

Arbeitskräfteknappheit und ausländische Arbeitskräfte

I

Sobald sich die Konjunktur dem Höhepunkt nähert und aus der Vollbeschäftigung eine *wirkliche* Vollbeschäftigung wird, entsteht in Unternehmerkreisen meist ein sehr kräftiger Ruf nach einer möglichst breiten Einschleusung ausländischer Arbeitskräfte. Solche Forderungen finden wir seit einiger Zeit in Deutschland, Österreich, der Schweiz, in England, in den nordischen Staaten, um einige der wichtigsten Beispiele zu nennen. Daß Unternehmer, die bei der Suche nach Arbeitskräften auf Schwierigkeiten stoßen, die Verpflichtung ausländischer Arbeitskräfte befürworten, ist verständlich. Die Unternehmerverbände argumentieren aber meist so, als ob der Zuzug ausländischer Arbeiter ganz selbstverständlich im Interesse der ganzen Wirtschaft und aller Bevölkerungsschichten läge und ein zögerndes Verhalten der Gewerkschaften oder anderer Stellen nur auf Kurzsichtigkeit oder Borniertheit beruhen könne. Angesichts dieser Einstellung lohnt es sich, einige grundlegende, das Thema Arbeitskräfteknappheit und Arbeitskräftezufuhr berührende Zusammenhänge zu durchleuchten.

II

Wenn ein mehr oder weniger hoher Beschäftigungsgrad erreicht und das heimische Arbeitskräftereservoir nahezu ausgeschöpft ist, so kann zweifellos nur ein breiter Zustrom neuer Arbeitskräfte das Niveau der Gesamtproduktion wesentlich (d. h. über das Ausmaß des normalen Produktivitätswachstums hinaus) steigern. Von diesem Gesichtspunkt aus könnte und müßte man in fast allen entwickelten Industriestaaten noch sehr viele Arbeitskräfte einführen, um ein möglichst großes Produktionsvolumen zu erzielen.

Aber eine maximale Steigerung der Gesamtproduktion um jeden Preis war nie und kann nie ein vernünftiges Ziel der Wirtschaftspolitik sein. Um was es normalerweise geht — sowohl vom Standpunkt der technischen Leistungsfähigkeit wie dem des Lebensstandards —, ist die Erzielung einer möglichst hohen Produktion *je Kopf* (der Bevölkerung oder der Beschäftigten).

Auch diese kann unter Umständen den „Zuzug von Arbeitskräften erfordern. Ein Gebiet kann so dünn besiedelt sein (im Verhältnis zu seinen Bodenschätzen und Entwicklungsmöglichkeiten), daß erst durch die Einwanderung zusätzlicher Arbeitskräfte die Voraussetzungen für leistungsfähige, arbeitsteilige Produktions- und Absatzmethoden geschaffen werden. In solchen Situationen — Nordamerika und Australien befanden sich längere Zeit in dieser Phase — mag eine Einwanderung wesentlich zur Steigerung nicht nur der Gesamtproduktion, sondern auch des *Je-Kopf-Produkts* beitragen. Umgekehrt gibt es relativ überbevölkerte Gebiete, wo eine *Verminderung* der Bevölkerungszahl wahrscheinlich (bei geringerem Gesamtprodukt) zu einer Erhöhung des *Je-Kopf-Produkts* führen würde. Zwischen diesen beiden Extremen liegen die Länder, deren Bevölkerungszahl sich den wirtschaftlichen Grundlagen *längerfristig gesehen* (d. h. abgesehen von konjunkturellen Schwankungen) recht gut angepaßt hat. Zu diesen Ländern zählen zweifellos die Industriestaaten Westeuropas. Obwohl alle diese Länder auch kleinere oder größere Bevölkerungszahlen wirtschaftlich erfolgreich „verdauen“ könnten, sind sie weder typische Ein- noch Auswanderungsländer.

III

Das gegenwärtige Verlangen nach ausländischen Arbeitskräften entstammt daher nicht einem grundlegenden Mißverhältnis zwischen Wirtschaftspotential und Bevölkerungs-

zahl, sondern bestimmten strukturellen und konjunkturellen Besonderheiten. Diese sind keineswegs „notwendiger“ Natur, und man kann ihnen auf verschiedene Art zu Leibe rücken. Die Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte ist nur eine von mehreren Lösungsmethoden, und in vielen Fällen eine sehr zweifelhafte.

Um das Problem in richtiger Perspektive zu sehen, müssen wir uns zunächst über den Begriff der „Arbeitskräfteknappheit“ klarwerden. „Knapp“ im Sinne der Wirtschaftstheorie sind bekanntlich alle Waren und Leistungen, die in den Wirtschaftsverkehr eintreten. Eben weil sie — im Verhältnis zu den Bedürfnissen und der Nachfrage — knapp sind, kann sich nicht jeder einfach bedienen, sondern muß einen Preis für sie bezahlen. Das gilt für Arbeitskräfte ebenso wie für Waren.

In diesem generellen Sinn sind die Arbeitskräfte immer schon knapp gewesen, ebenso wie Waren, auch wenn sie zu Dutzenden in den Auslagen liegen. Wenn jedoch Unternehmer heute von „Arbeitskräfteknappheit“ sprechen, meinen sie etwas anderes. Sie denken an den Umstand, daß sie auch bei Bezahlung des „üblichen“ Lohns nur schwer Arbeitskräfte finden können. Daraus allein wird vielfach schon ein Anspruch auf eine „Liberalisierung des Arbeitsmarkts“ erhoben.

Wodurch kommt aber diese spezielle Form der Arbeitskräfteknappheit zustande? Sie ist nicht eine Folge irgendeiner besonderen Knappheit von Arbeitskräften, sondern wird durch Besonderheiten des Unternehmerverhaltens ausgelöst, die den Ablauf des normalen Marktmechanismus auf dem Arbeitsmarkt hemmen.

Die „Knappheit“ im weiteren Sinn (Knappheit der Güter im Verhältnis zu den Wünschen der Nachfrager) wird normalerweise „optisch“ dadurch aus der Welt geschafft, daß man den Preis so lange steigen läßt, bis die sichtbar werdende (kaufkräftige) Nachfrage das Angebot nicht mehr übersteigt. Auf diese Art wird die grundlegende Knappheit überdeckt und es entsteht der Eindruck eines „ausreichenden“ Angebots. Dieser Mechanismus zur Beseitigung der sichtbaren Knappheit funktioniert am Arbeitsmarkt nur sehr unvollkommen. Wenn die Konjunktur steigt und die Unternehmer mehr Arbeitskräfte brauchen, erhöhen sie die Löhne nur zögernd und meist erst unter dem Druck der Gewerkschaften. Wenn ein Unternehmer seinen Arbeitskräftebedarf nicht befriedigen kann, so steigert er selten die Löhne bis zu jener Höhe, die ein zusätzliches Angebot (Arbeiter von anderen Firmen, Frauen usw.) hervorrufen würde. Solche Lohnsteigerungen und Abwerbungen gelten in Unternehmerkreisen als unsolidarisch. Überdies hat jeder Unternehmer selbst das Verlangen, das Lohnniveau möglichst lange unberührt zu lassen.

So hinken die Löhne hinter der steigenden Unternehmernachfrage nach Arbeitskräften nach, und der normale Ausgleichsmechanismus versagt. Die generelle Knappheit, an die sich bei „marktkonformen“ Löhnen die Nachfrage der Unternehmer anpassen würde, wird zur sichtbaren Knappheit, und der Ruf nach ausländischen Arbeitskräften erhält den Anschein unwiderlegbarer Logik. Mit der gleichen Logik könnten sich die Konsumenten jeder Verteuerung einer Ware mit der Forderung nach Aufhebung des Zolls und möglicher Begünstigung von Dumpingimporten widersetzen.

IV

Häufig hat der Hinweis auf die Knappheit der Arbeitskräfte jedoch eine konkretere Bedeutung als die im vorigen Abschnitt behandelte Schwierigkeit, zu den *herrschenden Löhnen* die gewünschte Zahl von Arbeitskräften zu finden. In vielen Fällen denkt man an eine Knappheit von Arbeitskräften im Verhältnis zu den in den letzten Jahren geschaffenen Produktionskapazitäten. Dieses Problem kann durch eine Lohnerhöhung kurzfristig kaum bekämpft werden, es sei denn, daß die höheren Löhne bisher Unbeschäftigte (Frauen, Rentner) auf den Arbeitsmarkt locken. Eine Zuwanderung von Ar-

beitskräften kann hier sofort Erleichterung verschaffen. Das Problem der Arbeitskräfteknappheit wird aber, wie gleich gezeigt werden wird, auf solche Art nur vorübergehend gelöst und würde sich, wenn seine strukturellen Ursachen bestehen bleiben, in Kürze auf dem höheren Beschäftigungsniveau neuerlich einstellen.

Alljährlich wird das erzeugte Sozialprodukt teils konsumiert, teils investiert. Die beschränkten Einkommen der Lohn- und Gehaltsempfänger werden fast zur Gänze dem Konsum zugeführt; die Hauptquelle für die Investitionen sind die Profite. Ein Teil der Investitionen dient dem Ersatz der verschlissenen Kapitalgüter, der Rest — die Nettoinvestitionen — der Vergrößerung des Kapitalstocks. Das zusätzliche Kapital dient teils der *Kapitalerweiterung* (Schaffung neuer Fabriken, Aufstellung zusätzlicher Maschinen), teils der Verstärkung der *Kapitalintensität* (Verwendung von mehr Kapital je Arbeiter).

Wenn nun auf breiter Front Produktionskapazitäten nur ungenügend mit Arbeitskräften besetzt werden können, so kann dies zwei verschiedene Ursachen haben. Erstens einmal kann ganz allgemein das Investitionsvolumen im Verhältnis zum Arbeitskräfteangebot zu rasch wachsen, einfach weil die Profite sehr hoch sind und zur Investition drängen. Zweitens kann sich auch bei angemessenem Gesamtinvestitionsvolumen ein Mißverhältnis zwischen Produktionskapazitäten und Arbeitskräftepotential ergeben, wenn die Investitionsstruktur zu stark zur erweiternden statt zur rationalisierenden Kapitalbildung hinneigt. Beide Ursachen dürften in der Hochkonjunktur wirksam sein. Sie können durch die Zufuhr von Arbeitskräften zwar vorübergehend gemildert, aber nicht dauernd beseitigt werden. Denn die Beschäftigung der zusätzlichen Arbeitskräfte führt zu einer proportionalen Erhöhung der Profitmasse, so daß nach kurzer Zeit die Investitionen auf höherer Ebene neuerlich dem Arbeitskräftepotential davonrennen. Die Erfahrungen in der Schweiz in den Jahren seit 1945 weisen deutlich in diese Richtung. Ebenso trägt eine Vermehrung der Arbeiterzahl nichts dazu bei, die Investitionsstruktur in richtige Proportionen zu lenken. Sie wird vielmehr den erwünschten Zwang zu einer solchen Umstellung vermindern.

Der Versuch, durch ausländische Arbeitskräfte ein generelles Auseinanderklaffen zwischen Produktionskapazitäten und Beschäftigtenreservoir zu beseitigen, kommt daher der Arbeit an einem Danaidenfaß gleich. Statt an Symptomen herumzudoktern, muß man den Ursachen für die ungleichgewichtige Entwicklung an die Wurzel gehen. Das Vorpellen der Investitionen kann durch eine Einkommensverschiebung von den Profiten zu den Löhnen und Gehältern gezügelt werden. Wenn die überhöhten Profite beschnitten sind, werden die (wegen Mangels an Arbeitskräften) ungenützten Überkapazitäten verschwinden. Statt mühsam zusätzliche Arbeitskräfte und Konsumenten für diese Produktionsplätze zu suchen, könnten die Löhne der vorhandenen Arbeitskräfte gesteigert werden und Investitionen, Beschäftigtenzahl und Konsum könnten besser in Einklang gebracht werden.

Eine Lohnerhöhung würde auch zur Beseitigung der zweiten Ursache der Arbeitskräfteknappheit — der unzulänglichen Investitionsstruktur — beitragen. Denn höhere Löhne drängen den Unternehmer zu kapitalintensiven Investitionen, während bei niedrigen Löhnen arbeitsintensive Prozesse profitabler erscheinen und zu *Kapitalerweiterungen* führen. Die Anpassung der Investitionsstruktur an die Gegebenheiten des Arbeitsmarkts kann auch durch Einführung einer Investitionslenkung gefördert werden. Der einzelne Unternehmer, der seine Investitionen plant, hat natürlich keine Ahnung, wie viele zusätzliche Arbeitsplätze *insgesamt* geschaffen werden und mit wie vielen zusätzlichen Arbeitskräften er rechnen kann. So entstehen notwendigerweise Disproportionalitäten, die man dann durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte verkitten will, ohne den Ursachen auf den Grund zu gehen, die in der Anarchie der Marktwirtschaft zu finden sind.

V

Unsere bisherige Diskussion hat gezeigt, daß die Forderung nach Zulassung eines breiten Stroms ausländischer Arbeitskräfte in der Hochkonjunktur zwar im Interesse der Unternehmer liegen kann, daß aber für die Arbeitnehmer und gesamtwirtschaftlich gesehen diese Politik weder vorteilhaft ist noch eine dauernde Lösung des Problems der Arbeitskräfteknappheit bringt. Es gibt allerdings eine Situation, in der eine beschränkte und selektive Zulassung ausländischer Arbeitskräfte auch gesamtwirtschaftlich gesehen von Vorteil ist und sowohl zu einer Erhöhung der Gesamtproduktion wie auch der Je-Kopf-Produktion führt. Das ist dann der Fall, wenn ein Engpaß die Produktion in anderen Bereichen behindert und dieser Engpaß infolge der beschränkten Mobilität der heimischen Arbeitskräfte durch inländische Beschäftigungsverschiebungen nicht kurzfristig beseitigt werden kann. Wenn zum Beispiel in verschiedenen Industriezweigen Maschinen und Arbeitskräfte bereitstehen, die Produktion aufzunehmen, ein Mangel an Bauarbeitern aber die Fertigstellungen von Fabrikhallen verhindert, dann kann die Beschäftigung einer verhältnismäßig geringen Zahl ausländischer Bauarbeiter eine bedeutende allseitige Steigerung der Produktion und der Produktivität nach sich ziehen.

Unter solchen Bedingungen werden gegen eine kontrollierte Einschleusung ausländischer Arbeitskräfte kaum Bedenken bestehen. Aber auch in diesem Fall sollte das nur ein vorübergehendes Behelfsmittel sein. Auf längere Sicht sollten Voraussetzungen geschaffen werden, daß genügend inländische Arbeitskräfte den Engpaßberuf aufnehmen. Zwei Umstände mögen dem entgegenstehen.

Erstens können die Löhne in diesem Beruf zu niedrig sein. Dann muß die Lohnstruktur der Engpaßsituation angepaßt werden. Wenn das nicht geschieht, dann spielen die ausländischen Arbeitskräfte in dieser Branche eindeutig die Rolle von Lohn-drückern. Zweitens — und dieser Punkt steht mit dem ersten oft in engem Zusammenhang — mag der Beruf aus Prestige Gründen gemieden werden. In diesem Fall mag es naheliegend erscheinen, den Beruf in wachsendem Maß mit Ausländern zu besetzen, denen solche Prestigevorstellungen fremd sind oder die sie sich nicht leisten können. Eine solche Politik birgt aber gewisse Gefahren in sich. Wenn ein wenig beliebter Beruf immer mehr zum Ausländerberuf abgestempelt wird, kann er einen weiteren Prestige-verlust erleiden („Negerberufe“ in Amerika!) und zu einer noch rascheren Abwanderung der heimischen Arbeitskräfte führen. Dadurch kann sich eine besondere Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften ergeben. Darüber hinaus erzeugt die Konzentration zugewanderter Arbeitskräfte in Beschäftigungen, die als „minderwertig“ angesehen werden, Gruppenhaß und soziale Spannungen. Beispiele hierfür ließen sich aus der Sozialgeschichte verschiedener Länder anführen. Auch in diesem Falle wird man daher auf längere Sicht zu anderen Lösungen als die der Ausländerbeschäftigung greifen müssen: zu Lohnerhöhungen, Schaffung neuer Prestigevorstellungen, Umwandlung des Berufsbilds und Mechanisierung.

VI

Fassen wir zusammen: Die Erscheinung der Arbeitskräfteknappheit ist in den entwickelten Industriestaaten nicht Ausdruck einer zu geringen Bevölkerungszahl, sondern gewisser Disproportionalitäten am Arbeitsmarkt, in der Einkommensverteilung und der Investitionsstruktur. Durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte werden diese Disproportionalitäten nicht beseitigt, sondern nur vorübergehend verdeckt. Solange die Ursachen nicht an der Wurzel angepackt werden, wird sich bei jeder Hochkonjunktur erneut die Arbeitskräfteknappheit einstellen. Eine gewisse gesamtwirtschaftliche Berechtigung für die Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte ergibt sich, wenn wichtige Engpässe beseitigt werden müssen. Aber auch in diesem Fall sollten derartige Maßnahmen nur als vorübergehende Überbrückungsmaßnahmen eingesetzt werden.

ARBEITSKRÄFTEKNAPPHEIT UND AUSLÄNDISCHE ARBEITSKRÄFTE

Unsere Ausführungen beschränkten sich auf die wirtschaftliche Seite des Zuwanderungsproblems (gesehen aus der Perspektive des Einwanderungslandes). Es ist durchaus möglich, die Beschäftigung ausländischer Arbeiter als Hilfeleistung gegenüber überbevölkerten Auswanderungsländern zu betrachten. Unter diesem Gesichtswinkel wird man eventuell die Arbeitskräftewanderung anders beurteilen.