

*Ulrich van Suntum, Sebastian Gundel,
Maren Lurweg, Jens Oelgemöller*

Wer gewinnt, wer verliert?

Globalisierung und Beschäftigungsentwicklung
in den Wirtschaftsbranchen

Inhalt

Vorwort	7
1 Offenheit als Erfolgsfaktor	9
1.1 Offenheit: Definition und empirische Fakten	9
1.2 Offenheit als Wachstumsmotor – Theorie und empirische Ergebnisse	17
1.3 Zusammenhang zwischen Offenheit und Arbeitsmarkt	19
1.4 Exporterfolge Deutschlands und ihre Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung	26
2 Veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage	35
2.1 Die Auswirkungen des technischen Fortschritts	36
2.2 Zunehmende internationale Arbeitsteilung	45
2.3 Beschäftigtenentwicklung in Deutschland und zukünftiger Expansionsbedarf	74
3 Schlussfolgerungen für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ..	91
3.1 Handlungsbedarf in vielen Bereichen	91
3.2 Anforderungen an Staat, Güter- und Dienstleistungsmärkte ...	92
3.3 Arbeitsmarktpolitik: Indirekte und direkte Maßnahmen	98
4 Fazit und politische Schlussfolgerungen	139

Vorwort

Mit dem Eintreten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zur Mitte des Jahres 2008 hat die Weltwirtschaft buchstäblich den Atem angehalten. Die wirtschaftliche Aktivität ist weltweit eingebrochen und nur wenige Länder konnten weiterhin positive, wenn auch deutlich geringere Wachstumsraten verzeichnen. Das Bruttosozialprodukt der Welt ist um 1,3 Prozent gesunken, nach dem Zweiten Weltkrieg ein einmaliges Ereignis. Der Welthandel ging gar um zwölf Prozent zurück.

Bereits Mitte 2010 hat es den Anschein, als sei die tiefe Weltrezession doch nur eine kurze Atempause der globalen Wirtschaftsdynamik gewesen. Der Internationale Währungsfonds geht davon aus, dass der Welthandel in diesem Jahr wieder um fast zehn Prozent zulegt und somit nahezu das Vorkrisenniveau erreicht. Das zu erwartende Wachstum der Weltwirtschaft wird mit 4,2 Prozent beziffert.

Die Weltrezession wird jedoch Spuren hinterlassen. Die sprunghaft gestiegene Verschuldung in den Industrieländern, die Stabilität der Europäischen Währungsunion oder eine globale Finanzmarktordnung werden die öffentliche Debatte noch lange dominieren. Davon unbeeindruckt entwickeln sich zwei Megatrends unaufhaltsam weiter, die von der Krise überlagert und möglicherweise kurzzeitig ausgesetzt, aber keineswegs gestoppt wurden.

Zunehmende Globalisierung und fortschreitende Technisierung der Arbeitswelt in Verbindung mit der Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien sind wesentliche Treiber des wirtschaftlichen und auch des gesellschaftlichen Strukturwandels. Spätestens seit dem Abklingen der Ölkrisen Anfang der 1980er Jahre haben sie spürbaren Einfluss auf Wirtschaft und Arbeitsmärkte ausgeübt und seit Mitte der 1990er Jahre wird in Wissenschaft und Politik immer intensiver darüber diskutiert, welche Auswirkungen sie auf die Höhe und die Struktur der Beschäftigung, auf die

individuellen Lohnhöhen, die Einkommensverteilung und letztlich auch auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt haben.

In der öffentlichen Debatte dominieren oft einseitige Betrachtungen. So wird die Offenheit einer Volkswirtschaft dann als positiv gewertet, wenn Exporterfolge wirtschaftlichen Wohlstand bringen, aber negativ, wenn ausländische Wettbewerber den heimischen Unternehmen im Inland Konkurrenz machen. Darin offenbart sich merkantilistisches Denken ebenso wie im Ruf nach nationalen Champions, die geschaffen werden müssten, um dauerhaft im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Auf der anderen Seite werden Arbeitsplatzverluste beklagt, die entstehen, wenn hiesige Produktionsstätten ins Ausland verlagert werden. Die Beschäftigungsgewinne, die an anderer Stelle durch die fortschreitende Integration in die Weltwirtschaft entstehen, werden dagegen regelmäßig ignoriert.

Diese Art von Asymmetrien will die vorliegende Studie von mehreren Seiten aus beleuchten. Differenziert betrachtet werden hier die trendmäßigen Auswirkungen von Globalisierung und technischem Fortschritt auf die Beschäftigungsentwicklung in einzelnen Wirtschaftszweigen und ausgewählten Berufsfeldern.

Detaillierte Betrachtungen führen in der Regel auch zu genauen Handlungserfordernissen und Lösungsansätzen. So greift die gängige Behauptung, eine höhere Qualifizierung der Arbeitskräfte führe quasi automatisch zu besserem Schutz vor Arbeitsplatzverlusten und Einkommenseinbußen, ebenso zu kurz wie die umgekehrte These, dass gering qualifizierte Arbeit in Zukunft noch weniger Chancen habe als heute. Vielmehr zeichnet sich ab, dass unterschiedliche Arten von Tätigkeiten und Berufsfeldern über Qualifikationsgrenzen hinweg künftig noch stärker als gegenwärtig darüber entscheiden, wie groß die Gefahr ist, dass Arbeitsplätze ins Ausland verlagert oder durch technische Neuerungen überflüssig werden.

Wir danken den Autoren der Studie, Professor Dr. Ulrich van Suntum, Dr. Sebastian Gundel, Maren Lurweg und Jens Oelgemöller vom Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Münster, für ihre fundierten Recherchen und den vorliegenden Bericht sowie die konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Unser Dank gilt ferner den Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirates, Dr. Martin Ahbe (EU-Kommission, Brüssel), Dr. Hans Barth (Prognos AG, Basel), Professor Dr. Norbert Berthold (Universität Würzburg), Professor Dr. Egon Görgens (Universität Bayreuth), Dr. Rolf Kroker (Institut der deutschen Wirtschaft, Köln) und Professor Dr. Josef Schmid (Universität Tübingen), für den kritischen und stets fruchtbaren Dialog.

Dr. Stefan Empter
Senior Director
Bertelsmann Stiftung

Eric Thode
Senior Expert
Bertelsmann Stiftung

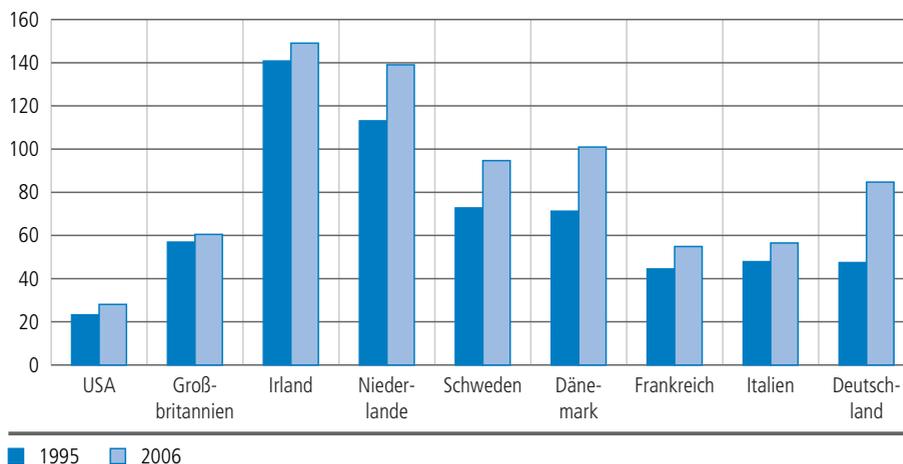
1 Offenheit als Erfolgsfaktor

1.1 Offenheit: Definition und empirische Fakten

Die Offenheit von Volkswirtschaften hat in den letzten Jahrzehnten weltweit stark zugenommen und auch Länder erreicht, die bisher eher geschlossen waren. Offenheit ist im engeren Sinne definiert als die Öffnung einer Volkswirtschaft für den internationalen Handel. Als ein wichtiger Indikator dient das Verhältnis der Summe aus Importen und Exporten zum gesamten Bruttoinlandsprodukt. Im weiteren Sinne erfasst werden aber auch die Kapitalmärkte

Offenheit nimmt weltweit zu

Abbildung 1: Offenheit in ausgewählten Ländern, 1995 und 2006



Alle Angaben in Prozent

Quelle: OECD 2008a

Offenheit als Erfolgsfaktor

und die Arbeitsmärkte, die sich ebenfalls immer weiter geöffnet und dadurch die Globalisierung der Weltwirtschaft vorangetrieben haben.

Das Bruttoinlandsprodukt der Welt ist zwischen 1999 und 2008 durchschnittlich um 4,4 Prozent gestiegen, der Welthandel hingegen um 6,8 Prozent. Die Offenheit nimmt also zu. Abbildung 1 stellt sie für einige Industrieländer dar.

Kleinere Volkswirtschaften tendenziell offener

Zunächst fällt auf, dass der Grad der Offenheit bei großen Volkswirtschaften tendenziell geringer ist, denn ihnen ist es relativ leicht möglich, die nötige Produktvielfalt selbst zu produzieren. Die USA beispielsweise haben einen Offenheitsgrad von nur 28 Prozent im Jahr 2006. Kleine Länder hingegen sind stärker auf Vorleistungen und Endprodukte aus dem Ausland sowie auf ausländische Absatzmärkte angewiesen. Das äußert sich in entsprechend hohen Offenheitsgraden, etwa in den Niederlanden mit rund 140 Prozent oder in Irland mit zirka 150 Prozent. Deutschland weist allerdings einen für seine Größe ungewöhnlich hohen Grad auf. Dieser liegt mit 84,7 Prozent (2006) ungleich höher als der in den etwas kleineren Volkswirtschaften Großbritannien, Frankreich und Italien, deren Werte mit 55 bis 60 Prozent deutlich geringer ausfallen. Auffällig ist zudem, dass dieser Indikator in allen Ländern im Laufe der letzten Jahre zugenommen hat, besonders stark in Deutschland (plus 37,7 Prozentpunkte), aber auch in Dänemark, Schweden und den Niederlanden.

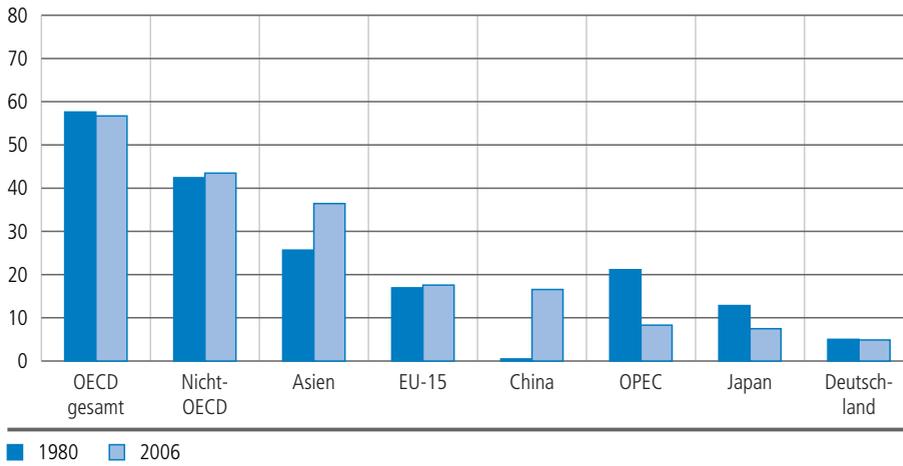
Öffnung durch politischen und ökonomischen Wandel

Politische Veränderungen und ökonomische Reformen haben zu Transformationsprozessen in China und Indien sowie in den ehemaligen Ostblockstaaten geführt. Gleichzeitig hat sich im Zuge vieler Außenhandelsreformen die weltwirtschaftliche Verflechtung deutlich erhöht. Die Zölle wurden bis zum Beginn des neuen Jahrtausends halbiert und viele Volkswirtschaften sind dem internationalen Handelsabkommen GATT bzw. der Welthandelsorganisation (WTO) beigetreten. Durch die offenen Güter- und Kapitalmärkte sowie die Arbeitsmigration sind die Arbeitsmärkte auf der gesamten Welt zunehmend stärker miteinander verwoben. Diese Offenheit in Verbindung mit der technologischen Weiterentwicklung hat es ermöglicht, den Produktionsprozess aufzuspalten und entfernt von den Verkaufsmärkten zu lokalisieren. Standortentscheidungen können stärker an relativen Lohnkosten orientiert werden. Aber die Schwellenländer Asiens und Europas treten auf den Weltmärkten auch als Wettbewerber zu den Industrieländern in Konkurrenz. Ihre Exportdynamik beschränkt sich nicht mehr auf technologiearme Produkte, sondern erstreckt sich über die gesamte Produktpalette.

Chinas Aufstieg zur wichtigen Exportnation

Dies wird besonders deutlich im Fall China, wenn man die Herkunft der Importe der USA (vgl. Abbildung 2) und der gesamten OECD (vgl. Abbildung 3) in den Jahren 1980 und 2006 miteinander vergleicht. Deutschland hat dabei sowohl in den USA als auch in der gesamten OECD seine Export-

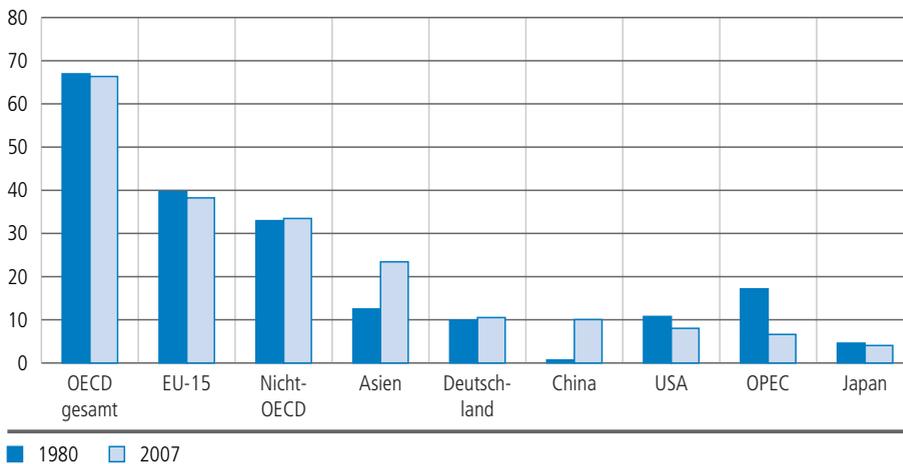
Abbildung 2: Exportmarkt USA und seine Anbieter
(Anteile an den US-Importen, 1980 und 2006)



Alle Angaben in Prozent

Quelle: OECD 2009

Abbildung 3: Exportmarkt der gesamten OECD und seine Anbieter
(Anteile an den OECD-Importen, 1980 und 2007)



Alle Angaben in Prozent

Quelle: OECD 2009

Offenheit als Erfolgsfaktor

Marktanteile ungefähr aufrechterhalten können. Der Aufstieg Chinas zu einer der wichtigsten Exportnationen ist beeindruckend. Während sein Marktanteil in den USA 1980 noch bei 0,4 Prozent lag, stieg er bis 2006 auf 15,5 Prozent. Gelitten unter der gestiegenen Präsenz chinesischer Güter hat besonders die japanische Exportindustrie, deren Bedeutung für die USA um über fünf Prozentpunkte gesunken ist. Ähnlich stark konnte China seinen Anteil auch in der gesamten OECD von 0,7 auf 9,5 Prozent im Zeitraum 1980 bis 2006 ausbauen.

Schwellenländer als
neue Handelspartner

Die weltwirtschaftliche Integration schreitet immer weiter voran und bezieht folglich auch neue Partner mit ein. Die effektive weltweite Arbeitskraft hat sich durch neue Wettbewerber über die letzten Jahrzehnte vervierfacht. Die Auswirkungen bekommen die Industrieländer über Importe von Fertigprodukten, importierte Vorleistungsgüter und Immigration zu spüren. Dadurch kommt es zu Veränderungen bei der Handelsspezialisierung, bei Investitionsentscheidungen und auf den Arbeitsmärkten (IMF 2007). Handelsbezogen können die Industrieländer durch die Öffnung der Schwellenländer trotz Marktanteilsverlusten durchaus gewinnen. Denn China, Indien und Osteuropa stellen auch interessante Wachstumsmärkte für Exporte der Industrieländer dar. Ihr schneller Aufholprozess und Investitionsbedarf hat ihre Importe schneller wachsen lassen als die der Industrieländer und ist damit zu einer Stütze der Weltkonjunktur geworden.

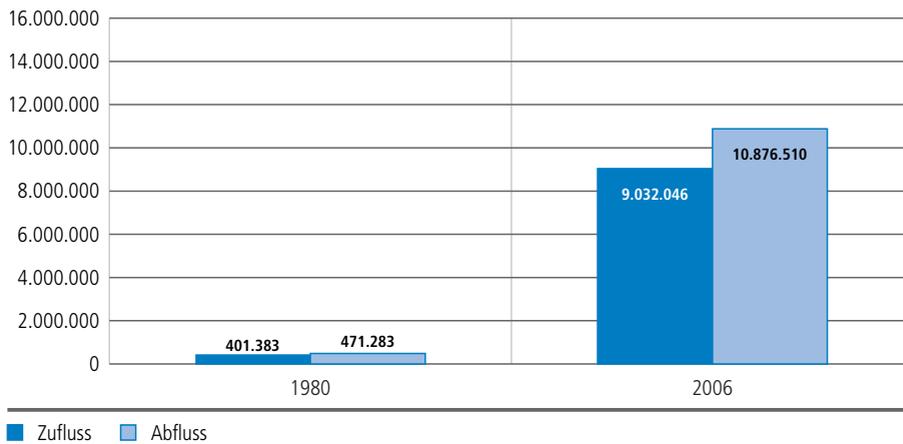
Zunehmende
Verflechtung durch
Direktinvestitionen

Die Märkte für Güter und Dienstleistungen sind nicht losgelöst von den Finanz- und Kapitalmärkten zu betrachten. In der Regel sind die Finanzmärkte die Wegbereiter für offene Gütermärkte (OECD 2007).

Der internationale Kapitalverkehr hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Es wurden dadurch neue Märkte erschlossen und die Öffnung der Kapitalmärkte verschafft den Unternehmen mehr finanzielle Spielräume für Investitionen und für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Bedeutung der Kapitalmarktverflechtung und des tief greifenden Zusammenwachsens der Wirtschaftsräume kann am rasanten Anstieg an Direktinvestitionsbeständen in der OECD abgelesen werden (vgl. Abbildung 4). Die Bestände sind in den vergangenen knapp dreißig Jahren um über 2.000 Prozent gestiegen, ebenso wie die Zu- und Abflüsse aus den und in die OECD-Staaten (vgl. Abbildung 5). Wie beim internationalen Warenverkehr treten auch bei den Kapitalbewegungen und den Zielländern der Direktinvestitionen zunehmend Länder in den Markt, die nicht zu den OECD-Staaten zählen. Wie in den Abbildungen 6 und 7 zu sehen ist, stellen diese Nationen nicht nur reine Empfängerländer dar, sondern agieren mittlerweile selbst zunehmend als Investoren.

Der Zufluss von ausländischem Kapital nach Deutschland ist insoweit zu begrüßen und ein Beleg für die Qualität des Standortes. Deutschland ist auf

Abbildung 4: Direktinvestitionsbestände (FDI) in den OECD-Staaten



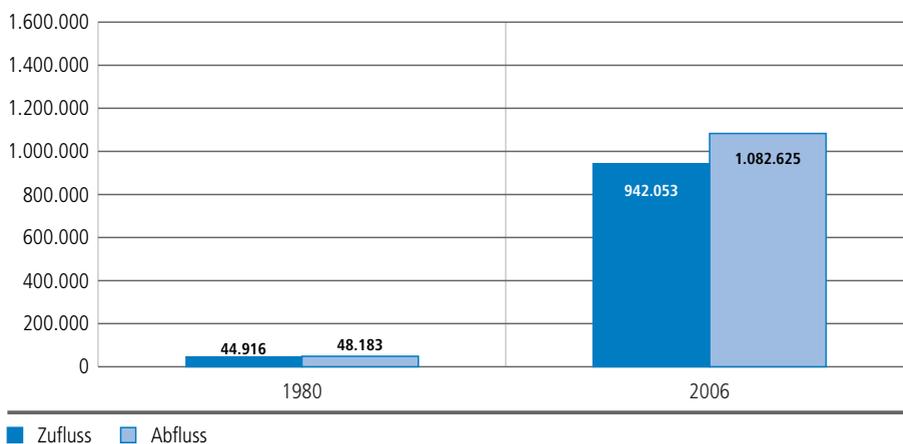
Alle Angaben in Mio. US-Dollar

Quelle: UNCTAD 2008; eigene Darstellung

den Gütermärkten zwar »Exportweltmeister«, weist im Gegenzug aber entsprechende Kapitalbilanzdefizite auf (vgl. Abbildung 8). Diese sind im Zahlungsbilanzzusammenhang das Spiegelbild der Leistungsbilanzüberschüsse. Restriktionen im Kapitalverkehr wären somit nicht mit der Forderung nach Öffnung der Gütermärkte zu vereinbaren.

Deutschland: »Exportweltmeister« mit Kapitalbilanzdefizit

Abbildung 5: FDI-Ströme in die und aus den OECD-Staaten

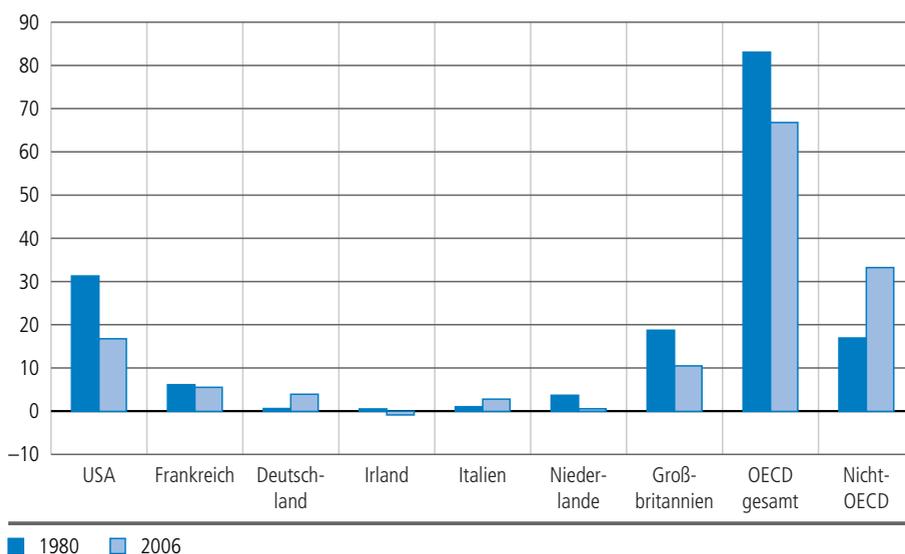


Alle Angaben in Mio. US-Dollar

Quelle: UNCTAD 2008; eigene Darstellung

Offenheit als Erfolgsfaktor

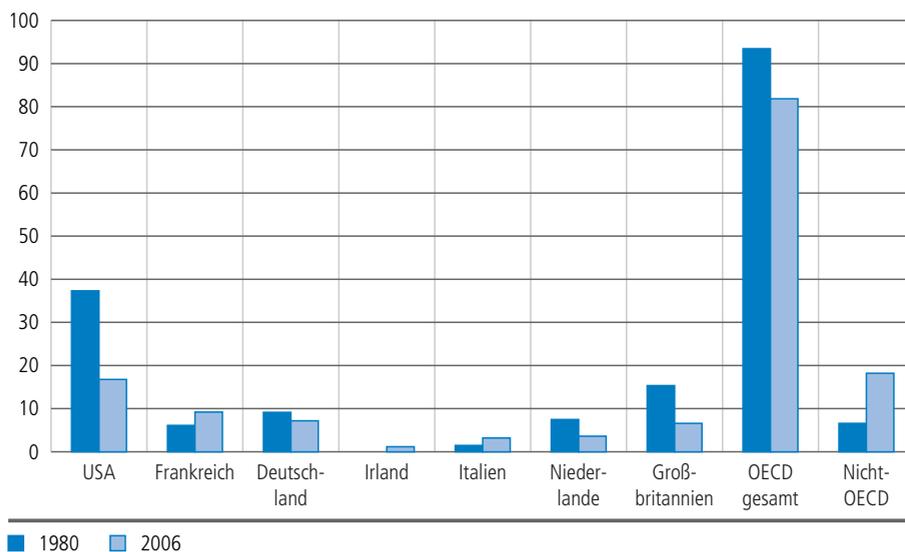
Abbildung 6: Anteil der FDI-Zuflüsse an den weltweiten FDI-Zuflüssen



Alle Angaben in Prozent

Quelle: UNCTAD 2008; eigene Darstellung

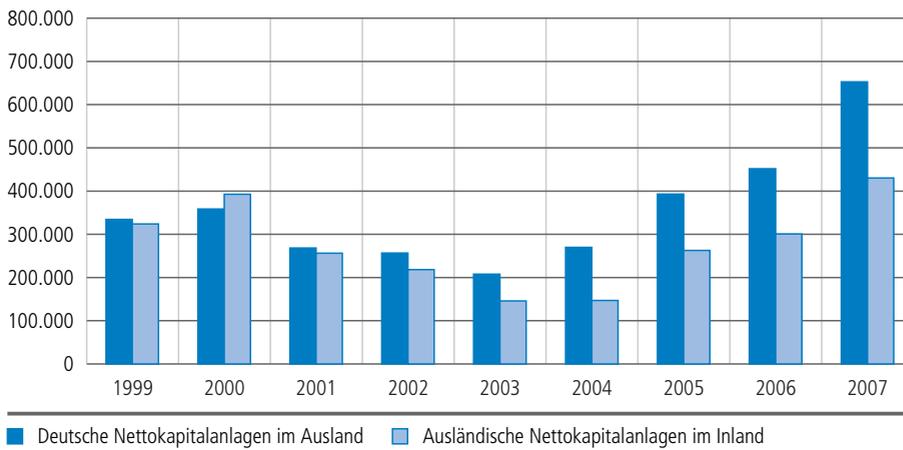
Abbildung 7: Anteil der FDI-Abflüsse an den weltweiten FDI-Abflüssen



Alle Angaben in Prozent

Quelle: UNCTAD 2008; eigene Darstellung

Abbildung 8: Kapitalverkehr mit dem Ausland – insgesamt



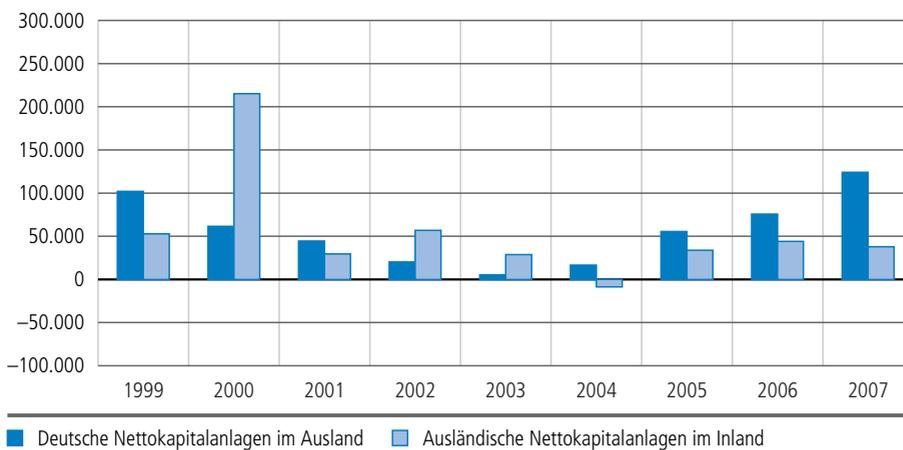
Alle Angaben in Mio. Euro

Quelle: Deutsche Bundesbank 2008; eigene Darstellung

Einen für den Arbeitsmarkt besonders wichtigen Bestandteil des Kapitalverkehrs stellen die Direktinvestitionen dar. Deutsche Unternehmen investierten in den letzten Jahren zunehmend stärker im Ausland, als dies umgekehrt der Fall war (vgl. Abbildung 9). Die wichtigsten Motive dafür sind die Erschließung neuer Märkte und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Ausländische
Direktinvestitionen
deutscher Unternehmen

Abbildung 9: Kapitalverkehr mit dem Ausland – Direktinvestitionen



Alle Angaben in Mio. Euro

Quelle: Deutsche Bundesbank 2008; eigene Darstellung

durch Outsourcing. Dies kommt indirekt auch der inländischen Produktion und den inländischen Arbeitsplätzen zugute, die anders in vielen Fällen nicht mehr zu halten wären. Erfreulich ist, dass in den letzten Jahren auch die ausländischen Direktinvestitionen hierzulande zugenommen haben. Somit scheint die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort wieder gestiegen zu sein.

Neue Kapitalanbieter ...

Treten neue Anbieter von Kapital in den Markt ein, so werden oft alte Strukturen aufgebrochen. Die Investoren sind auf der Suche nach hohen Renditen, was den Zwang zu Effizienz auch bei den bisherigen Unternehmen und Kreditgebern erhöht (Bekaert, Harvey und Lundblad 2001). Das wird oft als unbequem empfunden, nicht zuletzt von den alteingesessenen Unternehmen. Dies kann aber kein Anlass sein, den internationalen Kapitalverkehr zu behindern, und es ist auch sehr problematisch, dabei zwischen erwünschten und unerwünschten Investoren zu unterscheiden. Es gibt keinen Grund, bestimmte Kapitalgeber, wie etwa ausländische Staatsfonds oder Private-Equity-Gesellschaften, grundsätzlich von Investitionen in Deutschland auszuschließen (Sachverständigenrat 2007).

... erfordern neue
Kontrollmechanismen

Die Finanzkrise Asiens und die aktuelle Bankenkrise belegen, dass auf den Kapitalmärkten auch Kontrollmechanismen greifen müssen. Wegen der starken internationalen Verflechtungen reichen dazu nationale Regulierungen nicht aus. Hier sind vielmehr international abgestimmte Rahmenbedingungen erforderlich, unter deren Regelwerk die Kapitalströme so effizient wie möglich verwendet werden können (ebd.). Gleichwohl zeigen empirische Untersuchungen, dass liberalisierte Finanz- und Kapitalmärkte sich grundsätzlich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken.¹ Die aktuelle Krise sollte daher nicht zum Anlass genommen werden, das Kind mit dem Bade auszuschütten und in übermäßige Kapitalverkehrskontrollen zurückzufallen.

Außenhandel als
Wohlstandsgarant

Trotz des Gewinns aus intensiviertem Welthandel und nicht zuletzt durch die Kapitalmarktkrise stehen in der öffentlichen Diskussion über Globalisierung in den Industrieländern größtenteils Lohnseinbußen, Arbeitsplatzverluste und unfaire Konkurrenz aus dem Ausland im Mittelpunkt. Weitgehend aus dem Blick geraten scheinen die positiven Wohlstands- und Arbeitplatzeffekte, welche die Globalisierung für exportorientierte Volkswirtschaften mit sich bringt. So verdankt insbesondere Deutschland das Wirtschaftswachstum der letzten Jahre seinem erfolgreichen Außenhandel.

1 Bekaert, Harvey und Lundblad (2001) ermitteln einen BIP-Anstieg von einem Prozent in einer Fünfjahresperiode. In einer Wachstumsregression mit den Variablen Humankapital, Größe des öffentlichen Sektors, Bevölkerungswachstum und Finanzmarktliberalisierung beträgt der Einfluss der letzten Variable auf das Wachstum fast 40 Prozent.