

am 25.9.2000

Peter Nunnenkamp (Institut für Weltwirtschaft)

- AU 14/22 -

Einführung zum Bereich Gütermärkte

- 1) Der inflationäre Gebrauch des Begriffs „Globalisierung“ in den letzten Jahren suggeriert, dass etwas Spektakuläres, grundsätzlich Neues die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung prägt. Im Bereich des internationalen Güterhandels ist das nicht der Fall. Zwar ist der internationale Handel im Verhältnis zum Weltsozialprodukt deutlich gestiegen. Dieser Prozess hat sich aber über Jahrzehnte hinweg relativ stetig vollzogen (Schaubild 1).
- 2) In der Globalisierungsdebatte spielt insbesondere die Einbindung der Entwicklungs- und Schwellenländer in den Welthandel eine wichtige Rolle. So ist der Anteil aller Länder außerhalb der OECD (einschl. Korea, Mexiko, Tschechische Republik und Ungarn) an den Importen verarbeiteter Güter durch die gesamte OECD von 13 vH im Jahr 1980 auf 25 vH im Jahr 1998 gestiegen (Tabelle 1). Dieser Anteilsgewinn ist in erster Linie auf das starke Wachstum der Exporte verarbeiteter Güter aus den asiatischen Entwicklungs- und Schwellenländern zurückzuführen. Auf diese entfielen 1998 fast vier Fünftel der Exporte verarbeiteter Güter aus allen Entwicklungs- und Schwellenländern (Schaubild 2).

- 3) Im Bereich arbeitsintensiver Güter werden die Importe der OECD häufig durch die Nicht-OECD-Länder dominiert (Beispiel: Bekleidung). Aber auch bei kapital- und technologieintensiven Gütern haben die Nicht-OECD-Länder teilweise starke Marktanteilsgewinne zu verzeichnen. So wurde 1998 schon ein Zehntel der OECD-Importe von Straßenfahrzeugen und Autoteilen (SITC 78) aus Standorten außerhalb der OECD bezogen (Tabelle 1). Die Bedeutung der Kfz-Exporte der Nicht-OECD-Länder in die OECD lässt sich auch daraus ersehen, dass sich diese Exporte 1998 bereits auf 40 vH ihrer Bekleidungsexporte in die OECD beliefen (zum Vergleich: etwa 10 vH in 1980). Standorte außerhalb der fortgeschrittenen OECD-Länder werden also selbst in den traditionellen Domänen der Industrieländer zu relevanten Wettbewerbern.

- 4) Über die Frage, in welchem Maße das Vordringen von Entwicklungs- und Schwellenländern auf den Weltmärkten für Arbeitsmarktprobleme in Industrieländern verantwortlich ist, wird heftig gestritten. Viele Ökonomen halten diesen Faktor für vergleichsweise unbedeutend, wenn es darum geht, die verschlechterten Einkommens- und Beschäftigungschancen von wenig qualifizierten Arbeitskräften in Industrieländern zu erklären, und führen die Arbeitsmarktprobleme in erster Linie auf den technologischen Fortschritt zurück. Abgesehen davon, dass die beiden Phänomene *Wettbewerbsdruck* und *technologischer Fortschritt* nicht klar voneinander zu trennen sind, basiert diese Auffassung auf dem Argument, dass nur ein kleiner Teil der Güter und Dienstleistungen von Industrieländern international gehandelt wird. Aus dieser – richtigen – Beobachtung wird der – falsche – Schluss gezogen, dass der internationale Handel keinen

großen Einfluss auf den Arbeitsmarkt haben kann. Insbesondere die Löhne im Dienstleistungssektor sind nach dieser Auffassung nicht handelsabhängig. Wenn aber z.B. der entlassene Stahlwerker oder Textilarbeiter eine Beschäftigung im Dienstleistungssektor sucht, steigt dort das Angebot an wenig qualifizierten Arbeitskräften mit der Folge sinkender (relativer) Löhne. Somit ist auch der heimische Dienstleistungssektor letztlich vom internationalen Handel betroffen, selbst wenn die tatsächlichen Handelsströme quantitativ unbedeutend erscheinen mögen.

- 5) Wer leugnet, dass der internationale Handel für Anpassungsdruck auf einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes sorgt, hat zudem das Problem, dass er damit zugleich die – unter Ökonomen kaum umstrittenen – wohlfahrtserhöhenden Effekte der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung negiert. Denn die aus dem Handel zu ziehenden gesamtwirtschaftlichen Gewinne hängen nach allgemeiner Auffassung entscheidend davon ab, ob durch den internationalen Wettbewerbsdruck im nationalen Bereich strukturelle Wandlungsprozesse zustande kommen. Ohne Strukturwandel – also Anpassungsdruck – kann es keine Wohlfahrtsgewinne geben.
- 6) Die Frage des Strukturwandels ist in der bisherigen Debatte über den Zusammenhang zwischen Güterhandel und Arbeitsmarktlage zu kurz gekommen. Nicht der Wettbewerbsdruck *per se*, sondern die strukturelle Anpassung an diesen Druck kann erklären, warum die Lohn- und Beschäftigungsentwicklungen zwischen den wichtigsten Industrieländern stark divergieren (vgl. Schaubild 3 zu den Arbeitslosenquoten):

- In Studien des Instituts für Weltwirtschaft ist aufgezeigt worden, dass der Handel mit Entwicklungs- und Schwellenländern in den wichtigsten Industrieländern einen vergleichbar starken Wettbewerbsdruck verursacht hat (insbesondere findet sich kein Beleg für die populäre These, dass Japan von diesem Druck weniger betroffen gewesen ist).
 - Ferner wurde festgestellt, dass die Industrieländer in unterschiedlicher Weise auf handelsbedingte Anpassungszwänge reagiert haben. Indizien für eine Umstrukturierung von Außenhandel und Beschäftigung zeigten sich vor allem für Japan. Die Vereinigten Staaten erkaufte ihr so genanntes Beschäftigungswunder mit einer zunehmenden Lohnspreizung und sinkenden Reallöhnen für wenig qualifizierte Arbeitskräfte. In Kontinentaleuropa kam es angesichts struktureller Rigiditäten und inflexibler Arbeitsmärkte zu hoher Arbeitslosigkeit.
- 7) Es geht also darum, den Strukturwandel zu erleichtern, um negative Effekte aus der Globalisierung von Gütermärkten auf die Arbeitsmärkte der Industrieländer zu vermeiden. Wesentliche Voraussetzungen für einen erfolgreichen Strukturwandel sind Investitionen in Sach- und Humankapital. Die wirtschaftspolitischen Implikationen dieser Diagnose erstrecken sich von der Steuerpolitik und den Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung bis zur Bildungspolitik.
- 8) Ein zusätzlicher Bedarf an Strukturwandel kann daraus resultieren, dass die Entwicklungs- und Schwellenländer in den neunziger Jahren

ihre Standortattraktivität für ausländische Direktinvestitionen deutlich verbessert haben (Schaubild 4). Ihr Anteil am weltweiten Zustrom ausländischer Direktinvestitionen belief sich 1995–1998 nach UNCTAD-Angaben auf durchschnittlich 32 vH. Wie im internationalen Handel war es insbesondere Asien, das sich über internationale Investitionsverflechtungen in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung integrierte (Schaubild 5). Aber auch in Lateinamerika stiegen die ausländischen Direktinvestitionen – gemessen am dortigen Sozialprodukt – in jüngster Vergangenheit drastisch an.

- 9) Es ist ein verbreiteter Fehlschluss, wenn aus der hohen Konzentration der Direktinvestitionen auf wenige große und relativ fortgeschrittene Entwicklungsländer immer wieder gefolgert wird, dass die meisten Entwicklungsländer keine realistischen Chancen haben, Direktinvestitionen zu attrahieren. Sobald der Zustrom von Direktinvestitionen auf das Sozialprodukt der Empfängerländer bezogen wird, zeigt sich, dass auch kleine und weniger fortgeschrittene Entwicklungsländer am Boom ausländischer Direktinvestitionen partizipieren (teilweise sogar stärker als die – absolut gesehen – bedeutendsten Empfängerländer). Die Wachstumswirkungen der Direktinvestitionen in den Empfängerländern sind allerdings nicht uniform, sondern scheinen sowohl von der Art und Motivation der Direktinvestitionen als auch von den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den Empfängerländern abzuhängen.
- 10) Ebenso wenig sind durchgängig negative Rückwirkungen von Direktinvestitionen im Ausland auf Exporte, Produktion und

Beschäftigung in den investierenden Industrieländern zu erwarten. Nach Studien des Instituts für Weltwirtschaft haben die deutschen Direktinvestitionen im Ausland in der Vergangenheit keine negativen Beschäftigungswirkungen in Deutschland gezeitigt. Dieser Befund basiert auf mehreren Beobachtungen: Bei den Investitionsentscheidungen der deutschen Unternehmen dominierte das Absatzmotiv über Kostenmotive; die im Ausland gehaltenen Direktinvestitionsbestände und die Exporte deutscher Unternehmen waren durchweg positiv korreliert; und die Branchen, die sich besonders stark mit Direktinvestitionen im Ausland engagierten, konnten ihre Inlandsbeschäftigung weitgehend konstant halten oder sogar ausbauen.

- 11) Es ist eine offene Frage, ob und wie stark sich dieses Bild in Zukunft wandeln wird. Die UNCTAD argumentiert, dass kostenorientierte Motive ausländischer Direktinvestitionen im Zuge der Globalisierung an Bedeutung gewinnen und absatzorientierte Motive an Bedeutung verlieren. An überzeugender Evidenz für diese These mangelt es derzeit noch. In einer Untersuchung der internationalen Investitionsverflechtungen und Produktionsverlagerungen in der Automobilindustrie finden sich jedoch Indizien dafür, dass die Herstellung von Kraftfahrzeugen und Autoteilen an verschiedenen Standorten außerhalb der Triade Japans, Westeuropas und der Vereinigten Staaten in Zukunft unter international wettbewerbsfähigen Bedingungen erfolgen wird. Es zeichnet sich ab, dass die multinationalen Automobilunternehmen ihre Investitionsstrategien daran anpassen und neue Standorte unter Ausnutzung der jeweiligen Standortvorteile in die Wertschöpfungskette der Automobilproduktion

integrieren (internationales Outsourcing). Eine Substitution von Inlands- durch Auslandsproduktion, die bisher die Ausnahme blieb und überwiegend von Komplementaritäten dominiert wurde, wird dann wahrscheinlicher.

Tabelle 1

Anteil der Nicht-OECD-Länder^a an den Importen aller OECD-Länder (vH)

	1980	1998
alle Güter	34,9	28,6
verarbeitete Güter	12,8	24,9
Bekleidung (SITC 84)	49,0	66,7
Straßenfahrzeuge (SITC 78)	1,9	9,9
^a Einschließlich Korea, Mexiko, Tschechische Republik und Ungarn.		

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities.