

Einige Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung

E. Stopper

(Skizze für ein Referat vor den Leitern der kantonalen Arbeitsämter)

Bei der Behandlung von Arbeitsmarktproblemen drängen sich sofort Fragen auf, wie:

- a) Wird das industrielle Kontinentaleuropa permanent unter dem Mangel an Arbeitskräften leiden?
- b) Wie wird sich die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Schweiz entwickeln?
- c) Wird das künftige schweizerische Lohnniveau weiterhin eine starke Anziehungskraft auf Gastarbeiter ausüben?

Der grosse Wiederaufbau und Nachholbedarf der Nachkriegszeit hat die Wirtschaftstätigkeit in Kontinentaleuropa stark angeregt. Der sich überstürzende technische Fortschritt hat die Impulse über die Nachhol- und Wiederaufbauperiode hinaus aufrechterhalten. Der neue sich stetig verbessernde Produktionsapparat wurde ergiebiger und vergrössert Kapitalbildung und Arbeitseinkommen. Die kapital- und arbeitsintensivere Produktion wurde vom Standort der Rohmaterialien unabhängiger und eroberte neue Gegenden dem Wohlstand. Das wachsende Volkseinkommen konsolidierte laufend die industrielle Expansion und gab ihr neue Impulse. Insbesondere liess die zunehmende Kaufkraft der Massen die Betriebe wachsen, gestattete immer grössere Produktionsserien, machte den Kapitaleinsatz rationeller und wurde selbst wieder zur Ursache von Produktivitätsfortschritten. Dieser Expansionsprozess war begleitet von einer Steigerung der Nachfrage nach Arbeit und Kapital.



- 2 -

Vorerst war in Kontinentaleuropa Kapital knapper als Arbeit. Auch der Kapitalschaffung durch Kreditausweitung waren durch die knappen Devisenreserven enge Grenzen gesetzt. Mit der Zeit wurde auch das Kapitalangebot reichlicher und die Expansionsgrenze verschob sich nunmehr zum knapperen Arbeiterangebot. Damit konnte die Arbeit sich einen grösseren Anteil am Volkseinkommen verschaffen, d.h. allmählich rascher wachsen als die Produktivität.

Die Entwicklung erhielt einen besonderen Elan und gewann an Breite durch den Abbau der Handelsschranken und insbesondere die Integrationsbewegung. Es wird vielfach angenommen, dass wir uns ⁱⁿ einer permanenten Entwicklung nach oben befinden.

Ein solcher Optimismus erscheint voreilig, wenn wir unseren Blick über Kontinentaleuropa hinaus heben. Nach dem Kriege war die amerikanische Wirtschaft stärker denn je. Die Nachfrage Europas nach amerikanischen Gütern war einzig durch seine Dollardisponibilitäten beschränkt. Die von den USA nach Europa gepumpten Dollars flossen zur Bezahlung amerikanischer Güter nach den USA zurück oder wurden dort als Währungsreserven angelegt. Dicke Bücher wurden geschrieben, um zu beweisen, warum die Dollarknappheit eine permanente Erscheinung sei.

Die amerikanische Zahlungsbilanz wurde scheinbar von der Kostenentwicklung in der übrigen Welt unabhängig. Die einzigartige Stärke der amerikanischen Wirtschaft wurde vor allem durch die Grösse des amerikanischen Wirtschaftsraumes erklärt und verstärkte das Streben nach Schaffung eines europäischen wirtschaftlichen Grossraumes.

- 3 -

Die raschen Produktivitätsfortschritte in Europa beraubten allmählich die amerikanische Wirtschaft ihrer überlegenen Stellung. Im industriellen Sektor nahm die amerikanische Konkurrenzfähigkeit ab, die USA-Kosten wurden hoch, der Dollar schien überwertet und nicht mehr knapp. Die Investitionen schrumpften. Amerikanisches Kapital wanderte nach dem aussichtsreicheren Europa aus. Der bremsende Einfluss der Gefahr eines Zahlungsbilanzdefizites verschob sich von Kontinentaleuropa nach den USA. Die amerikanische Investitionsschrumpfung liess in einzelnen Branchen Ueberkapazitäten in Erscheinung treten. Eine Krise trat nicht ein, wohl aber eine Stagnation bei relativ hohen Umsätzen, denn der eigentliche Konsum wurde nicht kleiner. Das geringe Investitionsvolumen machte es schwierig, die Millionen jährlich neu ins erwerbsfähige Alter tretenden Menschen im Produktionsprozess zu plazieren. Die Wiederankurbelung der Investitionen wird stark erschwert durch die hohen Produktionskosten und ungünstigen Zahlungsbilanzverhältnisse.

In den USA war vorher der technische Fortschritt noch bedeutender als in Europa, die Kapitalbildung noch reichlicher, der wirtschaftliche Grossraum stärker verwirklicht, und trotzdem kam es zur Stagnation und Arbeitslosigkeit. Nachdem es gerade solche Aufschwungfaktoren sind, die die gegenwärtige Entwicklung in Kontinentaleuropa beherrschen, muss angenommen werden, dass auch in Europa nicht mit ununterbrochenem Aufstieg gerechnet werden kann.

Insbesondere zeigt das amerikanische Beispiel, dass die internationale Konkurrenzfähigkeit eines Landes für die Vollbeschäftigung

- 4 -

bedeutungsvoll ist. Erscheint sie geschwächt, so stagnieren die Investitionen; es entstehen Zahlungsbilanzprobleme, die einer auf Expansion hinzielenden Wirtschaftspolitik Fesseln anlegen.

Wie schwer Zahlungsbilanzprobleme auf einer Wirtschaft lasten können, lässt der Fall Grossbritannien erkennen. Der englische Aufschwung war viel weniger nachhaltig als der kontinentaleuropäische. Dies dürfte nicht nur damit zusammenhängen, dass das englische Hauptabsatzgebiet in den Entwicklungsländern und in den USA lag, sondern vor allem auch damit, dass die englischen Devisenreserven viel zu klein sind, um eine nachhaltige Kredit- und Investitionsexpansion zu gestatten. Zu rasch führte der Aufschwung zu einer Passivierung der Zahlungsbilanz und diese zum Bremsen.

Die Entwicklung in USA und Grossbritannien zeigt, dass der technische Fortschritt, die Grösse des Wirtschaftsraumes, die steigende Produktivität und die wachsenden Einkommen noch nicht die permanente Vollbeschäftigung garantieren. Doch scheinen diese Faktoren zum mindesten zu bewirken, dass die Rückschläge nicht zur eigentlichen Krise führen, was die spätere Fortsetzung des Aufstieges erleichtert.

Im allgemeinen wird m.E. zu Recht angenommen, dass in Kontinentaleuropa die Aufstiegskräfte sich noch nicht erschöpft haben. Es besteht noch ein zu grosser Nachholbedarf auf den verschiedensten Gebieten und die Integrationsvorteile sind noch bei weitem nicht ausgeschöpft.

Insbesondere dürfte der Integrationsprozess der EWG trotz gegenwärtiger Verflachungserscheinungen die Investitionen auch weiterhin stimulieren. Sollte sich der Aufschwung aber als Folge der Politik

- 5 -

der verschlossenen Türe zunehmend stärker auf die EWG konzentrieren, so mag er zwar in diesem Gebiete während einiger Zeit an Höhe gewinnen, doch wird er zeitlich früher zum Stillstand kommen.

Die Verknüpfung zwischen den EWG-Mitgliedern wird auf Kosten der Aussenbeziehungen immer enger, das innere Wachstum beschleunigt sich.

Der EWG-Raum wird während einer gewissen Zeit zunehmend von der Kostenentwicklung in der übrigen Welt unabhängiger. Dies ist besonders bedeutsam, da die EWG-Länder immer deutlicher in eine Phase treten, wo bei allen Mitgliedern die Entwicklung an die Grenzen des Arbeitsmarktes stösst, was Lohnhaussen über die Produktivitätsfortschritte hinaus begünstigt.

Dies kann u.U. so weit gehen, bis externe Zahlungsbilanzprobleme auftreten und von aussen her den Aufschwung zum Stillstand kommt.

Die integrationsbedingten Produktivitätsfortschritte werden aber diese Gefahr hinausschieben. Allerdings wird die neue Ziehung der Zollgrenzen zu einer anderen Arbeitsteilung mit der übrigen Welt führen, die nicht in allen Fällen rationell ist. Die in der Integration liegenden Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung lassen sich daher nicht voll ausschöpfen.

Wenn diese Deduktionen zutreffend sind, wird der Aufschwung in der EWG noch während einiger Jahre weitergehen. Er wird verbunden sein mit einer zunehmenden Verknappung der Arbeitskräfte und weiterhin markant steigenden Löhnen.

In der EFTA ist eine massive, nach innen gerichtete Expansion weniger zu befürchten, da die Integrationsintensität weit geringer und

- 6 -

der gegenseitige Verkehr kleiner ist. Zudem lastet auf der EFTA das Bleigewicht der britischen Zahlungsbilanzbremse, das den wichtigsten EFTA-Markt in seiner vollen Entfaltung hindert.

Für unsere Arbeitsmarktpolitik müssen wir daraus u.a. den Schluss ziehen, dass die Löhne sowohl in den Hauptrekrutierungs- als auch den Hauptkonkurrenzgebieten für unsere Gastarbeiter stärker steigen könnten als bei uns.

Der Fall Schweiz

Der allgemeine europäische Aufschwung kam auch der Schweiz zugute. Die Auslandbestellungen gingen reichlich ein und stimulierten die Expansion. Kapital war für die schweizerische Wirtschaft leichter und billiger erhältlich als für die europäische Konkurrenz. Dagegen waren weniger eigene Arbeitsreserven vorhanden. Dank der besonderen schweizerischen Verhältnisse war es aber unserem Lande möglich, viel stärker auf die Arbeitsreserven in den weniger industrialisierten Gebieten Europas zu greifen. Zudem konnten wir die fremden Arbeitskräfte dort einsetzen, wo sie am dringlichsten benötigt wurden, d.h. der Faktor Arbeit war sehr mobil.

Die Expansion war daher von einer geringeren Lohnhausse begleitet. Dies verstärkte noch unsere Konkurrenzstellung und Expansion.

Schon seit einiger Zeit, also noch vor dem Belegschaftsstop, machten sich Grenzen für die Elastizität des Faktors Arbeit bemerkbar und beschleunigten die Lohnhausse. Sie lagen in wachsenden Rekrutierungsschwierigkeiten in den für uns günstigsten Gebieten. Die Qualität der zusätzlichen fremden Arbeitskräfte nahm ab und die Kosten und Umtriebe

- 7 -

für ihre Einschaltung in den Arbeitsprozess zu. Kurz, ihre Produktivität zeigte sinkende Tendenz. Dies führte notwendigerweise zu einem verstärkten Wettbewerb um die eingewöhnten und qualitativ besseren Arbeitskräfte und wirkte lohnsteigernd.

Der schweizerische Expansionsprozess präsentiert sich wie eine Vorwegnahme der Eingliederung der Schweiz in die europäische Integration, wobei aber dieser Integration die sichere Basis fehlt.

Ein wichtiges Element für die Produktivitätssteigerung im integrierten Grossraum ist die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Die Arbeit soll von den Ueberflussgebieten, wo sie billig und nicht voll verwendbar ist, abwandern in die Gebiete, wo sie knapp ist. Die Abwanderung hilft den Ueberschussgebieten, die Kapitalbildung zu beschleunigen -- es sind weniger unproduktive Menschen zu ernähren und die Ausgewanderten senden ihre Ersparnisse heim. In den Mangelgebieten bewirkt die Zuwanderung die bessere Ausnutzung rationeller Produktionsmöglichkeiten. Die Expansion stösst weniger rasch an ihre Begrenzung durch die Lohn- bzw. Kostenhaussse. Die schweizerische Fremdarbeiterpolitik war erfolgreicher als diejenige der EWG-Mitglieder und hat die künftige europäische Entwicklung auf Jahre hinaus antizipiert.

Auch beim Kapital ermöglicht die Mobilität, dass es dorthin fliesst, wo es bei angemessener Sicherheit den grössten Ertrag erzielt.

Die Anlagen in der Schweiz schienen eine Sicherheitsprämie in sich zu schliessen, das Kapital floss daher der Schweiz reichlicher und billiger zu als andern Ländern. Die Mobilität des Kapitals verschaffte uns also ebenfalls besondere Kostenvorteile.

- 8 -

All diese Kostenvorteile ermöglichten unserem Export, die Zollmauern des Auslandes leichter zu überspringen und damit grössere Produktionsserien und Umsätze zu erzielen. Sie gestatteten uns, am sich weitenden EWG-Markt teilzunehmen, fast wie wenn wir ihm angehörten.

Diese durch besondere Vorteile erzielte de facto Eingliederung in den Integrationsprozess ist gefährdet, wenn es nicht gelingt, die Diskriminierung zu beseitigen. Die zu kompensierenden Zollnachteile werden grösser und unsere Kostenvorteile kleiner. Wir müssen sogar damit rechnen, dass unsere Kostenvorteile verschwinden, bevor das volle Ausmass der Diskriminierung erreicht ist.

Unsere Wirtschaft könnte einem mehrfachen Druck ausgesetzt sein; von Seiten des sinkenden Exporterlöses -- weil wir die wachsenden Zolldifferenzen selber tragen müssen -- und von Seiten der Abwanderung der fremden Arbeitskräfte, die im Ausland anziehendere Löhne erhalten. Hätte sich unsere Wirtschaft auf landeseigene Arbeitskräfte beschränkt, so könnte der Mindererlös im Export durch eine langsamere Lohnentwicklung kompensiert werden, ohne dass das Wirtschaftsvolumen unbedingt gefährdet wäre. Nun sind wir aber von Fremdarbeitern abhängig und die langsamere schweizerische Lohnentwicklung kann im Hinblick auf die Lohnhausse innerhalb der EWG das Angebot fremder Arbeitskräfte so stark verkleinern, dass der sinkende Exporterlös nur bei gleichzeitigem Schrumpfen des Wirtschaftsvolumens durch bescheidenere Lohnentwicklung aufzufangen ist.

Unsere künftige Arbeitsmarktpolitik

Vorderhand scheinen die Kostenvorteile noch den Ausgleich der Diskriminierung zu gestatten. Die Exporte steigen weiter an, desgleichen bleiben die Investitionen auf hohem Niveau. Wir haben den kritischen Punkt noch nicht erreicht. Unsere Politik ist darauf ausgerichtet,

- a) die Lohnhausse zu verlangsamen, damit die Kostenangleichung möglichst erst im Zeitpunkt der vollen Diskriminierung erreicht wird;
- b) die Fremdarbeiterzahl nicht noch weiter zu steigern, damit einerseits die Sekundärinvestitionen nicht noch mehr wachsen und andererseits die Abhängigkeit von fremden Arbeitsmärkten nicht noch grösser wird.

Die Plafonierung der Fremdarbeiterzahl kann, solange der Boom noch anhält, die Lohnhausse beschleunigen. Es wird daher versucht, die Expansionskräfte der Wirtschaft durch ein ganzes Bouquet von Massnahmen zu beschränken. Eine solche Massnahme ist auch der Belegschaftsstop.

Es stellt sich in erster Linie die Frage, ob sich der Belegschaftsstop aufrechterhalten lässt. Würden wir auf ihm beharren, so wäre mit folgenden Tendenzen zu rechnen:

- a) Die expansiven Betriebe werden versuchen, noch vermehrt Arbeit durch Kapital zu ersetzen; dies wird zu weiteren Investitionen führen.
- b) Soweit ihre Fremdarbeiterzahl gering ist, werden sie auf diese verzichten und sich auf Schweizerarbeiter konzentrieren. Die

- 10 -

Nachfrage nach Schweizerarbeitern wird die Lohnhausse in den betreffenden Branchen beschleunigen und die Abwanderung der Schweizerarbeiter von den weniger rentablen Betrieben fördern. Die letzteren werden noch abhängiger von den Fremdarbeitern.

- c) Expansive Branchen bzw. Betriebe, die sich nicht auf Schweizerarbeiter konzentrieren können, werden ihre Produktion vermehrt ins Ausland verlagern. Die Folge wäre, dass wir zu Gunsten der Aufrechterhaltung weniger rentabler Betriebe auf die Stärkung unserer konkurrenzfähigsten Branchen verzichten.
- d) Eine weitere Möglichkeit läge im Zusammenschluss von Unternehmen, um Arbeitseinsparungen zu erzielen.

Wird im Rahmen der Begrenzung der Gesamtzahl auf den Belegschaftsstop verzichtet, wohl aber die vorher schon übliche Beschränkung der Mobilität aufrechterhalten bzw. ihr Nachachtung verschafft, so müsste sich die Nachfrage der expansiven Betriebe vermehrt auf Schweizerarbeiter konzentrieren, da die Fremdarbeiter festgenagelt sind. In den expansiven Branchen stiegen die Löhne rascher und die Abwanderung der Schweizerarbeiter aus den Mangelbranchen würde noch beschleunigt. In den Mangelbranchen blieben sie tiefer und diese Betriebe wären noch mehr auf ihr bisheriges Kontingent an Fremdarbeitern angewiesen.

Die Ausweitung der expansiven, rentableren Branchen käme wegen rascher steigenden Löhnen früher zum Stillstand, dafür blieben weniger rentable Branchen länger aufrechterhalten.

- 11 -

Die volle Tragweite unserer Fremdarbeiterpolitik lässt sich aber erst richtig erfassen, wenn wir sie im Rahmen der Integrationsperspektiven betrachten.

1. Gelingt es, die Diskriminierung zu beseitigen, so wird unsere Wirtschaft voll in die künftige Aenderung der Arbeitsteilung im Gemeinsamen Markt eingeschaltet. Dabei lässt sich aber für uns nur dann ein optimales Resultat erzielen, wenn die Produktionsfaktoren möglichst mobil sind und ungehindert den rentabelsten Betrieben zufließen können. Durch ihre Festnagelung auf weniger rentable Betriebe vermindern wir den Nutzen der Integration bzw. die Steigerung des Volkseinkommens. Zudem werden diesen Betrieben auf die Länge doch die Arbeitskräfte entzogen, nämlich durch den Wettbewerb mit Betrieben in anderen Gebieten des Gemeinsamen Marktes, die höhere Löhne bezahlen können. Auf die Dauer liessen sich auch in diesem Falle die "Mangelbetriebe" nicht retten.
2. Gelingt es nicht, die Diskriminierung zu beseitigen oder wesentlich zu reduzieren, so wird sich von einem bestimmten Zeitpunkt an die divergierende Lohnkurve bemerkbar machen. Da die Löhne in der EWG rascher steigen werden, besteht Gefahr, dass die Fremdarbeiter abwandern.

Die weniger rentablen Betriebe, die inzwischen noch stärker von den Fremdarbeitern abhängig geworden sind, werden der Gefahr der Abwanderung zuerst ausgesetzt sein. Da ihre Möglichkeiten, die Löhne zu erhöhen, sehr beschränkt sind, werden sie umso stärker in Schwierigkeiten geraten.

Die rentableren Betriebe werden erst später von der Abwanderung erfasst, da sie höhere Löhne zahlen können.

Je mehr und je früher ein der internationalen Konkurrenz ausgesetzter Betrieb den Erlösdruck als Folge der Diskriminierung zu spüren bekommt, desto rascher droht ihm auch der Verlust der Fremdarbeiter.

Auch diese Gedankengänge zeigen, dass durch die Beschränkung der Mobilität der Fremdarbeiter die Mangelbranchen auf die Dauer nicht in ihrem jetzigen Umfang aufrechterhalten werden können. Die Marktkräfte werden eine Anpassung erzwingen.

Der Versuch, sich gegen die Marktkräfte zu stemmen, könnte auch in diesem Falle volkswirtschaftlich teuer zu stehen kommen, da wir zugunsten der schwächeren Betriebe auf eine Expansion der ertragsreicheren Betriebe verzichten haben. Das Wirtschaftsvolumen könnte unter dem Einfluss der Diskriminierung und der divergierenden Lohnentwicklung rascher und stärker schrumpfen als bei grösserer Mobilität der Fremdarbeiter.

Dies lässt den Schluss zu, dass unsere Interessen in die Richtung einer sukzessiven Mobilitätsverbesserung der plafonierten fremden Arbeitskräfte weisen.

Falls wir in dieser Richtung handeln, dürften sich insbesondere folgende Unterschiede zwischen Mobilität und Immobilität ergeben: Solange die Expansionsneigung noch anhält:

Der Arbeitsmarkt bildet eine Einheit. Die fremden Arbeitskräfte werden nicht auf Stellen festgenagelt, wo die Löhne tief sind. Die rentableren Betriebe werden Arbeitskräfte zulasten weniger rentabler

an sich ziehen. Der Abbauprozess der weniger rentablen Betriebe wird noch während der Expansionsperiode verstärkt. Da die Arbeitskräfte sich allmählich in rentablere Betriebe verlagern, die höhere Löhne bezahlen können, wird das Lohnniveau weiter steigen, die Hausse in den expansiven Branchen dürfte aber weniger stark sein als bei Immobilität.

Die schweizerische Wirtschaft wird produktiver, das Volkseinkommen grösser. Ihre Konkurrenzfähigkeit bleibt stärker und der Zeitpunkt der massiven Abwanderung der Fremdarbeiter wird hinausgeschoben. Der Zeitgewinn kann wichtig sein, da unser Bestreben dahin geht, einen Weg zu finden, die Diskriminierung zu beseitigen oder doch stark zu reduzieren.

Es muss allerdings unterstrichen werden, dass diese Ueberlegungen sehr schematisch und allgemein sind und nur Tendenzen und Regeln aufzeigen und daher nicht die volle Realität erfassen. Dies lässt ein nur schrittweises Vorgehen als unbedingt ratsam erscheinen.

Insbesondere darf auch nicht vergessen werden, dass die heutige Ueberhitzung der Inlandwirtschaft Rentabilitätsverhältnisse schafft, die nur von vorübergehender Dauer sein können. An sich wäre es daher möglich, dass bei völliger Mobilität eine starke Verlagerung auf das Baugewerbe stattfände. Dieser Tendenz sollte aber durch andere Massnahmen als die Immobilisierung der Fremdarbeiter entgegengetreten werden.

Zusammenfassung

Ich habe Ihnen ein sehr kompliziertes Bild geschildert. Es musste im Hinblick auf die unsicheren Integrationsperspektiven auf verschiedene Varianten aufbauen. Immerhin dürfte wohl folgendes besonders zu beachten sein:

- 14 -

- a) Die Beschränkung der Zulassung der Fremdarbeiter lässt eine Änderung der Arbeitsmarktpolitik empfehlenswert erscheinen. Nachdem das Fremdarbeitervolumen nicht mehr erhöht wird, gewinnt die Mobilität der Arbeitskräfte an Bedeutung.
- b) Die wirtschaftliche Expansion in den bisherigen Hauptrekrutierungsgebieten für Fremdarbeiter und die unsicheren Integrationsperspektiven, die die Gefahr einer divergierenden Lohnentwicklung noch erhöhen, zeigen, dass wir auf längere Frist gesehen eher mit einer Reduktion der Fremdarbeiterzahl rechnen müssen. Es erscheint daher richtig, die Fremdarbeiterzahl und damit die Abhängigkeit vom Ausland nicht noch weiter zu erhöhen.
- c) Die vermehrte Mobilität ermöglicht den rationelleren Arbeitseinsatz und eine günstigere Entwicklung des Volkseinkommens bzw. die Zahlung höherer Löhne. Dies gestattet, im ungünstigen Moment eine massive Abwanderung der Fremdarbeiter hinauszuschieben. Der Abbau der weniger rentablen Branchen wird früher einsetzen, sich aber langsamer vollziehen.
- d) Die grosse Frage ist, wie dies technisch bewerkstelligt werden soll und wie abrupte Bewegungen vermieden werden können.

Es sei nochmals unterstrichen, dass im Hinblick auf die nicht sehr übersichtlichen Verhältnisse ein behutsames Vorgehen ratsam erscheint. Insbesondere muss man sich bewusst bleiben, dass die zwar unbedingt notwendigen theoretischen Ueberlegungen nicht die volle Wirklichkeit widerspiegeln. Sie dienen aber vor allem dazu, die allgemeinen Richtlinien für die zu befolgende Politik festzulegen.

Juli 1963.