etwa bei indirekten Transfers – ähnlich zu verfahren. Praktisch hiesse dies: die ursprüngliche Globalzusage wird gekürzt, soweit die Geberländer dadurch Nachteile erleiden, dass die Empfängerländer in den freien internationalen Handels- und Kapitalverkehr eingreifen, um sich Vorteile zu verschaffen oder – besser gesagt – Hilfe zu nehmen. Natürlich wäre es sinnvoll, das Prinzip auf die schon bestehenden impliziten Transfers auszu-dehnen. Dann hiesse die Regel: Geberländer erhöhen die direkte Hilfe, wenn immer die Empfängerländer darauf verzichten, sich indirekte Hilfe zu nehmen; und sie bemessen das Mehr an direkter Hilfe an den Vorteilen, die die Libera-

lisierung des Handels- und Kapitalverkehrs seitens der Empfängerländer ihnen einbringt.

Ein solches Arrangement brächte Hilfe und Anreiz:

- direkte Hilfe für die Empfängerländer je nach Bedarf und Leistungsfähigkeit und
- Anreize, die indirekten Transfers, die mit Effizienzverlusten verbunden sind, zu vermeiden und abzubauen.

Wie sich ein solches Arrangement politisch durchsetzen liesse und wie es praktisch ausgestaltet werden müsste, kann hier nicht erörtert werden. Für den vorliegenden Zweck genügt es festzuhalten, dass die reichen Länder ihre direkte Hilfe erhöhen, aber auf möglichst verlustarme und allokatonsneutrale Transferformen hinwirken sollten.

- (b) Der zweite Komplex, der hier ausser Betracht bleiben muss, betrifft die geologischen und ökologischen Grenzen für das Wachstum der Wirtschaft. Da diese Grenzen heute so stark ins Bewusstsein gehoben werden, darf man darauf vertrauen, dass die politischen Kräfte und der Marktmechanismus für den nötigen Spielraum sorgen werden, sei es durch Exploration von Lagerstätten, durch Entwicklung von Substitutionsmöglichkeiten oder durch einen rohstoff- und umweltsparenden technischen Fortschritt. Wie bei den internationalen Einkommenstransfers, so scheint es auch hier nicht so sehr am guten Willen zu mangeln oder an anderen notwendigen Bedingungen im normativen Bereich, sondern vielmehr an der Bereitschaft und der Fähigkeit, sich der ökonomisch effizientesten Methoden zu bedienen, vor allem in der Umweltpolitik. Die Ökologen brauchten den sprachlich so naheliegenden Gegensatz zwischen Ökologie und Ökonomie nicht so zu strapazieren, wenn sie mehr über Ökonomie wüssten und über unser Bemühen, bei vorgegebenen Zielen die günstigsten Mittel zu finden.

3. Nachdem das Thema eingeengt ist, seien folgende Thesen vorgestellt; sie sollen anschliessend schwerpunktmässig erläutert werden:

Erstens: Reiche Länder können die Exporterlös-Risiken der Rohstoffanbieter verringern helfen, indem sie zur Verstetigung der Gesamtnachfrage beitragen. Dies ist ihre *konjunkturpolitische Aufgabe*.

Zweitens: Ihre *währungspolitische Aufgabe* besteht darin, die Nachfrage nach internationalem Geld zu decken, also nach Währungen, die als wertstabil angesehen werden und sich deshalb im internationalen Handel und Kapitalverkehr als Recheneinheit, Kontraktwährung (Zahlungsmittel) und Anlagengewährung (Wertaufbewahrungsmittel) eignen.

Drittens: Abgesehen vom Export wertstabilen Geldes (der an sich eine passive Leistungsbilanz impliziert) fällt den reichen Ländern – gegebenenfalls im Verein mit den neureichen Ölländern – die *Aufgabe* zu, über eine aktive Leistungsbilanz zum internationalen *Kapitalausgleich* beizutragen, genauer: zum Ausgleich jener Unterschiede in der Grenzproduktivität des Kapitals, die ohne freien Kapitalverkehr zwischen kapitalreichen und kapitalarmen Ländern vorhanden wären

oder wegen vermeidbarer Hindernisse für den Kapitalverkehr tatsächlich vorhanden sind.

Viertens: Reiche Industrieländer haben eine Überlegenheit bei der Produktion von wirtschaftlich verwertbarem Wissen und Können. Je mehr Quellen sie dabei erschliessen, um so mehr Wissen fließt automatisch über den freien Technologietransfer in die aufholbereiten ärmeren Länder. Als Exporteure von Kapital haben die reicheren Länder darüber hinaus ein Interesse daran, diesen *Technologietransfer zu fördern*, soweit er in den Empfängerländern die Kapitalproduktivität erhöht und dadurch höhere Zins- und Dividendeneinkünfte erwarten lässt. Für Technologieimport in Form von Investitionsgütern zahlen die Empfänger zwar den Marktpreis, aber sie gelangen dabei in den Genuss einer speziellen Form der Konsumentenrente, die man als Fortschrittsrente bezeichnen kann.

Fünftens: Die Früchte ihres Kapital- und Technologieexports können die reichen Länder voll nur ernten, wenn sie jene Güter, mit denen die ärmeren Länder den Schuldendienst leisten und den Technologietransfer honorieren wollen, frei auf ihren heimischen Märkten vordringen lassen. *Freihandel* ist deshalb für sie eine lohnende Aufgabe. Sollte dabei Arbeitslosigkeit entstehen, so handelt es sich um klassische Arbeitslosigkeit. Keynesianische Arbeitslosigkeit kommt deshalb nicht in Betracht, weil die ärmeren Länder keine Neigung haben, internationale Liquidität zu horten, und weil es, sollte eine solche Neigung bestehen, an den reicheren Ländern wäre, entsprechend mehr internationale Liquidität anzubieten.

Sechstens: Der Importdruck aus ärmeren Ländern trifft in den reicheren Ländern vor allem die Ärmern: die weniger qualifizierten Arbeitskräfte, die zurückgebliebenen Regionen und solche Unternehmen, die relativ einfache (standardisierte) Güter mit relativ einfachen (standardisierten) Methoden erzeugen. Defensivreaktionen – wie Importprotektion oder forcierte Prozessinnovationen – werfen die ärmeren Länder, die sich anknüpfen wollen, zurück. Das Gegenteil – nämlich ein Heranziehen – geschieht, wenn die vom Importdruck betroffenen Unternehmen dazu angeregt werden, Teilprozesse oder ganze Produktionen in die ärmeren Länder zu verlagern (Standortinnovationen) oder wenn sie die bedrohten Märkte dadurch räumen, dass sie auf höherwertige oder neue Produkte ausweichen (Produktinnovationen). Indem sie sich zu einem freien Handel bekennen und auf einen freien Kapitalverkehr hinwirken, übernehmen die reichen Länder eine wachstumspolitische Lokomotivenfunktion; und indem sie vorzerzieren, welcher Strukturwandel im Wachstum bewältigt werden muss, fungieren sie als *Wachstums- und Strukturführer*.

4. Die Stichworte für die Aufgaben der reichen Länder in der Weltwirtschaft lauten daher, abgesehen vom Transfer- und Ökologieproblem:

- Konjunkturverstätigung,
- Bereitstellung wertstabiler Währungen,
- Kapitalexport,
- Technologieexport,

- Importliberalisierung sowie
- Wachstums- und Strukturführerschaft.

Dieser Überblick soll im folgenden kommentiert und ergänzt werden.

5. Die beiden ersten Aufgaben, also die Weltkonjunktur zu verstetigen und ein möglichst wertstabiles Geld für den internationalen Wirtschaftsverkehr anzubieten, hängen eng miteinander zusammen, wenn man sie wie folgt sieht:

- Seit dem Zusammenbruch des Paritätensystems und des Dollarstandards haben wir in der Welt nicht mehr ein Monopol oder ein Teilmonopol auf dem Gebiet der Währungen, sondern eine Art oligopolistischer Konkurrenz. Wie auf den Gütermärkten, so besteht auch hier im Oligopol die Neigung, die als ruinös oder chaotisch empfundenen Konkurrenzbeziehungen zu ordnen oder sie unter Führung bestehender Organisationen (BIZ, OECD, IWF) durch Kooperation oder kartellähnliche Regelungen zu ersetzen. Als Lohn dieser Ordnungsliebe winkt ein Gewinn an Macht, der sich für konjunkturpolitische Zwecke nutzen lässt.
- Im alten System von Bretton Woods genossen die Vereinigten Staaten konjunkturpolitische Macht im Verein mit ihrer geldpolitischen Führerschaft. Sie haben die Macht eingesetzt, vor allem seit Beginn der sechziger Jahre, um mit Geldmengenakzelerationen positive Beschäftigungs- und Mengeneffekte zu erzielen. Den angekoppelten Ländern boten sie damit die merkantilistische Chance des exportgetriebenen Wachstums. Als es zum Monopolmissbrauch kam und die damaligen Aufholländer in Europa und Asien mit ihrem Güterangebot nicht mehr elastisch genug reagierten, brachte die Politik der Geldmengenakzeleration ein deutliches Mehr an Inflation, in den USA und anderswo. Um den Inflationsimport abzuwehren, mussten andere Länder (wie die Bundesrepublik 1969) den Dollar niedriger bewerten. In den USA hoffte man, den Mengeneffekt durch Preiskontrollen und Dollarabwertung noch einmal zu steigern (1971). Doch dabei verloren die Vereinigten Staaten ihre geldpolitische Führerschaft. Nachdem inzwischen die Inflationsrate in den USA bis auf 20% gestiegen ist, wird es für das Federal Reserve Board schwer sein, das internationale Vertrauen nachhaltig zurückzugewinnen, so dass der Dollar seine Funktion als internationale Recheneinheit und Anlagewährung wieder voll erfüllen könnte.
- Wirksame Konkurrenten des Dollars wurden der Schweizer Franken, die D-Mark und der Yen. Es sind dies Währungen von Ländern, deren interne Verhältnisse es erlauben, bei der Beschäftigungspolitik mehr auf den sozialen Konsensus zu setzen als auf die Ausbeutung von Geldillusion. Es handelt sich um ein Einvernehmen darüber, dass die Gewerkschaften und die Arbeitgeberseite eine Mitverantwortung für den Beschäftigungsgrad tragen. Diese stillschweigende Kooperation ist wohl die gegenwärtig beste Approximation an jene Lösung des Problems der Rollenverteilung, die ich die «klassische» nennen möchte; bei ihr ist die Zentralbank ausschliesslich auf Geldwertstabilität verpflichtet, so dass die beschäftigungspolitische Aufgabe ausschliesslich den-

jenigen überlassen bleibt, die für die Lohnfindung auf dem Arbeitsmarkt Zuständigkeit beanspruchen.

- Eine internationale Währungs Kooperation, wie sie immer wieder propagiert und versucht wird, bringt keinen Nutzen für ein Land, das dieser klassischen Lösung des Problems der Rollenverteilung zustrebt. Im Gegenteil. Denn bei der klassischen Lösung muss die Zentralbank Geldmengenziele ankündigen – und zwar glaubhaft –, die auf die binnenwirtschaftlichen Erfordernisse gerichtet sind; sie darf vom verkündeten Geldmengenziel nur abweichen, wenn die internationale Nachfrage nach dem Inlandsgeld dies erfordert. Für eine echte währungspolitische Hilfe an Partnerländer gäbe es dabei keinen Freiheitsgrad. Mehr noch: Konzessionen an das Ausland würden die Zurechnung der Verantwortung im Inlande erschweren, vor allem das Einüben in die Rollen. So impliziert die klassische Lösung, dass Arbeitslosigkeit, die nicht von der Zentralbank verursacht ist, als klassische Arbeitslosigkeit mit lohnpolitischer Zurückhaltung bekämpft werden muss, und dass eine Geldmengenakzeleration als beschäftigungspolitisches Mittel nur in Betracht kommt, soweit es sich um Keynesianische Arbeitslosigkeit handelt, in der Regel also um die Folge einer Geldpolitik, die sich als restriktiver herausstellte, als aufgrund der Vorankündigung zu erwarten war. Das Einüben, insbesondere der Tarifpartner, kann wohl nur gelingen, wenn die Zentralbank möglichst wenig Fehler macht, wenn also möglichst keine Arbeitslosigkeit entsteht, die man auf eine nicht-antizipierbare Geldmengendezeleration zurückführen könnte. Eine Vorbedingung für das Minimieren solcher Fehlerrisiken ist wohl, dass die Zentralbank nicht gehalten ist, die Geldmenge wegen der binnenwirtschaftlichen Ziele anderer Länder zu akzelerieren.
- Nutzen aus einer Währungs Kooperation können indessen solche Länder erwarten, deren Regierungen geneigt sind, die Arbeitslosigkeit mit geldpolitischen Mitteln unter die «natürliche Rate» zu drücken oder eine klassische Arbeitslosigkeit so zu bekämpfen, als handele es sich – nur oder in hohem Masse – um eine geldpolitisch bedingte Arbeitslosigkeit (Keynesianische Arbeitslosigkeit als Folge einer nicht-antizipierbaren Geldmengendezeleration). Denn eine solche beschäftigungspolitische Konzeption erfordert das Vorhandensein von Geldillusion. Viel von jener Geldillusion, die es in den fünfziger Jahren noch reichlich gab, ist mit der Inflationsbeschleunigung seit Mitte der sechziger Jahre zerstört worden: mehr und mehr Bürger haben gelernt, Inflation zu antizipieren. Ein weiteres Erwachen gab es, als man nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen sah, wie schnell eine Geldmengenakzeleration einen Kurssturz auf den Devisenmärkten induzieren konnte – und damit einen Anstieg der Importpreise und der Preise konkurrierender Inlandsgüter. So verschwand die Wechselkursillusion. Wenn jedoch damit zu rechnen ist, dass eine Geldmengenakzeleration sehr schnell auf die Preise durchschlägt, und man dies allenthalben antizipiert, ist der positive Effekt auf Produktion und Beschäftigung gering und nur von kurzer Dauer. Eine Währungs Kooperation, die darauf

hinausläuft, dass auch andere Länder das Mittel der Geldmengenakzeleration einsetzen, verspricht hier eine Rückkehr zu früheren Verhältnissen; denn wenn es wegen des Parallelverhaltens nicht so schnell zu Wechselkursänderungen und zu einem Anstieg der Importpreise kommt, erhöht sich die Chance für einen positiven und etwas länger anhaltenden Mengeneffekt – für einen geldpolitisch induzierten Konjunkturaufschwung. Dies war, wenn ich es recht sehe, der Sinn der «Lokomotiventheorie», wie sie 1976 von U.S.-amerikanischer Seite und dann auch vom Generalsekretär der OECD vertreten wurde.

6. Als Ergebnis kann folgendes festgehalten werden:

Ein Währungskartell, das konjunkturpolitischen Zwecken dient, hat vermutlich folgende Nebenwirkungen:

- es ermöglicht eine Geldpolitik, die Zyklen erzeugt;
- es verstärkt die Schwankungen der Weltkonjunktur, indem es die nationalen Zyklen synchronisiert;
- es bewirkt mehr Inflation, weil es die Hoffnung auf mehr Beschäftigung durch (nicht-antizipierte) Inflation stärkt; und soweit es einzelne Zentralbanken davon abhält, sich allein dem Ziel der Geldwertstabilität zu widmen.

Auch das Europäische Währungssystem (EWS) hat den Charakter eines solchen Kartells, ja es wurde u. a. damit propagiert, dass es geeignet sei, die Investitionstätigkeit zu stimulieren und den Dollarverfall auf den Devisenmärkten abzu-bremsen.

Könnten dagegen die einzelnen Währungen bei voller Konvertibilität und flexiblen Wechselkursen frei miteinander konkurrieren, so würden vermutlich

- die nationalen Zyklen international stärker divergieren und deshalb schwächer sein; und
- die ärmeren Länder weniger Grund haben, über Schwankungen der Weltkonjunktur und der Exporterlöse zu klagen.

Es würden auch mehr Währungen bereitstehen, die sich als internationale Zahlungsmittel und Anlagewährung eignen, so dass Länder wie die Schweiz oder die Bundesrepublik nicht so sehr unter Druck stünden, ihre Geldangebotspolitik auch auf die schwer prognostizierbare internationale Geldnachfrage auszurichten.

7. Die Rolle der reichen Länder, Kapital zu exportieren¹, ist zwar prinzipiell nicht umstritten; sie wird aber allzu oft vernachlässigt, weil man allenthalben dazu neigt, den Ausgleich der Leistungsbilanz zur Norm zu erheben.

(a) Dies geschieht vor allem in der wirtschaftspolitischen Tagesdiskussion, wenn man unbesehen

- die Schuldenaufnahme der Entwicklungsländer kritisiert – ohne Rücksicht auf die Produktivität der damit finanzierten Investitionen, so als handle es sich um Konsumkredite,
- es geschieht, wenn man hohe Auslandsschulden ohne Rücksicht auf das

¹ Hier müssen die reichen Industrieländer natürlich zusammen mit den reich gewordenen Ölländern gesehen werden.

Produktionspotential, das mit ihnen geschaffen wurde, als Zeichen der Abhängigkeit deutet,

- reiche Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen bezichtigt, sie lösten ihre Beschäftigungsprobleme auf Kosten anderer Länder, denen sie sozusagen Leistungsbilanzdefizite aufbürdeten (beggar-thy-neighbor policies) und
- es geschieht, wenn man bei Leistungsbilanzdefiziten, wie sie in reichen Ländern in Phasen kräftiger Investitionskonjunktur entstehen können, sogleich davon spricht, die Volkswirtschaft oder die Gesellschaft lebe über ihre Verhältnisse.

(b) Die Erklärung für solche Vor- und Fehlrteile liegt wohl darin,

- dass man nur die kurze Periode in Betracht zieht und deshalb bei den Investitionen zwar den Einkommens- und Inflationseffekt, nicht aber den Angebots-, Kapazitäts- und Produktivitätseffekt berücksichtigt,
- dass man ein hochaggregiertes Nachfragemodell zugrundelegt, das allenfalls solche Investitionen und Kapitalimporte berücksichtigt, die induziert sind, nicht aber jene Investitionen und Kapitalimporte, die autonomer Art sind, die also auf Investitionschancen zielen, welche unabhängig von der kurzfristigen Güternachfrage entstehen, und zwar unter dem Einfluss des technischen Fortschritts, des Angebots komplementärer Faktoren, des Wandels der internationalen Wettbewerbschancen und anderer Umstände, die die relativen Preise verändern,
- dass man merkantilistischen Interpretationen der Wirklichkeit zuneigt oder bestimmte Erfahrungen mit der Kriegsschuldenregelung nach 1918 und der Weltwirtschaftskrise verallgemeinert.

8. In den Hintergrund gedrängt wurde der internationale Kapitaltransfer für die Wiederaufbauphase nach dem zweiten Weltkrieg schon 1944 im Bretton-Woods-Abkommen, das Konvertibilität der Währungen wohl für den Handel vorsah, nicht aber für Kapitaltransaktionen. Entsprechend wurde später der Kapitalverkehr als letzter liberalisiert – und dann auch als erster kontrolliert oder verschärften Kontrollen unterworfen, wenn es im System der festen Kurse zu Zahlungsbilanzkrisen kam.

Während es für den Handel Organisationen gibt, die darauf hinwirken (sollen), dass die Staaten beim Intervenieren bestimmte Grenzen nicht überschreiten, fehlt es im Bereich des internationalen Kapitalmarktes und der internationalen Direktinvestitionen an Institutionen, die für den nötigen Freiraum sorgen und darüberhinaus jenes öffentliche Gut vermehren, das für den Kapitalausgleich so wichtig ist und das mit Begriffen wie «Vertrauen», «Rechtssicherheit», «wirtschaftspolitische Datenkonstanz» oder «Vorhersehbarkeit der Wirtschaftspolitik» umschrieben werden kann. Woran es besonders mangelt, sind Institutionen, die den Kapitalverkehr in Nord-Süd-Richtung von den Risiken befreien oder gegen Risiken versichern, die von der Politik aus das System der privaten Rechtsverträge und die privaten Eigentumsrechte bedrohen. Zu diesen Risiken gehört auch die von den Entwicklungsländern in der sogenannten Charta der Rechte und Pflichten

der Nationen erhobene Forderung, ausländisches Eigentum zu nationalisieren, und zwar ohne Entschädigung nach internationalem Recht. An Vorschlägen, wie man solchen politischen Risiken, die sowohl die Kapitalgeber als auch die Empfängerländer belasten, vermindert werden können, fehlt es nicht. Doch kann auf Einzelheiten hier nicht eingegangen werden².

9. Der *Technologieexport* – in Form von Investitionsgütern, Blaupausen, Dienstleistungen von Ingenieuren und Facharbeitern oder von Konsumgütern, die sich nachahmen lassen – wird zwar von den ärmeren Importländern bezahlt, aber er enthält, wenn man es richtig sieht, auch ein Transferelement.

- (a) Dieses Element wird erkennbar, wenn man als Referenzsystem richtigerweise eine Situation wählt, in der die ärmeren Länder vom Technologietransfer abgeschnitten wären, also vor der Notwendigkeit stünden, die übernommenen Techniken aus eigener Kraft zu erfinden, zu erproben und anzuwenden. Wieviel zum Beispiel ist der Dritten Welt dadurch erspart worden, dass sie die Dampfmaschine nicht selbst erfinden musste? Wieviel Wohlfahrts- und Wachstumsgewinne hat die Bundesrepublik Deutschland in den fünfziger und sechziger Jahren daraus gezogen, dass sie anwendungsreifes und vielfach erprobtes technisches Wissen aus den USA importieren konnte, ohne sehr viel mehr als die Wettbewerbspreise dafür zu bezahlen? Wieviel hat Europa dadurch gewonnen, dass U.S.-Firmen in der Aufbauphase der E.G. im gemeinsamen Markt Direktinvestitionen mit inkorporierter amerikanischer Technologie getätigt haben, um dritte Länder und sogar die USA von hier aus zu beliefern? Wie hätte Japan in hundert Jahren das erreichen können, wozu Westeuropa und die USA zweihundert Jahre gebraucht haben, hätte es nicht Westeuropa und die USA als Quelle des Technologieimports nutzen können und tatsächlich genutzt?
- (b) Wir kennen das Konzept der externen Effekte, und es hat sich herumgesprochen, dass man dabei zwischen pekuniären und nicht-pekuniären Effekten unterscheiden muss³. Die nicht-pekuniären Effekte, etwa die Umweltschäden, die den Markt diskreditieren, sind in aller Munde. Ebenso berichten alle einschlägigen Lehrbücher darüber, dass es positive Effekte nicht-pekuniärer Art

² Einen Überblick über die rund dreissig Resolutionen und Konventionen, die zwischen 1889 und 1972 beschlossen beziehungsweise vorgeschlagen wurden, gibt Heinrich Jüttner (1975, S. 190ff.). Ausserdem hat die Weltbank bereits 1962 vorgeschlagen (International Bank for Reconstruction and Development, 1962), eine Konvention mit einer Versicherung zu kombinieren (integrated insurance-cum-code program), diese Idee aber nicht weiter verfolgt. Zwar kam dann 1966 eine Weltbankkonvention zustande und im Anschluss daran die Gründung des International Centre for the Settlement of Investment Disputes; aber diese Institutionen sind von den Investoren kaum angenommen worden. Neuere Vorstösse sind von P. M. Goldberg und Charles P. Kindleberger (1970), vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1976) und vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel unter dem Stichwort «Free Investment Area» unternommen worden (Herbert Giersch, 1976; Paulgeorg Juhl, 1976 sowie ders., 1978, und die dort zitierte Literatur).

³ Tibor Scitovsky (1954).

gibt, die die Marktallokation beeinträchtigen und deshalb Staatseingriffe rechtfertigen, etwa einen Erziehungszoll. Aber jene positiven Effekte, die pekuniärer Art sind und die zeigen, wie gut der Markt auch beim Ausgleich zwischen Reich und Arm funktioniert, erfreuen sich erstaunlicherweise keiner grossen Publizität. Sie ergeben sich beim Technologietransfer in dem Masse, in dem die Innovationsgewinne, die bei der ersten Anwendung erzielt werden, dank der Skalenerträge in ihrem Wert pro Produkteinheit sinken und – erst recht – in dem Masse, in dem der Imitations- und Substitutionswettbewerb den Marktwert einer Innovation als solcher reduziert. In Anlehnung an den Begriff der Konsumentenrente kann das, was den Empfängern des Technologietransfers über diese positiven pekuniären externen Effekte zufliesst, als «Fortschrittsrente» bezeichnet werden. Dies zählt, wie die Konsumentenrente auch, zu den «gains from trade»; aber sie bezeichnet spezifische Handelsvorteile, die sich nur ergeben, wenn und soweit die technologisch fortgeschrittenen reichen Länder ihre Funktion als Wachstumslokomotive erfüllen.

- (c) Je mehr Innovationsaktivitäten die reichen Länder entfalten, um so besser ist es für die ärmeren. Technologien, die durch neue Fortschritte in den reichen Ländern obsolet, also wirtschaftlich wertlos werden, verlieren rasch an Marktwert auch in den kommerziellen Formen des Technologietransfers, jedenfalls wenn Wettbewerb herrscht; und sie werden auf diese Weise für die Nachzügler erschwinglich – wie ein Auto aus zweiter oder dritter Hand für Studenten, die es notfalls selber reparieren können.
- (d) Warum Politiker und Ingenieure in den Entwicklungsländern trotzdem immer das Neueste und Modernste wollen, aber sich gleichzeitig darüber beklagen, dass solcher Technologietransfer sich nicht zum Nulltarif vollzieht, ist eine Frage, deren Antwort wohl ausserhalb des ökonomischen Kalküls liegt. Dies gilt um so mehr, als das Neueste in der Regel zu stark von den Faktorproportionen und den relativen Faktorpreisen in den reichen Ländern induziert ist, als dass es auf die Verhältnisse in den Entwicklungsländern passte. Kein Wunder deshalb auch, dass die ärmeren Länder unter technologischer Arbeitslosigkeit zu leiden scheinen, obwohl sie technische Fortschritte selbst kaum produzieren.
- (e) Freilich kann eine verfrühte Anwendung arbeitssparender und kapitalintensiver Methoden auch darauf beruhen, dass in den ärmeren Ländern, die Technologietransfer empfangen, die Relationen der Faktorpreise verzerrt sind:
 - Mindestlohngesetze und Formen der kollektiven Lohnfindung, die den Arbeitslosen jene Mitsprache nehmen, die sie bei freier Arbeitnehmerkonkurrenz im Markte hätten, führen zu Löhnen, bei denen das Arbeitsangebot in den Städten künstlich vergrössert wird, während sich die Unternehmen dazu veranlasst sehen, bei der Wahl der Technik mehr Arbeitskräfte einzusparen, als es bei niedrigeren Lohnkosten vorteilhaft wäre.

- Ein Wechselkurs, der die inländische Währung überbewertet, wirkt wie eine Subventionierung jener Kapitalgüter, die trotz der wechselkursbedingten Devisenbewirtschaftung eingeführt werden dürfen. Wo Devisenbewirtschaftung herrscht, sind deshalb kapitalintensive (arbeitssparende) Methoden zu billig.
- Ein Wechselkurs, der die inländische Währung überbewertet, reduziert auch die Anziehungskraft, die die inländischen Ressourcen auf die komplementären ausländischen ausüben, vor allem auf Auslandskapital. Hinzu kommt, dass Devisenkontrollen, die bei überbewerteter Währung unvermeidlich sind, die betreffenden Länder als Kapitalfallen erscheinen lassen. Deshalb ist bei fehlender Währungskonvertibilität in den ärmeren Ländern der Kapitalimport von den reicheren Ländern zu gering. Zuviel Kapital bleibt in den reicheren Ländern. Dort verstärkt es die Neigung, Arbeit durch Kapital zu substituieren und dem technischen Fortschritt eine Richtung zu geben, die zu arbeitssparend ist. So tragen auch die ärmeren Länder dazu bei, dass die reichen zu wenig von jenen kapitalsparenden Technologien offerieren, wie sie die ärmeren so gut gebrauchen könnten.
- Alles, was auf diese Weise direkt oder indirekt darauf hinwirkt, dass es in den reichen Ländern zuviel Kapital und zuviel induzierten arbeitssparenden technischen Fortschritt gibt, beeinflusst schliesslich auch den Prozess der Anpassung an den Importdruck aus den ärmeren Ländern; es begünstigt die defensiven Prozessinnovationen und bewirkt damit, dass die ausgleichenden Standortinnovationen und die vorausgreifenden Produktinnovationen keine so grosse Rolle spielen, wie es für eine harmonische Entwicklung der Weltwirtschaft wünschenswert wäre.

10. Vieles von dem, was man hier an Fehlsteuerung dem Markte anlastet, was aber zum grossen Teil auf staatliche Eingriffe in den Markt zurückführbar ist, eignet sich gut zu vordergründigen Anklagen gegen die multinationalen Unternehmen.

- (a) Denn diese besorgen durch ihre Direktinvestitionen einen Teil des internationalen Kapitalausgleichs und bewirken unternehmensintern einen internationalen Technologietransfer. Wer es nicht weiss, kann aus dem Gesagten leicht ableiten, was man ihnen vorwerfen wird. Man beklagt,
- dass sie in den ärmeren Ländern zuwenig inländische Arbeitskräfte beschäftigen und zuwenig für deren Ausbildung tun,
 - dass sie zu stark am Inlandsabsatz interessiert sind und zu wenig an der Produktion im Inland,
 - dass sie von der Inlandsproduktion zu wenig exportieren,
 - dass sie hinsichtlich Kapitalausstattung und Technologie eine Art Fremdkörper sind und
 - dass sie Löhne zahlen, die für heimische Unternehmen untragbar wären.

- (b) Nichts von alledem lässt sich wahrscheinlich bestreiten. Doch statt die Ursache in den Verhältnissen zu suchen oder in untauglichen Eingriffen staatlicher und nichtstaatlicher Instanzen zu dem Zweck, diese Verhältnisse gegen den Markt zu ändern, liegt es im Falle der multinationalen Unternehmen nahe, den Grund allein in Marktmacht zu suchen und in böswilligen Motiven der Ausbeutung von Marktmacht. Dies bietet sich um so mehr an, als multinationale Unternehmen leicht alle Aversionen auf sich ziehen, die gegen das dominierende Herkunftsland der ausländischen Direktinvestitionen bestehen mögen. Politisch motivierte Anklagen werden auch plausibel, wenn man bedenkt, dass multinationale Unternehmen ebenso wie Märkte und die internationale Kapitalmarktspekulation die Macht beschneiden, die die staatlichen Instanzen gegenüber ihren Bürgern ausüben können.
- (c) Unter diesen politisch-ökonomischen Gegebenheiten wäre es besser, wenn das Mehr an internationalem Kapital- und Technologietransfer, das die ärmeren Länder brauchen, und zwar auch um die Marktmacht der Vorreiter im Bereich der Grossunternehmen zu verringern, vornehmlich von Mittel- und Kleinunternehmen erbracht werden könnte. Hier machen sich dann freilich hohe Kommunikations- und Transaktionskosten besonders nachteilig bemerkbar. Aber auch sie sind Schwellenkosten, die geringer werden, wenn sich mit der Zeit der Wirtschaftsverkehr intensiviert. Vorbedingung ist aber wohl, dass zunächst die bürokratischen Bremsklötze, die einer solchen Intensivierung entgegenstehen, aus dem Wege geräumt werden. Wo sie vorhanden sind, darf man sich nicht wundern, wenn der Kapitalausgleich und Technologietransfer über Direktinvestitionen nur von Unternehmen besorgt wird, die die Kraft zur Überwindung der staatlichen Macht aus ihrer Marktmacht gewinnen.

11. Das für das Empfängerland beschäftigungsrelevante Technologieelement in Direktinvestitionen nimmt vermutlich relativ zu, wenn Unternehmen aus reichen Ländern sich von Schritt zu Schritt mehr in ärmeren Ländern engagieren. Diese These beruht auf der Beobachtung, dass anfänglich solche Investitionsvorhaben überwiegen, die entweder einem vermehrten Absatz oder der Rohstoffbeschaffung dienen und deshalb komplementär zu heimischen Produktion und Beschäftigung sind. Diese Komplementärinvestitionen stossen auch kaum auf Widerstand bei den Arbeitnehmerorganisationen in den reichen Ländern. Sie machen vielmehr, so kann man sagen, die Arbeitsplätze zu Hause sicherer; oder sie bringen jenen Arbeitnehmern, die zu den Beschäftigten in den Auslands-töchtern komplementär sind, eine potentielle Zunahme der Grenzproduktivität, die sich ausbeuten lässt. Dies wandelt sich, wenn die Unternehmen später Teilprozesse ins Ausland verlagern oder den Inlandsmarkt zunehmend und schliesslich ganz aus ausländischer Produktion beliefern, also Inlandsproduktion durch Auslandsproduktion ersetzen und dann auch das komplementäre Wissen über die heimischen Marktverhältnisse dem ärmeren Ausland nutzbar machen. In

dieser Schlussphase herrscht Konkurrenz, scheinbar wie im Nullsummenspiel, jedenfalls aus der Sicht des reichen Landes.

12. Doch der Schein des Nullsummencharakters verliert sich, sobald man die Kompensationsvorgänge in den reichen Ländern betrachtet. Dann natürlich lassen die ärmeren Länder die Mehrerlöse an Devisen, die sie aus der Produktionsverlagerung und aus der Mehrbeschäftigung inländischer Ressourcen für den Export erzielen, nicht in einer Liquiditätsfalle verschwinden. Sie geben sie aus, und wenn es nicht für Konsumgüter ist, dann für Investitionsgüter, mit deren Hilfe sie noch mehr auf den Märkten der reichen Länder vordringen können. In den armen Ländern steigt das Einkommensniveau. Es erhöht sich aber auch in den reichen Ländern, und zwar in dem Masse, in dem diese die freigesetzten Ressourcen wieder einsetzen, sei es um Investitionsgüter für das Inland oder die ärmeren Länder zu erzeugen, sei es um solche Konsumgüter herzustellen, die bei dem erhöhten Einkommensniveau im Inlande zusätzlich nachgefragt werden. Der Eindruck, dass die reicheren Länder ärmer würden, weil die ärmeren reicher würden, entsteht hierbei – von der Keynesschen Liquiditätsfalle abgesehen – nur, wenn man vordergründig annimmt, dass die freigesetzten Ressourcen zu spezifisch sind, um sich alternativ verwenden zu lassen. Aber auch dann sinkt nicht das Durchschnittseinkommen des Landes, sondern nur das Einkommen der unmittelbar Betroffenen und derer, die mit ihnen konkurrieren. Im Stolper-Samuelson-Falle sinkt das Einkommen *aller* Arbeitnehmer, weil Arbeit als ein homogener Faktor behandelt wird, und weil es den Faktor Humankapital, der zum Sachkapital komplementär ist und deshalb aus der Begünstigung dieses Faktors Nutzen ziehen könnte, modellbedingt nicht gibt.

13. Arbeitslosigkeit in den reichen Ländern muss nicht entstehen, auch nicht vorübergehend,

- wenn der Prozess antizipiert wird und
- wenn die Lohnrelationen hinreichend flexibel sind.

Das Antizipieren ist nicht schwierig, da es weder an konkreten Informationen über den Wettbewerbsdruck aus Entwicklungs- und Aufholländern fehlt⁴, noch

⁴ Eine unveröffentlichte GATT-Studie betont, wie ich meine zu Recht, dass das Anpassungsproblem hauptsächlich ein Informationsproblem ist. Für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich ein reiches Angebot an Informationen dieser Art aus Studien, die im Institut für Weltwirtschaft durchgeführt worden sind. Nach Untersuchungen von Frank Wolter (1977) z. B. konnten die Entwicklungsländer ihren Anteil am deutschen Inlandskonsum in einer ganzen Reihe von Bereichen auf über 5 vH (im Jahre 1975) steigern. Dazu gehören Textilien (5,4 vH), Nichteisenmetalle (6,6 vH), Leder und Ledererzeugnisse (8 vH), Bekleidung (9 vH) sowie Musikinstrumente und Sport- und Spielwaren (fast 10 vH). In einigen engeren Bereichen und Untergruppen ist das Bild noch deutlicher. Es gibt Waren, bei denen die jährlichen Zuwächse der Einfuhr aus Entwicklungsländern (nominal) über 30 vH betrugen und bis an 100 vH heranreichten. Freilich beziehen sich diese Raten auf eine noch schmale Ausgangsbasis. Beispiele sind Plastikerzeugnisse, Glaswaren, Elektroerzeugnisse, Büromaschinen, Leichtmetallerzeugnisse, Fahrräder, Erzeugnisse der Optik und Feinmechanik, Uhren, feinkeramische Erzeugnisse, Boote und Schiffe.

an einer Kenntnis der allgemeinen Gesetzmässigkeiten, die hier bestimmend sind und als Grundlage für Vorhersagen und Ausweichstrategien dienen können⁵.

14. Was die Lohnanpassung anlangt, die in den reichen Ländern stattfinden müsste, damit das Ankoppeln der Entwicklungsländer keine Arbeitslosigkeit bewirkt, so liegt das Problem darin, dass sich in kollektiven Tarifverhandlungen auf der Arbeitnehmerseite das Solidarprinzip durchsetzt. Um des Ziels einer grösseren Gleichheit willen wird nivelliert, und zwar gegen den Markt. Dann sind die Tariflöhne

- bei den Facharbeitern mit hoher Humankapitalkomponente zu niedrig, aber bei den ungelernten Arbeitskräften zu hoch;
- bei den Arbeitskräften im leistungsfähigen Alter zu niedrig, aber bei Auszubildenden und bei Personen in der Nähe des Rentenalters zu hoch;
- in den hochproduktiven Ballungsgebieten zu niedrig, aber in den peripheren Regionen, die unter Transportkostennachteilen leiden, zu hoch.

Diese Nivellierungstendenz erklärt mit einem Schlage, warum in reichen Ländern die hochqualifizierten Facharbeiter so gesucht sind, vor allem in den Wachstumszentren, während die sozialen Randgruppen, aber auch die peripheren Regionen unter einem Mangel an Arbeitsplätzen leiden und – wie vor allem Frauen – einer Diskriminierungsgefahr ausgesetzt sind. Dann ergeben sich Konjunktursituationen, in denen die einen von Überhitzung sprechen und die anderen immer noch eine Steigerung der Gesamtnachfrage fordern. Tatsächlich kann es bei dieser Sachlage zur Vollbeschäftigung nur kommen, wenn sich die Effektivlöhne nachhaltig von den Tariflöhnen lösen, so dass sich die Lohnstruktur entzerzt. Freilich ist dies eine Situation, die von den Gewerkschaften nicht toleriert werden kann; denn sie lässt die Gewerkschaften lohnpolitisch obsolet erscheinen, zumindest im Urteil der Arbeitnehmer, die nicht zu den Randgruppen gehören. Man mag einwenden, dass eine solche Diagnose möglicherweise auf die Bundesrepublik Deutschland zutrifft, nicht aber auf Länder mit weniger ausgeprägtem Solidarverhalten der Gewerkschaften oder auf Fälle, in denen stark zersplitterte Arbeitnehmerorganisationen nicht Mindestlöhne aushandeln, sondern Festlöhne.

⁵ Am wenigsten betroffen sind in der Bundesrepublik Bereiche mit einem sehr hohen Einsatz von Humankapital und geringem Einsatz von Rohstoffen (G. Fels, 1974, S. 185 ff.). Aufschlussreich ist auch die effektive Rate der Protektion. Obwohl die Aussenhandelspolitik die Entwicklungsländer stärker diskriminiert als die Industrieländer (G. Fels, 1974, S. 183), gelingt es den Entwicklungsländern, Marktanteile zu gewinnen (F. Wolter, 1977, S. 108 f.). Geschützt wird eben, was besonders unter Wettbewerbsdruck steht. Am stärksten unter Anpassungsdruck stehen Branchen, in denen sehr viel ungelernte Arbeitskräfte oder Frauen beschäftigt werden. Diese Branchen sind wiederum in den weniger entwickelten Regionen der Bundesrepublik relativ stark vertreten (G. Fels, 1974, S. 185 f.; F. Wolter, 1977, S. 117 ff.). Sie sind auch dadurch charakterisiert, dass es in ihnen relativ viele Klein- und Mittelbetriebe gibt. Die Mittelbetriebe (mit 100 bis 1000 Beschäftigten) scheinen widerstandsfähiger als die Klein- und Grossbetriebe zu sein (G. Fels/E.-J. Horn, 1976). Besonders widerstandsfähig sind Unternehmen, die verhältnismässig viel für Forschung und Entwicklung ausgeben, auf das Design der Produkte achten oder sich genau nach den von den Kunden verlangten Spezifikationen richten.

Doch ist zweierlei zu bedenken:

- (1) Wo es keine tariflichen Mindestlöhne gibt, setzen oft Regierungen Mindestlöhne fest, die zwar den Randgruppen helfen sollen, aber im Zweifel Randgruppen-Arbeitslosigkeit bewirken.
- (2) Es gibt Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, die in die Lohnbildungsprozesse hineinwirken. Zu den wichtigsten Kräften zählt dabei die Trägheit; sie findet ihren Ausdruck darin, dass man bei fehlenden Chancen zur Gleichheit an den tradierten Relationen festhält. Diese scheinen von den ungerechten noch die gerechtesten zu sein.

15. Marktwidrige Lohnrelationen, die auf zuviel Nivellierung hinauslaufen oder hinter der Entwicklung der Knappheitsrelationen herhinken, bewirken die folgenden hier bedeutsamen Verzerrungen:

- Es fehlt an Stellen für Auszubildende und Anfänger.
- Der Aufstieg in der Lohnhierarchie, der durch berufliche Leistung und durch Bildung von Humankapital erreicht werden kann, erscheint nicht so erstrebenswert, wie er es könnte und wie er es sein müsste, damit die weniger anspruchsvollen Arbeitsplätze schnell genug zugunsten der Aufholländer geräumt werden.
- Das interregionale Lohngefälle ist nicht gross genug, um Unternehmen aus prosperierenden Ballungsgebieten das Verlegen qualifizierter Arbeitsplätze in die Randregionen nahezulegen.
- Es werden infolgedessen in den Randregionen nicht genügend (weniger qualifizierte) Arbeitsplätze durch bessere obsolet gemacht und in die weniger entwickelten Länder hinausgedrängt.
- Der Staat subventioniert strukturschwache Randregionen, um überteuerte Arbeitsplätze zu erhalten, und muss gleichzeitig die Nachteile übermässiger Ballung in den Zentralregionen durch Infrastrukturinvestitionen mildern.
- Der Staat sieht sich veranlasst, die weniger qualifizierten Arbeitsplätze in strukturschwachen Branchen durch eine hohe effektive Protektion vor der Konkurrenz aus weniger entwickelten Ländern, die aufholen wollen, zu schützen.

Reiche Länder, für die dies zutrifft, verlangsamen ihr eigenes Wachstum und bremsen die Entwicklung der Aufholländer. Sie müssen damit rechnen, dass sie von Aufholländern, die die Kraft dazu aufbringen können, eines Tages überholt werden (wie Grossbritannien).

16. Reiche Länder, die ihre eigenen Antriebskräfte stärken und zugleich als Lokomotive für Länder, die sich angekoppelt haben, wirken wollen, stehen, wenn die internen Preis- und Lohnrelationen in der beschriebenen Weise verzerrt sind, vor der Aufgabe, einerseits die Importe zu liberalisieren und andererseits die relativen Faktoreinkommen so anzupassen oder sich anpassen zu lassen, dass sie weniger von den vergangenen und mehr von den für die Zukunft erwarteten Knappheitsrelationen bestimmt werden und mehr Anreize zur Leistungssteigerung und zur Bildung von Humankapital enthalten. In Ländern mit einem stark zentralisierten System der Tarifverhandlungen, das den Tendenzen zur Nivellie-

rung und zur Erhaltung überkommener Einkommensrelationen viel Raum gibt, wird man, wenn eine Ursachentherapie unmöglich ist, nicht ohne kompensatorische Einkommenstransfers auskommen. Dabei geht es nach meinem Gefühl – zumindest im industriellen Bereich – nicht um eine Kompensation von Kapitalverlusten und auch nicht um Anpassungssubventionen (die stets die Tendenz haben, dauerhafte Erhaltungssubventionen zu werden) an Unternehmen, sondern um Einkommenshilfen für zwei Gruppen von Arbeitnehmern. Die eine Gruppe umfasst Personen, die von der Importliberalisierung betroffen sind und die sich aus Altersgründen nicht mehr anderweitig verwenden lassen. Für sie bietet sich eine vorzeitige Verrentung oder ein direkter Einkommenszuschuss an, der es ihnen gestattet, zu einem niedrigeren Lohn weiterzuarbeiten, ohne dass sie eine Realeinkommenseinbuße hinnehmen müssen. Die andere Gruppe umfasst Personen, die alternativ verwendbar sind, denen die Gesellschaft aber nicht zumuten will, die Anpassungskosten ganz oder auch nur zum Teil zu tragen. Das Ob und Wie solcher Hilfen ist eine Frage der gesellschaftspolitischen Spielregeln. Wichtig ist auch, wie hoch die Hypotheken sind, die den Transferspielraum der Gesellschaft bereits belasten. Aber wenn die Importe aus der Dritten Welt nicht schlagartig von allen Handelshemmnissen befreit werden, sondern allmählich über einen Zeitraum von – sagen wir – 10 Jahren, dürfte sich der Anpassungsbedarf in Grenzen halten. Dies gilt jedenfalls für die Bundesrepublik im Vergleich mit dem Strukturwandel, den sie hinter sich hat, und auch im Verhältnis zu dem ständigen Anpassungszwang, den der technische Fortschritt im Bereich der Beschäftigtenstruktur nach sich zieht⁶.

17. Es ist gut, wenn der technische Fortschritt stark ist und deshalb viel zum Anstieg der Arbeitsproduktivität beiträgt.

(a) Denn je stärker der Produktivitätsfortschritt ist, um so weniger steht zu befürchten, dass es beim Abbau der Handelshemmnisse gegenüber der Dritten Welt – wegen der Starrheit der Reallöhne oder wegen einer vorgegebenen Tendenz zum Anstieg der Reallöhne – zu Arbeitslosigkeit vom Stolper-Samuelson-Typ kommt, also zu einer Freisetzung von Arbeitskräften, die darauf beruht, dass das Niveau der Reallöhne für einfache Arbeit nicht genügend hinter dem Fortschritt der Arbeitsproduktivität zurückbleibt. Dies bezieht sich auf den Fortschritt der Technik und der Arbeitsproduktivität in der Volkswirtschaft allgemein, nicht auf die Entwicklung in jenen spezifischen Bereichen, auf die der Importwettbewerb aus den Entwicklungsländern drückt und in denen auf diese Weise ein defensiver technischer Fortschritt, der arbeitssparend ist, induziert wird. Freilich kommt der allgemeine technische

⁶ Man beachte allerdings, dass der Wandel in der Beschäftigtenstruktur in den fünfziger und sechziger Jahren ganz wesentlich erleichtert wurde dadurch, dass die Reallöhne relativ niedrig waren, so dass ein Nachfrageüberhang bestand, der durch den Zustrom von Flüchtlingen und Gastarbeitern ausgeglichen werden musste. Die Zuwanderung half, den Mobilitätsbedarf zu decken, so dass die Inländer sich darauf konzentrieren konnten, den Vorteil des Aufstiegs an Ort und Stelle und im einmal gewählten beruflichen Bereich wahrzunehmen.

Fortschritt den freigesetzten Arbeitskräften nur in dem Masse zugute, wie diese Arbeitskräfte bereit sind, sich räumlich und beruflich anzupassen. Anpassen heisst hier ankoppeln oder – was dasselbe ist – sich komplementär machen zu jener spezifischen Nachfrage, die im Gefolge des Vordringens der Entwicklungsländer-Exporte besonders stark zu steigen verspricht. Ein Beispiel wäre die Nachfrage, die die Entwicklungsländer selbst zusätzlich entfalten, vor allem die nach geeigneten Investitionsgütern.

- (b) Wissensproduktion und die Anwendung dieses Wissens in Innovationen sind der Frontantrieb des Wachstums reicher Volkswirtschaften. Wenn dieser technische Fortschritt weder von politischen Instanzen noch vom Preismechanismus gesteuert ist, nennen wir ihn autonom. Im Gegensatz zum induzierten technischen Fortschritt, der eine Reaktion auf vorangegangene Änderungen der Preisrelationen, insbesondere der Relationen der Faktorpreise, darstellt, kann man beim autonomen technischen Fortschritt annehmen, dass er zufallsbedingt ist und die Faktorpreisrelationen nicht systematisch beeinflusst. Vermutlich ist er verteilungsneutral im Sinne von Hicks. Der Tendenz nach zieht er in diesem Falle die Löhne ebenso nach oben wie die Zinsen. Zwar verbessert er die Wettbewerbsfähigkeit der mit den Entwicklungsländer-Exporten konkurrierenden Inlandsproduktion, aber er verbessert sie nicht mehr als die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität anderer Bereiche. Damit ist er auch im Hinblick auf das Ankoppeln der ärmeren Länder neutral. Denn wer die Chancen dieses Fortschritts wahrnehmen will, muss sich der Produktion neuer Konsum- und Investitionsgüter zuwenden und entsprechend Marktpositionen beim Angebot von weniger neuen (standardisierten) Gütern räumen. Dieses Räumen gestattet es den nachfolgenden Ländern, Marktpositionen zu besetzen, ohne gegen besondere Widerstände ankämpfen zu müssen.
- (c) Anders verhält es sich, wenn der (induzierte) technische Fortschritt einen Bias hat, weil die Güter- oder Faktorpreise verzerrt sind. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang ein überhöhtes Niveau der Löhne für Arbeitskräfte, die mit wenig Humankapital ausgestattet sind. Diese künstliche Verteuerung einfacher Arbeit, die in der offenen Wirtschaft Arbeitslosigkeit vom Stolper-Samuelson-Typ oder eine Diskriminierung der ärmeren Länder und eine entsprechende Arbeitslosigkeit dort verursacht, induziert Prozessinnovationen, die vor allem einfache Arbeit einsparen. Wenn ein vorangekündigter Abbau der Einfuhrhemmnisse solche defensiven Prozessinnovationen induzieren würde, könnte es sein, dass der erhoffte Aufholvorteil für die Entwicklungsländer dadurch ganz verloren geht. Dieser Gefahr kann man wohl am besten dadurch begegnen, dass man die Faktorpreise für die Unternehmen richtigstellt, also tatsächlich die oben genannten Einkommenszuschüsse für die betroffenen Arbeitnehmer zahlt.

18. Die grössten Schwierigkeiten im Anpassungsprozess bereitet wohl die regionale Verzerrung der Löhne als Ursache peripherer Anpassungsarbeitslosigkeit.

keit. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es zur Kompensation derartiger Fehlentwicklungen das System der Regionalhilfen, das jedoch auf Investitionszuschüsse und -zulagen abstellt und damit den Sachkapitaleinsatz subventioniert.

Im Institut für Weltwirtschaft ist kürzlich ein Reformvorschlag erarbeitet worden, der darauf abzielt, nicht mehr die Investitionssumme zur Bemessungsgrundlage zu machen, sondern die Anforderungen, die die neugeschaffenen Arbeitsplätze und die Qualität der Arbeitskräfte stellen⁷.

Der Vorteil einer solchen Umstellung bestünde darin,

- dass defensive Prozessinnovationen nicht mehr begünstigt, sondern eher benachteiligt würden,
- dass die Unternehmen es vorteilhaft fänden, die innerbetriebliche Ausbildung zu verstärken oder qualifizierte Arbeitskräfte aus den Zentralregionen abzuwerben, auch durch Zahlung übertariflicher Löhne und Gehälter, und
- dass die Regionalhilfe indirekt dazu beitrüge, die Bildung von Humankapital zu fördern und damit dem Anpassungsdruck aus den Entwicklungsländern nach vorn auszuweichen.

Für die weniger qualifizierten Arbeitskräfte in den Anpassungsregionen ergäbe sich ein positiver Nebeneffekt insoweit, als einfache Arbeit zu qualifizierter Arbeit tatsächlich oder potentiell komplementär ist. Daher könnte man – im Rahmen dieses Vorschlags – darauf verzichten, an Arbeitskräfte, die weniger qualifiziert, aber alternativ verwendbar sind, Anpassungshilfen zu leisten. Allgemein kann man sagen, dass eine regional orientierte Anpassungs- und Strukturpolitik den ärmeren Ländern am ehesten entgegenkommt, im Gegensatz zu einer sektoralen Strukturpolitik, die in der Regel nicht so weltoffen und neutral ist, sondern angesichts der gegebenen politischen Mechanismen eher auf Strukturkonservierung hinausläuft und den ärmeren Ländern, die aufholbereit sind, mehr Chancen nimmt als sie ihnen gibt.

19. Ähnlich ist gegen eine allgemeine Forschungsförderung in reichen Ländern nichts einzuwenden. Sie bringt zwar, wenn sie übertrieben wird, Wohlfahrtsverluste, aber nur für die reichen Länder selbst. Die aufholbereiten Länder werden indirekt auf jeden Fall begünstigt. Anders verhält es sich mit der gezielten Projektförderung. Sie kommt wahrscheinlich den politischen Tendenzen zur Bewahrung der überkommenen Strukturen entgegen und hat insofern einen für die aufholenden Länder nachteiligen Protektionseffekt.

20. Zum Schluss einige Hypothesen, die allgemeine Zusammenhänge erkennbar machen:

- (a) Es gibt einen fundamentalen Gegensatz zwischen Wachstum und Gerechtigkeit, wenn der Versuch gemacht wird, mehr Gerechtigkeit über mehr Ergebnisgleichheit oder mehr Gerechtigkeit über eine Bewahrung der relativen Besitzstände zu erzielen, und zwar durch Einsatz politischer Macht. Der Grund für diesen Fundamentalkonflikt liegt darin, dass Gleichheitsgerechtigkeit ebenso

⁷ R. Adlung/C. S. Thoroe (1980).

wie Bewahrungsgerechtigkeit nur für erreichbar gehalten wird, wenn man diejenigen, die in wirtschaftlicher Hinsicht Glück und Erfolg haben, behindert oder besteuert und diejenigen, die zurückbleiben, subventioniert, also die pekuniären Leistungsanreize gegenüber dem Laissez-faire-System schwächt.

- (b) Wenn sich derartige Tendenzen in reichen Ländern durchsetzen, so mindert dies die Chancen ärmerer Länder, die sich ankoppeln wollen, aus folgenden Gründen:

Erstens: Bei geringerem Wachstum üben die reicheren Länder weniger Zugkraft auf die ärmeren aus.

Zweitens: Da Gerechtigkeit als politisches und als nationales Ziel verstanden wird, besteht die Neigung, beim Abwägen der Mittel die verzögerten Nebenwirkungen zu vernachlässigen und die Ausländer zu ignorieren. Hiervon betroffen sind am meisten die Bewohner ärmerer Länder; denn sie konkurrieren relativ stark mit denjenigen, die in den reicheren Ländern im Namen der Gerechtigkeit geschützt und unterstützt werden sollen. Hierin liegt die Rückstosswirkung des sozialpolitischen Interventionismus, soweit dieser den Bereich der direkten Transfers überschreitet.

- (c) Sozialpolitisch bedingte Verzerrungen der Preis- und Lohnrelationen haben eine Rückwirkung auf den Charakter des technischen Fortschritts. Dieser wird tendenziell zu arbeitssparend; er erleichtert Defensivinvestitionen in den unter Importkonkurrenz stehenden Industrien, verringert Export- und Aufholchancen vor allem der ärmeren Partnerländer und verleitet inländische wie ausländische Unternehmen dazu, kapitalintensivere Methoden zu wählen, als es angesichts des weltweiten Überhangs an potentiell produktiven Arbeitskräften wünschenswert erscheint.
- (d) Da die reichen Länder auf diese Weise, aber auch durch kompensatorische Investitionshilfen, mehr Kapital binden, als es sonst der Fall wäre, ist der internationale Kapitaltransfer zu den ärmeren Ländern suboptimal.
- (e) Dieser Kapitaltransfer wird weiterhin behindert
- durch das Fehlen effizienter gemeinsamer Institutionen zum Schutz gegen politische Enteignungsrisiken,
 - durch die Neigung der ärmeren Länder, im Interesse einer Verbesserung der kurzfristigen (commodity) Terms of Trade eine überbewertete Währung mit Devisenkontrollen zu haben,
 - durch die politisch bedingte Tendenz, in den Kapitalimportgebieten die Reallöhne – im Vorgriff auf künftige Entwicklungen – künstlich hoch zu fixieren,
 - durch die Präferenz mancher reichen Länder für eine unterbewertete Währung, die die inländischen Produktionsstandorte begünstigt oder es gestattet, die inländischen Tendenzen zu überhöhten Reallöhnen und klassischer Arbeitslosigkeit aussenwirtschaftlich zu neutralisieren.
- (f) Der Wissenstransfer ist suboptimal,
- weil der Kapitaltransfer suboptimal ist,

- weil entweder vom angebotenen Wissen zuwenig passt oder an passendem Wissen nicht genug angeboten wird und
 - weil es in den ärmeren Ländern offenbar leichter ist, wenige auf den Erwerb von Spitzenwissen zu präparieren als in Breitenarbeit viele zum Erwerb praktisch brauchbaren Wissens zu motivieren.
- (g) Analog gelingt es zwar einigen Metropolen und einigen kleinen (offenen) Ländern in der Dritten Welt, sich an die reichen Länder anzukoppeln, kaum aber dem grossflächigen agrarischen Hinterland, einen schnellen Anschluss an die Entwicklung in den Zentren zu finden.

Literaturverzeichnis

- R. Adlung/C. S. Thoroe*: Neue Wege in der Regionalpolitik – Vorschläge zur Umgestaltung des regionalen Fördersystems in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 68, Kiel, März 1980.
- G. Fels*: The Export Needs of Developing Countries and the Adjustment Process in Industrial Countries, in: H. Giersch (ed.), The International Division of Labor – Problems and Perspectives, Tübingen 1974, S. 176–201.
- G. Fels/E. J. Horn*: Kleine und mittlere Unternehmen im Prozess des weltwirtschaftlichen Strukturwandels, in: K. H. Oppenländer (Hrsg.), Referate und Diskussionsbeiträge einer Veranstaltung des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München 1976, S. 185–206.
- H. Giersch*: The European Community and the World Economy, in: Tijdschrift voor Economie en Management, Vol. 21, 1976, No. 2, S. 153–168.
- P. M. Goldberg/Ch. P. Kindleberger*: Toward a GATT for Investment: A Proposal for Supervision of the International Corporation, in: Law and Policy in International Business, Vol. 2, 1970, No. 2, S. 295–325.
- International Bank for Reconstruction and Development, Multilateral Investment Insurance. A Staff Report, Washington, D. C., March 1962.
- H. Jüttner*: Förderung und Schutz deutscher Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, Baden-Baden 1975.
- P. Juhl*: Zur Bewältigung politischer Investitionsrisiken in Entwicklungsländern – Das Konzept einer «Free Trade Investment Area», in: Die Weltwirtschaft, 1976, Heft 1, S. 191–201.
- P. Juhl*: Das Konzept einer Investitionsgarantiezone, in: DEG-Materialienband: Investitionen und politische Risiken in Entwicklungsländern, Köln 1978. Wiederabgedruckt als Kieler Sonderdruck Nr. 66, Kiel 1978.
- T. Scitovsky*: Two Concepts of External Economies, in: The Journal of Political Economy, Vol. 62, 1954, No. 2, S. 143–151.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Göttingen 1976.
- F. Wolter*: Adjusting to Imports from Developing Countries, in: H. Giersch (ed.), Reshaping the World Economic Order, Tübingen 1977, S. 97–130.

Zusammenfassung

Die Rolle der Reichen Länder in der wachsenden Weltwirtschaft

Abgesehen von direkten Transfers (Entwicklungshilfe) können die reichen Länder den ärmeren am besten dadurch helfen, dass sie Konjunkturschwankungen dämpfen, wertstabiles Geld anbieten, neues Wissen produzieren und den Wissenstransfer erleichtern, ihre Fähigkeit zur Kapitalbildung steigern und über eine positive Leistungsbilanz und Kapitalexporte den Ressourcentransfer fördern sowie ihre Märkte für Importe aus den Entwicklungsländern weit öffnen. Verzernte Relationen der Faktorpreise, vor allem der Löhne, führen zu Protektionismus mit einer Diskriminierung der ärmeren Länder. Hierin zeigt sich ein wahrer internationaler Klassenkonflikt. Den grössten dynamischen Vorteil aus der internationalen Arbeitsteilung ziehen die ärmeren Länder, die bereit sind, sich an reichere anzukoppeln. Eine passive Leistungsbilanz sollte der Kreditwürdigkeit nicht schaden, vorausgesetzt, die Exporte wachsen schneller als die Exportmärkte.

Résumé

Le rôle des pays riches dans l'économie mondiale croissante

Abstraction faite des transferts directs (aide de développement) les pays riches peuvent aider les pays plus pauvres le mieux en affaiblissant les fluctuations de conjoncture, en offrant une monnaie stable, en produisant des connaissances nouvelles et en facilitant le transfert des connaissances, en augmentant leur capacité de la formation du capital et en stimulant le transfert des ressources par une balance positive des services et par des exportations du capital aussi bien qu'en ouvrant fortement leurs marchés vis-à-vis des importations en provenance des pays en voie de développement. Les rapports défigurés des prix des facteurs, spécialement des salaires, conduisent au protectionnisme avec une discrimination des pays plus pauvres. Ici un vrai conflit international de classe se démontre. L'avantage le plus grand dynamique dérivé de la division internationale du travail est tiré par des pays plus pauvres qui sont prêts à s'accoupler au pays plus riches. Une balance passive ne devrait pas être au détriment de la solvabilité supposé que les exportations s'accroissent plus rapides que les marchés exportatrices.

Summary

The role of rich countries in the growing world economy

Aside from direct transfers, the rich countries can best help the poorer ones by dampening business cycles, supplying stable currencies, producing new knowledge and facilitating its transfer, increasing their savings rate, promoting capital exports and fully opening their markets to imports from LDCs. Distortion of relative factor prices, especially wages, are the greatest obstacle; they lead to discrimination against poorer countries, implying an internal class conflict within labor. LDCs prepared to link themselves to rich countries derive dynamic benefits from the international division of labor. Current account deficits do not impair creditworthiness provided exports grow faster than world markets.