

*Editorial:
Reicht die Luft
zum Durchtauchen?*

*T. Delapina,
Verteilung des
Volkseinkommens*

*G. Tichy,
Forschungs- und
Industriepolitik*

*H. Glatz,
Technologiepolitik
im Vergleich*

*G. Steger,
Agrarausgaben
des Bundes*

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

18. Jahrgang (1992), Heft 1

Inhalt

Editorial

Reicht die Luft zum Durchtauchen?..... 3

Thomas Delapina

Die Verteilung des österreichischen Volkseinkommens 1983–1990..... 9

Gunther Tichy

Forschungs-, Technologie- und Industriepolitik..... 29

Hans Glatz

Die Industrie- und Technologiepolitik kleiner europäischer Länder
im Vergleich 47

Gerhard Steger

Agrarausgaben des Bundes 1986–1992..... 75

Kommentar

Günther Chaloupek

Gewerbeordnungsreform 1992: Zurück zu 1859!..... 89

Berichte und Dokumente

Helmut Hofer

Eine Analyse industrieller Lohnunterschiede vor dem Hintergrund
von effizienzlohntheoretischen Überlegungen 99

Bücher

Viktor Steiner, Determinanten individueller Arbeitslosigkeit
(Felix Butschek)..... 107

Reiner Buchegger, Kurt W. Rothschild, Gunther Tichy,
Arbeitslosigkeit (Richard Sturn)..... 111

Hans Diefenbacher, Susanne Habicht-Erenler,
Wachstum und Wohlstand, Neuere Konzepte zur Erfassung
von Sozial- und Umweltverträglichkeit (Kurt Kratena) 115

Michael E. Porter, Nationale Wettbewerbsvorteile (Michael Mesch)..... 117

Keith Hartley, The Economics of Defence Policy; Stephen Kirby, Nick Hooper (editors), The Cost of Peace: Assessing Europe's Security Options (Alexander Van der Bellen).....	120
Manfred Prisching, Soziologie – Grundlagen des Studiums (Robert Schediwy)	123
Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des Politischen Systems Österreichs (Peter Rosner)	125
Neue Zitierregeln	129

Unsere Autoren:

Günther Chaloupek ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Thomas Delapina ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Hans Glatz ist Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien in Wien

Helmut Hofer ist Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien in Wien

Gerhard Steger ist Leiter der Budgetabteilung für Land- und Forstwirtschaft im Bundesministerium für Finanzen und Dozent für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck

Gunther Tichy ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik an der Universität Graz

Editorial

Reicht die Luft zum Durchtauchen?

Als einer der längsten Konjunkturaufschwünge der amerikanischen Wirtschaft, der 1983 eingesetzt hatte, im Jahre 1989 deutlich an Kraft verlor und schließlich im darauffolgenden Jahr völlig zu Ende ging, schien in Europa sowohl für die Wirtschaft als auch für die Konjunkturprognostiker ein neues Zeitalter zu beginnen. Groß war der Jubel, als man konstatieren konnte, daß sich erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg die europäische Konjunktur von der Lokomotive USA abkoppeln konnte. Die Eurosklerose war auskuriert, und die durch das legendäre Weißbuch der EG aus dem Jahr 1985 verbreitete Idee der Realisierung eines grenzenlosen Binnenmarktes ab Jahresbeginn 1993 war die Quelle, aus der nun Kraft geschöpft wurde.

Wenn auch für Österreich das die Wachstumsbeschleunigung ab 1988 auslösende Moment ein internationaler Grundstoffboom war, so darf dennoch nicht übersehen werden, daß die Vorbereitung auf den Binnenmarkt für die europäische Wirtschaft eine Phase der Umstrukturierung, der Bemühungen um eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, einen Schub von Investitionen und M&A's auslöste. Dies bewirkte nicht nur eine verbesserte Positionierung gegenüber den bislang vielfach als übermächtig betrachteten Konkurrenten in Übersee, sondern auch das Entstehen eines neuen europäischen Selbstbewußtseins.

Daß allein psychologische Faktoren wie Optimismus und Selbstvertrauen bestenfalls auf spekulativen Finanzmärkten, nicht aber in der „realen“ Wirtschaft ausreichen, um dauerhaft die Entwicklung zu bestimmen, mußte spätestens ab der Jahresmitte 1991 zu Kenntnis genommen werden. In den meisten europäischen OECD-Ländern hatte sich das Wirtschaftswachstum wieder erheblich verflacht, und die Tätigkeit der Konjunkturpropheten mußte sich im wesentlichen darauf beschränken, die amerikanische Wirtschaft zu beobachten, um die lang ersehnten positiven Signale wahrzunehmen, welche die Weltkonjunktur wieder in Schwung bringen sollten. Das harte Faktum, daß die USA trotz aller krisenhaften Erscheinungen und trotz Europaeuphorie mit einem Anteil von etwa 35 Prozent am gesamten OECD-BIP nach wie vor die führende Wirtschaftsmacht der Welt sind, wurde wieder ins Bewußtsein gerückt.

Wie sehr ein Ausbleiben der Wachstumsbeschleunigung in den USA die europäische Konjunktur treffen würde, läßt sich

daran ablesen, daß das ifo-Institut in München für Deutschland, das gemeinsam mit Österreich infolge des Nachfrageschubs durch die deutsche Einigung bislang die europäische Wachstumsschwäche noch am besten bewältigen konnte, im Falle eines Ausbleibens der Belebung des Welthandels für heuer nur ein reales Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent voraussagt (ifo-Wirtschaftskonjunktur 12/91).

Mit dem Einsetzen der Konjunkturbelebung in den USA verhält es sich allerdings ähnlich wie mit dem vielbesungenen Taxi: Nachdem sie erstmals nach Beendigung des Golfkrieges vor etwa einem Jahr erwartet worden war, mußten in der Folge die Prognosen von Quartal zu Quartal verschoben werden. Derzeit liegen die Hoffnungen in der zweiten Hälfte des heurigen Jahres, gestützt auf den politischen Faktor der anstehenden Wahl. Traditionelle wirtschaftspolitische Instrumente wie Zinssenkungen scheinen dagegen in der momentanen Situation wirkungslos zu sein. Zu lange lebten die USA über ihre Verhältnisse. Der kreditfinanzierte lange Aufschwung in den achtziger Jahren schlug sich mit einer massiven Schuldenlast bei Unternehmen, privaten und öffentlichen Haushalten nieder, sodaß auch vom niedrigsten Zinsniveau seit 20 Jahren kaum positive Impulse für die Binnennachfrage zu erwarten sind.

Wenn man nun – allen internationalen und nationalen Prognosen vertrauend – an eine von den USA ausgehende Belebung der internationalen Konjunktur in der zweiten Jahreshälfte glaubt, so erscheint es durchaus realistisch, daß es Österreich gelingt, der internationalen Rezession 1990–1992 zu entgehen. War es am Anfang dieses Zeitraumes der inzwischen weitgehend abgeebbte Nachfragesog aus Deutschland, der für die österreichische Wirtschaft die Schwäche der übrigen Handelspartner nicht nur kompensierte, sondern auch im Vergleich zu den OECD-Ländern für sehr hohe Wachstumsraten sorgte, so sind es seit dem Frühjahr des vergangenen Jahres vor allem die Kräfte der Binnennachfrage, die die Konjunktur stützen. Sollte der erwartete internationale Wachstumsschub tatsächlich ab Jahresmitte einsetzen, so könnten diese trotz in den letzten Monaten nachlassender Dynamik gerade dazu ausreichen, daß Österreich die internationale Konjunkturschwäche übersteht, ohne daß das reale BIP-Wachstum nennenswert unter den mittelfristigen Trend gefallen wäre.

Damit ist die Lage der österreichischen Wirtschaft derzeit besser, als vielfach Stimmung gemacht wird. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, daß die Lage einzelner Wirtschaftszweige zur Zeit höchst unterschiedlich ist. Bedeutende Sektoren, wie Bauwirtschaft, Handel und Fremdenverkehr, sind von der Konjunkturabschwächung kaum betroffen. Sie florieren

und weiten auch die Beschäftigung noch aus, allerdings ohne allzugroßes Medienecho zu erzielen. Dagegen leiden exponierte Bereiche wie die stark exportabhängigen Industriebranchen sehr wohl unter der anhaltenden internationalen Rezession, und gerade diese Bereiche prägen zumeist den Eindruck der breiteren Öffentlichkeit über die allgemeine Wirtschaftslage.

Nun ließe sich „postindustriell“ argumentieren, daß die Aufmerksamkeit, die der Industrie, einem Wirtschaftszweig mit in relativen Größen gemessen abnehmender Bedeutung und einem Anteil von gut 20 Prozent an der gesamten Wertschöpfung, geschenkt wird, nicht angemessen sei und zu einem verzerrten Gesamtbild führe. Eine solche Sicht der Dinge läßt aber außer acht, daß die Industrie nach wie vor einen Kernbereich in jeder hochentwickelten Volkswirtschaft darstellt, mit dessen Stärke auch der Aufschwung vielfältiger Dienstleistungsbereiche eng verknüpft ist. Daß den Lohnabschlüssen in der Metallindustrie in jeder Kollektivvertragsverhandlungsrunde eine Signalwirkung zukommt, unterstreicht die Bedeutung dieses Sektors für die Gesamtwirtschaft, nicht nur aus Arbeitnehmersicht, sondern auch in bezug auf die Entwicklung der Gesamtnachfrage, der Massenkauftkraft. Deshalb kann sich auch die österreichische Konjunktur auf Dauer nicht völlig von der internationalen Entwicklung abkoppeln, deshalb ist das Wiederaufleben der internationalen Konjunktur nicht nur für den exponierten Sektor, sondern für die Wachstumsaussichten der gesamten heimischen Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Und diese Wachstumsaussichten sind zur Zeit gar nicht unbefriedigend. Internationale Organisationen wie die OECD (in ihrem jüngsten Länderbericht: „Austria has maintained its position among the best-performing OECD economies“) oder auch die EG (in ihrem Avis zum Beitrittsansuchen) bescheinigen Österreich eine hervorragende Performance (wobei jeweils die stabilisierende Wirkung der Sozialpartnerschaft positiv angemerkt wird), und auch die Prognosen für die Jahre 1992 und 1993, nach denen die österreichische Wirtschaft nur knapp unter dem potentiellen Wachstum expandieren wird, lassen keinen Grund zu besonderer Besorgnis aufkommen.

Daß dennoch das Bild der österreichischen Wirtschaft in der Öffentlichkeit vielfach schwärzer gezeichnet wird, als es die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und deren Prognosen anzeigen, dürfte neben der – oben beschriebenen und nicht ganz unbegründeten – Industrielastigkeit der Sicht gerade auf die überdurchschnittlich guten Ergebnisse der letzten vier Jahre zurückzuführen sein. Eine Abschwächung auf einen mittelfristigen Wachstumstrend ohne Rezessionsgefahr und mit BIP-Wachstumsraten, die bis 1987 noch als Wachstumsschübe

klassifiziert worden wären, wird nach den Jahren der Hochkonjunktur schon als bedrohliche Wachstumseinbuße empfunden. Verwöhnt durch Zuwächse des Warenexports um neun Prozent und von Bruttoanlageinvestitionen um sechs Prozent werden die derzeitigen Werte von drei oder vier Prozent schon als Krisenerscheinung gedeutet.

Während also diese eher psychologisch begründete Skepsis die Realität etwas verkennt, so erscheinen kritische Stimmen bezüglich einiger Strukturmerkmale der österreichischen Wirtschaft durchaus berechtigt. Eine Phase der Hochkonjunktur, wie wir sie in den letzten Jahren erlebten, dient üblicherweise der Vergrößerung der Spielräume für strukturverbessernde Maßnahmen. In diesem Bereich fällt die Beurteilung Österreichs durch internationale Begutachter allerdings nicht ganz so rosig aus. Der Abbau des Budgetdefizits scheint zu sehr an kurzfristigen Kriterien orientiert zu sein (vgl. dazu Editorial in Heft 4/91 dieser Zeitschrift), insbesondere wenn an die Notwendigkeit einer weiteren Etappe der Steuerreform gedacht wird, zur Frage der Pensionsfinanzierung dürften zur Zeit noch keine allzu ausgereiften Konzepte vorliegen, der österreichische Kapitalmarkt ist noch weit vom internationalen Niveau entfernt, die Umstrukturierung des größten österreichischen Industriekonzerns erscheint nicht mehr ganz so erfolgreich, wie es in den vergangenen Boomjahren den Anschein hatte, und in der Wettbewerbspolitik bleibt noch einiges zu tun, um das relativ hohe Preisniveau in einigen geschützten Bereichen zu senken, um nur einige der diesbezüglich relevanten Punkte zu nennen.

Darüber hinaus beschleunigt die derzeitige Phase der Intensivierung der Internationalisierung, sowohl nach Westen (EWG bzw. EG) als auch nach Osten (Ostöffnung), den Strukturänderungsprozeß. Speziell die Ostöffnung wird zur Verlagerung von Produktion und Beschäftigung in bestimmten Regionen und Wirtschaftszweigen führen, und auch die Tatsache, daß die Arbeitslosenrate im Verlauf einer Aufschwungsphase auf sechs Prozent kletterte, ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Damit soll jedoch nicht auch hier der Fehler gemacht werden, die österreichische Wirtschaft krankzujammern. Es soll bloß auf die enormen zukünftigen Herausforderungen hingewiesen werden, für die Österreich im internationalen Vergleich recht gut gerüstet zu sein scheint. Im Gegensatz zu den meisten Mitgliedsstaaten würde Österreich schon derzeit die strengen EG-Konvergenzkriterien erfüllen, die Hochkonjunkturphase konnte außenwirtschaftliche Stabilität und Leistungsbilanz nicht gefährden, die Inflationsrate blieb niedrig, und auch die internationale Konjunkturschwäche schlug sich nur stark verzögert und abgeschwächt nieder. Selbst die be-

sorgniserregende Arbeitslosenrate erweist sich im internationalen Vergleich als eine der niedrigsten in OECD-Europa, und die Konkurrenzfähigkeit der heimischen Wirtschaft verbessert sich – gemessen an der relativen Arbeitskostenposition – laufend.

Österreich wird aufgrund dieser Ausgangsposition sehr wohl an den Wohlfahrtseffekten einer stärkeren internationalen Verflechtung partizipieren können, und von einer notwendigen Arbeitsteilung mit unseren östlichen Nachbarn sind mittelfristig Strukturverbesserungen im Sinne einer Spezialisierung auf qualitativ höherwertige und know-how-intensive Produktionen im Land zu erwarten, und der Bedarf an Infrastruktur, Bauleistungen etc. wird Investitionen induzieren.

Dementsprechend günstig fallen auch die mittelfristigen Prognosen für die österreichische Wirtschaft aus: Das durchschnittliche jährliche BIP-Wachstum soll in der Periode 1992–1996 real über drei Prozent liegen. Wenn auch das Institut für Höhere Studien in der jüngsten mittelfristigen Prognose aufgrund seiner Annahmen über die europäischen Integrationswirkungen die Wachstumsspitze für das Jahr 1994 (4,1 Prozent) mit darauffolgender leichter Entspannung auf 3,1 Prozent (1996) angibt, so ist allerdings doch – gerade im Lichte der Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit – eine gewisse Skepsis gegenüber dem in solchen „scheinexakten“ Modellprognosen ausgewiesenen Wachstumsmuster angebracht. Allzu oft wurde der Wechsel von Beschleunigung zu Verlangsamung und umgekehrt von den Wirtschaftsforschern, selbst in den kurzfristigen Prognosen, falsch eingeschätzt, und die Begründung eines Verteilungsmusters von ein paar Zehntel Prozentpunkten mehr oder weniger Wirtschaftswachstum über einen fünfjährigen Prognosezeitraum ist – schon allein angesichts der üblichen Dimensionen von nachträglichen Korrekturen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – außerhalb des Modellebens nur schwer nachzuvollziehen.

Der Konsument mittelfristiger Prognosen widmet jedoch ohnedies selten den Stellen hinter dem Komma allzugroße Aufmerksamkeit, ihn interessiert vor allem die – in aktuellen Fall relativ erfreuliche – allgemeine Entwicklungsrichtung. Und den Konjunkturprognostikern sei zugestanden, daß ihre Arbeit durch die rapide zunehmende internationale Verflechtung nicht gerade einfacher wurde.

Trotz aller Aktivitäten, um die Startpositionen in einem gemeinsamen Binnenmarkt zu verbessern, wird ein europäischer Wirtschaftsaufschwung auf die Konjunkturbelebung in den USA warten müssen. Bleibt diese noch länger als bisher erwartet aus, ist eine Abwärtsrevision der derzeitigen Prognosen für Österreich und Westeuropa unvermeidlich. Natürlich steckt auch in anderen exogenen Faktoren – denkmöglich sind

weitere militärische Konflikte im zerfallenden Jugoslawien und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion – ein enormes Gefährdungspotential für alle mittelfristigen Prognosen. Doch geht man vom wahrscheinlichsten aller Szenarien aus, so könnte die Luft für ein erfolgreiches Durchtauchen Österreichs durch die internationale Rezession ausreichen.

Die Verteilung des österreichischen Volkseinkommens 1983–1990¹

Thomas Delapina

1. Einleitung

Eine im Jahr 1987 veröffentlichte Studie² untersuchte die Entwicklung der Verteilung des österreichischen Volkseinkommens in den Jahren 1976–1986, also in jenem Zeitraum, der dem Knick im langfristigen Wachstumstrend Mitte der siebziger Jahre folgte. Obwohl diese Periode des verlangsamten Wirtschaftswachstums naturgemäß die Verteilungsspielräume sehr eng machte, konnte damals eine erstaunliche mittelfristige Konstanz der Lohnquote konstatiert werden. Insbesondere wenn den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit nicht das gesamte heterogene Residuum der Einkünfte aus Besitz und Unternehmung, sondern nur die unmittelbar aus gewerblicher und industrieller Tätigkeit entstammenden Einkommen (wie Unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften und Einkünfte aus Gewerbebetrieb) gegenübergestellt wurden, waren für beide Vergleichsgrößen keine nennenswerten Abweichungen vom Wachstum des Volkseinkommens feststellbar. Als „Sieger“ des Verteilungsprozesses konnten damals zwei Gruppen identifiziert werden: erstens die Bezieher von Einkommen aus dem Besitz von Real- und Finanzvermögen, und andererseits die von der staatlichen Umverteilung profitierenden Bezieher von Transfereinkommen, vor allem die Pensionisten.

In der hier vorliegenden Arbeit soll nun der Zeitraum von 1983–1990 untersucht werden – ein Zeitraum also, über dessen Einschätzung unter den Konjunkturforschern keine einheitliche Meinung besteht. Gelegentlich wird er als längste Aufschwungsperiode der Nachkriegszeit betrachtet, die nach einer zögernden Erholung und einer Pause in den Jahren 1986 und 1987 richtig in Schwung kam, zumeist wird allerdings argumentiert, daß im Großteil der achtziger Jahre keine ausgeprägten Konjunkturschwankungen zu verzeichnen waren („Wellblechkonjunktur“) und nach einer leichten Rezession erst im Jahre 1988 ein Aufschwung nach klassischem Muster einsetzte.

Die zahlreichen Probleme, die die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) als Datenbasis für eine Analyse der Einkommensverteilung in sich birgt, wurden bereits in der vorangegangenen Studie erläutert. Imputationen, die Zuordnung von Residuen, das Fehlen differenzierterer sozialer Kategorien, Querverteilungen usw. schränken die Aussagekraft der VGR naturgemäß ein. Dennoch erscheint eine Untersuchung der Fülle von Einkommensdaten der VGR lohnenswert, wobei allerdings immer den durch die Konzeption der VGR methodisch bedingten Unschärfen Augenmerk geschenkt werden muß, um einer unkritischen Verwendung der Daten in der einkommenspolitischen Diskussion vorzubeugen.

Zur Methode der Arbeit sei angemerkt, daß diese – wie auch schon deren Vorgängerin aus dem Jahr 1987 – im wesentlichen einen Vergleich von Indexständen bietet, d. h. die Werte, die einzelne Aggregate im Jahr 1990 erreichten, werden als Vielfaches (in Prozent) der Basiswerte aus dem Jahr 1983 (= 100) dargestellt. Das Basisjahr wurde nicht nur als Anfangsjahr des langsamen Aufschwungs gewählt, sondern auch deshalb, da es das Basisjahr der Realberechnungen durch das Österreichische Statistische Zentralamt darstellt.

2. Globalgrößen

Das nominelle Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg im Beobachtungszeitraum um knapp die Hälfte und erreichte 1990 einen Indexstand von 149,0. Real betrachtet belief sich die Vermehrung auf gut ein Fünftel, der Indexstand auf Basis 1983 betrug im Jahr 1990 120,9. Wie Tabelle 1 zeigt, stieg das BIP pro Einwohner etwas langsamer als das BIP insgesamt, da sich die Einwohnerzahl Österreichs zwischen 1983 und 1990 um 2,2 Prozent erhöhte. Noch langsamer entwickelte sich das BIP pro Erwerbstätigen durch deren 5,3prozentigen Zuwachs und erzielte nominell den Indexstand von 143,0, in realer Rechnung von 116,1.

Das Wachstum des nur nominell ausgewiesenen Volkseinkommens nach Inländerkonzept lag mit einem Indexstand von 149,3 nur unwesentlich über dem des BIP (vgl. Tabelle 2). Ursache dafür ist, daß sich die beiden wesentlichen Komponenten, die das BIP vom Volkseinkommen unterscheiden, nämlich die Abschreibungen und die indirekten Steuern,

im Gleichschritt und etwas geringfügiger als das BIP erhöhten. Dies wurde durch die deutlicheren Abweichungen der mengenmäßig unbedeutenderen Komponenten (Subventionen, Faktoreinkommen aus/ans Ausland) nicht ganz wettgemacht.

Tabelle 1

	Indexstand 1990 (1983 = 100)	
	real	nominell
BIP	120,9	149,0
BIP pro Einwohner	118,3	145,8
BIP pro Erwerbstätigen	116,1	143,0
	1983	1990
Einwohner in 1000	7.552	7.718
Erwerbstätige in 1000	3.195	3.328

Tabelle 2**Indexstände 1990 (1983 = 100)**

	nominell	in Mrd. öS (1990)
BIP	149,0	1.789,4
(-) Abschreibungen	146,4	218,5
(-) indirekte Steuern	146,5	288,7
(+) Subventionen	135,4	47,9
(-) Faktoreinkommen aus/ans Ausland	159,6	14,1
Volkseinkommen	149,3	1.316,1

Ein Exkurs auf die Verwendungsseite der VGR zeigt, daß das verfügbare Güter- und Leistungsvolumen (VGLV) nominell mit einem Indexstand von 149,2 praktisch exakt den Wert des BIP erreichte, während es real berechnet mit einem Indexstand von 123,6 doch das BIP relativ deutlich übertrifft. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der Anstieg der Exportpreise über dem der Importpreise lag und somit der Deflator des VGLV im Jahresdurchschnitt um 0,3 Prozentpunkte unter dem des BIP lag (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Deflatoren (Jahresdurchschnitte)	1983–1990
BIP	3,0
VGLV	2,7
Exportpreise	1,3
Importpreise	0,7

Das Volkseinkommen setzt sich aus den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit und den Einkünften aus Besitz und Unternehmung (EBU) zusammen. Vom gesamten absoluten Anstieg des Volkseinkommens im Betrachtungszeitraum entfallen gut 60 Prozent auf die Bruttoentgelte und knapp 40 Prozent auf die EBU.

Exkurs: Zur Lohnquotendiskussion

Die Lohnquote stellt den Anteil der Bruttoentgelte am Volkseinkommen in Prozent dar. Nach wie vor steht die kurzfristige Entwicklung der Lohnquote oft im Mittelpunkt verteilungspolitischer Diskussionen wie z. B. bei Kollektivvertragsverhandlungen. Da diese aus methodischen Gründen allerdings nur sehr bedingt dazu geeignet ist, Aussagen über konkrete Änderungen der Verteilungsposition einzelner Gruppen zu liefern, sollen hier diese methodischen Probleme kurz angerissen werden.

● *Bereinigung*: Durch die bedeutenden Verschiebungen der Erwerbstätigenstruktur in den letzten Jahrzehnten (Abwanderung von vormals selbständig Erwerbstätigen aus Land- und Forstwirtschaft sowie Kleingewerbe und Kleinhandel in die unselbständige Erwerbstätigkeit) sowie durch rechtliche Faktoren (Anmeldung mithelfender Familienangehöriger nach steuer- und pensionsrechtlichen Änderungen) muß für Analysen der funktionellen Einkommensverteilung eine Bereinigung um diesen Beschäftigungsstruktureffekt durchgeführt werden. Dies geschieht in der Regel durch Konstanthalten und Fortschreibung der Beschäftigungsstruktur eines Basisjahres. Dabei tauchen nicht nur die unangenehmen Seiten jeder Indexstatistik (Konstanthalten der Gewichtung, Wahl eines geeigneten Basisjahres usw.) auf, sondern folgendes Paradoxon:

Die Summe aus bereinigter Lohn- und bereinigter „Gewinnquote“ (als Anteil der EBU am Volkseinkommen) ist nur dann 1 (bzw. 100), wenn entweder die tatsächliche Beschäftigungsstruktur konstant bleibt, oder wenn das durchschnittliche Einkommen der Unselbständigen genau dem der Selbständigen entspricht. Dies deshalb, da das Bereinigungsverfahren den von der Verschiebung der Beschäftigungsstruktur ausgehenden Effekt auf das Gesamteinkommen außer Acht läßt. Dadurch ist kein Nullsummenspiel mehr gegeben, d. h. die Ausweitung des Anteils eines Produktionsfaktors am Volkseinkommen ist

auch ohne die Reduktion des Anteils der anderen Produktionsfaktoren möglich. Die detaillierte theoretische Analyse dieses Problems von Rainer³ im Jahr 1983 führte dazu, daß das Österreichische Statistische Zentralamt seither in seinen Publikationen keine bereinigten Lohnquoten mehr ausweist.

- *Strukturänderung*: Änderungen der Wirtschaftsstruktur (neben denen der Beschäftigungsstruktur), der Arbeitszeiten, der Berufs- und Qualifikationsstruktur, von arbeitsrechtlichen Stellungen, die für die Analyse der funktionalen Einkommensverteilung von Bedeutung sind, werden nicht berücksichtigt.
- *Querverteilung*: Die Lohnquotenbetrachtung berücksichtigt nicht, daß ein Wirtschaftssubjekt aus mehreren Quellen Einkünfte beziehen kann. Die Zinseinkünfte von Arbeitnehmern und Pensionisten werden somit als EBU zum Bestandteil der Gewinnquote. Andererseits sind Kontrakteinkommen von Geschäftsführern und Spitzenmanagern mit Unternehmerfunktion Bestandteil der Lohnquote.
- *Heterogenität der EBU*: Die EBU sind nicht nur eine nicht originär erfaßte Restgröße (Differenz von Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit zum Volkseinkommen), sie setzen sich auch aus einer Reihe unterschiedlichster und verschieden zu interpretierenden Komponenten zusammen, die sie in Summe zu keinem geeigneten Begriff der „Unternehmenseinkommen“ als Gegenpol zu den Bruttoentgelten machen. Auf die einzelnen Komponenten der EBU wird in Abschnitt 5 noch näher eingegangen.
- *Imputationen*: Einer ganzen Reihe von VGR-Positionen werden Imputationen zugerechnet, die allerdings nicht immer gesondert ausgewiesen werden. Imputationen beziehen sich auf Produktionsvorgänge, denen keine effektiven Markttransaktionen gegenüberstehen, da der Produzent gleichzeitig Käufer ist. Auf der Verteilungsseite der VGR von besonderer Bedeutung sind einerseits die imputierten Pensionsbeiträge der Hoheitsverwaltung, die den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit zugerechnet werden, sowie die Imputationen für die Benutzung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen, die in den Besitzeinkommen stecken. Diese werden den Eigentümern von Häusern und Wohnungen, die diese selbst bewohnen, zugerechnet, ohne daß in der Realität Zahlungsströme entstehen. Der genaue Anteil der Imputationen an den Besitzeinkommen läßt sich aus methodischen Gründen nicht direkt aus der VGR ermitteln, da keine getrennten Konten für Geschäfts- und Privatmieten existieren, aber nur letztere auf der Verteilungsseite den persönlichen Besitzeinkommen zugerechnet werden.
- *Schwankungsbereiche*: Eine Betrachtung der Lohnquotenentwicklung kann höchstens über längere Zeiträume hinweg Sinn ergeben, keinesfalls aber im Jahresabstand. Während sich die Einkünfte der Unselbständigen mit relativ konstanten Wachstumsraten entwickeln (von 1983 bis 1990 lagen die Extremwerte bei 7,6 Prozent 1990 und 3,7 Prozent 1988), unterliegen die jährlichen Veränderungsraten einiger EBU-Komponenten einer wesentlich größeren Streuung. Im betrach-

teten Zeitraum schwankten etwa die Zuwächse der Unverteilten Gewinne der Kapitalgesellschaften zwischen 15,0 Prozent (1988) und 0,8 Prozent (1985), bei Einkünften aus Gewerbebetrieb zwischen 17,5 Prozent (1983) und 3,0 Prozent (1989), bei Besitzeinkommen zwischen 14,0 Prozent (1990) und 0,9 Prozent 1988. Wie rasch und heftig die Fluktuation der Einkommenszuwächse in diesem Bereich ausfallen können, zeigen die Zuwachsraten der Einkünfte aus Gewerbebetrieb der beiden aufeinanderfolgenden Jahre 1981 (- 15,4 Prozent) und 1982 (+ 34,0 Prozent).

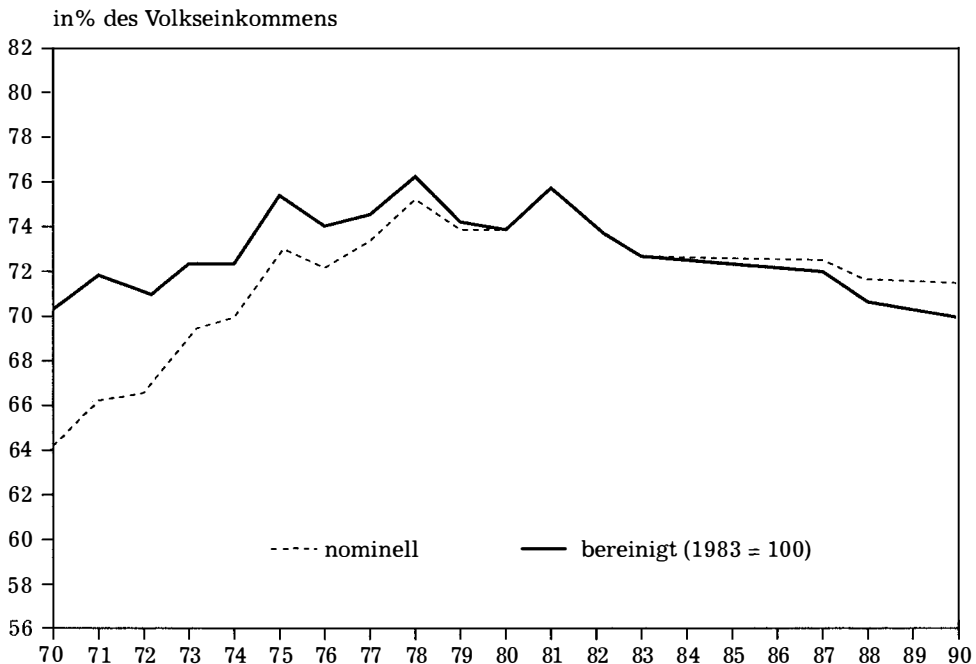
Aus den hier angeführten Gründen ergibt sich klar, daß die Entwicklung der Lohnquote nur unter größter Vorsicht als Indikator für die funktionelle Einkommensverteilung herangezogen werden kann und für kurzfristige Betrachtungen kein geeignetes Instrument darstellt.

3. Die Lohnquote

Der Anteil der Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit am Volkseinkommen (Lohnquote) ging im Betrachtungszeitraum um 1,3 Prozentpunkte zurück, nämlich von 72,9 Prozent auf 71,6 Prozent. Auch im Jahr

Abbildung 1

Lohnquote 1970–1990



1987 lag die Lohnquote noch bei 72,9 Prozent. Der Rückgang ab der Wachstumsbeschleunigung ab 1988 entspricht durchaus dem zu erwartenden Muster einer antizyklischen Lohnquotenbewegung. Dieser Rückgang der nominellen Lohnquote ist auch daran abzulesen, daß die Indexstände der Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit im Jahr 1990 nominell mit 146,7 und real mit 120,6 unter denen des BIP und des Volkseinkommens lagen.

Etwas deutlicher fiel der Rückgang der um die Verschiebungen der Beschäftigungsstruktur bereinigten Lohnquote aus. Diese ging von 72,9 im Jahr 1983 auf 70,0 zurück, da diese Maßzahl den Anstieg der unselbständig Beschäftigten im Beobachtungszeitraum von 2,727 Mio. auf 2,906 Mio. bzw. 6,6 Prozent nicht berücksichtigt. Die Lohn-Einkommens-Relation (nominelle Lohnquote/Unselbständigenanteil), die angibt, wie hoch das durchschnittliche Einkommen eines Unselbständigen im Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen ist, verringerte sich daher von 85,4 im Jahr 1983 auf 82,0 (1990).

In den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit ist auch der sogenannte Soziallohn enthalten, das sind die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, imputierte Pensionsbeiträge des Staates und der finanziell integrierten öffentlichen Betriebe sowie private Firmenpensionen. Die imputierten Pensionsbeiträge des Staates (das ist die Differenz aus

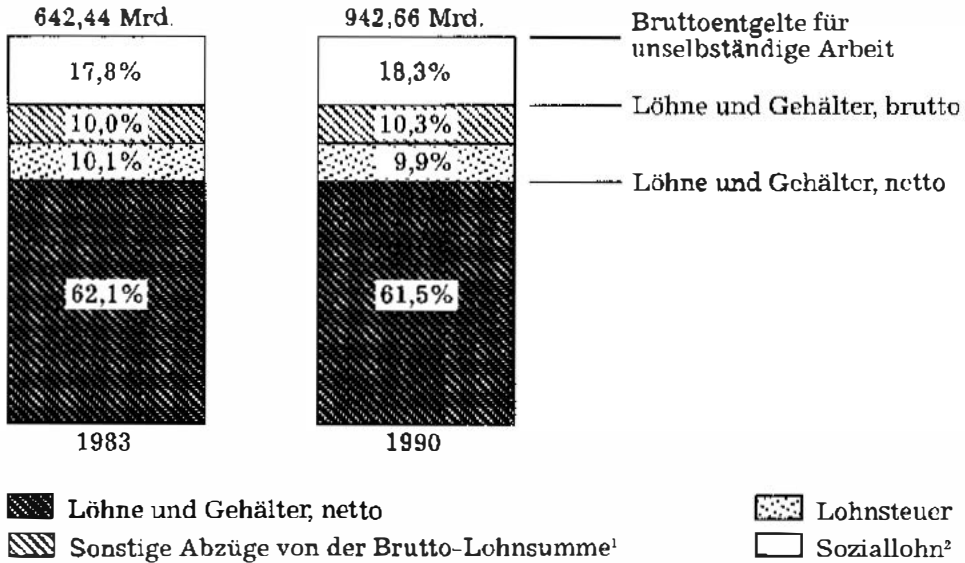
Tabelle 4

Indexstände 1990 (1983 = 100)

	Summe		pro unselbständig Erwerbstätigen	
	nominell	real	nominell	real
Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit	146,7	120,6	137,7	113,1
- Soziallohn = Bruttolohn- und Gehaltssumme	145,7	120,1	136,7	112,7
- Lohnsteuer				
- SV, AK = Nettolohn- und Gehaltssumme	145,3	120,2	136,4	112,8
	brutto		netto	
	nominell	real	nominell	real
+ Transfers an private Haushalte = Masseneinkommen	146,8	120,7	145,9	120,7

Abbildung 2

Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit



1 AN-Beiträge zur SV, AK-Umlage
 2 AG-Beiträge zur SV, imputierte Pensionsbeiträge

Beamtenpensionen und den Pensionsbeiträgen der Beamten) beliefen sich dabei 1990 bereits auf 45,921 Mrd. Schilling, das sind immerhin 4,6 Prozent der Bruttoentgelte bzw. 3,3 Prozent des Volkseinkommens. Das absolute Wachstum der Bruttoentgelte verteilt sich zu 80 Prozent auf den Anstieg der Lohn- und Gehaltssumme und zu 20 Prozent auf den Zuwachs des Soziallohnes, der 1990 18,3 Prozent der Bruttoentgelte ausmachte.

Zieht man den Soziallohn von den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit ab, so erhält man die Bruttolohn- und Gehaltssumme. Diese lag mit einem Indexstand von 145,7 um einen Prozentpunkt niedriger als die Bruttoentgelte, real mit 120,1 um 0,5 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 4). Verantwortlich dafür war die aus Abbildung 2 ersichtliche überproportionale Ausweitung des Soziallohnes. Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Ausweitung des Anteils des Soziallohnes an den Bruttoentgelten keinem kontinuierlichen Trend folgt. Während er 1983 17,8 Prozent und 1990 18,3 Prozent betrug, belief er sich in dazwischenliegenden Jahren schon über 18,5 Prozent (nach der Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung im Jahr 1988).

Bei der Bruttolohn- und Gehaltssumme fiel der Anstieg im Bereich der Privatwirtschaft mit einem Indexstand von 147,2 deutlich kräftiger aus als bei der öffentlichen Lohnsumme (Indexstand 140,5). Dies ist allerdings erst der Entwicklung seit 1988 zuzuschreiben, die von einer deut-

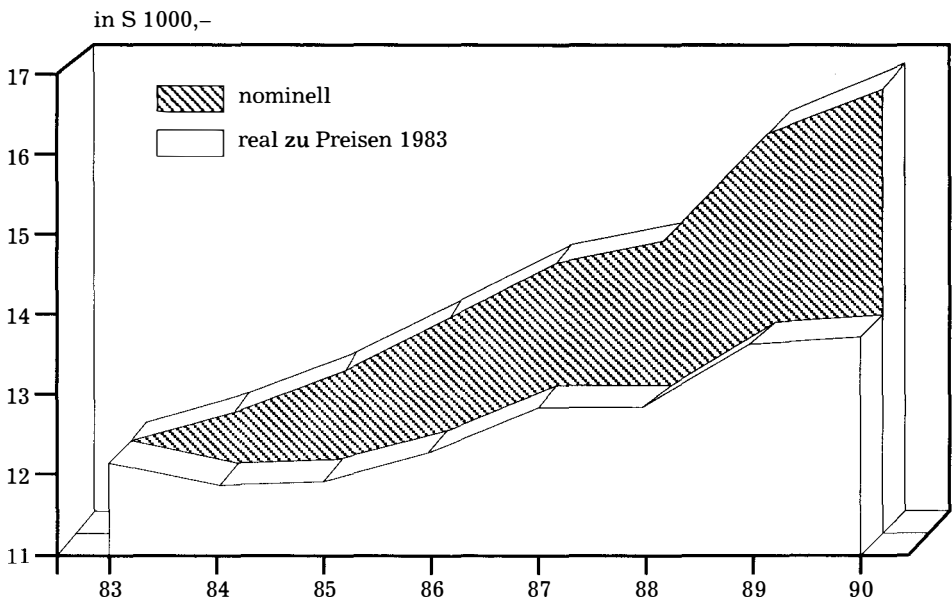
lichen Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im privaten Bereich einerseits als auch von verstärkten Bemühungen um die Konsolidierung des Budgets andererseits geprägt war. Bis 1987 lag der Zuwachs der öffentlichen Lohn- und Gehaltssumme regelmäßig etwas über dem der privaten. Die Budgetsanierung hinterließ folglich auch in der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote Spuren.

Subtrahiert man weiters die von den Unselbständigen zu leistenden Abgaben (Lohnsteuer sowie sonstige Abzüge wie Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, Arbeiterkammerumlage), so ergibt sich die Nettolohn- und Gehaltssumme, die nominell mit einem Indexstand von 145,3 minimal unter dem Bruttowert und real praktisch gleichauf mit diesem liegt⁴. Hier wurde der Rückgang des Lohnsteueranteils am Einkommen durch die Ausweitung der sonstigen Abzüge seit 1983 leicht überkompensiert (vgl. Abbildung 2).

Da die Zahl der unselbständig Beschäftigten im betrachteten Zeitraum von 2,727 Mio. auf 2,906 Mio. in beachtlichem Umfang anstieg, fallen zwangsläufig die Indexstände einer pro-Kopf-Rechnung niedriger aus, und zwar in nomineller Rechnung um ca. 9 Prozentpunkte niedriger, und in realer Rechnung um ca. 7,5 Prozentpunkte. Der Index der realen Nettolohn- und Gehaltssumme pro unselbständig Beschäftigten lag 1990 bei 112,8. Die deutlichsten Erhöhungen der realen Netto-pro-Kopf-Einkommen ergaben sich jeweils infolge diskretionärer Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, nämlich 1987 als Auswirkung der Erhöhung des all-

Abbildung 3

Monatliches Netto-Pro-Kopf-Einkommen der Arbeitnehmer



gemeinen Absatzbetrages, und 1989 als Konsequenz der Steuerreform. Diese beiden Jahre sind damit auch die einzigen im Betrachtungszeitraum, in denen die Nettoeinkommen rascher als die Bruttoeinkommen stiegen.

Seit 1983 ist also das reale Netto-pro-Kopf-Einkommen der Unselbständigen um 12,8 Prozent gestiegen. Daß sich die Einkommenssituation der Unselbständigen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre damit erheblich verbessert hat, zeigt nicht zur Abbildung 3, sondern insbesondere der Vergleich mit der in Fußnote 2 zitierten Untersuchung aus dem Jahr 1987. Damals konnte im gesamten Zeitraum von 1976 bis 1986 nur eine zweiprozentige Zunahme der realen Netto-pro-Kopf-Einkommen konstatiert werden.

4. Die staatliche Umverteilung

Ein kurzes Abschweifen von der direkt dem Produktionsprozeß entstammenden primären Verteilung ist notwendig, um die Masseneinkommen zu ermitteln, die oft als grobes Maß für die Entwicklung der Massenkaufkraft herangezogen werden. Zu diesem Zweck werden die Transferzahlungen des Staates an die privaten Haushalte der Nettolohn- und Gehaltssumme hinzugefügt. Da diese Transferzahlungen Leistungen wie Pensionen, Familienbeihilfen, Krankenunterstützungen, Karenzgelder, Arbeitslosenunterstützung usw. enthalten, ist bei den Masseneinkommen weder eine Pro-Kopf-Rechnung noch eine Zuordnung auf soziale Gruppen bzw. Produktionsfaktoren zulässig.

Tabelle 5

Transferzahlungen in Prozent des BIP

	Transferquote	Pensionen insgesamt	Pensionen SV	Pensionen Staat	Arbeitslosenunterstützung	Familienbeihilfe
1983	20,0	13,5	9,4	4,1	0,8	2,3
1990	19,9	14,0	9,8	4,2	0,9	1,8

Obwohl die Transferquote (Anteil der Transfers am BIP) seit 1983 praktisch konstant blieb (vgl. Tabelle 5) und die Transferleistungen mit einem Indexstand von 149,0 exakt gleichauf mit der BIP-Entwicklung liegen, ist die Bedeutung der Transfereinkommen für die Unselbständigen dennoch relativ gestiegen, da sich deren Leistungseinkommen ja unterproportional erhöhten. Sowohl in der Brutto- als auch in der Netto-rechnung zeigt sich ein rascherer Anstieg der Masseneinkommen als bei der Nettolohn- und Gehaltssumme (vgl. Tabelle 4).

Daraus läßt sich – wieder mit der früheren Auflage dieser Arbeit aus dem Jahr 1987 vergleichend (siehe Anmerkung 2) – die je nach Konjunk-

turlage unterschiedliche Bedeutung der staatlichen Transferleistungen erkennen. Als 1987 die Einkommensentwicklung seit 1976 untersucht wurde, konnte festgestellt werden, daß – während die Leistungseinkommen der Unselbständigen leicht unterdurchschnittlich anstiegen – die Masseneinkommen allerdings im Vergleich zu BIP und Volkseinkommen leicht überdurchschnittlich zunahmen, da die Transfers weit überproportional ausgeweitet wurden.

In der bis 1991 andauernden Aufschwungsphase stiegen die realen Netto-pro-Kopf-Einkommen dagegen deutlich rascher als zwischen 1976 und 1986, und die Bedeutung der im Gleichschritt mit dem BIP wachsenden Transfereinkommen für die Masseneinkommen nahm gegenüber dieser Periode ab.

Das Verfügbare persönliche Einkommen (VPE) stellt eine weitere, von der primären funktionellen Verteilung abgeleitete Einkommensgröße dar. Sie setzt sich aus den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit plus den sonstigen, persönlichen Einkommen aus Besitz und Unternehmung (also dem Teil der EBU, der nicht im Unternehmenssektor verbleibt) plus Transfers minus Abgaben der privaten Haushalte zusammen (siehe Tabelle 6). Das Verfügbare persönliche Einkommen entwickelte sich mit Indexständen von 150,9 (nominell) und 124,9 (real) etwas günstiger als BIP und Volkseinkommen. Wie aus Tabelle 6 ersichtlich ist, sind dafür schwerpunktmäßig die weit überdurchschnittlich angestiegenen persönlichen Einkommen aus Besitz und Unternehmung (Indexstand 169,0) verantwortlich, die die relativ schwächeren Zuwächse bei den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit überkompensierten. Die anderen Komponenten der VPE zeigen kaum bemerkenswerte Abweichungen vom generellen Trend: Die Transfers lagen im Gleichschritt mit dem BIP, die direkten Steuern lagen dank der Steuerreform zu Jahresbeginn 1989 minimal darunter, und die Sozialversicherungsbeiträge wurden leicht überdurchschnittlich ausgeweitet.

Tabelle 6**Indexstände (1983 = 100)**

Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit	146,7
+ Persönliche Einkommen aus Besitz und Unternehmung	169,0
+ Transfers an private Haushalte	149,0
= Persönliche Bruttoeinkommen	151,1
– direkte Steuern der Haushalte	148,8
– Sozialversicherungsbeiträge	151,4
= Verfügbares persönliches Einkommen (netto) nominell	150,9
= Verfügbares persönliches Einkommen (netto) real	124,9

Die offensichtlich am 20,1prozentigen realen Wirtschaftswachstum am meisten profitierende Gruppe waren also die Bezieher von Einkünften aus Besitz und Unternehmung, deren Struktur im folgenden Abschnitt detaillierter erörtert werden soll.

5. Einkünfte aus Besitz und Unternehmung

Die EBU beinhalten alle Einkünfte außer den Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit mit Entgeltcharakter. Als Empfänger kommen Kapitalgesellschaften, der Staat sowie private Haushalte in Betracht. Die EBU der privaten Haushalte (in der VGR „persönliche“ oder auch „sonstige EBU“ genannt) werden weiter unterteilt in die vier Kategorien Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, Freie Berufe und Besitz. Eine Analyse dieser in der VGR ausgewiesenen Einkunftsart stößt aus einer Reihe von technischen und methodischen Gründen auf größere Schwierigkeiten als die der wesentlich leichter erfaßbaren Einkommen der unselbständig Beschäftigten.

- Die EBU werden als Residualgröße aus Volkseinkommen und Bruttoentgelten abgeleitet. Wenn auch die einzelnen Einkommensarten der EBU gesondert ermittelt werden, so ergibt sich bei dieser Berechnung dennoch eine statistische Differenz, die gemeinsam mit allen nicht direkt erfaßbaren Einkommen den Einkünften aus Gewerbebetrieb zugerechnet wird. Durch ihre Heterogenität sind die EBU somit mit wesentlich größeren Ungenauigkeiten behaftet als die Bruttoentgelte.
- Aufgrund dieser Heterogenität wird in der VGR auch keine Realberechnung der EBU durchgeführt. Es existiert kein einheitlicher Deflator, da keine geeigneten Informationen über die Verwendung der EBU vorliegen.
- Die Tatsache, daß die VGR keine Querverteilungen berücksichtigt, verhindert eine exakte Zurechnung der EBU auf bestimmte soziale Gruppen. Hier sei nur nochmals auf den typischen Problemfall der Zinsen für Sparguthaben von Unselbständigen hingewiesen.

Vor einer voreiligen, oberflächlichen Interpretation der funktionellen Einkommensverteilung laut VGR muß daher gewarnt werden. Die einzelnen Komponenten der EBU sind nur unter besonderer Beachtung ihrer speziellen Ermittlung zu beschreiben.

Tabelle 7

Einkünfte aus Besitz und Unternehmung

	Insgesamt (Inländer konzept)	an das/ aus dem Ausland	Insgesamt (Inlands- konzept)	Staat	Unverteilte Gewinne der	persönliche EBU			
						Kapital- gesell- schaften	Land- u. Forst- wirtsch.	Gewerbe	Freie Berufe
Indexstand 1990 (1983 = 100)	164,5	159,6	164,3	159,8	152,3	153,6	165,8	170,8	176,5
Durchschnittliche jährliche Wachstums- rate (in Prozent) 1983-1990	7,4	6,9	7,4	6,9	6,2	6,3	7,5	7,9	8,5

Die EBU insgesamt erreichten einen Indexstand von 164,5. Das heißt, daß sie im Betrachtungszeitraum um fast ein Drittel stärker stiegen als BIP und Volkseinkommen. Bemerkenswert ist dabei, daß ausnahmslos alle Teilaggregate der EBU, also auch die in anderen Perioden oft nachhinkenden Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft eine überdurchschnittliche Entwicklung verzeichneten. Die Verteilung dieses beachtlichen Anstieges der EBU auf deren einzelne Komponenten ist aus Tabelle 7 ersichtlich.

- *Einkünfte des Staates*: Diese enthalten die Überschüsse bzw. Verluste der finanziell integrierten Bundes-, Landes- und Gemeindebetriebe, Zinsen für Wertpapiere und öffentliche Darlehen, Dividenden und Erträge aus Aktienbesitz und Beteiligungen sowie sonstige Erträge, nicht aber die Zinsen für die Staatsschuld sowie die mit öffentlichen Mitteln abgedeckten Verluste von ÖBB und Bundestheatern. Die EBU des Staates verzeichneten mit einem Indexstand von 159,8 ein überdurchschnittliches Wachstum. Jeweils knapp 40 Prozent dieser Einkünfte stammen aus Zinseneinnahmen einerseits und der Gewinnabfuhr öffentlicher Betriebe andererseits, insbesondere der Post und Telegraphenverwaltung. Diese Einnahmen haben sich seit Beginn der achtziger Jahre mehr als verdoppelt. Der Großteil der Dividendeneinnahmen stammt von Überweisungen der Nationalbank. Durch den Verkauf des Hauptmünzamt und damit verbunden den Wegfall der Einnahmen aus dem Münzregal schrumpften die Einnahmen aus öffentlichen Rechten seit 1989. Trotz der über der des BIP liegenden Zuwachsrates ging der Anteil der EBU des Staates an den EBU insgesamt im Betrachtungszeitraum geringfügig zurück, da die EBU insgesamt noch kräftiger wuchsen (vgl. Abbildung 4).
- *Unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften*: Aus Bilanzen und der Steuerstatistik werden für die VGR in dieser Kategorie die einbehaltenen Gewinne juristischer Personen, also nach Ausschüttung und vor Besteuerung, ermittelt. Die beiden dafür angegebenen Quellen lassen allerdings die Vermutung zu, daß diese Größe die tatsächliche Gewinnsituation der Kapitalgesellschaften nur unzulänglich widerspiegeln kann. Die Unverteilten Gewinne erzielten mit einem Indexstand von 152,3 die schwächste Steigerung aller EBU-Komponenten, die aber dennoch über der des Volkseinkommens lag. Durch die relativ mäßige Entwicklung bis 1987, zu der die Verluste einiger Unternehmen der Verstaatlichten Industrie wesentlich beitrugen, nahm der Anteil der Unverteilten Gewinne an den EBU trotz der seit 1988 weit überdurchschnittlichen Steigerungsraten ab, ihr Anteil am gesamten Volkseinkommen ist dagegen angestiegen. Die Unverteilten Gewinne stellen – neben der Residualgröße der Einkünfte aus Gewerbebetrieb – den konjunkturragigsten Bestandteil des Volkseinkommens dar. Auf nur leichte Wachstumsbeschleunigungen reagieren sie schon relativ heftig, wie der 9prozentige Anstieg im Jahr 1983 zeigt, und der kräftige Konjunkturschub bescherte in den Jahren 1988 und 1989 Wachstumsraten von 15,0 bzw. 12,8 Prozent, während die Tiefpunkte in den Jahren 1985 und 1987 (vor allem wegen der flauen Exportkon-

junktur) bei 0,8 bzw. 2,1 Prozent lagen. Bei der Interpretation einzelner Jahresergebnisse dieser Größe ist also aufgrund dieser enormen Schwankungsbreite besondere Vorsicht angebracht.

- *Land- und Forstwirtschaft*: Während in der Untersuchung im Jahr 1987 noch konstatiert wurde, daß dieser Bereich eindeutig den Verlierer des strukturellen Wandels zwischen 1976 und 1986 darstellte, so scheint sich die Situation mittlerweile geändert zu haben. Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 6,3 Prozent und einem Indexstand von 153,6 entwickelte sich diese Größe im Vergleich zum Volkseinkommen überdurchschnittlich, und sogar rascher als die Unverteilten Gewinne. Während dieser Bereich zu Beginn der achtziger Jahre sogar negative Wachstumsraten verzeichnete, sorgten die hohen Zuwächse der Jahre 1984, 1986, 1989 und 1990 sogar für eine leichte Ausweitung des Anteils der land- und forstwirtschaftlichen Einkommen an den EBU. Berücksichtigt man den nach wie vor anhaltenden Trend zur Abwanderung von Arbeitskräften aus diesem Sektor, so ergäbe eine Pro-Kopf-Rechnung noch positivere Ergebnisse.
- *Gewerbebetrieb*: Da es sich bei dieser Einkommensart um eine Residualgröße handelt, die nicht originär ermittelt wird, ist nur eine äußerst vorsichtige Interpretation möglich. Sie enthält alle statistischen Differenzen zur Entstehungsrechnung und auch die Ungenauigkeiten der Erfassung aller anderen EBU-Komponenten. Die Einkünfte aus Gewerbebetrieb erreichten einen Indexstand von 165,8, weisen also einen relativ deutlichen Vorsprung gegenüber dem Volkseinkommen auf. Sie stellen die mit Abstand bedeutendste Komponente der EBU dar und konnten ihren Anteil seit 1983 noch ausweiten. Sowohl aufgrund der Konjunkturreakibilität dieser Größe als auch wegen ihres residualen Charakters verlief diese Entwicklung allerdings nicht kontinuierlich, die jährlichen Wachstumsraten schwankten in den achtziger Jahren zwischen -15,4 Prozent (1981) und 34,0 Prozent im darauffolgenden Jahr. Eine einigermaßen fundierte Interpretation ist daher – wenn überhaupt – nur, wie auch bei den Unverteilten Gewinnen der Kapitalgesellschaften, über längere Zeiträume möglich.
- *Freie Berufe*: Langfristig betrachtet stellen die Einkünfte aus freiberuflicher Tätigkeit nach den Besitzeinkommen die dynamischste Komponente der EBU dar. Mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 7,9 Prozent erreichten sie den Indexstand von 170,8 und verzeichneten dadurch eine Anteilsvergrößerung am Volkseinkommen. Im Gegensatz zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft ist allerdings die überproportionale Ausweitung der Zahl der Bezieher von Einkünften aus freien Berufen zu berücksichtigen⁵.
- *Besitz*: Die Einkünfte aus Besitz von Real- und Finanzvermögen stellen die expansivste Einkommenskategorie der VGR dar. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 8,5 Prozent, die zum Indexstand von 176,5 führte, fiel um die Hälfte größer aus als die von Volkseinkommen bzw. BIP und bewirkte dementsprechend eine deutliche Ausweitung des Anteils dieser Einkommenskategorie. In der Periode von 1983–1987 sorgten vor allem die Einkünfte aus Vermietung und

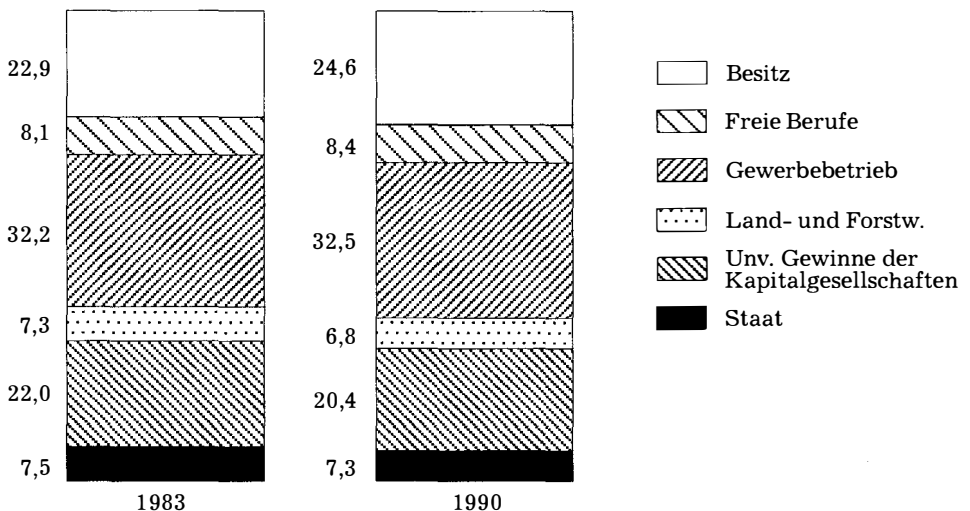
Verpachtung für die hohen Zuwachsraten, in jüngster Vergangenheit stellen wieder die Sparzinsen und Dividenden den dynamischeren Bestandteil dar, die schon in der Hochzinsphase zu Beginn der achtziger Jahre die treibende Kraft hinter dem raschen Anstieg der Besitzeinkommen waren.

Eine Zuordnung der Besitzeinkommen zu Haushalten oder sozialen Gruppen ist allerdings, wie bereits erwähnt, nicht möglich, da die VGR keine Querverteilungen berücksichtigt und somit keine persönlichen Einkommen ausweist. Da der Vermögensbesitz in Österreich noch stärker konzentriert sein dürfte als die Einkommen, kann aus der in den letzten Jahren durch den steigenden Wohlstand feststellbaren Vermehrung der Vermögensbildung Unselbständiger in *absoluten* Beträgen jedoch keinesfalls auf eine Verbesserung der *relativen* Verteilungsposition der Unselbständigen durch deren steigende Besitzeinkünfte geschlossen werden.

Ein weiteres Interpretationsproblem der Besitzeinkommen liegt in den Imputationen, die fiktive Entgelte für die Benutzung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen durch ihre Eigentümer unterstellen, die aber – wie im Exkurs des Abschnitts 2 der vorliegenden Arbeit erörtert – aus methodischen Gründen (derzeit noch) nicht exakt ausgewiesen werden können. Stellt man allerdings den Index für Mietaufwand, der sich (auf Basis 1983) 1990 auf 135,3 belief, dem Stand des Verbraucherpreisindex von 121,4 gegenüber, so läßt sich erahnen, daß die Imputationen zwar das absolute Niveau der tatsächli-

Abbildung 4

Anteile der einzelnen Komponenten der Einkünfte aus Besitz und Unternehmung (in Prozent)



chen Einkommen aus Vermietung und Verpachtung wesentlich beeinflussen, daß deren Dynamik aber auch ohne Imputationen weit überdurchschnittlich ausgefallen sein dürfte.

6. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Nur wenige wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen leiden nicht unter dem Problem einer statistischen Datenbasis, die die Realität nur unvollkommen abbildet. Dieses Problem scheint sich in jüngster Vergangenheit noch zu verschärfen, da sich im Zuge des Strukturwandels (Internationalisierung, Tertiärisierung, technologischer Fortschritt) in zunehmendem Maße auch Vorgänge der wirtschaftsstatistischen Erfassung entziehen, von denen lange Zeit zurecht angenommen werden konnte, daß ihre umfassende Dokumentation vergleichsweise problemlos erfolgen kann, wie etwa am Arbeitsmarkt, im Außenhandel usw.⁶

Die Analyse der Verteilung der Einkommen stellt dagegen schon traditionell ein Gebiet dar, das auf einer äußerst lückenhaften und mit vielen Fragezeichen versehenen Datenbasis aufbauen muß. Die VGR als umfassendstes Rechenwerk eines Landes dient dabei nicht einmal primär dem Zweck, Verteilungsdaten zu liefern, sie soll den konsequenten Nachvollzug des volkswirtschaftlichen Kreislaufes ermöglichen. Dabei stellt die Verteilung neben Entstehung und Verwendung nur eine von drei Seiten dar, die mit den beiden anderen in Abstimmung gebracht werden muß. Daraus ergeben sich neben den Unschärfen jeder primären Datenerfassung auch eine Reihe von methodischen Problemen, die im Laufe dieser Arbeit kurz angerissen wurden. Dennoch ist die VGR eine für die Untersuchung der funktionellen Einkommensverteilung unverzichtbare Datenquelle. Alle getroffenen Aussagen über Ergebnisse des Verteilungsprozesses und dessen historische Entwicklung müssen allerdings vor diesem Hintergrund gesehen werden.

Daß die Lohnquote im Betrachtungszeitraum geringfügig – und dies in erwähnenswertem Ausmaß erst seit 1988 – zurückgegangen ist, ist nicht überraschend und entspricht dem üblichen antizyklischen Lohnquotenverlauf in einer Periode des Wachstumsschubs. Ebenso bestätigt werden konnte die These der langfristigen Konstanz der (bereinigten) Lohnquote⁷. Nach drei Jahren des kräftigsten Wirtschaftsaufschwunges seit den frühen siebziger Jahren lag die bereinigte Lohnquote (Basis 1983) zwar auf dem tiefsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg, allerdings nur um 4 Zehntelprozentpunkte unter dem Wert von 1970.

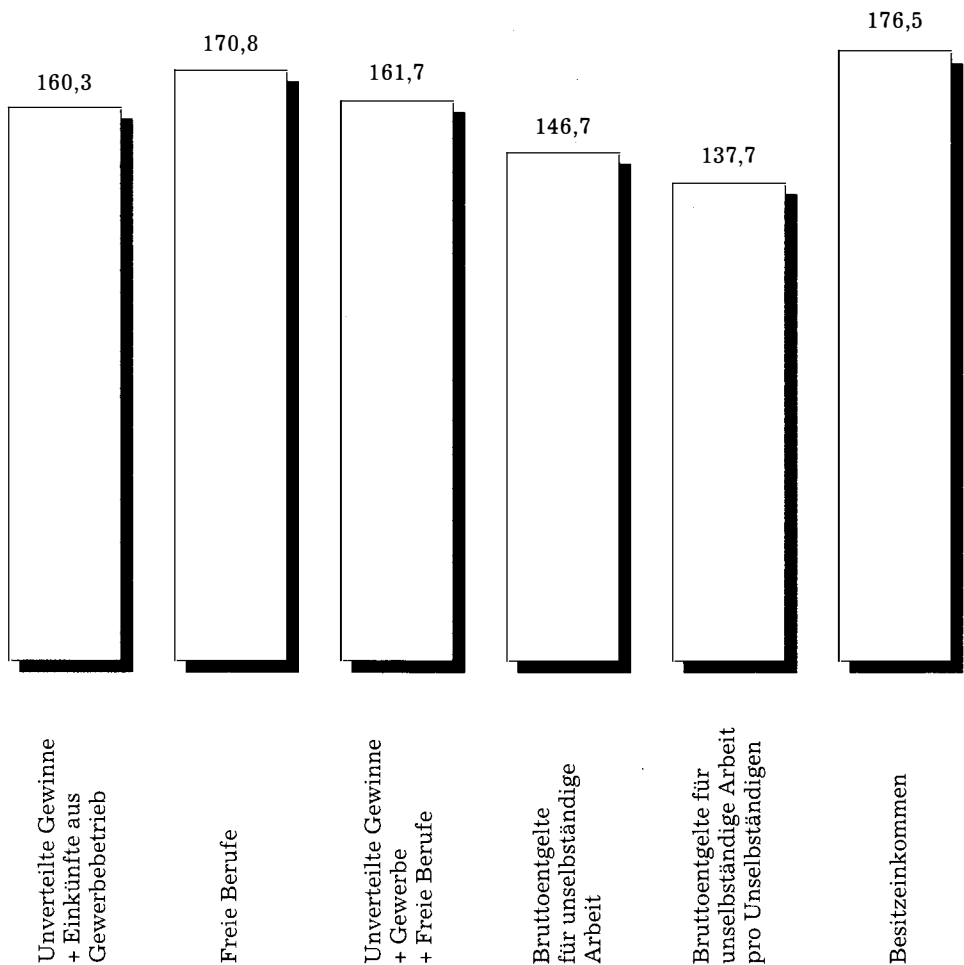
Weiters bestätigen die Daten, daß aus einer sinkenden bzw. relativ niedrigen Lohnquote nicht auf eine extrem ungünstige Entwicklung der Einkommen der Unselbständigen geschlossen werden kann. Die reale (sowohl Brutto- als auch Netto-)Lohnsumme verzeichnete seit 1983 einen etwa 20prozentigen Anstieg, der sich in der Pro-Kopf-Rechnung trotz des kräftigen Anstieges der Zahl der unselbständig Beschäftigten noch auf etwa 13 Prozent belief, während in der Periode von 1976 bis 1986 bei konstanter nomineller und geringfügig sinkender bereinigter

Lohnquote die Nettoealeinkommen pro Unselbständigen um insgesamt nur knapp 2 Prozent stiegen.

Daß diese Beschleunigung der Einkommensentwicklung der Unselbständigen in den letzten Jahren allerdings nicht auf eine Umverteilung zugunsten des Produktionsfaktors Arbeit schließen lassen darf, zeigt die Entwicklung der EBU. Aufgrund der Heterogenität dieser Größe ergibt eine Gegenüberstellung von Bruttoentgelten für unselbständige Arbeit und ausgewählten EBU-Komponenten ein aufschlußreicheres Bild (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5

Indexstände 1990 (1983 = 100)



Als Einkommen aus gewerblicher und industrieller Tätigkeit werden hier die Unverteilten Gewinne der Kapitalgesellschaften und die Einkünfte aus Gewerbebetrieb definiert, deren Bezieher als Element der Sozialpartnerschaft in ihren Interessenverbänden organisiert regelmäßig den Vertretern der Unselbständigen in Kollektivvertragsverhandlungen gegenüber sitzen. Während sich die Einkünfte aus diesen Bereichen in der Periode 1976–1986 ziemlich im Gleichschritt mit denen der Unselbständigen entwickelten, konnten sie im jüngsten Wirtschaftsaufschwung ihre Verteilungsposition deutlich ausbauen. Das bedeutet, daß vor 1986 ausschließlich der Einkommensanstieg aus Besitz sowie aus Freien Berufen für die relative Ausweitung der EBU verantwortlich war, danach allerdings auch die unmittelbaren Unternehmer- und Unternehmenseinkommen überdurchschnittlich anstiegen.

Wenn sich auch in der beobachteten Periode der weit überproportionale Anstieg der Einkünfte der Freiberufler und die geradezu explosionsartige Ausweitung der Besitzeinkommen nicht in dem extremen Ausmaß fortsetzten wie zwischen 1976 und 1986, so sind sie, wie aus Abbildung 5 ersichtlich ist, nach wie vor die mit Abstand dynamischsten Komponenten des Volkseinkommens. Immerhin stiegen die Besitzeinkommen mehr als doppelt so stark wie die Bruttoeinkommen pro Unselbständigen. Obwohl diese Größe aufgrund der Imputationen auf recht wackeligen statistischen Beinen steht, und so erfreulich das Ausmaß der Vermögensbildung in Österreich auch sein mag, so fallen bei dieser Entwicklung doch drei gesamtwirtschaftlich bedeutende Aspekte ins Auge:

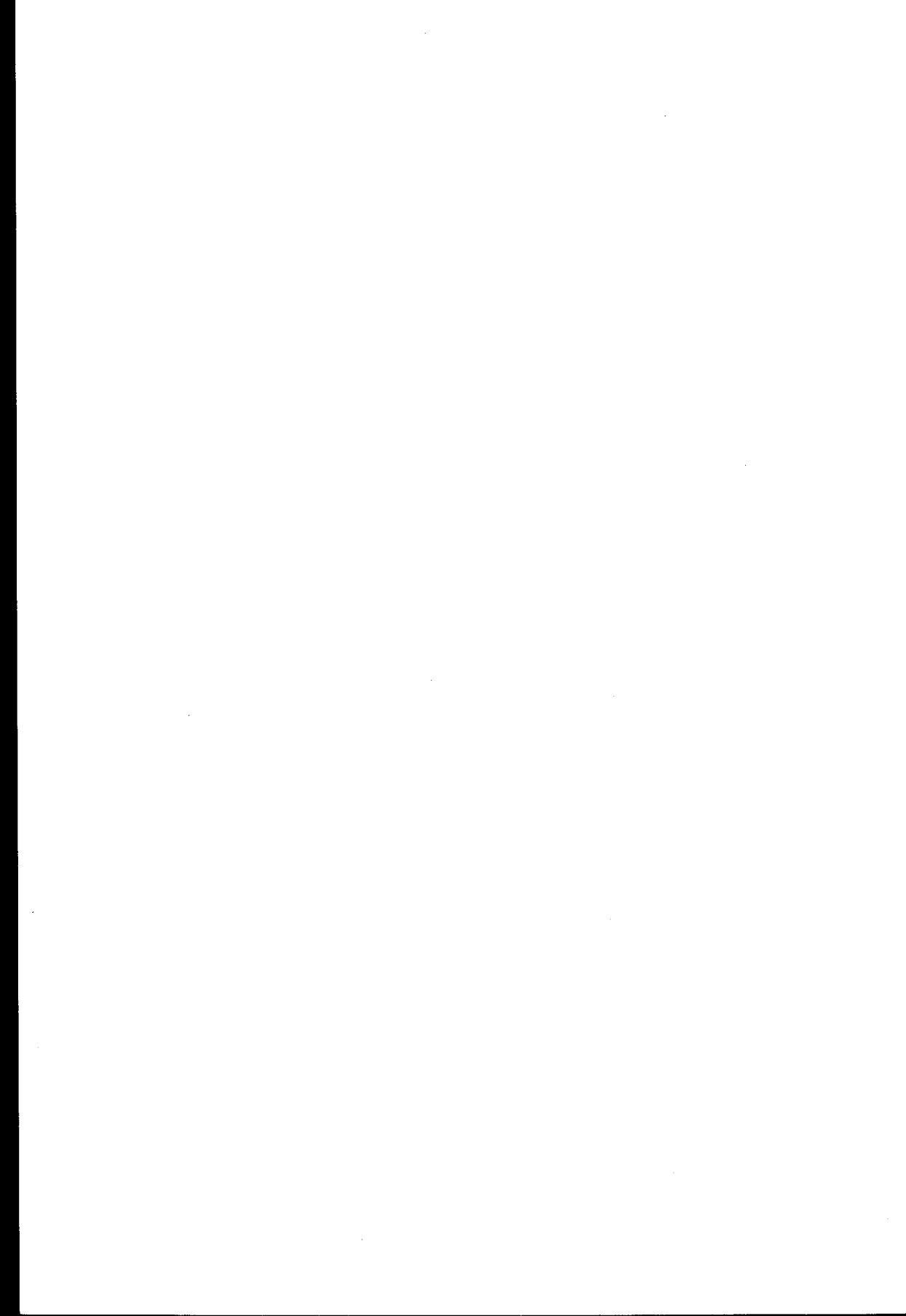
- Die höchsten Steigerungsraten verzeichnet mit den Besitzeinkommen eine steuerlich äußerst privilegiert behandelte Einkommensart. Eine „indirekte Sparförderung“ durch die gegenüber Leistungseinkommen bevorzugte steuerliche Behandlung erscheint beim derzeitigen erreichten Niveau der Vermögensbildung gesamtwirtschaftlich kaum mehr zeitgemäß.
- Die beiden dynamischsten Volkseinkommenskomponenten (Besitz, Freie Berufe) stammen aus Bereichen, die nicht der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik entspringen, während die unmittelbar aus der gewerblichen und industriellen Produktion stammenden Einkommen stärker am gesamtwirtschaftlichen Erfolg orientiert sind.
- Eine weit überproportionale Ausweitung der Einkünfte aus Besitz sowie Freien Berufen kann dämpfend auf Konsum- und Investitionsbereitschaft wirken. Erstens ist der Anteil des (speziell Inlands-)Konsums bei höheren Einkommen (wie bei Vermögensbesitzern und Freiberuflern) relativ niedrig, und zweitens ist bei diesen beiden Gruppen die Investitionsbereitschaft in der Regel geringer als in Gewerbebetrieben und Kapitalgesellschaften. Gerade die produktive Veranlagung von Gewinnen im Unternehmen spielt bei der Sicherung von gesamtwirtschaftlichen Zielen wie Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung aber eine zentrale Rolle.

Während in der Periode 1976–1986 auch die Bezieher von staatlichen Transfereinkommen mit überdurchschnittlichen Zuwachsraten pauschal als „Sieger“ im Verteilungsprozeß identifiziert werden konnten, so

hat die absolute Bedeutung der Umverteilung durch die öffentliche Hand im Zuge der Wachstumsbeschleunigung wieder abgenommen. Die Transfers an private Haushalte trugen mit praktisch derselben Wachstumsrate wie das Volkseinkommen nicht zu einem überproportionalen Anstieg der Masseneinkommen bei. Da die Einkünfte der Unselbständigen im Betrachtungszeitraum allerdings unterproportional zum Volkseinkommen stiegen, kann aber auf ein für diese Bevölkerungsgruppe relativ größeres Gewicht der staatlichen Transferleistungen geschlossen werden. Die Bedeutung der staatlichen Verteilungspolitik lag demnach einerseits im horizontalen Ausgleich der im Lebenszyklus wechselnden Bedürfnisse, andererseits bewirkten diskretionäre Eingriffe wie die Erhöhung des allgemeinen Absetzbetrages 1987 und die Steuerreform 1989, daß die Nettoeinkommen mit den Bruttoeinkommen schritthalten konnten.

Anmerkungen

- 1 Mein besonderer Dank für die Aufbereitung der Daten und Graphiken gilt Herrn Wolfgang Tischler von der Abteilung Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- 2 Delapina, Thomas, Die Verteilung des österreichischen Volkseinkommens 1976–1986, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/1987.
- 3 Rainer, Norbert, Zur Problematik bereinigter Lohnquoten, in: *Beiträge zur österreichischen Statistik*, Heft 703, Österreichs Volkseinkommen 1982.
- 4 Daß der Index der realen Nettolohnsumme über dem der realen Bruttolohnsumme liegt, während nominell die Bruttolohnsumme rascher gewachsen ist als die Nettolohnsumme, ist darauf zurückzuführen, daß für die Nettoreihen ein vom Deflator des privaten Konsums abgeleiteter Spezialdeflator verwendet wird. In diesem finden Bestandteile der Bruttoentgelte, die nicht direkt privaten Konsumzwecken dienen, wie etwa die Beiträge zur Krankenversicherung, gesondert Berücksichtigung.
- 5 Nach der im Statistischen Handbuch für die Republik Österreich ausgewiesenen Zahl der Mitglieder der Kammern der freien Berufe stieg diese von Ende 1983 bis Ende 1990 um 21,7 Prozent auf 41712 (ohne unselbständig beschäftigte Apotheker).
- 6 Vgl. dazu: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Überlegungen zum statistischen System der 90er Jahre, Wien 1990.
- 7 Vgl. dazu: Szecsi, Maria, Der Lohnanteil am österreichischen Volkseinkommen 1913–1967, Nr. III der Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 1970, sowie Delapina, Thomas/Tischler, Wolfgang, Der Lohnanteil am österreichischen Volkseinkommen 1954–1984, in: *Arbeit und Wirtschaft* 9/1986.



Forschungs-, Technologie- und Industriepolitik

**Referat auf der Informationsveranstaltung des Wissenschafts-
und Handelsausschusses des Nationalrates und des
Österreichischen Forschungszentrums Seibersdorf
am 6. November 1991 in Wien**

Gunther Tichy

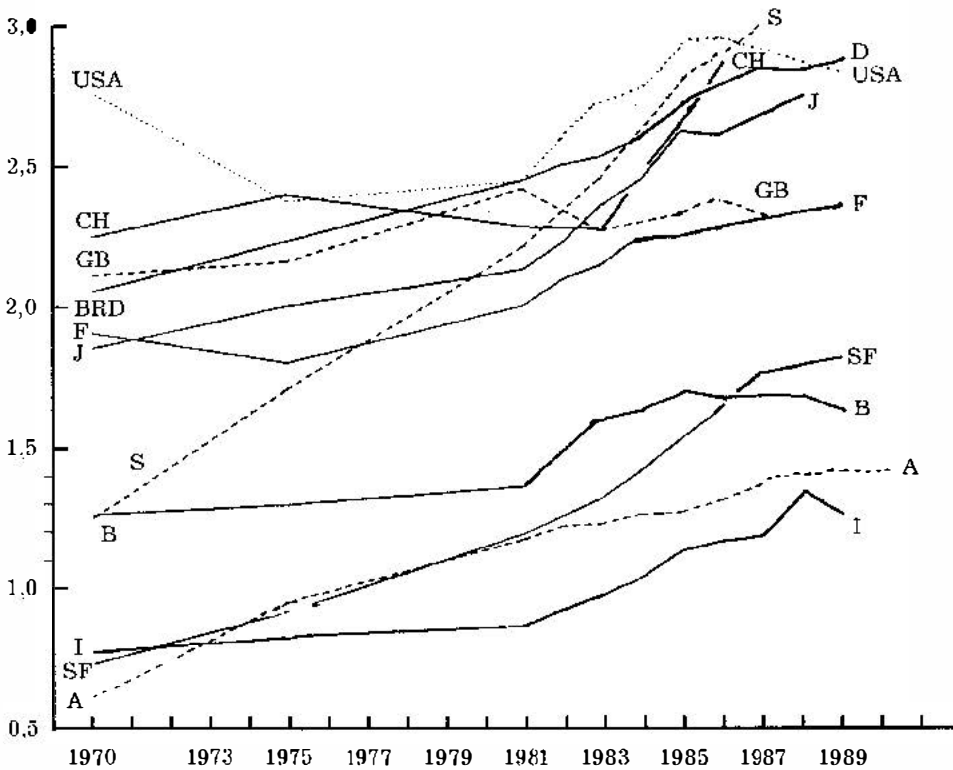
Richtig gesehen, ist der Titel dieser Veranstaltung eigentlich eine Tautologie; denn Industriepolitik ist in entwickelten Industriestaaten, – damit natürlich auch in Österreich – fast ausschließlich Technologiepolitik und ihre Vorstufe Forschungs- und Bildungspolitik. Industriepolitik mag einmal anderes gewesen sein; Zollpolitik, (materielle) Infrastrukturpolitik, Branchensubventionspolitik, Investitionsförderung, staatliche Beschaffungspolitik usw.; in unseren Tagen und für entwickelte Industriestaaten ist sie fast ausschließlich Technologiepolitik. Alle anderen Instrumente haben sich weitgehend überholt oder als ineffizient erwiesen. Die Industriepolitik ist dadurch allerdings nicht einfacher geworden, denn die Innovation, ihre Bestimmungsgründe und ihre Förderung gehören zwar zu den meist untersuchten Gebieten (seit Schumpeter vor mehr als einem halben Jahrhundert ihre Bedeutung erkannt hatte), die gesicherten Ergebnisse sind bis jetzt allerdings bescheidener, als die Zahl der Untersuchungen vermuten ließ. Eines allerdings wissen wir mit Sicherheit: Es ist ein wichtiges Gebiet.

F&E-Aufwendungen in Österreich

Es ist üblich und wohl auch unvermeidlich an den Beginn eines Referates über F&E-Politik auf die niedrige Forschungsquote in Österreich hinzuweisen: Österreich gibt derzeit etwa 25 Milliarden Schilling für Forschung und Entwicklung aus, rund 1,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, weniger als die meisten anderen Staaten. Zwar steigt die Quote leicht an, doch keineswegs rascher als in anderen Staaten: von ei-

nem Aufholen kann nicht gesprochen werden (siehe Abb. 1). Im allgemeinen bleibt die F&E-Quote der Wirtschaft in Österreich noch stärker unter dem internationalen Durchschnitt als die der Öffentlichen Hand, und dafür gibt es auch manche Gründe, wie die Branchenstruktur, das überdurchschnittliche Gewicht forschungsferner Bereiche wie Grundstoffindustrie, Fremdenverkehr oder Bauwirtschaft, die bescheidenen Forschungsaufwendungen der Verstaatlichen Industrie, das Fehlen von multinationalen Konzernen oder die Unterschätzung von F&E in Kleinfirmen. Dennoch wachsen die Aufwendungen der Wirtschaft überproportional – in den letzten sieben Jahren nominell um 77 Prozent – wegen die Öffentliche Hand ihre Ausgaben bloß um 54 Prozent ausweitete (Tabelle 1).

Abbildung 1 Entwicklung der F&E-Quote



Die Aufteilung der Forschungsquote auf Öffentliche Hand und Wirtschaft wird gerne falsch interpretiert: Fast ein Drittel der F&E-Aufwendungen des Bundes dient der Bildung im weiteren Sinn (general advancement of knowledge), ein starkes Viertel dem Gesundheitswesen (●ECD 1988, 32 f.), beides außerordentlich wichtige Gebiete, doch nicht F&E-Ausgaben i. e. S. Von den F&E-Ausgaben der Wirtschaft stammen bloß etwa 10 Prozent, rund 1,3 Milliarden Schilling aus staatlichen Töpfen im

Tabelle 1

F&E-Quote¹ nach Trägern

	1985	1989	1990	1991	Veränderungen der F&E-Ausgaben in Prozent 1985/91
Bund	0,53	0,54	0,53	0,56	+54%
Länder	0,07	0,08	0,08	0,08	+64%
Unternehmen	0,63	0,73	0,75	0,77	+77%
Sonstige	0,05	0,05	0,05	0,05	+43%
Insgesamt	1,27	1,40	1,41	1,46	+65%

1 F&E-Ausgaben in Prozent des Brutto-Inlandsprodukts

Quelle: Statistisches Zentralamt; 1991 Schätzung des ÖStZA

weitesten Sinn¹ (siehe Tabelle 2), und davon gehen 130 Millionen Schilling, also rund ein Zehntel an die ESA. Im internationalen Vergleich ist das außerordentlich wenig, nämlich (einschließlich FISA) bloß 0,6 Promille des Bruttoinlandsproduktes gegen 1-2 Promille in den meisten Industriestaaten und 3-4 Promille in den Staaten mit nennenswerter Militärforschung. Zu diesen direkten Aufwendungen der Öffentlichen Hand für F&E der Wirtschaft kommt zwar noch die steuerliche Forschungsförderung (Forschungsfreibetrag gemäß § 4, Abs. 4, Z. 4 Einkommensteuergesetz), doch ist andererseits zu berücksichtigen, daß die staatlichen Zuwendungen für Forschung bei gewinnbringenden Unternehmungen versteuert werden müssen, wodurch der Nettoförderungsbeitrag merklich gemindert wird. Es ist daher nicht verwunderlich, daß

Tabelle 2

Staatsbeitrag zu den F&E-Aufwendungen der Wirtschaft

Land	Forschungsausgaben der Wirtschaft in Prozent des BIP	Staats- beitrag ¹	Staatsbeitrag ¹ BIP
USA	1,32	33%	0,44%
Großbritannien	1,36	25%	0,34%
Frankreich	0,93	29%	0,27%
Deutschland	1,70	11%	0,19%
Schweden	1,77	10%	0,18%
Niederlande	1,09	12%	0,13%
Italien	0,51	26%	0,13%
Österreich	0,63	10%	0,06%

1 Anteil der vom Staat finanzierten F&E-Ausgaben der Wirtschaft

Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund von Steinhöfler 1991

kaum mehr als 700–1000 österreichische Unternehmungen² Forschung und Entwicklung halbwegs systematisch betreiben und daß insbesondere die Ausgaben für vorwettbewerbliche Forschung mit einem Anteil von bloß 5 Prozent bestenfalls ein Drittel der wünschenswerten Aufwendungen erreichen.

Die Bedeutung von F&E im Lichte von Theorie und Empirie

Die niedrige F&E-Quote in Österreich wird zwar bei der Einweihung von Universitätsgebäuden oder bei Sitzungen wissenschaftlicher Gremien lautstark beklagt, sie scheint Entscheidungsträger und Öffentlichkeit aber nicht wirklich zu bewegen. Österreichs Wirtschaft wächst kräftig, zuletzt sogar wieder rascher als die der übrigen europäischen Staaten, Österreich hat keine Leistungsbilanzprobleme und weniger Arbeitslose als andere Länder. Auch international läßt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Forschungsaufwendungen und Wirtschaftswachstum feststellen. Das hat mehrere Ursachen:

- Zunächst einmal hängt es damit zusammen, daß manche Staaten ein Viertel bis ein Drittel ihrer Forschungsausgaben der Militärforschung widmen; deren Wachstumswirkungen sind jedoch äußerst bescheiden, da die vielerwarteten spin offs fast überall ausgeblieben sind und selbst Exporte von Militärgütern selten kommerziell ertragreich sind (zwar möglicherweise für die Firmen, die zu Grenzkosten kalkulieren können, kaum jedoch für die Staaten, die die vollen Entwicklungskosten tragen und überdies die Militärprodukte häufig auf Kredit liefern oder verschenken müssen).
- Zweitens ist die Forschungsquote, das übliche Maß der Forschungsintensität, eine Inputgröße, mißt also bloß die Aufwendungen und nicht den Erfolg. Gerade im Bereich der Forschung können Aufwendungen jedoch mehr oder weniger erfolgreich eingesetzt werden und auch Verluste bringen. Es kommt auf die Art der Verwendung, auf die Effizienz des F&E-Systems an, auf das Zusammenspiel von Wissenschaft, Forschungsinstituten und Wirtschaft. Dieses Zusammenspiel ist in den einzelnen Staaten natürlich sehr unterschiedlich gut entwickelt.
- Drittens muß auch erfolgreiche F&E nicht zu einer Erhöhung der Wachstumsrate führen: Die Innovation mag in ausländischen Zweigwerken angewendet werden, oder – wahrscheinlicher – das neue Gut wird zwar im Inland erzeugt aber anstelle seines weniger raffinierten Vorgängers, dessen Produktion in das billigere Ausland verlagert wird; oder die Innovation führt dazu, daß nicht mehr, aber besseres erzeugt wird, zu einem besseren Preis (oder daß ein Preisverfall vermieden wird). In diesen Fällen fördert Innovation zwar nicht das Wachstum, aber Gewinnlage und Wohlstand, und zwar nicht nur unmittelbar, sondern auch auf längere Frist. Der Zusammenhang besteht also nicht zwischen F&E und Wachstum, sondern zwischen F&E und Wohlstand.

Der mangelnde Zusammenhang zwischen F&E und Wachstum hat zu Überlegungen geführt, wieweit eine billige Imitationsstrategie einer teureren F&E-Strategie überlegen wäre; die Erfolge Österreichs und mehr noch Südasiens scheinen für den Erfolg einer Imitationsstrategie zu sprechen. In den Lehrbüchern findet sich eine solche Strategie unter dem Titel des Schnellen Zweiten: beobachten, abwarten und rasch zuschlagen, wenn ein neues Produkt auf den Markt kommt. Der Schnelle Zweite kann aus den Fehlern des selbstentwickelnden Ersten lernen und Anlaufschwierigkeiten vielfach vermeiden. Mindestens drei Argumente sprechen jedoch dagegen, daß eine solche Strategie für Österreich eine echte Alternative zu eigenen F&E-Anstrengungen sein könnte:

- Erstens, daß die Strategie des Schnellen Zweiten vor allem von Unternehmen mit Marktmacht, mit einem ausgebauten Vertriebsapparat, und bei Massengütern Erfolg verspricht. Die innovativen Firmen sind vielfach klein, oft von der Entwicklung des Produktes erschöpft, auch von ihrer Größe her vielfach gar nicht in der Lage, den ganzen Markt zu bedienen. Der große Schnelle Zweite kann den kleinen Innovator aufkaufen oder ihm infolge seiner größeren Produktionskapazität erhebliche Konkurrenz machen. Es bedarf kaum einer Erwähnung, daß Österreichs Firmenstruktur keineswegs durch Firmen geprägt ist, die dem Typ des Schnellen Zweiten entsprechen.
- Zweitens sind die Märkte neuer Produkte in der Regel durch einen sehr raschen Preisverfall bald nach der Produkteinführung gekennzeichnet: Bloß in der ersten Phase lassen sich gute Gewinne machen, sobald Imitatoren in größerem Umfang auftreten, verfallen die Preise sehr rasch. Ist das Lohnniveau des Imitators sehr niedrig, mag die Imitationsstrategie auch dann rentabel sein; doch wiederum: Das ist nicht die Situation Österreichs.
- Drittens abstrahiert das Lehrbuchmodell des Schnellen Zweiten zwangsläufig von vielen Details der Wirklichkeit: Bloß in ganz seltenen Fällen und bloß bei eher einfachen Produkten gibt es reine Imitation ohne eigene Forschung und Entwicklung. Meist handelt es sich bei Imitationen um Modifikationen, in der Regel um Anpassungen eines Produktes an einen breiteren und billigeren Markt. Überdies bedarf es zur raschen Aufnahme der Massenproduktion eines nicht selbstentwickelten Produktes erheblichen technischen Wissens, das ohne eigene Entwicklungsabteilung in den seltensten Fällen vorhanden sein wird. Auch insofern ist Imitation keine echte Alternative zu eigener Entwicklung.

In Kleinstaaten mit im Durchschnitt kleinen Firmen und mindestens mittlerem Lohnniveau wird die Strategie des Schnellen Zweiten somit wohl selten aufgehen, ganz im Gegenteil, die Industriepolitik eines solchen Staates wird eher darauf achten müssen, daß nicht die Entwicklungstätigkeit der eigenen Firmen und damit die eigene F&E-Förderung von ausländischen Schnellen Zweiten in großem Umfang imitiert wird. Selbst wenn daher das rasche Wachstum Österreichs in der Vergangenheit auf erfolgreiche Übernahme ausländischer Technologie – durch Imitation oder Lizenzen – zurückzuführen gewesen wäre – was durchaus

fraglich ist – wird eine solche Strategie in Zukunft immer weniger erfolgreich angewendet werden können. Schon jetzt gibt es genügend Indikatoren dafür, daß die Firmen, die glauben auf eigene Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen verzichten und Lizenzen und Patente ankaufen zu können, zwar Beschäftigung und Umsätze halten können, keineswegs jedoch ihre Gewinne. Auf die verschiedenen Probleme, die sich für Österreich aus zu geringer F&E ergeben, wurde schon oft genug hingewiesen; es genügt, sie hier kurz zu wiederholen (siehe dazu Tichy 1986; Steinhöfler 1991):

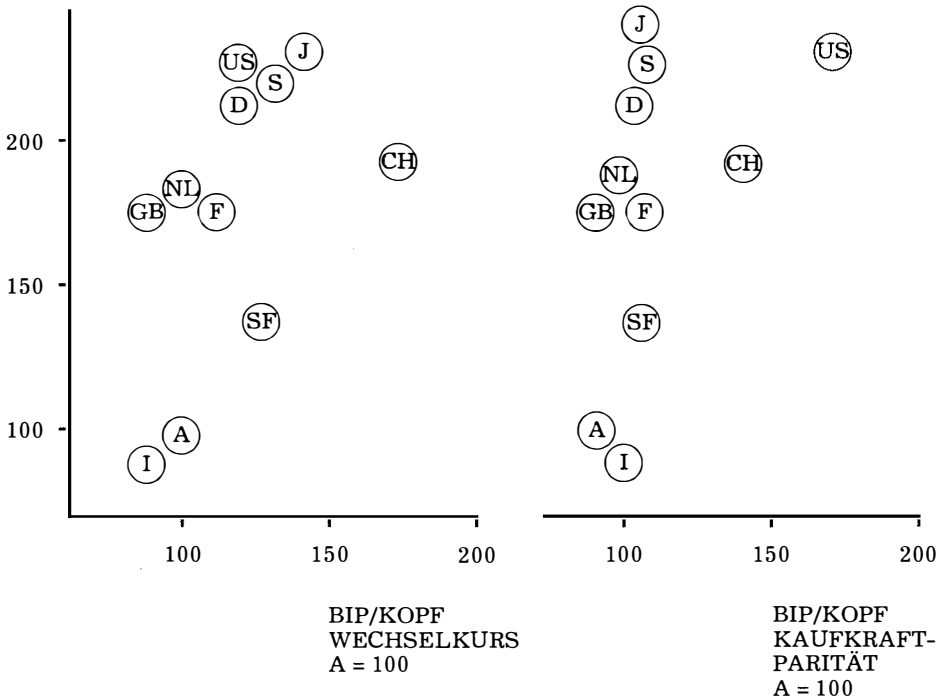
- negative Patent- und Lizenzbilanz;
- niedrige Pro-Kopf-Exporte technischer Fertigwaren;
- Nettoimporte hochtechnologischer und Nettoexporte niedrigtechnologischer Produkte;
- niedrige Unit values im Export;
- Exporterfolge eher auf schrumpfenden als auf expandierenden Märkten;
- (bis vor kurzem) stark negative Bilanz der Auslandsinvestitionen;
- nach wie vor überproportionaler Basissektor und unterentwickelter Spezialitätensektor in bezug auf Produktion wie Investition.

Die empirische Evidenz in Österreich – trotz niedriger F&E rasches Wachstum, doch bei gedrückten Erträgen – entspricht den neuesten Ergebnissen der Industrieökonomie und der Wachstumsforschung: Cantwell (1989, 126 ff.) fand zwar keinen direkten Zusammenhang zwischen Technologiegrad und Außenhandel (und damit Wachstum), sehr wohl aber eine relativ deutliche Beziehung zwischen Technologiegrad und *gesamter* internationaler Aktivität des Landes, also Außenhandel plus Produktion heimischer Firmen im Ausland. Bloß in der frühen Produktzyklusphase führt hohe Forschungs- und Entwicklungstätigkeit zu erhöhter Produktion im Inland und zu entsprechend hohen Exporten, in der späten Produktzyklusphase führt sie eher zu Produktion im Ausland, um Lokalisationsvorteile zu lukrieren. Aber auch in diesem zweiten Fall wird das Inland in der Regel profitieren, und zwar durch Gewinntransfers, durch Beschäftigung qualifizierten Forschungs- und Führungspersonals im Inland und meist auch durch Arbeitsteilung: hochlohnintensive Produkte der frühen Produktzyklusphase im Inland, kapital- und niedriglohnintensive der späten Phase im Niedriglohn-Ausland. Bartel/Lichtenberg (1990) konnten zeigen, daß Industrien in der frühen Produktzyklusphase (mit junger Technologie) höhere Löhne zahlen als solche der späten Phase (mit reifer Technologie), und zwar nicht bloß deswegen, weil sie qualifiziertere Arbeitskräfte beschäftigen; auch alters- und ausbildungsspezifisch zahlen sie besser, wenn auch die Differenz im hochqualifizierten Bereich größer ist als im weniger qualifiziertem.

Dementsprechend besteht ein guter Zusammenhang nicht zwischen F&E-Aufwendungen und Wachstum, sondern zwischen F&E-Aufwendungen und Wohlstandsniveau: Die F&E-Quote kann gut ein Viertel der Wohlstandsunterschiede zwischen den Ländern erklären: Reiche Länder brauchen mehr F&E, weil sie infolge ihres hohen Lohnniveaus bloß bei technologie-, know-how- und skillintensiven Spezialitäten konkurrenz-

Abbildung 2

F & E-Quote und Wohlstand

F & E-Quote
A = 100

fähig sein können; umgekehrt aber wirkt sich ihre qualifizierte Produktion und das dadurch ermöglichte hohe Lohnniveau auch wohlstandsteigernd aus.

Die moderne Wachstumstheorie (siehe dazu Tichy 1991) erklärt die Wohlstandsunterschiede zwischen den Ländern aus akkumuliertem Wissen, aus Lernkurveneffekten (Lucas 1988) oder aus spezifischer Arbeitsteilung im Bereich der höchstqualifizierten Produktion (Romer 1987). Das Wissen wird durch F&E, aber auch durch Produktionstätigkeit und Investitionen gewonnen und akkumuliert; je länger die Produktionsgeschichte eines Landes, je mehr bereits produziert wurde, desto mehr Wissen wurde angesammelt, desto weiter oben auf der Lernkurve befindet sich das Land bzw. seine Bevölkerung. Natürlich muß auch berücksichtigt werden, daß das Wissen veraltet und bei Strukturbrüchen verlorengehen kann. Aber: Je mehr F&E und je mehr qualifizierte Produktion, desto mehr akkumuliertes Wissen und desto größer der Vorsprung; wer zurückfällt, tut sich schwer wieder aufzuholen.

Noch interessanter – und auch für Fragen der Industriepolitik noch relevanter – sind die Überlegungen von Romer (1987): Ihm zufolge setzt Wettbewerbsfähigkeit ein reiches Potential an spezialisierten Zulieferern voraus. Deren Zahl ist allerdings – wie Stigler schon 1951 feststellte – durch die Größe des Marktes und den Technologie- und Spezialisierungsgrad der Produktion begrenzt. Insofern bieten größere Märkte

und Agglomerationen – aber auch Spezialisierung – Wachstumsvorteile. Ähnlich besteht für Porter (1991) die Wettbewerbsfähigkeit in der Verflechtung, in der Stärke von „Wirtschaftskomplexen“ aus verwandten Branchen, Zulieferern und nachgelagerten (Dienstleistungs-)Zweigen. Die Empirie zeigt, daß sich die wichtigsten Wettbewerber in vielen Branchen auf wenige Länder, sogar auf wenige Regionen konzentrieren. Außerdem stehen in den wettbewerbsfähigen Branchen jeweils mehrere international erfolgreiche Inlandsunternehmungen in heftiger Konkurrenz zueinander. Unternehmen erzielen dort einen Wettbewerbsvorteil, wo ihr einheimischer Standort die rascheste Anhäufung spezialisierter Anlagen und Kenntnisse begünstigt. Sie sind der Konkurrenz überlegen, wenn ihr heimischer Stützpunkt laufende Informationen über gewünschte Produkte und Verfahren besser liefert, wenn Besitzer, Manager und Beschäftigte ständig innovieren und investieren und wenn sie von inländischem Wettbewerb dazu auch gezwungen werden. Länder haben nicht mit einem einzelnen Unternehmen oder einer einzelnen Branche internationalen Erfolg, sondern mit „Wirtschaftskomplexen“, die durch vertikale und horizontale Lieferbeziehungen eng miteinander verknüpft sind.

Forschungspolitisch ist das besonders interessant, weil das Zulieferwesen generell stark zugenommen hat und die Zulieferer zunehmend auch die Entwicklung der Komponenten übertragen erhalten. Das knüpft das Netz innerhalb der „Wirtschaftskomplexe“ natürlich noch viel enger und verstärkt den Bedarf nach einer breiten und höchst qualifizierten Infrastruktur von Zulieferern verschiedenster Art. Industriepolitisch gilt es aber auch das Umfeld für eine solche Vielfalt an Zulieferern aufzubereiten, eine Aufgabe, die innerhalb der Agglomerationen wohl leichter fallen dürfte, als auf dem weniger entwickelten flachen Land³.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, daß diese neueren Entwicklungen die Vorstellungen über das für Innovationen nötige Umfeld stark gewandelt haben. Schumpeter (1942) war davon ausgegangen, daß zur Förderung der Innovation große monopolistische Einheiten geschaffen werden müssen; nur sie wären bereit und in der Lage, Innovationen durchzuführen. Wohl auch durch Galbraith (1952) gefördert, wird diese Meinung in industriepolitischen Kreisen noch heute vielfach vertreten, nicht zuletzt auch in Österreich. Die moderne Industrieökonomie konnte diese Vorstellung jedoch keineswegs bestätigen, die Beziehung zwischen F&E und Marktkonzentration ist keine ansteigende Funktion, sondern eher ein auf den Kopf gestelltes U (Cohen/Levin 1989, 1075); gerade mittlere Marktkonzentration fördert effiziente F&E am meisten. Zwischen F&E und Firmengröße besteht kein signifikanter Zusammenhang (Cohen/Levin 1989, 1969); Acs/Audretsch (1987) fanden starke Evidenz dafür, daß eine gute *Mischung von Firmengrößen* F&E am stärksten stimuliert: Wenige große Unternehmungen, die von einer erheblichen Zahl kleinerer gejagt werden. Aber auch die innere Organisation der Firmen dürfte von ausschlaggebender Bedeutung sein und wichtiger als Größe als solche (Williamson 1985; Clark et al. 1987).

Industrie- und technologiepolitische Konsequenzen

Theorie und Empirie lassen somit klar erkennen, daß es für einen kleinen, entwickelten Industriestaat wie Österreich keine Alternative zur Produktion technologie- und skillintensiver Spezialitäten gibt. Solche können aber bloß mit Hilfe selbstentwickelter, nicht mit zugekaufter Technologie erarbeitet werden. An eigenen F&E-Anstrengungen führt somit kein Weg vorbei. Zugleich muß aber betont werden, was an anderer Stelle breit ausgeführt wurde (Tichy 1986), daß F&E auch externe Effekte hat, daß also diejenigen, die F&E-Ausgaben tätigen nicht selbst in den vollen Genuß der Ergebnisse kommen, stets partizipieren an ihren Ausgaben zwangsläufig auch andere. Die völlig un gelenkte Marktwirtschaft unterdotiert F&E demgemäß, da der einzelne seine F&E-Aufwendungen nach der einzelwirtschaftlichen Rentabilität bestimmt, nicht nach der höheren gesamtwirtschaftlichen; demgemäß wird weniger geforscht und entwickelt als gesamtwirtschaftlich zweckmäßig wäre. In diesem Marktversagen liegt die Begründung und auch die Rechtfertigung für die Förderung von F&E durch die Öffentliche Hand.

Wenn es aber notwendig und sinnvoll ist, F&E staatlich zu fördern, stellt sich die Frage, wie das am besten erfolgen soll. Wieder will und kann ich in dem gegebenen Rahmen nicht auf den gesamten Komplex eingehen. Natürlich bedarf es einer gewissen Basisförderung, aber die lasse ich beiseite, ich will mich auf die Setzung von Förderungsschwerpunkten konzentrieren. Wie die Arbeiten von Romer (1987), Lucas (1988) und Porter (1991) gezeigt haben, hängt die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, damit Beschäftigung und Wohlstand der Bewohner, von der Akkumulation von Wissen auf ganz bestimmten Gebieten, von der Schaffung einer *hochspezialisierten Zulieferstruktur* und einer *Mindestdichte von Konkurrenten* ab. Fast überall, besonders aber in Österreich, hält man es – im Gegensatz dazu – für einen Nachteil, wenn zwei Fabriken in unmittelbarer Nachbarschaft ähnliche Produkte erzeugen: „Die sollen doch zusammengehen und sich nicht gegenseitig Konkurrenz machen, dann leben sie doch beide besser.“ Die Wortwahl schon ist enthüllend: Sie leben besser – vielleicht, kurzfristig; der Druck wird von ihnen genommen, sie müssen sich weniger anstrengen, langfristig verlieren sie ihre Wettbewerbsfähigkeit. Statisch mag die Effizienz gesteigert werden, dynamisch geht sie verloren. Eine reich gegliederte qualifizierte Zulieferstruktur, ein qualifiziertes Angebot von Entwicklungsleistungen und von qualifiziertem Personal, setzt die Existenz mehrerer konkurrierender Produzenten voraus – die Fluktuation von Personen und vielleicht auch von Führungskräften zwischen ihnen führt zur gegenseitigen Befruchtung. Es ist kein Zufall, daß die traditionellen deutschen Automobilhersteller Mercedes, Porsche, BMW, Audi in Süddeutschland, die Chemiefirmen BASF, Hoechst, Bayer und andere im Rhein-Main-Gebiet angesiedelt sind, daß Messerwaren aus Solingen kommen, Druckerpressen aus dem Raum Nürnberg, Autowaschanlagen aus dem Raum Memmingen. Die Elektronikindustrie im Silicon Valley konkurriert sich nicht gegenseitig, sondern sie fördert sich, daß es mehrere Pkw-Firmen gibt, hat

der japanischen Autoindustrie außerordentlich gutgetan, wogegen die englische Automobilindustrie an ihrer Fusion zu British Leyland eingegangen ist. Ich verweise auch auf die diesbezüglichen Erfahrungen der österreichischen Verstaatlichen Industrie.

Wenn aber eng verflochtene Industriekomplexe bestimmter Spezialisierung entstehen sollen, also eine deutliche Schwerpunktsetzung im Bereich der Produktion, kommt man auch um eine Schwerpunktsetzung im Bereich der F&E-Politik wie der Industriepolitik nicht herum, und es stellt sich natürlich die Frage: Wer bestimmt die Schwerpunkte? Auf welchen Gebieten sollen sie gewählt werden? Kritische Stimmen, daß die Setzung von Schwerpunkten unmöglich oder zumindest kontraproduktiv wäre, sind nicht zu überhören. So etwa O. E. Buckley, der Präsident der Bell Telephone Laboratories: „One sure way to defeat the scientific spirit is to attempt to direct inquiry from above. All successful industrial research directors know this and have learned by experience that what one single director of research must never do is to direct research, nor can it permit direction of research by any supervising board.“ Und noch deutlicher C. E. K. Mees von Kodak: „The best person to decide what research work shall be done is the man who is doing the research. The next best is the head of the department. After that you leave the field of best persons and meet increasingly worse groups. The first of this is the research director, who is probably wrong more than half the time. Then comes the committee, which is wrong most of the time. Finally there's a committee of company vice-presidents which is wrong all the time.“ (Jewkes et al. 1969, 111).

Wenn die Vize-Präsidenten immer irren, müssen wir einerseits dankbar sein, wenn sie den ganzen Tag Golf oder Tennis spielen und die Entscheidungen anderen überlassen, und wir müssen andererseits überlegen, wie es dann mit den Entscheidungen von Ministerialbeamten, Universitätsgremien und Parlamenten aussieht – irren sie noch öfter als „all the time“? Und wenn sie öfter als „all the time“ irren, wirkt das dann vielleicht wieder positiv? Glücklicherweise zitieren Jewkes et al. (1969, 111) auf der selben Seite auch Sir Alexander Fleming, den Erfinder des Penizillins: „A team is fine when you have something to go on, but when you have nothing to go on, well, I should think the team is the worst possible way of starting, it is impossible to start out to find something grand new with a team.“ Hier scheint der Ansatzpunkt zu liegen: Etwas wirklich neues kann allein das Individuum initiieren, aber „a team is fine if you have something to go on“.

An dieses Konzept haben wir uns gehalten, als wir das Technologiekonzept der österreichischen Bundesregierung erstellt haben: Nicht Neues durch Gremien schaffen und schon gar nicht Schwächen stützen, sondern Stärken ausbauen. Demgemäß sollen Schwerpunkte dort gesetzt werden, wo mindestens zwei Forschergruppen hervorragende Ergebnisse ausweisen können und zwei oder mehr gute österreichische Unternehmen existieren, die interessiert und in der Lage sind, die Forschungsergebnisse in Produkte umzusetzen. Die Schwerpunkte sollen nicht allzugroß sein, weil eingedenk der Aussagen von Buckley und Mees

nur etwa die Hälfte der Forschungsförderungsmittel verplant werden soll und etwa fünf Schwerpunkte zugleich gefördert werden sollen, um der Vielfalt wenigstens einigermaßen gerecht zu werden. Die Schwerpunkte sollen zeitlich begrenzt sein – fünf Jahre mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit – und zwar aus zwei Gründen: Erstens, weil sie bloß eine konzentrierte Starthilfe bzw. einen Schub auf ein höheres Niveau geben sollen und danach die Förderung auf einem anderen Gebiet konzentriert werden soll; und zweitens, noch viel wichtiger: weil gerade im Gegensatz zur Meinung der Betroffenen, eingespielte Teams nach Ablauf der Förderungsperiode zerschlagen werden *sollen*; eingespielt sein tendiert zwangsläufig zur Routine, die Herausforderung muß nachlassen. Erst durch die Sprengung der Teams kann deren Wissen über die ganze Volkswirtschaft diffundieren. Es wandert mit seinen Trägern in ganz andere Unternehmungen, teilweise sogar in neu gegründete Unternehmungen, es wandert in andere Forschungsinstitute, wird dort mit anderen Aufgaben konfrontiert und diffundiert damit auf andere Gebiete. Der Ursprung der U. S.-Laser-Industrie war die Beendigung eines großen Pentagon-Programms, das die Forscher zwang, neue Wirkungsstätten und neue Anwendungsbereiche für ihr Wissen zu suchen. (Leider haben wir in Österreich derzeit keine großen Forschungsprojekte und können daher auch nicht durch ihre Beendigung einen mächtigen industriellen Impuls setzen.)

Erste Erfahrungen mit den ersten Forschungsschwerpunkten liegen bereits vor. Im Bereich der *Lasertechnologie*, des ersten Schwerpunktes, bei dem es zunächst noch wenig qualifizierte inländische Anwender gab und der für die Industrie mehr Startcharakter hatte als bei den Technologieschwerpunkten eigentlich geplant war, hat die Verbindung der Universitätsforschung mit der Schaffung von praxisnahen, anwendungsorientierten Einrichtungen sehr gute Anfangserfolge gebracht. Ein zweiter Schwerpunkt, *flexible Automation* dessen Feinkonzept erst seit wenigen Wochen vorliegt, ist bereits auf sehr großes Interesse gestoßen.

Ich will auf Details des Technologiekonzepts der österreichischen Bundesregierung nicht weiter eingehen. Ich möchte im Rahmen des mir zustehenden Gebietes der Theorie bleiben. Von dieser Warte aus läßt sich sagen, daß mit den Technologieschwerpunkten offenbar ein befriedigender Kompromiß gefunden werden konnte. Es wird Aufgabe der künftigen Jahre sein, von der deutlichen Anwendungsorientierung, die derzeit noch unvermeidlich ist, stärker in den vorwettbewerblichen Bereich vorzudringen. Der Anteil der Ausgaben für vorwettbewerbliche Forschung, der in Österreich derzeit noch bei etwa 5 Prozent liegt, wird wohl auf den drei- bis vierfachen Wert gesteigert werden müssen.

Am Rande soll noch erwähnt werden, daß Schwerpunktsetzungen, so wie im Bereich der angewandten Forschung durch das Technologiekonzept, auch im Bereich der Grundlagenforschung unvermeidlich sein werden – infolge der Knappheit der Mittel, aber – noch wichtiger – auch deswegen, weil das Argument der kritischen Dichte notwendig verflochtener Infrastruktur für die Grundlagenforschung gleichermaßen gilt wie für die angewandte Forschung und für die Produktion. Selbst hervorra-

gende Einzelleistungen müssen ohne weitere Konsequenzen bleiben, wenn das Umfeld fehlt, das sie kommentierend, kritisierend und weiterführend aufnimmt.

Konsequenzen für die Forschungsorganisation

Was sind die Folgen dieser Überlegungen für die Forschungsorganisation? Ziel der österreichischen F&E-Politik wie der österreichischen Industriepolitik ist, die im Durchschnitt kleineren bis mittleren Unternehmungen, deren Wettbewerbsfähigkeit bisher zum Teil noch immer auf Lizenzen und Imitationen, auf relativ niedrigen Löhnen und auf einer gut, aber traditionell ausgebildeten Facharbeiterschaft beruhte, beim Übergang zu wissens- und (hoch)technologieorientierten Spezialitäten zu helfen. Das kann bloß dann gelingen, wenn nicht bloß die einzelnen Unternehmungen ihre Entwicklungsanstrengung verstärken, sondern darüber hinaus eine breite Infrastruktur von höchst qualifizierten „Zulieferindustrien“ im weitesten Sinn aufgebaut wird, von der Produktion komplexer Komponenten über Service- und Wartungseinrichtungen, Beratungsfirmen, private, halbstaatliche und staatliche Forschungseinrichtungen, Informationstransfersysteme usw. Selbst bei einfachen Produkten der Massenproduktion wurde in der jüngeren Vergangenheit die Fertigungstiefe stark reduziert, um die Konkurrenzfähigkeit zu erhalten; noch viel entscheidender sind qualifizierte Zulieferungen – auch von Forschungs- und Entwicklungstätigkeit – im Spezialitätenbereich skill- und hochtechnologieintensiver Produktion. In diesem Rahmen geht es natürlich um die Schaffung der entsprechenden F&E-Struktur. Um hier die Bedürfnisse zu erkennen, ein Blick auf die Art, wie erfahrene und erfolgreiche Firmen ihre Forschungs- und Entwicklungsarbeit betreiben:

„Ich möchte vor allem eines betonen, wir sind sicherlich ein sehr oder ganz forschungs- und entwicklungsorientiertes Unternehmen. Von unseren 800 Mitarbeitern sind rund 500 Mitarbeiter direkt in Forschung und Entwicklung beschäftigt, und zwar sowohl für Erstellung von Forschungs- und Entwicklungsleistung für die internationale Motorenindustrie als auch für hochspezialisierte Meßgeräte und Meßanlagen für dieselbe Industrie bzw. andere Anwendungen. Das Wesentliche scheint mir, daß man Technologie aus der Warte des Unternehmens nicht getrennt vom Marketing betrachten kann. Es ist technisches Wissen und wird im Unternehmen nur dann lebendig, wenn es auf ein bestimmtes Entwicklungsziel hin angewandt wird, und hier ist die Festlegung des Entwicklungszieles ein entscheidender Prozeß und wesentlich, daß man im internen Ablauf sicherstellt, daß das Entwicklungsziel wirklich vom Markt, und hier möchte ich sogar noch spezifischer sagen, vom zukünftigen Anwender und Benützer dieser Leistungen oder Produkte erstellt wird. Ich glaube, man muß sich viele Organisationsformen überlegen, daß man sicherstellt, daß Entwicklungsziele vom Markt bzw. unter Einbeziehung der Benutzer und Verwender dieser Geräte oder Forschungsleistungen erstellt werden. Es ist oft die Erfindung eines Benutzervor-

teils das Wichtigste, die Realisierung dann aber manchmal gar nicht so schwer. Wir suchen daher in all unseren Sparten immer wieder neue Organisationsformen. So bilden wir Projektteams, in denen sich Mitarbeiter aus verschiedenen Fachrichtungen mit bestimmten bevorzugten Kunden zusammensetzen. Ein entscheidender praktischer Weg ist, daß man bei der Erstellung von neuen Pflichtenheften sicherstellt, daß sie sowohl von der Entwicklungsabteilung als auch vom Markt bzw. von Mitarbeitern, die den Markt – den Kunden – vertreten, formuliert werden. Das klingt sehr einfach, ist aber meiner Meinung nach ganz entscheidend. Wichtig ist auch, daß man sich genau überlegt, welche Art von Produkt man erzeugt. Hier ist die Grundbedingung, daß wir nur sehr hochspezialisierte, um nicht zu sagen höchstspezialisierte Produkte und Leistungen ins Auge fassen. Hier können wir einen wirklich hohen Weltmarktanteil erreichen, so daß wir typischerweise nur zwei oder drei Konkurrenten auf der ganzen Welt haben. Das setzt voraus, daß man höchste Technologie für dieses Ziel anwendbar macht. Es ist aber auch wesentlich, daß man die Zahl der bearbeiteten Marktsegmente wirklich nur sehr vorsichtig ausweitet. Wir überlegen uns sehr, bevor wir in ein neues Marktsegment einsteigen, weil dann neues Applikationswissen, neue Vertriebskanäle erforderlich sind, es ist viel besser, man versucht bestehende Marktsegmente systematisch auszuweiten, bevor man in ganz neue hineinspringt. Doch wird das sicherlich auch manchmal erforderlich sein.

Es ergibt sich nun die Frage, wie schafft man es, unsere Ziele gleichzeitig zu erreichen: Hohe Spezialisierung, weltweiter Absatz, Hochtechnologie und eine möglichst breite technologische Basis. Das ist natürlich bei uns im Unternehmen teilweise dadurch sukzessiv entstanden, daß wir eine ganze Reihe von verschiedenen Fachrichtungen haben, wie die verschiedenen Disziplinen des Motorenbaus, Feinmechanik, Elektronik, Computertechnik, Physik, Chemie. Man bildet dann project teams aus verschiedenen Abteilungen für ganz bestimmte Ziele, die vom Markt festgelegt werden. Um diese technologische Basis zu erweitern ist es wichtig, daß man in das Team immer wieder Schlüsselfachleute auch von außen hereinnimmt. Wir nehmen sehr viele Leute von den Hochschulen und auch von anderen Schulen auf. Wenn man in neue Technologien einsteigt, ist es zweckmäßig, einen wirklich erfahrenen Mann herinzuholen, damit man einen neuen Brückenkopf in einer neuen Technologie bilden kann. Die Zusammenarbeit mit Universitäten ist für uns ein sehr wichtiger Faktor, für eine Kooperation mit einem Universitätsinstitut muß man aber im allgemeinen einen Fachmann der gleichen Disziplin im Hause haben, weil es sonst sehr schwer ist, das Basistechnologiewissen auf ein bestimmtes marktorientiertes Entwicklungsziel auszurichten. Ich glaube auch, daß Universitätsinstitute, vor allem der Technischen Universitäten und der naturwissenschaftlichen Fakultäten, die auf einem bestimmten Technologiegebiet wirken, sich mehr als bisher an Einzelunternehmen orientieren sollten. Ich meine das in dem Sinne, daß der Unternehmer aus Marketinggesichtspunkten seine Zielsetzungen nun sehr schwer verändern kann. Es ist im Prinzip viel leichter, Techno-

logie, die auf einem Universitätsinstitut vorhanden ist, auf eine bestimmte Produktentwicklung hin neu auszurichten. Ich glaube, hier sollten Universitätsinstitute manchmal etwas aufgeschlossener sein, um mit einem bestimmten Unternehmen, meistens in einer bestimmten Abteilung eines Unternehmens, eine wirklich langfristige, für beide Seiten erfolgreiche Partnerschaft eingehen zu können.“ (Dipl.-Ing. Helmut List, AVL, List GesmbH in Aiginger 1984, 131 f).

Wir können aus dieser Analyse zweierlei lernen: Erstens, daß am Anfang der Entwicklung immer ein Bedarf eines *Kunden* stehen muß, eine Voraussetzung, die auch Freeman (1973) ganz generell als Kriterium erfolgreicher Innovation gefunden hat. Gerade dieses Kriterium wird aber von vielen, auch und gerade österreichischen, Unternehmungen immer wieder verstoßen. Allzu oft führt die technische Faszination zur Entwicklung neuer Produkte nach *rein technischen* Kriterien, nicht nach einem Kundenbedürfnis. Die Förderungsbükratien werden diesem Aspekt in Zukunft vielmehr Beachtung schenken müssen, um Flops zu vermeiden und ihre Mittel effizient einzusetzen.

Zweitens aber, und zentraler ist die Erkenntnis von Dipl.-Ing. List, daß das *Entwicklungsteam im eigenen Unternehmen* eingegliedert sein und aus Vertretern verschiedener eigener Abteilungen – einschließlich Produktion, Marketing und Verkauf – bestehen soll. Diesem firmeninternen Team können und müssen „Schlüsselfachleute“ von außen beigegeben werden: doch diese Schlüsselfachleute arbeiten im firmeninternen Team mit, in der Firma, an den Zielen der Firma. Das kontrastiert scharf mit dem Bild, demzufolge der Unternehmer den Wunsch nach einem neuen Produkt beim Außeninstitut der Technischen Universität abgibt und gleich den Termin erhält, an dem er die Blaupause abholen kann. Das firmeninterne Team holt Schlüsselfachleute herein, um einen Brückenkopf in einer neuen Technologie zu schaffen. Bei einem erfahrenen Unternehmen wie AVL, das zwei Drittel seiner Mitarbeiter in der Entwicklung beschäftigt, kommen diese Schlüsselfachleute natürlich von den Universitäten. In Forschung und Entwicklung weniger erfahrene „typische“ Produktionsunternehmen, insbesondere wenn sie nicht über breit ausgebaute Forschungs- und Entwicklungsabteilungen verfügen, werden sich oft schwertun, mit Universitätsforschern eine gemeinsame Sprache zu finden und ihre Marktkenntnisse und ihre Kundenbedürfnisse gegen die Forschungsinteressen der Hochschulakademiker durchzusetzen. Das firmeninterne Team muß es dennoch auch in kleineren Firmen und bei weniger raffinierten Aufgaben geben; aber der Schlüsselfachmann wird oft nicht ein Hochschulprofessor oder ein Assistent sein, sondern eher ein Mitarbeiter eines stärker anwendungsorientierten Forschungsinstitutes oder einer solchen Beratungseinrichtung. Das können und werden vielfach *private* Institute sein, und es ist der staatlichen Forschungspolitik zu empfehlen, solche Institute auf den Gebieten der Technologieschwerpunkte zu fördern. Besondere Bedeutung wird aber auf absehbare Zeit halbstaatlichen außenuniversitären Instituten zukommen, die es schon seit langem gibt (Seibersdorf, Joanneum, Arsenal usw.). Diese Institute wurden in den letzten Jahren meist umor-

ganisiert, effizienter gestaltet, doch es wird zu überlegen sein, wieweit weitere Anpassungen an die Bedürfnisse der österreichischen Technologiepolitik erforderlich sind. Dabei ist insbesondere die Spezialisierung, die Konzentration auf bestimmte hochspezialisierte Aktivitäten in bestimmten Regionen und die Verstärkung der Mitwirkung in firmeninternen Teams zu erwähnen. Selbstverständlich gibt es keine Patentvorschläge, wie das geschehen kann, doch lohnt es sich, in diese Richtung weiterzudenken. Es darf aber keineswegs um eine Senkung des Niveaus der Tätigkeit dieser Institute gehen, sondern bloß um eine stärkere Spezialisierung, um eine stärkere Dezentralisierung und um eine teilweise Verlagerung der Tätigkeit von den Institutsschreibtischen in die Betriebe, in die Teams der Firmen.

Die nötige breite Zuliefer-Infrastruktur von qualifizierten Komponenten und Entwicklungsleistungen setzt jedoch „unterhalb“ eine weitere Ebene von noch stärker anwendungsbezogenen Beratungs- und Entwicklungseinrichtungen voraus. Sie müßten grundsätzlich kommerziell geführt werden, haben aber zwangsläufig erhebliche Startschwierigkeiten. Denn solange es die differenzierte Struktur von Produktionsunternehmungen nicht gibt, die ihre Dienste nachfragen, kann es diese spezialisierten Entwicklungs- und Beratungseinrichtungen nicht geben; solange es sie aber nicht gibt, gibt es auch keine differenzierte Struktur von Produktionsunternehmungen – die Katze beißt sich in den Schwanz! Es wird Teil der Industriepolitik und der Technologieförderung sein müssen, solche Entwicklungs- und Beratungsunternehmungen auf den Gebieten der Förderungsschwerpunkte temporär zu unterstützen, teils durch direkte Starthilfe und Subventionen, vor allem aber durch temporär subventionierte Aufträge; allerdings muß sichergestellt sein, daß die Unterstützung bloß temporär erfolgt.

Zusammenfassung

Das hier vorgestellte Konzept widerspricht einigen gängigen Vorstellungen der österreichischen Industriepolitik. Bekannte Wirtschaftsfachleute und Politiker aller politischen Richtungen fordern immer wieder die Schaffung von „Flaggschiffen“ der österreichischen Industrie, die Forschung und Entwicklung tragen, die Dynamik der österreichischen Wirtschaft sichern, als „Systemführer“ agieren, Klein- und Mittelunternehmungen als Subkontraktoren beschäftigen und weltweit erfolgreich tätig sind; sie fordern österreichische Multis, die international mitspielen können. Es wäre überaus erfreulich, wenn solche österreichischen Multis *entstehen*, und zwar dadurch entstehen, daß bestehende gute Unternehmungen zusätzliche Kompetenz erlangen, daß sie herausragende Spezialitäten entwickeln, die anderswo erzeugten überlegen sind, und mit ihrem selbsterworbenen technischen und organisatorischen Know-how weltweit erfolgreich sind und hohe Erträge erwirtschaften. Es wäre überaus erfreulich, wenn auf diese Weise Unternehmen entstehen, die *groß sind, weil sie erfolgreich sind*. Was kaum möglich ist, ist der umge-

kehrte Weg, der billige Abkürzer: „Erfolg durch Größe“ statt „Größe durch Erfolg“: Flaggschiffe dadurch zu kreieren, daß durch Fusion oder Subvention, durch Bankenmacht oder Staatsmacht große Einheiten geschaffen werden, in der Hoffnung, diese würden allein dadurch erfolgreich sein. Das mag in Ausnahmefällen funktionieren, in der Regel ist es der teuerste Weg zur Stagnation und Insolvenz (siehe dazu Tichy 1990). Statt Flaggschiffe künstlich aus Unternehmen zu kreieren, die es zuvor aus eigener Kraft nicht geschafft haben, international konkurrenzfähige Produkte oder besonderes organisatorisches Know-how zu schaffen und dadurch international bedeutsam zu werden, müssen wir den Weg gehen, den die moderne Wachstumstheorie und die moderne Betriebswirtschaft, den Lucas, Romer und Porter als den erfolgversprechenden ansehen: „Wirtschaftskomplexe“ aus zahlreichen Unternehmen verwandter Branchen, Zulieferern und nachgelagerten (Dienstleistungs-)Zweigen zu schaffen, die Anhäufung spezialisierter Anlagen und Kenntnisse zu fördern und damit die Voraussetzungen zu schaffen, daß eine Gruppe gemeinsam mit ihrer Technologie, mit ihren Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen international bekannt und wettbewerbsfähig wird. Wenn aus dieser Gruppe Flaggschiffe entstehen – desto besser. Wenn daraus keine Flaggschiffe entstehen, sondern bloß hundert, der Presse unbekannt, aber international erfolgreiche Unternehmungen, so ist diese Situation derjenigen vorzuziehen, in der ein einziges, isoliertes und dadurch anfälliges Flaggschiff bei jedem Schlingern – ob zufällig, verschuldet oder unverschuldet – die gesamte Volkswirtschaft zum Erzittern bringt.

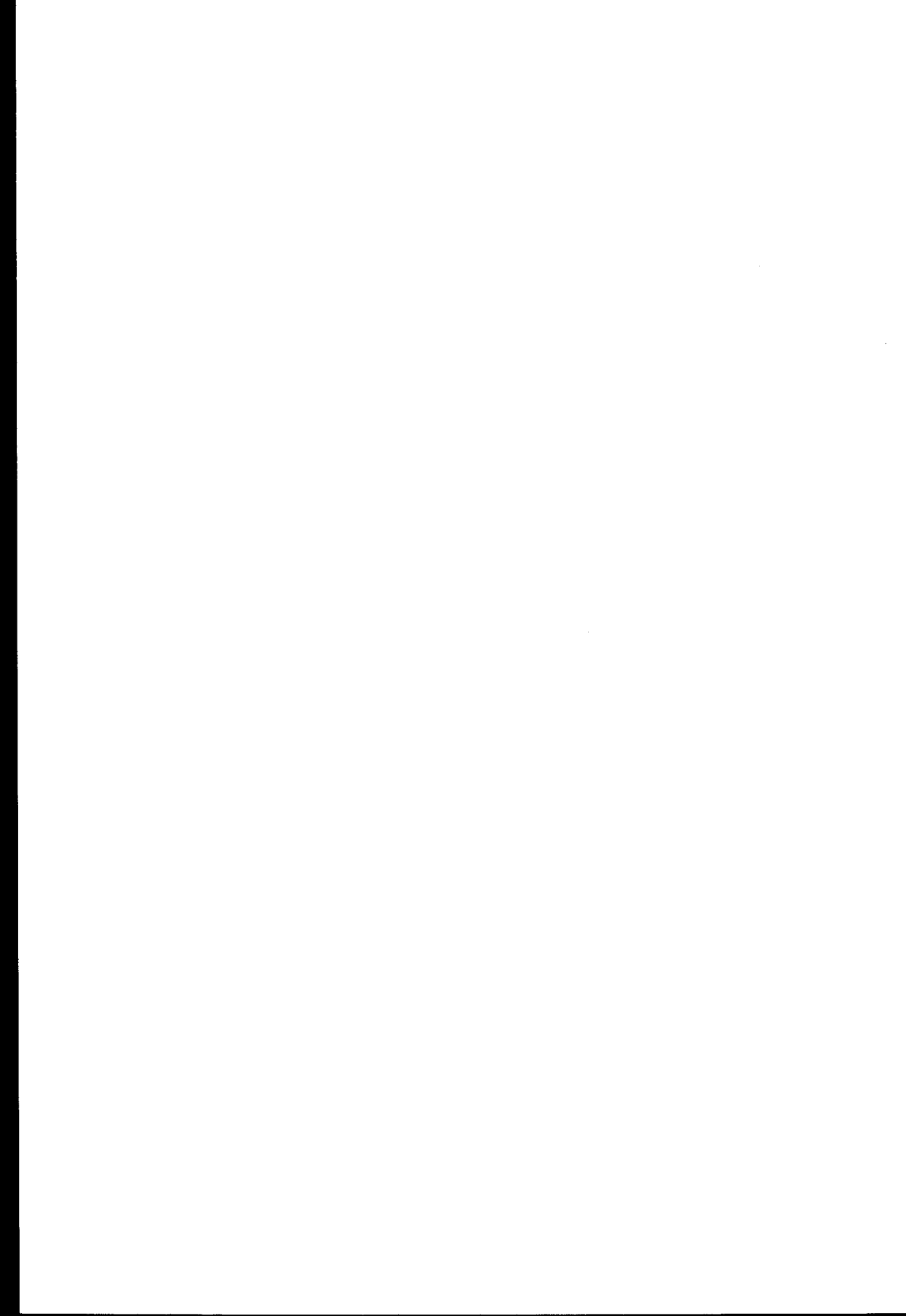
Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit umfaßt die „Öffentliche Hand im weitesten Sinn“ alle nicht von der Wirtschaft selbst finanzierten F&E-Aufwendungen. Nach der – allein für Österreich möglichen – exakten Rechnung wurden (1985) von 7,99 Milliarden Schilling für firmeneigene Forschung 0,04 Milliarden Schilling vom Bund, 0,01 Milliarden Schilling von den Ländern und 0,34 Milliarden Schilling von den Fonds finanziert, zusammen ist das etwa $\frac{1}{3}$ Promille des BIP.
- 2 Das sind etwa 5 Promille der Produktionsunternehmungen mit mehr als 20 Beschäftigten.
- 3 Regionalpolitisch könnten diese Entwicklungen somit zu einer verstärkten regionalen Polarisierung führen; doch das steht nicht zur Diskussion und muß in anderem Rahmen behandelt werden.

Literatur

- Acs, Z. J./Audretsch, D. B., 1987, „Innovation, market structure, and firm size“, *Review of Economics and Statistics*, 567–74.
- Aiginger, K., Hrsg., 1986, *Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien. Wirtschaftspolitik im Spannungsfeld zum Innovationsprozeß*, Stuttgart, Wien: G. Fischer, Wifo.
- Bartel, A. P., Lichtenberg, F. R., 1990, „The age of technology and its impact on employee wages“, *Economics of Innovation and New Technology* 1, 1–17.

- Clark, K. B., Chew, W. B., Fujimoto, T., 1987, „Product development in the world auto industry“, *Brookings Papers on Economic Activity*, 729–71.
- Cohen, W. M., Levin, R. C., 1989, „Empirical studies on innovation and market structure“, in Schmalensee, R., Willig, R. D., Eds., *Handbook of Industrial Organization, Vol. II*, 1060–1107.
- Cantwell, J., 1989, *Technological innovation and multinational corporations*, Oxford: Basil Blackwell.
- Freeman, C., 1973, „A study of success and failure in industrial innovation“ in Williams, B. R., Ed., *Science and technology in economic growth*, New York, 225–55.
- Galbraith, J. K., 1952, *American capitalism: The concept of countervailing power*, Boston: Houghton Mifflin.
- Jewkes, J., Sawers, D., Stillerman, R., 1969, *The sources of invention*, London: Macmillan.
- Lucas, R. E., 1988, „On the mechanism of economic development“, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3–42.
- OECD, 1988, *Reviews of national science and technology policy: Austria*, Paris: OECD.
- Porter, M. E., 1991, *Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt*, München: Droemer Knaur.
- Romer, P. M., 1987, „Growth based on increasing returns due to specialization“, *American Economic Review* 77 (2), 86–62.
- Schumpeter, J. A., 1942, *Capitalism, socialism, and democracy*, New York: Harper.
- Steinhöfler, K. H., 1991, „Zur österreichischen Forschungspolitik“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 38 (3), 292–310.
- Stigler, G. J., 1951, „The division of labor is limited by the extent of the market“, *Journal of Political Economy*, 59.
- Tichy, G., 1986, „Neue Anforderungen an die Industrie- und Innovationspolitik in Österreich“ in Aiginger, K., 65–90.
- Tichy, G., 1990, „Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Merger-Mania. Neue Erkenntnisse für die Wettbewerbspolitik“, *Kyklos* 43 (3), 437–471.
- Tichy, G., 1991, „Wachstumstheorie und Makroökonomik: (K)ein neuer Anlauf“ in Gahlen, B., Hesse, H., Ramser, H. J., Hrsg., *Wachstumstheorie und Wachstumspolitik. Ein neuer Anlauf*, Tübingen: Mohr/Siebeck, 91–109.
- Williamson, O. E., 1985, *The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting*, New York: Free Press.



Die Industrie- und Technologiepolitik kleiner europäischer Länder im Vergleich

Hans Glatz

1. Einführung*

Die zentrale Frage dieser Arbeit ist, wie eine industrie- und technologiepolitische Strategie Österreichs in den neunziger Jahren aussehen könnte. In diesem Beitrag werden die Strategien und Modelle der Industrie- und Technologiepolitik in den Ländern Finnland, Schweden, Dänemark und Holland vergleichend zu Österreich unter dem Blickwinkel untersucht, welche ausländischen Erfahrungen und Modelle für die Weiterentwicklung der Industrie- und Technologiepolitik in Österreich ergiebig sein könnten.

Die hier untersuchten Länder sehen sich gegenwärtig mit tiefgreifenden Veränderungen der *technologischen* und der *weltwirtschaftlichen* Bedingungen konfrontiert. Die Politik gegenüber dem industriellen Sektor hat sich unter diesem Einfluß in den untersuchten Ländern deutlich gewandelt. Die klassische Industriepolitik (Investitionsförderung, etc.) tritt zugunsten der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie über eine *forcierte Forschungs- und Technologiepolitik* immer mehr in den Hintergrund.

Die neuen Basistechnologien

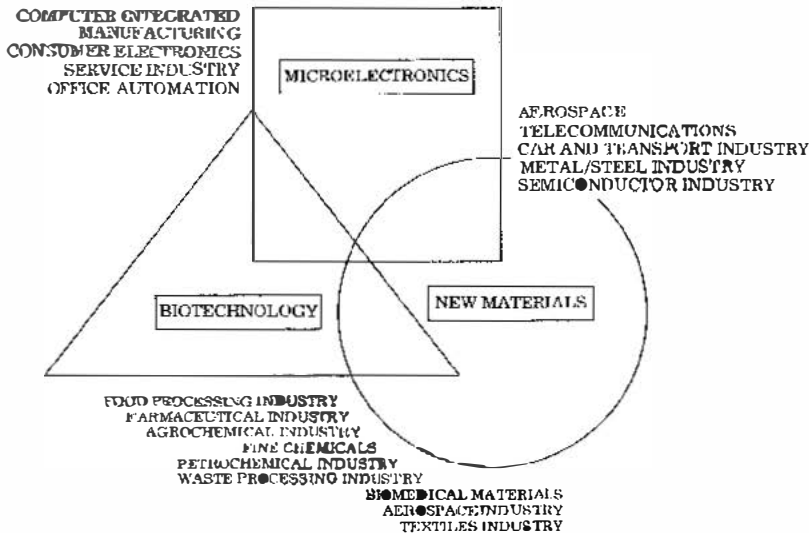
Seit Anfang der achtziger Jahre ist ein größerer Innovationsschub zu beobachten. Neuartige Tätigkeitsfelder für Arbeit und Kapital werden

* Die hier dargestellten Ergebnisse basieren auf der Studie: Glatz H., M. Latzer, W. Polt, A. Schedler: Kleinstaaten im wirtschaftlichen Strukturwandel. Industrie- und technologiepolitische Strategien kleiner Industrieländer, IHS-Studie, Wien 1991.

entdeckt, neue Industriezweige und Märkte entstehen. Obwohl die zugrundeliegenden Basisinnovationen des gegenwärtigen Wachstums, der Microchip und die Genmanipulation, bereits im Jahre 1970 bzw. 1973 gemacht wurden, ist eine lange Zeit verstrichen, bis diese technologischen Durchbrüche zur Entwicklung von Innovationen auf breiter Basis führten. Das Zeitintervall zwischen dem Auftauchen einer neuen Basistechnologie und der Umsetzung in einem breiten Feld von Anwendungen ist lang. Von der Erfindung des Mikroprozessors 1970 bis zum serienreifen Einsatz flexibler Fertigungssysteme vergingen immerhin 15 bis 20 Jahre.

Zu den aktuellen zentralen Basistechnologien gehören nach Roobeek (1990) die *Mikroelektronik*, die *Biotechnologie* und die *neuen Materialien* (Tulder und Junne sprechen hierbei von neuen „core technologies“, die sich durch die Herbeiführung neuer Produkte, ihren großen Einfluß auf die Produktionsprozesse und durch ihre große Breitenwirkung auszeichnen. Ihre Bedeutung resultiert aus ihrem Beitrag zur Überwindung derzeitiger Hemmnisse für weitere wirtschaftliche Prosperität. Darunter fallen besonders der hohe Verbrauch an Energie und Rohstoffen, die steigenden Lohnkosten sowie eine wachsende Kapitalintensität und die damit verbundene Inflexibilität der Produktion.)

Abbildung 1
Die Interdependenz der Kernbereiche (Roobeek 1990)



Die zentralen Basistechnologien werden mehr und mehr voneinander abhängig und miteinander verwoben. Viele Überlappungen zwischen den Kernbereichen sind feststellbar. Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die Zusammenhänge und Abhängigkeiten. Die neuen Materialien sind in dieser Darstellung als Bindeglied der beiden für Tulder zentralen Basistechnologien Mikroelektronik und Biotechnologie zu sehen. Zwischen den Bereichen gibt es große Überlappungen, die in Zukunft noch

zunehmen werden. Mit zunehmender Integration wird bald nicht nur der Mikrochip universell einsetzbar, sondern auch ganze Produktionsanlagen können zunehmend Universalcharakter bekommen. Roobeek beschreibt diese Optionen für die Zukunft mit den Schlagwörtern „*factory of the future, office of the future, farm of the future*“.

Neue weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der weltwirtschaftliche Strukturwandel ist ein Prozeß, dem sich kein Industrieland entziehen kann. Firmen und Staaten befinden sich in einem Wettlauf um die rasche und breite Anwendung der zentralen Basistechnologien in neuen Produkten und Verfahren. Wesentliche Aspekte der Veränderung des internationalen Umfeldes sind:

- Neue *Technologien* verändern *Firmenstrategien* und damit die internationale Arbeitsteilung (z. B. Computersteuerung und -kommunikation ermöglichen „just in time“). Es entstehen Großräume mit integrierten Produktionsstrukturen. Die Integrationspolitik (Europa, Asien, Nordamerika) vollzieht diese Veränderungen nach und verstärkt sie.
- Neue *Unternehmensstrukturen* entstehen. Die richtige *Unternehmensgröße* ist von zunehmender Bedeutung. Entscheidend ist, welche Firma zuerst eine optimale Größe zur Beherrschung der Technologie und der Märkte erreichen kann. Verkäufe, Akquisitionen und strategische Allianzen sind Wege, um Größenvorteile zu erlangen. Global agierende große Unternehmen üben die strategischen Funktionen aus (F & E, Finanzierung, Marketing), die Produktion ist dezentralisiert und zunehmend an Zulieferer ausgelagert.
- Neue *Industrieländer* sind zunehmend in der Lage, bei niedrigen Arbeitskosten technologisch hochstehende Produkte und Dienstleistungen zu exportieren.
- *Staatsgrenzen* werden für die Ausübung von Eigentumsrechten, für Beschaffungs- und Absatzmärkte sowie für die Arbeitskraftrekrutierung zunehmend *unwichtiger*. (Internationalisierte Finanzmärkte etwa entziehen die Finanzströme zunehmend nationaler Kontrolle).

Die wachsende Bedeutung der Forschungs- und Technologiepolitik

In den achtziger Jahren ist die Entwicklung und möglichst rasche und breite Anwendung neuer Technologien in Produkten und Verfahren zum Schlüsselfaktor für Wettbewerbsfähigkeit geworden. Traditionelle Formen der Industriepolitik wie Subventionen, protektionistische Regulierungen und die Stützung alter Industrien treten immer stärker in den Hintergrund. Technologie- und Innovationspolitik in Verbindung mit Formen der Deregulierung werden mehr und mehr zu den zentralen Gestaltungsinstrumenten der Industriepolitik, um den technischen Wandel angebots- und nachfrageseitig zu forcieren und so für das jeweilige Land

einen möglichst hohen Anteil an den profitablen „neuen“ Industrien herauszuschlagen. Je erfolgreicher die beteiligten Länder im strukturellen Anpassungsprozeß sind, umso rascher werden weitere Anpassungen nötig sein.

2. Grundzüge der Industrie- und Technologiepolitik in den Vergleichsländern

2.1 Die Industriestruktur der Länder

Die untersuchten Länder sind als offene Volkswirtschaften stark von der Entwicklung der internationalen Wirtschaft beeinflußt. Schweden, Dänemark und Österreich exportieren rund ein Drittel ihrer Güter und Dienstleistungen, Holland sogar 55 Prozent. Der Außenhandel ist sehr stark auf große Nachbarvolkswirtschaften konzentriert. Die Industrialisierung begann in allen untersuchten Ländern relativ spät. Schweden, Finnland und Österreich weisen eine sehr starke Spezialisierung der Industrie auf den Basissektor auf. Die Exportspezialisierung der Länder zeigt ein hohes Gewicht der „low-tech“-Güter. Industrien, bei denen „economies of scale“ eine wichtige Rolle spielen, sind in Kleinstaaten weniger präsent (Autos, Luftfahrtindustrie, Eisenbahnindustrie und Atomindustrie). Dies deshalb, weil der Heimmarkt zu klein ist, und – im Falle Finnlands, Dänemarks und Österreichs – die entsprechende Großindustrie sich nicht entwickelt hat (Tabelle 1).

Tabelle 1

Die Struktur des industriellen Sektors

Anteile der Branchen an der industriellen Produktion in Prozent, 1986
(Quelle: Gartner, 1990)

	Dänemark	Finnland	Holland	Schweden	Österreich ^a
Basissektor ^b	8,5	29,7	12,5	21,8	16,5
Bauzulieferung	8,5	9,9	4,1	8,4	10,7
Chemie	13,6	11,7	24,0	13,3	17,8
Traditionelle Konsumgüter	38,8	24,4	31,1	16,2	24,4
Techn. Verarbeitungsgüter	29,2	23,7	28,3	39,6	29,8
Andere Produkte	1,3	0,6	0,2	0,3	0,8

a) Daten für 1985

b) Eisen- und Stahlproduktion, Papiererzeugung und -verarbeitung, NE-Metalle

In Schweden und Holland dominieren einige große multinationale Unternehmen zentrale Sektoren der Wirtschaft, sie sind die Flaggschiffe der nationalen Industrie, auf sie entfällt ein großer Anteil der Exporte und F & E-Ausgaben. Die kleineren Unternehmen stellen in diesen Ländern zwar die Mehrheit der Beschäftigten, haben aber wenig strategisches Gewicht. In Österreich, Dänemark und Finnland fehlen im internationalen Kontext potente Großunternehmen. Während Österreich versuchte, über die Ansiedlung ausländischer Unternehmen seine Technologiebasis zu verbessern, haben sich in Dänemark und Finnland kleinere Industriekonzerne entwickelt, die eine offensive Technologiestrategie betreiben.

Die Verflechtung der Länder über internationale Direktinvestitionen spiegelt die Industriestruktur wider: Schweden und Holland haben, bedingt durch ihre Großindustrie, bedeutende Direktinvestitionen im Ausland. Österreich hat einen deutlichen Überhang an passiver Internationalisierung (hoher Anteil ausländischer Unternehmen im Inland, wenig eigene Direktinvestitionen), Dänemark ist in einer ähnlichen, jedoch etwas günstigeren Position als Österreich. Die finnische Industrie verfolgte in den letzten Jahren eine offensive Internationalisierungsstrategie mit Zielrichtung EG-Binnenmarkt (Tabelle 2).

Tabelle 2**Direktinvestitionsquoten, 1970–80 und 1985**

(Quelle: Pichl 1989)

	Dänemark	Finnland	Holland	Schweden	Österreich
ADI/BIP (1970–80)	0,33	0,23	1,53	0,59	0,13
IDI/BIP (1970–80)	0,53	0,13	0,90	0,13	0,33
ADI-S/BIP (1985)	3,72	...	34,50	11,47	1,62
IDI-S/BIP (1985)	5,13	...	13,98	3,27	5,40

... Daten nicht verfügbar

ADI: Ausländische Direktinvestitionen im Inland

IDI: Inländische Direktinvestitionen im Ausland

ADI-S: Bestand an Direktinvestitionen im Ausland

IDI-S: Bestand an Direktinvestitionen im Inland

2.2 Die veränderte Rolle der Industriepolitik

Industriepolitik im Sinne expliziter Eingriffe in die strukturelle Entwicklung der Industrie hatte in allen Ländern bis zu Beginn der siebziger Jahre wenig Bedeutung. Eine aktive Industriepolitik verfolgten in Ansätzen nur Schweden und Holland. Ab Mitte der siebziger Jahre wurde die Sanierung der krisengeschüttelten Industrien zum Gegenstand der Industriepolitik. Defensiv Maßnahmen der Export- und Investitionsförderung, aber auch protektionistische Maßnahmen wie der Schutz vor Importen (etwa die „nordic clause“ im Multifaserabkommen) wurden getroffen. Die Industriesubventionen explodierten bis in die achtzi-

ger Jahre hinein, obwohl schon Ende der siebziger Jahre in vielen Ländern die Wirksamkeit von Subventionen in Zweifel gezogen wurde. Die „Wende“ in der Industriepolitik vollzog sich parallel zu jener in der gesamten Wirtschaftspolitik. Der Einzug konservativer Regierungen in mehreren Ländern zu Beginn der achtziger Jahre (Holland, Dänemark) schuf Raum für eine Neuorientierung der (Industrie)Politik.

Abbildung 2**Hauptsächliche Anpassungsstrategien der Länder
in den achtziger Jahren**

Holland: Stärkere Marktorientierung der Wirtschaftspolitik, Deregulierung, Budgetsanierung, Arbeitsmarktflexibilisierung. Frühzeitiger Einstieg in die Technologiepolitik, orientiert an den nationalen Großunternehmen, erst relativ spät Diffusionsprogramme für KMU.

Dänemark: Liberale Wirtschaftspolitik und pragmatische Industriepolitik mit geringen Subventionen, Technologiepolitik mit Schwerpunkt Diffusion durch entsprechende Forschungs- und Trainingsprogramme. Zahlreiche Fusionen nationaler Firmen zur Erreichung von Größenvorteilen.

Finnland: Marktorientierte Wirtschaftspolitik, selektive Politiken auf Regional- und Technologiepolitik beschränkt. Erfolgreiche Stimulierung der Technologieentwicklung im Unternehmenssektor ohne besonders hohe finanzielle Förderungen. Aktive Internationalisierung der Industrie.

Schweden: Krise des schwedischen „Modells“, aber weiterhin Priorität für Vollbeschäftigung. Halten der Konkurrenzfähigkeit durch Abwertung. Technologiepolitik mit Schwerpunkt eigener Technologieentwicklung und Diffusionsförderung. Qualitative Verbesserung des F & E-Sektors steht im Vordergrund. Aktive Internationalisierung der Unternehmen verstärkt.

Österreich: Zunehmend mehr Marktorientierung in der Wirtschaftspolitik, Senkung des Haushaltsdefizites. Lohnzurückhaltung und starkes Produktivitätswachstum zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit. Sanierung und (Teil)Privatisierung der Staatsindustrien. Umschichtung der Industrieförderungen zu technologiepolitischen Maßnahmen (Diffusionsprogramme).

Sektorale Maßnahmen wurden (im Einklang mit den EG-Richtlinien) in allen Ländern weitgehend abgebaut. Die Programme für die Stahl- und Schiffbauindustrie sind Ende der achtziger Jahre ausgelaufen. Die

Entwicklung in der Industriepolitik ist in den achtziger Jahren gekennzeichnet durch:

- Abkehr von der Philosophie des Gegensteuerns gegen Markttrends, Hinwendung zur Förderung erwünschter Markttrends;
- Deregulierung von Strukturen, die die unternehmerische Initiative und Expansion hemmen;
- schrittweises Umpolen eines Teiles der Industrieförderungen von traditionellen Investitionsförderungen zur Technologieförderung.

Industriesubventionen

In den siebziger Jahren sind die Industriesubventionen mit der Krise der traditionellen Industrien in allen Ländern außer Dänemark stark angewachsen. In den achtziger Jahren ist mit Ausnahme von Österreich und Norwegen ein kontinuierlicher Rückgang der Subventionen an den industriellen Sektor zu verzeichnen. Wie Tabelle 3 zeigt, halten Österreich, Schweden und Norwegen, gemessen am BIP, auf einem im Vergleich zu den EFTA-Staaten mittleren Subventionsniveau (unter 0,4 Prozent des BIP). Im Vergleich zu den EG-Staaten ist ihr Subventionsniveau deutlich niedriger (vgl. Szopo 1990). Selbst in Hinblick auf den EWR und längerfristig die EG gehört ein Abbau der Subventionen in Österreich, Schweden und Finnland nicht zu den vordringlichen Problemen.

Tabelle 3

Subventionen an die Industrie 1988 (Quelle: EFTA 1989, Beije et al 1989)

	Österreich in AS			Schweden in SKR			Finnland in FMK			Dänemark in DKR		
	abs.	in %	Trend 85-88	abs.	in %	Trend 85-88	abs.	in %	Trend 85-88	abs.	in %	Trend 81-85
Allgemeine Subventionen	763	12	+	213	6	0	95	8	0	0	0	0
Regionalförderung	192	3	+	917	27	++	531	46	+	142	9	0
R & D-Förderung	339	6	+	393	11	++	113	10	0	733	46	++
Arbeitsmarktförderung	548	9	0	592	17	-	140	12	++	0	0	0
Sektorale												
Maßnahmen	231	4	-	326	9	--	0	0	0	362	21	--
Umstrukturierung	777	13	++	10		-	0	0	0	0	0	0
Kleinbetriebsförderung	34	1	0	129	4	+	0	0	0	25	2	0
Firmenspezifische												
Subventionen	2.151	35	--	860	25	++	140	12	--	0	0	0
Exportförderung				25	1	0	134	12	+	347	22	--
Ländersubventionen	1.071	17	++							0	0	0
Total	6.106	100	--	3.465	100	--	1.152	100	0	1.609	100	--

Die Hauptempfänger der Subventionen waren die Großindustrie, nach Schwerpunkten in Österreich und Schweden die Stahl- respektive Schiffbauindustrie, in Finnland die industrielle Regionalpolitik, in Dänemark die (regionalisierte) Technologiediffusionsförderung und in Holland die Wertindustrie sowie technologiestarke Firmen.

In den meisten Ländern ist der Umbau des Industrieförderinstrumentariums zur Technologieförderung schon wesentlich weiter fortgeschritten als in Österreich.

Industriepolitik und Kapitalmarkt

Ein wesentliches Thema für Unternehmen und Politik war in den letzten Jahren die Vorbereitung auf den künftigen EG-Binnenmarkt. Den Unternehmen geht es darum, hinsichtlich Größe und Marktpräsenz möglichst gute Ausgangspositionen zu erringen. Eine bedeutende Welle von Beteiligungen, Aufkäufen, Fusionen und Ansiedlungen von Firmen kann beobachtet werden. Die Länder stehen den Strategien der Firmen häufig zwiespältig gegenüber. Einerseits stehen sie den Internationalisierungsbemühungen der eigenen Firmen positiv bis fördernd gegenüber, andererseits werden Übernahmen eigener Firmen durch ausländische Unternehmen auch mit Sorge beobachtet. Eine weitere Verringerung des nationalen wirtschaftspolitischen Spielraumes wird befürchtet (vgl. Pichl 1990, Edquist 1990).

Den Unternehmen geht es darum, hinsichtlich Größe und Marktpräsenz möglichst gute Ausgangspositionen zu erringen. Dies äußert sich in einer deutlich intensivierten Internationalisierung in Form der Gründung von Auslandsniederlassungen und Akquisitionen im Ausland. In Finnland und Dänemark haben sich die Unternehmenszusammenschlüsse im Inland deutlich erhöht. Die Unternehmen wollen dadurch Größenvorteile nutzen und eine im internationalen Maßstab „kritische Masse“ erreichen.

Eine wesentliche Rolle bei Firmenzusammenschlüssen und -aufkäufen spielen die Aktienmärkte. Je besser entwickelt und liberaler der Aktienmarkt, umso leichter der Eintritt für Finanzinvestoren. Ein gering entwickelter Aktienmarkt ist zwar ein indirekter Schutz gegen feindliche Übernahmen, kann jedoch von einer geringen Effizienz der Unternehmen und einer höheren Fremdfinanzierungsquote begleitet sein (Bayer 1988).

In Finnland, Dänemark und Österreich sind die Aktienmärkte international gesehen absolut und relativ sehr klein, nahmen jedoch in den achtziger Jahren einen rasanten Aufschwung. Die Industrie ist noch stark über Fremdkapital finanziert. In diesen Ländern wird die Börse zumeist von relativ wenigen großen Gesellschaften dominiert. Schweden und Holland besitzen einen hochentwickelten Aktienmarkt, wobei in beiden Ländern die institutionellen Investoren und Anlegersyndikate der Großindustrie und -banken den Aktienmarkt kontrollieren und be-

achtliche Schutzmechanismen gegen feindliche Übernahmen entwickelt haben (Sphären in Schweden, Stiftungen in Holland).

In den *skandinavischen Ländern* ist der Aktienerwerb durch Ausländer traditionell stark beschränkt. Die Mehrzahl der Aktien sind gebundene Aktien, die nur von Inländern erwerbbar sind. Freie Aktien können auch von Ausländern gehalten werden, allerdings machen diese nur einen kleinen Teil des Aktienbestandes aus (unter 10 Prozent). Alle Auslandskäufe sind registrierungspflichtig. Der höchstzulässige Auslandsanteil an Firmen wurde in den letzten Jahren von 10 auf 40 Prozent erhöht.

In *Österreich* ist bisher das mögliche Instrumentarium zum Schutz gegen Übernahmen, ausgenommen die Ausgabe von Vorzugsaktien, noch wenig genutzt worden. Die geringe Bedeutung des Aktienmarktes und geringe Streuung des Aktienbesitzes sind bisher ein starker Schutz gegen feindliche Übernahmen. Dies konnte andererseits nicht verhindern, daß bedeutende Teile etwa der Papierindustrie, Elektroindustrie etc. im Wege von außerbörslichen freundlichen Übernahmen ans Ausland verkauft wurden.

Insgesamt besteht somit in allen Vergleichsländern eine gewisse Kontrolle über den Aktienerwerb, die jedoch in Zukunft angesichts der laufenden Liberalisierungen nicht mehr als ernsthaftes Hemmnis für ausländische Mehrheitsbeteiligungen anzusehen sein wird. Derzeit ist die Bedeutung des ausländischen Aktienbesitzes in einzelnen Unternehmen und Branchen zwar schon hoch, gesamtwirtschaftlich gesehen aber noch relativ gering.

2.3 Technologiepolitik als zentrales Instrument der Industriepolitik

In den letzten drei Jahrzehnten hat die Industriepolitik einen deutlichen Wandel vollzogen (Roobeek 1990).

- In den sechziger Jahren war die Handelspolitik eines der Hauptinstrumente zum Schutz nationaler Industrien. Bedingt durch den fortschreitenden Zollabbau waren die Möglichkeiten dieser Politik in den siebziger Jahren weitgehend erschöpft.
- Die Krise ab Mitte der siebziger Jahre, bedingt durch die Schocks im Gefolge der Ölkrise und das Auftauchen neuer Industrieländer, führte zu einem Anwachsen direkter finanzieller Hilfen an gefährdete Unternehmen und Sektoren (Stahl, Schiffbau, Bergbau, Textil). Die Subventionen explodierten in vielen Ländern und erreichten, mit länderspezifischen Unterschieden, ihren Höhepunkt in den frühen achtziger Jahren.
- In der jüngeren Vergangenheit verlor die defensiv orientierte Industriepolitik an Bedeutung. An ihrer Stelle setzen sich markt- und technologieorientierte Politikkonzeptionen immer stärker durch. Die Revitalisierung der Ökonomie durch die Entwicklung und Applikation neuer Technologien ist zum industriepolitischen Credo geworden.

Die Technologien, um die fast alle Förderungskonzepte gruppiert sind, sind die Mikroelektronik, Biotechnologien sowie neue industrielle Werkstoffe. Die Politik geht explizit oder implizit davon aus, daß mit der Förderung dieser Basistechnologien weite Bereiche der Industrie erreicht werden können.

- Massive Staatsinterventionen zur angebotsseitigen Stimulierung der Technologieentwicklung werden sowohl von stark marktwirtschaftlich orientierten als auch von interventionistischen Regierungen vorgenommen.

Forschungs- und Entwicklungsausgaben

Schweden und Holland sind Spitzenreiter bezüglich der F & E-Aufwendungen, Finnland holt rasch auf und Österreich und Dänemark sind Nachzügler (Tabelle 4). Österreich gelang es nicht, seinen bereits in den sechziger Jahren problematisierten Rückstand aufzuholen. Die Gründe liegen in der geringen Forschungsintensität der verstaatlichten Industrien, dem hohen Anteil ausländischer Produktionsbetriebe mit eher unterdurchschnittlicher Forschungsausstattung und dem hohen Anteil an Kleinbetrieben mit geringer Forschungsintensität. Sind niedrige F & E-Ausgaben ein Problem? Eine zuverlässige Beurteilung der Frage, wie hoch nationale F & E-Aufwendungen sein sollten, scheidet an fehlenden Theorien und nicht eindeutigen empirischen Zusammenhängen zwischen dem Einkommensniveau eines Landes und seinen F & E-Anstrengungen. Autoren, die die „import-led innovation“ (Marin 1990) und die „manufacturing innovation“ (Watzdorf 1990) als die Innovationsart beschreiben, die vielen Kleinstaaten (mit Dominanz kleinerer Unternehmen) angemessen ist, betonen, daß es keiner hohen F & E-Aufwendungen bedarf. Sie können sich auf die guten Outputindikatoren der österreichischen und dänischen Industrie berufen.

In Ländern mit hohen Forschungsausgaben der Industrie wie Holland und Schweden ist die Beteiligung der Firmen an der Grundlagenforschung und vorwettbewerblichen Forschung bedeutend, auch die Industrieorientierung der Universitäten ist größer (Tabelle 4).

Als Maßstab für die Reife des F & E-Systems wird ein hoher Anteil an Firmenforschung angesehen. Der Anteil der von Firmen getragenen F & E-Aufwendungen beträgt in Österreich knapp 50 Prozent, hat sich aber im deutlichen Gegensatz zu den anderen Ländern seit Beginn der achtziger Jahre verringert.

Für Österreich sind angesichts einer Struktur relativ hoher F & E-Ausgaben, die in die universitäre Forschung fließen, Überlegungen vorzudringen, wie dieses Potential bestmöglich in die Wirtschaft diffundieren kann. Dies kann durch Verstärkung der Transferorientierung und Vernetzung von Wirtschaft und Universitäten geschehen und durch Stärkung der Forschung in außeruniversitären kooperativen Einrichtungen von Wirtschaft und Universitäten.

Tabelle 4**F & E-Ausgaben, in Prozent des BIP, 1981-1989**

(Quellen: OECD 1988a und 1990)

	Dänemark	Finnland	Holland	Schweden	Österreich
1981	1,10	1,19	1,99	2,22	1,17
1983	1,19	1,32	2,02	2,46	1,23
1985	1,25	1,57	2,09	2,89	1,27
1987	1,43	1,73	2,33	2,99	1,32
1989	..	^p 1,80	..	2,84	1,33

.. Daten nicht verfügbar

^p Geschätzte oder vorläufige Werte**Tabelle 4a****F & E-Ausgaben, in Prozent der gesamten F & E-Ausgaben, 1987**

(Quelle: OECD 1990)

	Dänemark	Finnland	Holland	Schweden	Österreich
Privatunternehmen	55,6	58,9	59,2	66,8	54,8
Universitäten und Regierung	23,9	20,6	21,4	28,9	34,9
Gemeinnützige Einrichtungen	19,4	20,1	17,3	4,2	8,4
	1,1	0,3	2,1	0,1	2,0

Tabelle 4b**F & E-Ausgaben nach Finanzierungsquellen,
in Prozent der gesamten F & E-Ausgaben, 1981-1988**

(Quellen: OECD 1988a und 1990)

	Dänemark	Finnland	Holland	Schweden	Österreich
Öffentliche FAusgaben 1981	53,4	46,0	50,0	39,9	46,9
Öffentliche FAusgaben 1988	45,9	38,9	42,7	36,9	47,5
Privat- industrie 1981	42,2	51,9	44,0	57,3	50,2
Privat- industrie 1988	48,7	58,8	53,4	60,0	49,8

Technologiepolitische Prioritäten

In allen untersuchten Referenzländern wird zu langsame oder zu geringe Diffusion von Produktinnovationen als wichtiges technologiepolitisches Problem definiert (vgl. Edquist 1990, Lemola/Lovio 1989, Schulmeister 1990, ETLA u. a. 1989). Insbesondere wird darauf verwiesen, daß der größte Teil der Industrieproduktion und -exporte für Märkte mit unterdurchschnittlichem Wachstumspotential stattfindet. Es ist schwierig, diese These durch einen direkten Vergleich etwa von Unternehmensbefragungen über die Stellung der Produkte im Lebenszyklus oder den Umsatzanteil „junger“ Produkte zu verifizieren, das sich die Fragestellungen meist nicht genau decken. Möglicherweise kann man auf folgende Art indirekt auf die „Produktinnovationsperformance“ schließen: Marktanteilsgewinne im Außenhandel, die mit starken Produktivitätssteigerungen, aber niedrigen unit-values und schlechten Terms-of-Trade einhergehen, sind ein Zeichen für rasche Prozeß-, aber geringe Produktinnovation.

Dies beschreibt etwa die Entwicklung des *österreichischen* Außenhandels über weite Strecken der achtziger Jahre. Umgekehrt wäre ein – wie auch immer begründeter – Verlust preislicher Wettbewerbsfähigkeit, der nicht von Marktanteilsverlusten begleitet ist, ein Zeichen für eine Verbesserung der Produktpalette. Dies war in *Finnland* der Fall, wo selbst starke Produktivitätssteigerungen und Abwertungen nicht ausgereicht haben, den Lohndruck zu kompensieren. Trotz dieses Verlustes preislicher Wettbewerbsfähigkeit war die finnische Industrie imstande, Marktanteilsgewinne zu erzielen, und dies auch auf „alten“ Märkten (Konsumelektronik, Papier, usw.). Hier lassen sich wohl starke Produkt- und Prozeßinnovationen feststellen.

Bei *Schweden* fällt die starke Fokussierung der Firmen (und auch der Technologiepolitik) auf die Entwicklung und Diffusion neuer Prozeßtechnologien auf, obwohl das Land auf diesem Feld bereits eine internationale Vorreiterstellung besitzt (ablesbar etwa an den erreichten Diffusionsraten programmierbarer Arbeitsmittel). Gleichwohl bleibt der Produktivitätsfortschritt im Vergleich zu anderen Ländern (Finnland, Österreich) zurück. Edquist (1990) konstatiert hier ein „Überinvestitions-Phänomen“ im Bereich der neuen Prozeßtechnologien. Der Politik ist es bisher nicht gelungen, die Prioritäten zugunsten von mehr Produktinnovation zu verändern.

Dänemark dagegen legt den Schwerpunkt eindeutig auf die Diffusion mit Produktorientierung. Die Analyse zeigte ein sehr interessantes Bild: Dänemark ist eines der wenigen kleinen Länder mit positiver Hochtechnologiebilanz (dank Insulinproduktion und Mobiltelefonentwicklung), hat aber gleichzeitig ein bedeutendes Defizit in der Warenhandelsbilanz und Rückstände in der Diffusion von Prozeßtechniken. Dänemark hatte Mitte der achtziger Jahre über einige Jahre hinweg sogar einen Rückgang der Produktivität in der Industrie zu verzeichnen (interessanterweise genau zu dem Zeitpunkt, an dem eine starke Investitionswelle in NC/CNC-Maschinen einsetzte).

Holland ist bedingt durch die starke Stellung der fünf Großunternehmen in einer ähnlichen Position wie Schweden. Die kleineren Unternehmen haben hingegen eine geringe Forschungsorientierung und bedeutende Diffusionsrückstände. Die Diffusionsförderung besonders für kleinere Unternehmen hat in letzter Zeit eine Aufwertung erfahren.

Abbildung 3

Technologieprioritäten der Industrie in den Vergleichsländern

Produkt- innovation	Holland	Dänemark Finnland
Prozeß- innovation	Schweden	Österreich
Priorität für:	Eigene F & E	Applikation

Es gibt in den untersuchten Ländern einen eindeutigen Zusammenhang zwischen F & E-Niveau und Diffusionsgeschwindigkeit von Technologien. Zwischen F & E-Ausgabenniveau und industrieller Performance ist dagegen kein eindeutiger Zusammenhang erkennbar. Grundsätzlich sollte für ein kleines Land die Applikation von Produkt- und Prozeßtechnologien eine höhere Priorität haben als die Technologieentwicklung, weil:

- die eigene Forschungskapazität absolut gesehen zu gering ist und mehr als 95% der grundlegend neuen Technologien importiert werden;
- erst die breite Diffusion wirtschaftliche Auswirkungen zeitigt.

Parallel mit der Diffusionsorientierung sollte auch die Forschung eine stark anwendungsorientierte Ausrichtung haben. Einer solchen Diffusionsorientierung stehen häufig Sonderinteressen großer Firmen mit starker F & E-Basis (etwa in Schweden und Holland) und die akademische Orientierung an den Universitäten entgegen.

Konzepte und Instrumente der Technologiepolitik

Die drei Schlüsseltechnologien Mikroelektronik, Biotechnologie, neue Materialien genießen in allen Ländern, gemessen an den programmatischen Aussagen, dieselbe hohe Priorität (Abbildung 5). Zwischen diesen Technologien gibt es innerhalb der Länder, gemessen an der finanziellen Programmausstattung, bedeutende Gewichtsunterschiede. Die Mikroelektronik ist in allen Ländern der eindeutige Förderschwerpunkt.

Anzumerken ist allerdings, daß Programme nicht immer eindeutig einen Schwerpunkt zuzuordnen sind, weil die Projekte oft mehrere Basistechnologien umfassen. Insgesamt sind diese Programme auf Breitenwirkung und nicht auf Selektion angelegt.

In *Finnland* ist die Technologiepolitik auf Diffusion ausgerichtet, einschließlich der regionalen Dimension. Die Politik ist ausschließlich angebotsorientiert, staatliche Nachfragepolitik wird nicht technologiepolitisch eingesetzt. Die Industrie (und die Gewerkschaften) sind schon im Frühstadium der Politikformulierung voll einbezogen. Gesellschaftliche und soziale Technologiefolgen genießen wenig Beachtung.

In *Schweden* ist die Technologiepolitik deutlich auf die Entwicklung ausgerichtet, was sich etwa in der Förderung von Entwicklungskosten und Prototypen äußert. Sowohl angebotsseitige (Programme für Schlüsseltechnologien) als auch nachfrageseitige Strategien (Beschaffung etwa im Verwaltungs- und Militärbereich) sind bedeutend. Technologiemonitoring im Ausland wird systematisch betrieben. Der Technikgestaltung (Ergonomie, Gesundheit) kommt ein wichtiger Stellenwert zu. Die vorausschauende Technologiefolgenabschätzung ist noch wenig entwickelt.

Dänemark fördert hauptsächlich die Diffusion, aber auch selektiv die Produktentwicklung (Design, Windräder). Angebots- und Nachfragestrategien sind von Bedeutung. Auch die gesellschaftlichen und ökologischen Folgen von Technologien stehen stärker im Interesse der Öffentlichkeit.

Holland hat eine duale Förderungsstruktur, die einerseits auf die Entwicklung von Spitzentechnologien (Adressaten sind die fünf Großfirmen), andererseits auf Diffusionsförderung bei den KMU abzielt. Es besteht eine komplexe Palette von Förderprogrammen und Instrumenten. Angebotsseitige Instrumente überwiegen.

Die (schwache) *österreichische* Technologiepolitik zielt auf die Diffusion von Prozeßtechnologien. Die staatliche Forschungspolitik hingegen zielt primär auf Grundlagenforschung (Universitäten, Beteiligung an Renommierprojekten wie ESA CERN, MIR, etc.) Eine Applikationsforschung auf breiter Basis fehlt in Österreich weitgehend (außer FZ Seibersdorf, Forschungsgesellschaft Johanneum und einige andere Institute). Die staatliche Nachfrage wird primär für arbeitsmarktpolitische, nicht für technologiepolitische Ziele genützt. Die humane und soziale Technologiegestaltung und Technologiefolgenabschätzung fristen ein Schattendasein.

Abbildung 4

**Forschungs- und technologiepolitische Prioritäten der Regierungen
in den Vergleichsländern**

Produkt- innovation	Dänemark Finnland	Holland
Prozeß- innovation	Österreich	Schweden
Priorität für:	Diffusionsförderung	Grundlagenforschung

Förderungsschwerpunkt Informationstechnologien

Einen zentralen Stellenwert in der Technologiepolitik nehmen Technologieförderprogramme ein, die in den hier betrachteten Ländern etwa Anfang/Mitte der achtziger Jahre gestartet und von denen einige vor kurzem abgeschlossen wurden. Zentral war – obwohl auch andere Technologien wie Biotechnologie, neue Werkstoffe etc. gefördert wurden – die Förderung von Informationstechnologien i. w. S., wozu sowohl die „Basistechnologien“ (Mikroelektronik, Halbleiter) als auch die Anwendungen in Büro- und Kommunikationstechnologien sowie in Fertigungstechnologien (NC-, CNC-Werkzeugmaschinen, Industrieroboter [IR], Flexible Fertigungssysteme [FMS] usw.) zu zählen sind.

Die nationalen IT-Förderprogramme haben zumeist imitativen Charakter. Eine solche Strategie minimiert zwar das Risiko des Scheiterns (sollte sich herausstellen, daß in die falsche Richtung gefördert wurde, hat man den Fehler nicht alleine gemacht), hat aber den Nachteil, daß aus ihr kaum Wettbewerbsvorteile entspringen werden. Abbildung 5 faßt die wesentlichen Programme zusammen. Wichtige gemeinsame Charakteristika dieser Programme sind:

- Die *Zielformulierungen* sind sehr allgemein gehalten. Entsprechend schwierig sind diese Zielvorgaben zur operationalisieren und verifizieren.

- Die *ausgewählten Technologiefelder* sind sehr ähnlich. Alle Programme verweisen auf die Notwendigkeit von IT-Förderung, weil es in anderen Ländern schon ähnliche Förderungen gibt.
- Relativ große Unterschiede sind in der *Mittelausstattung* zu beobachten. Dänemark hat ein umfassendes IT-Programm entworfen, während Finnland und Schweden ihre Aktivitäten auf mehrere IT/ME-Programme verteilten. Die Programmvolumina sind im Vergleich mit den gesamten F & E-Aufwendungen des Unternehmenssektors relativ bescheiden. In Dänemark machen sie etwa 3% der F & E der Unternehmen aus (National Agency 1990), in Schweden ca. 5% der schwedischen F & E-Ausgaben (OECD 1989, 107).
- Durchgängiges Merkmal der Programme ist, daß sie die *vorwettbewerbliche F & E* fördern und dabei besonderes Gewicht auf die *Kooperation zwischen Unternehmen und staatlichen Forschungseinheiten* legen.
- Die *internationale Kooperation* wird allein im dänischen TDP gefördert.
- Betrachtet man alle Programme/Aktivitäten zur IT-Förderung, so sehen wir ein sehr *weites Spektrum geförderter Technologien*. Dennoch dürfte der Abwicklung der Förderung in Spezialprogrammen ein stärkerer forschungs- und aktivitätslenkender Effekt zukommen als etwa den sehr breit angelegten Programmen Dänemarks und Österreichs.
- Während Dänemark eine breite *Streuung* auf IT-produzierende und -anwendende Industrien sowie staatliche und private Forschungs- und Infrastruktureinrichtungen angestrebt hat, ist in Schweden die IT-Förderung auf wenige Unternehmen konzentriert. Dänemark hat (wie auch Österreich) die besondere Förderung von KMUs zum expliziten Programmpunkt gemacht. In Finnland dürfte sich die F & E-Förderung ebenfalls auf relativ wenige Unternehmen konzentrieren.

Abbildung 5

Prioritätensetzungen der Technologieförderungsprogramme

	Dänemark	Finnland	Holland	Schweden	Österreich
1. Schlüsseltechnologien					
(a) Informationstechnologie	+++	+++	+++	+++	+++
(b) Biotechnologie	+++	++	+++	++	+
(c) Neue Materialien	+	+	++	++	+
2. Förderung von KMU	+++	++	++	++	+++
3. Gesellschaftliche Probleme*	+++	o	++	++	+

o nicht relevant
 ++ mittlere Priorität
 + niedrige Priorität
 +++ hohe Priorität

*Umwelt, Gesundheit, Energie

Exkurs: Das österreichische Mikroelektronikprogramm vor dem Hintergrund der dänischen Erfahrungen

Die Technologieprogramme beider Länder – wobei das dänische das bei weitem bedeutendere ist – sind eher von bescheidener volkswirtschaftlicher Bedeutung. Die von den österreichischen Programmen angestoßene Projektinvestitionssumme von 4,6 Milliarden Schilling macht nur etwa 3,5 Prozent der „steuernden“ und 0,8 Prozent der gesamten direkten Wirtschaftsförderung aus. Und nur ca. zwei Drittel der Gesamtsumme entfallen dabei auf die IT (Tabelle 5).

Tabelle 5

Technologieprogramme in Österreich 1985–1988

(Quelle: Hutschenreiter 1989)

	1985	1986	1987	1988	85–88
Gesamt:					
Geförderte Projekte	157	136	52	31	376
Fördermittel (Mio. S)	279	248	127	75	730
Gesamtinvestitionen (Mio. S)	1.237	1.386	1.441	528	4.592
Schwerpunkt Mikroelektronik:					
Geförderte Projekte	58	74	35	26	193
Fördermittel (Mio. S)	178	204	55	51	488
Schwerpunkt RAD/CAM:					
Geförderte Projekte	93	59	8	–	160
Fördermittel (Mio. S)	61	33	2	–	96
Schwerpunkt Biotechnologie:					
Geförderte Projekte	6	3	9	5	23
Fördermittel (Mio. S)	40	11	71	25	147

Sehr ähnlich sind die Programme in den Zielsetzungen: besondere Förderung der KMUs, breite Streuung der Förderungsaktivitäten, Verzicht auf Selektivität, Förderung nach dem Antragsprinzip und Stärkung der Kooperation zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen.

Das letzte Element ist wegen des im internationalen Vergleich geringeren Anteils der F & E der Unternehmen für Österreich von besonderer Bedeutung. Umso gravierender erscheint daher der Umstand, daß dieser Punkt als nur mangelhaft eingelöst eingeschätzt werden muß (vgl. WIFO

et al. 1991). Dieser Punkt ist im dänischen TDP besser eingelöst worden. Die zu *breite Streuung* und der Verzicht auf genauer spezifizierte Förderungskriterien (etwa nach dem Risiko des Projektes, nach der Stellung des geförderten Projektes im Produktlebenszyklus usw.) wurden in der Evaluierung beider Programme kritisiert. Von daher sind in Nachfolgeprogrammen also noch Effizienzpotentiale erschließbar. In Österreich kann die TOP-Aktion als Beweis gelten, daß auch eine mit präzisen und relativ hohen Auflagen verbundene Förderung erfolgreich abgewickelt werden kann. Die *Orientierung auf KMUs* wurde ebenfalls in beiden Programmen realisiert – ablesbar an den in beiden Fällen überdurchschnittlichen Förderquoten für die KMUs.

In beiden Fällen dürften aber auch die *Mitnahmeeffekte* hoch gewesen sein. Im dänischen TDP wurde schon darauf verwiesen. In Österreich gaben zwar nur 5% der Unternehmen explizit „vollständige“ Mitnahme zu (WIFO et al. 1991, 390), sie dürfte aber eher bei einem Drittel liegen. 36% der Unternehmen gaben an, daß für sie die Technologieförderung nur eine unter mehreren war. In dieselbe Richtung weist auch der Umstand, daß die Technologieförderung nur für 20 Prozent der Unternehmen einen echten „Initial-Effekt“ bedeutet hat. Im vorzeitig abgebrochenen CAD/CAM-Programm konnten keinerlei Initialeffekte nachgewiesen werden (WIFO et al. 1991, 392).

Stärker als die dänische dürfte die österreichische Technologieförderung *Produktinnovationen* stimuliert haben: Die zusätzlichen kumulierten Umsätze aus neuen Produkten belaufen sich bei den Unternehmen bis 1990 auf das 11,7fache der Förderung, während der Rationalisierungseffekt (Kostensenkungen infolge Prozeßinnovationen) das 2,9fache ausmacht.

Recht ähnlich auch die Hierarchie der wahrgenommenen *Innovationsbarrieren* bei den Unternehmen: In Dänemark wie in Österreich wird der Mangel an Qualifikation beklagt, prominent auch die Nennung von technischen oder organisatorischen Problemen beim betrieblichen Einsatz neuer Technologien.

Unterschiedlich dagegen die *Beratungs- und Informationskomponenten* der Programme. Während sie in Dänemark besonders hervorgehobene Plus-Punkte des TDP waren, fehlten sie in Österreich. In den Änderungswünschen der Unternehmen für künftige Programme wird neben einer Erhöhung der Förderintensität und einer Vereinfachung der Abwicklung besonders die Beratung gefordert. In diesem Mangel ist auch der wichtigste Grund für die geringe Reichweite der österreichischen Programme zu suchen. Das TDP hat weit mehr als 1000 der ca. 6800 dänischen Industriebetriebe erreicht, das österreichische weniger als 400.

Kritisiert wurde in beiden Fällen eine „Stop-and-go“-Politik, die zum vorzeitigen Ende des Gesamtprogramms in Dänemark und zum Abbruch des CAD/CAM-Programms in Österreich führten.

Gegenüber den anderen hier untersuchten Programmen ist die explizite Erwähnung der *sozialen Dimension* des technischen Wandels im österreichischen Programm als innovativ zu bezeichnen. Tatsächlich spielte dieser Aspekt in der Förderpraxis keine Rolle.

2.4 Akteure und Organisation der Technologiepolitik

Grundsätzlich wird in allen Ländern der Konsens in technologiepolitischen Fragen betont. Neokorporatistische Strukturen scheinen in allen Ländern von großer Relevanz. Diese Konsensstruktur kann als wichtige Vorbedingung für eine wirksame Technologiepolitik bewertet werden. Die oft formell gleichgewichtige Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ist mit einer faktischen Dominanz der Arbeitgeberseite verbunden. In zunehmendem Maße werden technologiepolitische Agenten von Kommissionen „unabhängiger“ Experten wahrgenommen. Technologieentwicklung ist in allen Ländern weitgehend außer Streit gestellt, Technologiefeindlichkeit kein Problem.

Akteure

Die Gewerkschaften suchen zwar die Beteiligung, verhalten sich aber weitgehend passiv und haben zumeist wenig technologiepolitische Kompetenz und Expertise zu bieten.

Die großen Unternehmen sind die Schlüsselakteure in der Technologiepolitik. Sie üben überproportional Einfluß über ihre Expertise und politische Kanäle aus.

Die Universitäten und Institute dürften am ehesten Druck zu stärkerer Grundlagenorientierung der F & E-Politik ausüben, aufgrund ihrer Heterogenität haben sie auf die Zielsetzungen der F & E-Politik eher geringen Einfluß.

Mitwirkung der Verbraucher und Benutzer: Die gesellschaftliche Reflexion und Mitentscheidung über Fragen der Technologieentwicklung steckt überall noch in der Anfangsphase. Es fehlen derzeit noch Verfahren, wie diese Integration sinnvoll zu bewerkstelligen sei. In einzelnen Ländern zu beobachtende Maßnahmen wie technology assessment, foresight studies, die Verbesserung der Informationsbasis (technology monitoring) und eine verstärkte Befassung der Parlamente sind Schritte in die richtige Richtung. Gerade weil Kleinststaaten die Technologie zum Großteil von außen übernehmen und eine Selektion von Technologien erforderlich ist, erscheint die Entwicklung von geeigneten Verfahren des technology assessment wichtig.

Organisation

Die Komplexität einer modernen Technologiepolitik erfordert hochspezialisierte Einrichtungen und Akteure und gleichzeitig einen hohen Grad funktioneller Integration dieser und eine gute Abstimmung mit indirekt relevanten Politikbereichen wie Kapitalmarkt-, Handels-, Beschaffungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die meisten Länder haben Koordinierungseinrichtungen geschaffen, die relativ hoch angesiedelt sind.

In *Finnland* ist Technologiepolitik auf drei Träger aufgeteilt. Es besteht eine klare Trennung zwischen Bildungssystem und Wirtschaft. Zur Koordinierung der Technologiepolitik ist eine Clearingstelle in Form des Rates für Wissenschaft und Technologie gegründet worden. TEKES führt als intermediäre Organisation einen Großteil der Maßnahmen durch.

In Schweden ist die Ressortpolitik dominierend. 1982 wurde eine zentrale Koordinierung geschaffen, die dem Premierminister untersteht. Das STU ist als intermediäre Organisation die Schalt- und Koordinierungsstelle der Technologiepolitik.

In Dänemark ist Wissenschafts- und Technologiepolitik streng getrennt. Die Koordination zwischen diesen liegt beim Technologierat, wird jedoch vielfach als unzulänglich empfunden.

In Holland besteht ebenfalls eine klare Trennung von Kompetenzen der Wissenschafts- und Technologiepolitik. Das insgesamt vielfältige Netz von Institutionen wird durch das Advisory Council koordiniert, das der Regierung zugeordnet ist. Vielfältige Konsultationsorgane erhöhen zwar die Komplexität und Schwerfälligkeit des Apparates, bringen jedoch auch zusätzliche Ideen und Prüffilter und tragen zur Qualität der holländischen Technologiepolitik bei.

Österreich zeichnet sich durch eine starke Zentralisierung von Kompetenzen der Wissenschafts- und Technologiepolitik im Wissenschaftsministerium aus. Während die Wissenschafts- und Forschungskompetenz eindeutig zugeordnet ist, ist die technologiepolitische Kompetenz unklar, weil auf zu viele Ministerien und Fonds verteilt. Starke intermediäre Organisationen (wie etwa in Holland, Finnland und Schweden vorhanden) für die koordinierte Durchführung einer einheitlichen Technologiepolitik fehlen.

Abbildung 6

Einfluß politischer Akteure im technologiepolitischen Entscheidungsprozeß

	Dänemark	Finnland	Holland	Schweden	Österreich
Bundesverwaltung	+++	+++	+++	+++	+++
Parlament	++	0	++	++	+
Regionalregierungen	+	+	+	+	0
Scientific community	+++		+++	+++	++
Gewerkschaften	+	+	+	+++	+
Unternehmerverbände	++	+	++	+++	++
Großunternehmen	+	+++	+++	+++	+
Konsumenten	+	0	+	+	0
Bürgerinitiativen	+	0	+	0	0
0 Keine Beteiligung		+ Niedrige Beteiligung			
++ Mittlere Beteiligung		+++ Hohe Beteiligung			

2.5 Resümee: Die Relevanz von Technologiepolitik

Die meisten Regierungen glauben heute ohne Technologiepolitik nicht auszukommen. Die implizite Annahme ist, daß Technologiepolitik ein geeignetes Mittel sei, um die Industrie zu verjüngen und neue Industrien

zu schaffen. Ob Technologiepolitik diese Rolle spielt bzw. spielen kann, ist gegenwärtig nicht eindeutig beantwortbar. Die Entwicklung der Innovations- und Technologiepolitik wird denn auch weniger von empirischen Erfolgswachweisen oder theoretisch stringenter Ableitung bestimmt, sondern durch das Nachahmen von Referenznationen.

Aus der Betonung der Unterschiede in der vergleichenden Analyse sollte keineswegs der Eindruck entstehen, die Industrie- und Technologiepolitik der Länder sei grundverschieden. Dies trifft zwar auf einzelne Elemente zu, nicht für die Gesamtpolitik. Im letzten Jahrzehnt hat eine weitgehende Annäherung der verschiedenen industriepolitischen Konzeptionen stattgefunden. Die Programme und Instrumente sind häufig gleichlautend, der Unterschied liegt im Gesamtgewicht der Technologiepolitik und der Gewichtung der verschiedenen Instrumente. Wenn man die monetären Transfers der öffentlichen Hand mit den Aufwendungen des Unternehmens vergleicht, kann kaum von einem starken Einfluß der Industrie- und Technologiepolitik gesprochen werden.

In der Analyse unserer fünf Länder können wir sowohl in Ländern mit eher schwach entwickelter Technologiepolitik, wie Österreich und Dänemark, eine sehr gute ökonomische Entwicklung des Industriesektors feststellen als auch in Ländern mit einer aktiven Technologiepolitik (Finnland). Schweden hingegen hat trotz überdurchschnittlicher Aufwendungen für die Technologieentwicklung Einbußen im Industriebereich hinnehmen müssen. Länder wie Dänemark, Finnland und Österreich waren in den Schlüsseltechnologien niemals besonders stark, dennoch haben sie eine bedeutende Einkommenshöhe erreicht. Kleine Länder mit niedriger F & E-Orientierung ihrer Industrie haben offensichtlich in der jüngeren Vergangenheit ausreichend flexibel auf den industriellen Strukturwandel reagiert. Ihre traditionellen Industrien (in Österreich und Finnland die Eisen-, Stahl- und Papierindustrie) haben sich den weltwirtschaftlichen Bedingungen rasch angepaßt. Eine wichtige Frage für die F & E-Schlußlichter Österreich und Dänemark ist: Sind die Spezialisierung in traditionellen Branchen und der eher niedrige Technologiegehalt der Exporte eine ausreichende Basis auch für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit oder ist es notwendig, stärkere Anstrengungen zum Aufbau von „sunrise“-Industrien zu machen?

Eine Untersuchung in Finnland zeigt, daß die Anstöße für Innovationen in Unternehmen kaum von Technologiepolitikmaßnahmen kommen. Technologiepolitik sollte in ihrer Wirksamkeit nicht überschätzt werden. Diese Sichtweise stützen auch die ökonomischen Outputindikatoren. Andererseits zeigen uns die Beispiele Japan und Korea, daß Technologiepolitik auch dann von Relevanz sein kann, wenn sie über wenig finanzielle Mittel verfügt.

Einzelne Länder sehen sich mit einer völlig neuen Problematik im Zusammenhang mit der Technologiepolitik konfrontiert, nämlich der zunehmenden internationalen Mobilität der F & E-Einrichtungen von Unternehmen. Länder mit großen Multis wie Schweden und Holland sind zunehmend mit dem Problem der Footloose-Industrien konfrontiert. Am weitesten fortgeschritten ist hier ABB, das nunmehr weder ein schwedi-

sches noch ein Schweizer Unternehmen ist. Waren es früher vorwiegend niedrigrangige Produktionstätigkeiten und Marketingkapazitäten, die verlagert wurden, so sind es jetzt immer mehr auch die Forschung und alle anderen Unternehmensfunktionen. So hat ABB die Mobiltelefonentwicklung bereits nach Zentraleuropa verlagert, Shell und Unilever ihre Biotechnologieforschung nach Großbritannien. 45 Prozent der Forschungsausgaben holländischer Konzerne fließen bereits in Form von Royalties über die Grenzen in andere Länder (Second Chamber 1990). Was argwöhnisch in den Mutterländern der Konzerne betrachtet wird, ist für andere Länder positiv: Auch kleine Länder mit hochwertiger Infrastruktur und qualifizierten Kräften können in Zukunft mit Ansiedlungen dieses neuen Typs rechnen.

Der Erfolg von technologiepolitischen Strategien wird in Zukunft vermehrt von der Akzeptanz neuer Produkte und Verfahren durch die zentralen gesellschaftlichen Gruppen abhängen. Informationspolitik und Formen des technology assessment werden wichtiger werden. Es müssen sensiblere Instrumente gefunden werden, um aktuelle und latente Bedürfnisse der Menschen aufzugreifen (Umwelt, Verkehr, Gesundheit) und bessere industrielle Antworten geben zu können.

Für die *Konzeption zukünftiger Technologieförderprogramme* ergeben sich folgende Schlußfolgerungen:

Übergang von genereller zu stärker selektiver Förderung: Einige (allerdings immer noch recht weite) Auswahlkriterien:

- Förderung von besonders langfristigen und riskanten Projekten;
- Förderung der F & E von KMUs, aber beschränkt auf größere Projekte (wegen Mitnahme- und Duplizierungsgefahr);
- Förderung dort, wo der Heimmarkt klein ist;
- Förderung, wo soziale Erträge besonders groß sind;
- Förderung von Information als öffentliches Gut;
- Förderung von frühen Lebenszyklenphasen;

Mittelkonzentration auf bestehende oder angestrebte industrielle Schwerpunkte:

- Eine *vorlaufende Erhebung der Innovationsbarrieren* der Unternehmen und darauf aufbauend eine konsistente Projektplanung.
- Angeraten wird die *Beibehaltung der Mittelvielfalt*, um besser auf die je spezifischen Förderungsanliegen und Innovationsprobleme der Unternehmen eingehen zu können.

Schaffung einer hochwertigen Technologieinfrastruktur (vgl. OECD 1989). Dazu zählen:

- Förderung von Ausbildung und Training
- Förderung von Beratung, technischer Assistenz und anderen produktionsbezogenen Dienstleistungen
- Technologie-Monitoring und -Bewertung

Schlagkräftige Programmadministration und Evaluierung von Förderprogrammen:

- Verbesserung der Programmorganisation durch *Einrichtung einer autonomen Programmleitung* mit weitreichenden administrativen Kompetenzen zur Vermeidung der Koordinationsprobleme.

Einbettung von Programmen in eine „gesamtgesellschaftliche Innovationsstrategie“, die versucht, gesellschaftliche Strukturen innovationsfreudiger zu machen (vgl. OECD 1990):

- Flexible Regelungen der Arbeitsbeziehungen, die für die Einführung neuer Technologien förderlich sind.
- Technology assessment soll der Gesellschaft Mitgestaltungsmöglichkeiten in der Technologieentwicklung geben und gleichzeitig die Akzeptanz des technischen Fortschritts erhöhen.

3. Vorschläge zur österreichischen Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik

Bei der Gestaltung der Industrie- und Technologiepolitik ist zunehmend die gesamte wirtschaftspolitische Umgebung mitzudenken. Industrie- und technologiepolitische Ziele können in den seltensten Fällen direkt und mit Einzelmaßnahmen erreicht werden (etwa Förderungen). Integrierte Maßnahmenprogramme sind erforderlich. Der komparative Vorteil der österreichischen Industrie liegt derzeit eher bei günstigen Produktionskosten dank qualifizierter Facharbeit. Dies ist ein bedeutender Wettbewerbsfaktor, der gepflegt und verstärkt werden soll. Ergänzend erscheint es wichtig, *neue komparative Vorteile im Bereich anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung aufzubauen, um die Diffusion der Kerntechnologien in die heimische Wirtschaft zu beschleunigen*. Das österreichische Ausbildungssystem und die Instrumente der Industrie- und Technologiepolitik bieten dazu grundsätzlich die Voraussetzungen. Erforderlich ist ein *Strategie, die sich an (zu formulierenden) technologiepolitischen Zielen orientiert* und nicht an den Partikularinteressen des Forschungs- und Ausbildungssektors.

F & E ist ein zentraler Inputfaktor für Innovationskraft und technologische Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Allerdings reichen höhere Forschungsausgaben allein nicht aus, um Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. In den skandinavischen Ländern werden intensive Anstrengungen unternommen, die häufig isoliert nebeneinander bestehenden und agierenden Instrumente und Akteure wie F & E-Einrichtungen, Ausbildungssystem, spezialisierte technisch-wirtschaftliche Infrastruktureinrichtungen, innovationsorientierte Firmen und die verantwortlichen öffentlichen Träger der Industrie- und Technologiepolitik miteinander im Rahmen eines *nationalen Innovationssystems* effektiv zu vernetzen. Die Analyse und Konzeption der Politik in einem solchen Rahmen erleichtert es, gemeinsame Ziele zu finden, Schwachstellen aufzudecken, Konflikte zwischen verschiedenen Politikbereichen rascher zu erkennen und zu bearbeiten sowie die Institutionen und Entscheidungsstrukturen zweckmäßiger zu gestalten.

In Österreich gilt es bessere Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß technische und menschliche Potentiale effektiver in firmenspezifische technologische Vorteile transformiert werden und sich letztlich in ein-

kommensträchtigeren Produkten niederschlagen. Wichtige Maßnahmen¹:

- Schaffung einer zentralen technologiepolitischen Kompetenz analog zur Forschungs- und Hochschulkompetenz. Effektivere Organisation öffentlicher Aufgaben und Dienstleistungen im Forschungs- und Technologiebereich unter Nutzung privater bzw. aus der Verwaltung ausgelagerter Einrichtungen.
- Die Forschungsförderung sollte drei Schwerpunkte haben: Verbesserung der Qualität und Effizienz im Hochschulbereich, Schaffung von günstigen rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen für mehr private Forschungsfinanzierung an Universitäten und außeruniversitären Einrichtungen und Stimulierung der unternehmensinternen Forschung primär über steuerliche Maßnahmen.
- Modernisierung der staatlichen F & E-Infrastruktur, d. h. effizientere Hochschulen, Ausbau der außeruniversitären Forschung, Stärkung der angewandten Forschung und der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft.
- Kooperative Forschung in technologischen Basisbereichen und mit vorwettbewerblichem Charakter sollte durch politikferne Organisationen gesteuert werden, die für die einzelnen Unternehmen möglichst offen zugänglich sind.
- Selektive Teilnahme bei internationalen Forschungs- und Technologiekooperationen dort, wo die industrielle Nutzung in Österreich gegeben ist beziehungsweise Kompetenz entwickelt werden soll.
- Technologiepolitik sollte sich auf die Förderung der raschen Diffusion von Kerntechnologien in mittlere und kleinere Unternehmen beschränken. Da etwa 98 Prozent der Basistechnologien, die in Österreich angewendet werden, aus dem Ausland importiert sind, sind Technologietransfers und Technologiediffusion zentrale Aufgaben der Industriepolitik. Die Erfahrungen aus der Evaluierung in- und ausländischer Technologieförderungen sollen für die Verbesserung der heimischen Instrumente rasch genutzt werden.
- Technologiemonitoring und Technologietransfer aus dem Ausland. Ansiedlungen von kleinen Forschungstützpunkten heimischer Firmen in Technologiezentren von internationaler Bedeutung (Silicon Valley, Japan, etc.) wäre sinnvoll und förderbar, wenn diese gleichzeitig gewisse Informationsdienstleistungen für das heimische Technologiemonitoring übernehmen. Technologieattachés nach schwedischem Vorbild könnten ebenfalls einen Beitrag zum Technologietransfer leisten.
- Mehr Information über wirtschafts- und technologiepolitische Ziele an den höheren Schulen.
- Förderung von technologieorientierten Unternehmensgründungen etwa durch spezialisierte Technologiezentren.
- Verstärkte Indienstnahme der Wettbewerbspolitik, des Gewerberechtes, Kartellrechtes, der öffentlichen Auftragsvergabe für innovationspolitische Ziele.

Durch diese Maßnahmen zum Aufbau eines funktionierenden Innova-

tionssystems würde Österreich sowohl für heimische als auch für ausländische Betriebe als Zukunftsstandort gleichermaßen attraktiver.

Institutionelle und organisatorische Reformen: eine wichtige Voraussetzung wirksamer Industriepolitik

Erfolgreiche Industriepolitik hängt nicht nur von der Auswahl der richtigen Ziele und Instrumente, sondern auch von der Organisation der Akteure und ihres Zusammenwirkens ab. Wichtig ist, zu erkennen, daß sich die Rolle und Organisation der Industriepolitik mit dem Entwicklungsstand der Industrie ändern muß. Dies kann Ziele betreffen (je höher das Einkommensniveau, umso mehr gewinnen qualitative Ziele an Gewicht), Strategien (z. B. Stärkung nationaler Verfügungsrechte) und auch Instrumente (z. B. von der Förderung materieller zu immateriellen Investitionen).

Um die heimische Industriepolitik effizienter zu machen, sind nicht weitere staatliche Töpfe notwendig, sondern eine besser funktionierende Organisation der Zusammenarbeit von Industrie, Forschungssektor sowie Staat im Rahmen der Industrie- und Technologiepolitik. Wegkommen müßte Österreich von der Praxis, Industrie- und Technologiefragen irgendwo an Ministerien anzuhängen.

Eine Spezialisierung einzelner Akteure und gleichzeitig mehr „Gewaltenteilung“ in der Industriepolitik könnte folgendermaßen aussehen:

- Die *grundlegenden langfristigen* Ziele sollten unter Einbezug möglichst breiter Interessengruppen formuliert werden. Sozialpartnerschaftliche Strukturen werden international eher als Vorteil empfunden und auch genutzt, um über ideologische Grenzen hinweg Politikvorschläge zu entwickeln, die nicht an den tagespolitischen Konflikten scheitern.
- In Österreich ist eine starke Zersplitterung von technologiepolitischen Kompetenzen feststellbar. Die industrie- und technologiepolitische *Strategieformulierung* innerhalb der Regierung sollte einem Industrie- und Technologieministerium übertragen werden. Der zuständige Minister sollte für die Erarbeitung eines *Gesamtkonzeptes* verantwortlich und Koordinator und Gesprächspartner für alle Industriefragen sein. Unterstützend wäre ein eher klein gehaltener Rat für Industriepolitik unter Vorsitz des Ministers einzurichten. Mit dieser Struktur könnten Zielkonflikte vermindert werden, die gegenwärtigen vorwiegend als Folge der fehlenden Gesamtschau auftreten. Grundlegende Konflikte zwischen genereller Wirtschaftspolitik, Wissenschafts- und Forschungspolitik und spezifischer Industriepolitik werden unvermeidlich sein, könnten aber klarer dargestellt und bearbeitet werden.
- *Management und Durchführung* einer modernen Industriepolitik erfordern qualifizierte Stäbe von Experten und Managern und eine flexible Organisation. Beide Bedingungen können in der gegenwärtigen Verwaltungsstruktur nur schwer hergestellt werden. Die Funktionen

sollten daher weitgehend an intermediäre Einrichtungen ausgelagert werden. Damit wurden in Finnland, Schweden und Holland gute Erfahrungen gemacht. Das Modell der Aufgabenteilung zwischen Staat und solchen Einrichtungen ist auch in Österreich bereits erprobt, wie die Institutionen FGG, FFF, Innovationsagentur, GBI, ICD, etc. zeigen.

- Eine *Evaluierung der Industrie- und Technologiepolitik* wäre periodisch von politikfernen Institutionen und unabhängigen Experten durchzuführen. Geeignete Forschungsschwerpunkte sollten mittelfristig aufgebaut werden.

Schlußwort

Österreich hat eine industrie- und technologiepolitische Tradition, die in die Monarchie zurückreicht. Die Erfahrungen mit Industriepolitik waren in Österreich nicht immer positiv. In der Nachkriegszeit haben es die Verstaatlichte Industrie, die Konzernbetriebe der Banken und auch private Industrien verstanden, Industriepolitik so zu instrumentalisieren, daß Nichtanpassung belohnt wurde (etwa über Verlustabdeckungen, Sanierungszuschüsse, etc.) und der notwendige Strukturwandel durch Industriepolitik vielfach verzögert wurde. Dieses Modell einer an starken Partikularinteressen orientierten Politik ist in den achtziger Jahren sowohl aus Gründen der zunehmenden Belastung des Budgets als auch aus Zweifel am Erfolg dieses Weges in Mißkredit geraten.

Das hohe Entwicklungsniveau unseres Landes und die zunehmende Einbindung Österreichs in die Weltwirtschaft erfordern industriepolitische Strategien einer neuen Qualität. Fragen der Technologiebeherrschung, aber auch der Gesellschafts- und Umweltverträglichkeit der Technologie- und Industrieentwicklung werden in den neunziger Jahren an Bedeutung gewinnen.

Eine vorausschauende Industriepolitik in den neunziger Jahren erfordert die Formulierung einer Vision, welche Gestalt Österreich als Industrieland jenseits des Jahres 2000 haben sollte. Daran orientiert sind Strategien und Konzepte zu entwickeln und geeignete Formen der Umsetzung zu suchen.

Zentrale Elemente der mittelfristigen industriepolitischen Strategie sollten die Verbesserung der Rahmenbedingungen und Infrastruktur, die Stärkung des Wettbewerbs, die Internationalisierung der heimischen Industrie, die Sicherung nationaler Verfügungsrechte, der Ausbau der Innovationspolitik, die Reform der Subventionspolitik, kooperative Industriepolitik für industrielle Kernbereiche und institutionelle Reformen sein.

Aus der Analyse der Politikkonzeptionen der Vergleichsländer war zwar kein Patentrezept für die Weiterentwicklung der österreichischen Industrie- und Technologiepolitik abzuleiten, dennoch konnten eine Reihe von Vorschlägen für die weitere Gestaltung des österreichischen Politikinstrumentariums gewonnen werden.

Anmerkung

- 1 Die hier präsentierten Vorschläge gehen in eine ähnliche Richtung wie jene der jüngsten Studie des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen zur Industriepolitik (Beirat 1991).

Literatur

- Bayer, K. (1989): How efficient is the market for corporate control as an incentive mechanism? An evaluative survey of the literature. WIFO-Working Papers, September 1989.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991): Industriepolitik III. Wien.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991): Vorschläge zur Reform des Hochschulwesens und der Forschungspolitik, Wien.
- BMWF (1989) (Hg.): Technologiepolitisches Konzept der Bundesregierung und Katalog operationeller technologiepolitischer Maßnahmen, Wien.
- Braendgaard, Al (1989): Nations, National Systems of Production, Politics and the Role of Technology Policy, in: Pedersen 1989, 61-89.
- Dalum, B. (1990): National systems of innovation and technology policy. The case of Denmark. Manuskript, Wien.
- Edquist, C./Lundvall, B-Å. (1989): Comparing Small Nordic Systems of Innovation, Aalborg and Linköping, Schweden, Manuskript.
- Edquist, C. (1990): Technology Policy – Socioeconomic and Political Aspects, Linköping, Schweden, Manuskript.
- Edquist, C. (1989): Utvärdering av Statligt Stöd till Verkstadindustriell Teknik. Linköping.
- EFTA, European Free Trade Association (1989): Annual Report on Government Aid in 1988, Genf.
- Ergas, H. (1986): Does Technology Policy Matter? CEPS-Paper o. 29, Bruxelles.
- ETLA (1990): Growth and integration in a nordic perspective. Manuskript.
- Glatz H., Latzer, M./Polt, W./Schedler, A.: Kleinstaaten im wirtschaftlichen Strukturwandel. Industrie- und technologiepolitische Strategien kleiner Industrieländer, Wien 1991.
- Hutschenreiter, G. (1989): Die Programme der Technologieanwendungsförderung der Bundesregierung 1985/87, Zwischenbericht, Wien, Wifo, Manuskript.
- Hutschenreiter, G., Leo, H./Kubacek, L. (1990): Technologiepolitik in Finnland und den Niederlanden, Wien.
- Lemola, T./Lovio, R. (1986): Technology level of the Finnish industry, as measured by new technology indicators, in: Publications of the Academy of Finland 1/86.
- Marin D., (1988): Assessing Structural Change. The Case of Austria, Manuskript, Wien.
- OECD (1990): Main Science and Technology Indicators, 1990/2, Paris.
- OECD: Reviews of National Science and Technology Policy, diverse Länder, Paris.
- OECD: Major R & D Programmes for Information Technology. ICCP 20, Paris 1989.
- OECD: New Technologies in the 1990s. A Socio-economic Strategy. Conclusions and Recommendations of a Group of Experts on the Social Aspects of New Technologies, Paris 1988.
- Pichl, C. (1989): Internationale Investitionen, Verflechtung der österreichischen Wirtschaft, in: Wifo-Monatsberichte, Nr. 3, 161-175.
- Pichl, C. 58. SZOPO, (1987): Industrieentwicklung und Wirtschaftspolitik in skandinavischen Ländern und Österreich - ein Vergleich, Wien.
- Roobeek, A. (1990): Beyond the Technology Race, An Analysis of Technology Policy in Seven Industrial Countries, Amsterdam, New York, Oxford, Tokyo.
- Schulmeister, S. (1990): Das technologische Profil des österreichischen Außenhandels, in: WIFO-Monatsberichte 12/90, S. 663-675
- Second Chamber of the States-General (1990): Technology Policy Survey 1990-1991, La Hague, NL.

- Szopo, B. (1988): Folgen einer EG-Annäherung für Wirtschaftsförderung und Wettbewerbspolitik in Österreich. WIFO-Gutachten 1988.
- Tichy, Gunther (1987). Österreich und die Integration der europäischen Forschung – Herausforderungen und Chancen, Wien.
- Tulder, R. van (1990a): Dutch Dilemmas: The Netherlands and European Technology Programmes, in: Schregardus, P., Telkamp, G. (Hg.), *Autonomy and Interdependence, International Affairs through a Dutch Prism*, *International Spectator*, Jg. 44, No. 11, 671–678.
- Watzdorf, E. (1990): Industrieller Wandel durch Diffusion neuer Prozeßtechnologien. Seminararbeit am IHS.
- WIFO/ÖFZS/IFZ/ISEF: Evaluierung der Technologieförderprogramme der Bundesregierung 1985/1987. Studie des WIFO im Auftrag des BMöWV und des BMWF. Wien 1991.
- WIFO (1987): Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs. Strukturberichterstattung 1986.

Agrarausgaben des Bundes 1986–1992

Gerhard Steger

Das österreichische Agrarsystem steht im Jahr 1992 vor seinen vermutlich größten Veränderungen seit Beginn der Zweiten Republik. Die Ursachen hierfür liegen vor allem im internationalen Bereich, aber auch in den immer problematischeren Folgewirkungen des Landwirtschaftssektors für die österreichische Volkswirtschaft selbst, die zu wachsendem Druck zugunsten von Veränderungen im Agrarsystem führen.

Die internationalen Rahmenbedingungen für die österreichische Agrarpolitik ändern sich dramatisch. Dabei spielen die Verhandlungen um eine weltweite Agrarliberalisierung, die im Rahmen des Internationalen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) geführt werden, eine noch wesentlich bedeutendere Rolle als die beabsichtigte EG-Integration Österreichs; dies schon alleine deshalb, weil die Folgen der laufenden sogenannten „Uruguay-Runde“ im GATT die österreichische Landwirtschaft auch dann betreffen, wenn Österreich der EG nicht beitreten sollte¹. Sowohl die sich deutlich abzeichnende Tendenz dieser GATT-Verhandlungen als auch die Stoßrichtung der Pläne zur EG-Agrarreform, wie sie von der EG-Kommission im Sommer 1991 vorgelegt wurden, gehen in eine gemeinsame Richtung: Die agrarische Produktion hat sich viel stärker am Markt zu orientieren, planwirtschaftliche Instrumente in der Agrarpolitik müssen substantiell reduziert werden. Im Gegenzug zur Liberalisierung und der damit verbundenen Reduzierung von handelsverzerrenden Agrarsubventionen soll die Möglichkeit zum Ausbau von Direktzahlungen an die Bauern als Abgeltung für deren Leistungen bei der Pflege der Kulturlandschaft geschaffen werden². Diese Grundphilosophie dürfte demnach auch für die zukünftige Entwicklung der österreichischen Agrarpolitik handlungsleitend sein.

Umorientierung der Agrarpolitik ist also in weltweitem Maßstab angesagt. Das wird deshalb massive Auswirkungen auf das österreichische Agrarsystem haben, weil dieses bislang in besonderem Maße von Wettbewerbsmechanismen verschont geblieben und vielfach durch weitreichende, planwirtschaftlich und bürokratisch orientierte Regelungssysteme vom rauhen Wind des internationalen Wettbewerbes abgeschirmt ist³. Dementsprechend hoch sind auch die volkswirtschaftlichen Kosten dieses Systems. Laut Angaben der OECD stützten Steuerzahler und Konsumenten die österreichische Landwirtschaft im Jahr 1991 mit rd. 31 Milliarden Schilling, das sind rd. 53 Prozent des landwirtschaftlichen Produktionswertes⁴. Pro Beschäftigtem in der österreichischen Landwirtschaft betrug die Agrarstützung durch Steuerzahler und Konsumenten im Jahr 1991 rd. 144.000 Schilling, pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche rd. 10.500 Schilling.

Die für den österreichischen Agrarsektor wesentlichsten Gesetze sind zeitlich befristet und laufen mit 30. Juni 1992 aus. Dies betrifft vor allem des Marktordnungs-, Viehwirtschafts-, Mühlen- und Landwirtschaftsgesetz, die daher zur Gänze neu verhandelt werden müssen, um für den Zeitraum ab 1. Juli 1992 Rechtsgrundlagen für die österreichische Landwirtschaft zu schaffen. Vor dem Hintergrund der eben skizzierten internationalen Rahmenbedingungen, aber auch der volkswirtschaftlichen Problematik des Agrarsektors für Österreich selbst, wird das Jahr 1992 wohl die tiefgreifendste Änderung des Agrarsystems der Zweiten Republik bringen.

Daher ist davon auszugehen, daß diese Agrarreform im laufenden Jahr einen wesentlichen Stellenwert im Wirtschaftsleben, aber auch in der politischen Auseinandersetzung in Österreich einnehmen wird. Aus diesem aktuellen Anlaß soll daher ein Überblick über die Ausgaben des Bundes für den Agrarsektor geboten werden.

Zuschüsse zur bäuerlichen Sozialversicherung

Diese Ausgaben des Bundes für die Land- und Forstwirtschaft finden sich hauptsächlich in zwei Bereichen:

Erstens im Budgetkapitel 60, das die Ausgaben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, seiner verschiedenen nachgeordneten Dienststellen sowie land- und forstwirtschaftliche, aber auch wasserwirtschaftliche Förderungen umfaßt. Im Budgetkapitel 60 sind seit 1989 auch die Bundesausgaben für die agrarische Überschußverwertung integriert, die zuvor in einem eigenen Budgetkapitel 62 enthalten waren.

Das Budgetkapitel 60 ist immer wieder Gegenstand hoher politischer Aufmerksamkeit, seine Gestaltung und Dotierung oft umstritten. In diesem Beitrag soll ein Überblick über die Entwicklung dieses Budgetkapitels seit 1986 gegeben und einige Charakteristika dieser Entwicklung herausgearbeitet werden.

Der zweite große Ausgabenbrocken des Bundes für den Agrarbereich findet sich im Budgetkapitel 16 (verwaltet vom Bundesministerium für

Arbeit und Soziales), wo die Zuschüsse des Bundes für die bäuerliche Sozialversicherung verbucht sind. Im BVA 1992 sind hierfür rd. 13.998 Millionen Schilling vorgesehen (Tabelle 1), was über der im Budgetkapitel 60 enthaltenen Summe der Agrarförderungen des Bundes liegt, bzw. rd. 2,2 Prozent der Ausgaben des Allgemeinen Bundeshaushaltes für das Finanzjahr 1992 entspricht.

Angesichts des Umfanges der Bundeszuschüsse zur bäuerlichen Sozialversicherung ist es bemerkenswert, daß diese – etwa im Vergleich zu den Agrarförderungen im Budgetkapitel 60 – in viel geringerem Maße Gegenstand politischer Kontroversen oder öffentlicher Aufmerksamkeit sind. Schließlich liegt der prozentuelle Zuschuß des Bundes zur bäuerlichen Sozialversicherung weit über jenem zu den Versicherungsanstalten der Arbeiter und Angestellten, aber auch über jenem zur gewerblichen Sozialversicherung. Wenn es daher trotzdem um den Bundeszuschuß zur bäuerlichen Sozialversicherung kaum tiefgreifende Kontroversen gibt, so mag dies daran liegen, daß die Notwendigkeit entsprechender Bundesbeiträge politisch bislang weitgehend außer Streit gestanden ist. In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf die ständig rückläufige Zahl von landwirtschaftlich Erwerbstätigen und damit auf das immer ungünstigere Verhältnis von Berufstätigen und Pensionisten in dieser Bevölkerungsgruppe verwiesen. Wieweit die intensiver werdende Debatte um die künftige Finanzierung des österreichischen Sozialversicherungs- und Pensionswesens zu einer Veränderung dieser Situation führen wird, kann derzeit kaum abgeschätzt werden und würde den Rahmen dieses Beitrages bei weitem sprengen⁵.

Das Budget des BMLF

Zurück zum Budget des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft: Dessen Dotierung ist von 1986 bis 1992 von 13.594 Millionen Schilling um 3.764 Millionen Schilling auf 17.358 Millionen Schilling gestiegen (Tabelle 2), das entspricht einem Zuwachs um rd. 28 Prozent. Der prozentuelle Anteil an den Ausgaben des Allgemeinen Bundeshaushaltes liegt 1992 (2,7 Prozent) knapp unter dem Niveau von 1986 (2,8 Prozent). Allerdings zeigen sich in den Jahren dazwischen deutlichere Schwankungen des Anteils des BMLF an den Ausgaben des Allgemeinen Bundeshaushaltes. 1987 stiegen die Ausgaben des BMLF zunächst deutlich an (rd. 1,2 Milliarden Schilling mehr als 1986), um dann bis einschließlich 1989 wieder merklich zu fallen. Letzteres ist vor allem auf die im Zeitraum 1988/89 kurzfristig deutlich steigenden Weltmarktpreise für agrarische Produkte und somit auf entsprechend reduzierte Verwertungskosten für Agrarüberschüsse (die sogenannten marktordnungspolitischen Ausgaben – siehe Tabelle 3) zurückzuführen.

Von 1989 bis 1992 stiegen dann die Ausgaben des BMLF rasch an, wobei die Erhöhung in diesem Zeitraum rd. 4,2 Milliarden Schilling oder rd. 32 Prozent betrug⁶.

Es zeigt sich, daß das jeweils erste Finanzjahr einer Legislaturperiode besonders hohe nominelle Steigerungen des BMF L-Budgets erbrachte (1987, 1991), was auf entsprechende Vereinbarungen der Regierungsparteien zurückzuführen ist, die zugleich mit Ausgabenlimits für längere Zeiträume verbunden waren⁷.

Agrarförderungen aus allgemeinen Budgetmitteln stark steigend

Der Anteil der Agrarförderungen an den Ausgaben des BMLF lag im Untersuchungszeitraum stets über zwei Drittel und stieg von 9.432 Millionen Schilling 1986 auf 12.539 Millionen Schilling 1992 (Tabelle 2). Die Agrarförderungen sind im genannten Zeitraum etwa in jenem Ausmaß gestiegen (33 Prozent), wie die Ausgaben des Allgemeinen Bundeshaushaltes (34 Prozent).

Der aussagekräftigste Indikator für den Stellenwert der Agrarförderungen im Bundesbudget ist allerdings die Entwicklung der Agrarförderungen aus *allgemeinen Budgetmitteln*, also bereinigt um jene von Bauern und Konsumenten zu tragende zweckgebundene Budgetbarung, die aus budgetärer Sicht lediglich Durchlauferposten umfaßt. Die Agrarförderungen aus allgemeinen Budgetmitteln betragen 1986 7.539 Millionen Schilling, im Bundesvoranschlag 1992 sind hierfür bereits 11.930 Millionen Schilling vorgesehen. Dies entspricht einer Steigerung von 58 Prozent, die demnach weit über der Ausgabenerhöhung im allgemeinen Bundeshaushalt liegt.

Diese Steigerung ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil in vielen anderen Bereichen des Bundesbudgets ein deutlich restriktiverer Ausgabenkurs platzgegriffen hat; bemerkenswert ist diese budgetäre Entwicklung auch aufgrund des Umstandes, daß die Zahl der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft ständig rückläufig ist, während die budgetäre Dynamik der Agrarförderungen einen klar gegenläufigen Trend aufweist.

Dies ist zugleich ein gewichtiges Argument dafür, daß die Agrarförderungen nicht sehr zielgerichtet und effizient eingesetzt werden: Wenn die Agrarförderungen aus allgemeinen Budgetmitteln überdurchschnittlich steigen, während gleichzeitig die Bauern laufend weniger werden, so sind die Verteilungswirkungen der eingesetzten Bundesmittel offenkundig problematisch. Dies hat im wesentlichen zwei Ursachen. Erstens begünstigt das innerhalb der Agrarförderungen dominierende Preisstützungssystem für Agrarprodukte die Produzenten umso stärker, je größer sie sind. Zweitens kommt ein beträchtlicher Teil der aufgewendeten Budgetmittel nicht bei den Bauern an, sondern fließt in den – von den Raiffeisengenossenschaften dominierten – Bereich der Einlagerung, Verarbeitung und in den Export von agrarischen Überschüssen⁸.

Während also die Agrarförderungen aus allgemeinen Budgetmitteln überdurchschnittlich angestiegen sind, haben sich die zweckgebundenen Agrarförderungen von 1986 bis 1992 von 1.893 Millionen Schilling auf 609 Millionen Schilling deutlich reduziert und machen 1992 nur noch rd.

5 Prozent der Agrarförderungen des Bundes aus (1986: rd. 20 Prozent). Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, daß durch die stark verringerte Milchanlieferung (als Folge der freiwilligen Milchlieferrücknahmeaktion) die Bauern mittlerweile keinen Beitrag mehr für die direkte Verwertung des österreichischen Milchüberschusses mehr leisten, sondern lediglich die (nicht über das Bundesbudget, sondern über den Milchwirtschaftsfonds laufenden) Prämien für die Milchlieferrücknahmeaktion tragen müssen. Damit hat die Verringerung des Milchüberschusses nicht zuletzt zu berächtlicher Entlastung der Milchproduzenten geführt und kann sowohl aus budgetärer, als auch aus bäuerlicher Sicht als sinnvolle Maßnahme gewertet werden.

Andererseits ist der Rückgang der zweckgebundenen Gebarung – zu einem deutlich kleineren Teil – darin begründet, daß ab 1992 die zweckgebundenen Produzentenmittel für die Grünbrache von Getreideflächen nicht mehr über das Budget, sondern – analog zur Verrechnung bei der Exportverwertung von Getreide und bei der Förderung von pflanzlichen Produktionsalternativen – über den Getreidewirtschaftsfonds laufen und daher nicht mehr im Bundesbudget aufscheinen.

Der überwiegende Teil der 1992 noch im Bundesbudget ausgewiesenen Agrarförderungen aus zweckgebundenen Mitteln stammt von Importausgleichsbeträgen, die auf importierte Agrarprodukte erhoben und letztlich von den Konsumenten getragen werden.

Zugleich ist an dieser Stelle der Hinweis angebracht, daß das Agrarbudget des Bundes bei weitem nicht alle aufgewendeten Agrarförderungen umfaßt. Einerseits läuft eben ein Großteil der zweckgebundenen Produzentenmittel nicht über das Bundesbudget, andererseits werden natürlich auch die Agrarförderungen von anderen Gebietskörperschaften, vor allem von den Ländern, nicht über das Bundesbudget verrechnet. Am Beispiel der Kosten für die agrarische Überschußverwertung kann man erkennen, daß beachtliche Beträge vom Agrarbudget des Bundes nicht erfaßt werden (siehe hierzu die Erläuterungen zu Tabelle 4).

Agrarüberschüsse und ihre Kosten

Vergleicht man die Entwicklung der sogenannten marktordnungspolitischen Ausgaben – diese umfassen fast alle budgetären Kosten für die Agrarüberschüsse⁹, bzw. den Großteil der Agrarförderungen zu deren Reduzierung – mit jener der übrigen Agrarförderungen (Tabelle 3), so zeigt sich, daß die marktordnungspolitischen Ausgaben im Untersuchungszeitraum deutlich unterdurchschnittlich gestiegen sind. Dies ist vor allem auf das starke Absinken der Verwertungskosten für den Milchüberschuß zurückzuführen, der von 1986 bis 1992 fast um die Hälfte reduziert werden konnte. In diesem Bereich ist also zweifellos ein deutlicher Fortschritt in der österreichischen Agrarpolitik zu verzeichnen.

So gut wie überhaupt nicht weitergekommen ist die Agrarpolitik dagegen beim Getreideüberschuß. Dort hat es im Vergleich zu 1986 keine

substantielle Budgetentlastung gegeben, obwohl zur Reduzierung des Getreideberges die Förderung von pflanzlichen Produktionsalternativen – vor allem Raps, Sonnenblumen, Sojabohnen und Körnerleguminosen – mehr als verachtfacht wurde (1986: 188 Millionen Schilling; 1992: 1.574 Millionen Schilling¹⁰). Der österreichische Getreideüberschuß ist in den letzten Jahren mit rd. einer Million Tonnen in etwa gleich hoch geblieben, die massive und teure Ausweitung der pflanzlichen Produktionsalternativen hat also lediglich dazu geführt, daß der jährliche Produktivitätszuwachs in der Getreideproduktion von durchschnittlich zwei Prozent abgeschnitten, die Höhe des Getreideberges aber nicht wesentlich verringert werden konnte.

Die im Budget ausgewiesene Förderungssumme von Getreide und pflanzlichen Produktionsalternativen hat sich seit 1986 von 2.377 Millionen Schilling auf 3.695 Millionen Schilling im Jahr 1992 (ohne zweckgebundene Gebarung) erhöht (+64 Prozent), der Anteil beider Förderungsbereiche an den budgetierten Agrarförderungen ist im selben Zeitraum von 25 Prozent auf 29 Prozent gestiegen. Dies ist zugleich ein deutliches Indiz dafür, daß die in Zahlen gegossene, also aus der Entwicklung des Budgets ableitbare Agrarpolitik landwirtschaftliche Gunstlagen deutlich bevorzugt. Denn Getreide und pflanzliche Produktionsalternativen werden eben schwerpunktmäßig in Gunstlagen angebaut. Wenn daher der Anteil von Getreide und pflanzlichen Produktionsalternativen an den Agrarförderungen substantiell ansteigt, so heißt das, daß vom ständig größer werdenden Kuchen der Agrarförderungen Gunstlagen ein überproportionales Stück erhalten. Auf diese Weise fördert die Agrarpolitik die Einkommensdisparitäten in der österreichischen Landwirtschaft.

Die Finanzierungskosten für den Rinderüberschuß sind nach einem deutlichen Rückgang im Jahr 1989 wieder rasch angewachsen. Dieser Umstand zeigt, daß auch im Sektor Vieh und Fleisch durchschlagende Erfolge bei der Reduzierung der Überschüsse und ihrer Kosten noch ausstehen.

Aus aktueller Sicht wird angemerkt, daß die im BVA 1992 ausgewiesenen Kosten der Agrarüberschüsse im Wege des Budgetvollzuges 1992 (durch budgetäre Umschichtungen) deutlich nach oben revidiert werden dürften, weil sowohl bei der Verwertung von Vieh und Fleisch, als auch bei jener von Getreide sowie bei den Kosten für pflanzliche Produktionsalternativen hohe Vorbelastungen des Finanzjahres 1992 bestehen. Auch die für 1992 budgetierten Mittel für die Milchüberschußverwertung dürften aufgrund der Kostensteigerungen durch die jüngste Milchpreistrunde (Dezember 1991) nicht ausreichen und einen Umschichtungsbedarf zu Lasten von Agrarförderungen außerhalb der Überschußverwertung hervorrufen. Insofern wird sich wohl die Kostensituation bei der agrarischen Überschußverwertung deutlich angespannter entwickeln, als das im Vergleich der entsprechenden Budgetzahlungen 1986 und 1992 zu vermuten wäre.

Wie schon erwähnt, sind nicht alle Kosten der agrarischen Überschußverwertung – bzw. für Maßnahmen zu deren Reduzierung – im

Bundesbudget erfaßt. Daher ist es aufschlußreich, die nicht über das Bundesbudget verrechneten Kosten mit zu berücksichtigen. Dies ist für das Jahr 1992 geschehen (Tabelle 4), wobei auch dargestellt wird, zu welchen Anteilen die Überschußverwertungs- bzw. -reduzierungskosten von den einzelnen Financiers aufgebracht werden. Dabei wurden jene Beträge, die von den Konsumenten zu tragen sind (v. a. Importausgleichsbeträge), aber über das Budget fließen, unter der Spalte „Bund“ miteinfaßt¹¹.

1992 ist auf Basis des BVA mit insgesamt rd. 11,3 Milliarden Schilling an Kosten für die Verwertung, bzw. für die Reduzierung von Agrarüberschüssen zu rechnen, wobei dieser Betrag – wie oben erwähnt – im Wege des Budgetvollzuges 1992 noch merklich erhöht werden dürfte. Die in Tabelle 4 dargestellte finanzielle Gewichtung der einzelnen Überschußsektoren für das Jahr 1992 hat sich erst kürzlich herausgebildet: Die Kosten für den Rinder- haben jene für den Milchüberschuß übertroffen, die Ausgaben für Produktionsalternativen (v. a. im pflanzlichen Bereich) und für Stilllegungen steigen laufend an.

Vergleicht man die Stützungen je Einheit agrarischen Überschußproduktes mit dem jeweiligen Bauernerlös, so ergibt sich ein weiteres starkes Argument für die Ineffizienz und volkswirtschaftliche Bedenklichkeit des bestehenden österreichischen Agrarsystems: Bei wesentlichen Agrarprodukten liegt die Stützung bereits gleich hoch wie der Bauernerlös oder sogar noch darüber. Beispiele:

- Im Wirtschaftsjahr 1991/92 werden die Verwertungskosten je Liter Überschußmilch ca. S 7,50 betragen, während der Produzentenpreis für Lieferungen im Rahmen des Milchkontingents und bei erster Qualität bei etwa S 6,- je Liter liegt.
- Je Kilogramm überschüssigen Mahlweizens oder -roggens müssen bereits rd. S 3,50 an Stützung bezahlt werden, dies entspricht etwa dem Erzeugerpreis der Getreidebauern. Dagegen betrug der Exporterlös für österreichisches Brotgetreide zu Jahresanfang 1992 zwischen knapp S 0,60 (Roggen) und rund S 1,- (Weizen) je Kilogramm. Vergleicht man die eingesetzten Stützungsmittel je Kilogramm mit dem entsprechenden Exporterlös, so ist die volkswirtschaftliche Absurdität der Erzeugung von entsprechenden Agrarüberschüssen einmal mehr offensichtlich.
- Besonders teuer kommen die Bemühungen, aus pflanzlichen Rohstoffen Treibstoff zu erzeugen. Addiert man die Rohstoffstützung und die im Mineralölsteuergesetz eingeräumte Vergünstigung für biogene Treibstoffe, bzw. -komponenten, so beträgt die Subvention – noch ohne allfällige Zuschüsse für die Errichtung entsprechender Verarbeitungsanlagen – je Liter Rapsdiesel rund S 20,-, je Liter Bioethanol rund S 15,-¹².

Von den genannten rd. 11,3 Milliarden Schilling an Gesamtkosten für die Verwertung der Agrarüberschüsse, bzw. für Maßnahmen zu deren Reduzierung, finanziert der Bund ca. 69,5 Prozent, die Produzenten kommen für rd. 24,5 Prozent auf, die Länder für 6 Prozent. Angesichts des Umstandes, daß die Agrarförderung nach der Kompetenzlage des

Bundesverfassungsgesetzes grundsätzlich Landessache ist, wird der prozentuelle Anteil der Länder als erstaunlich gering bezeichnet werden dürfen. In diesem Licht gewinnt die im Übereinkommen der Regierungsparteien für die laufende Legislaturperiode festgelegte Absicht, die Länder verstärkt in der Verantwortung für die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden bäuerlichen Landwirtschaft einzubinden, besondere Aktualität¹³.

Überschußkosten als Hemmschuh

Die für die weitere agrarpolitische Entwicklung – Stichwort GATT – sehr bedeutsamen produktionsunabhängigen Direktförderungen wurden im Untersuchungszeitraum zwar deutlich überproportional gesteigert, nämlich mehr als verdoppelt, sie machen jedoch erst bescheidene sechs Prozent der Ausgaben des BMLF aus und stagnieren seit 1991. Letzteres ist ein Zeichen dafür, daß die oben angesprochene Verschärfung der Kostenbelastung bei den agrarischen Überschüssen den Spielraum für andere – sinnvollere – Agrarförderungen spürbar einengt.

Die Ausgaben für den Forstbereich sind seit 1986 um rd. 26 Prozent gestiegen, deren Anteil an den Ausgaben des BMLF liegt 1992 (9,3 Prozent) knapp unter dem Wert von 1986 (9,4 Prozent). Die entsprechenden Ausgaben des Bundes halten laut dem Bundesvoranschlag 1992 sogar nominell unter den Werten von 1991. Hält man sich den Zustand des österreichischen Waldes vor Augen, der bekanntlich ständig Anlaß zu öffentlichen Diskussionen und Kontroversen gibt, so mag der zuletzt deutlich sinkende budgetäre Stellenwert der Forstausgaben zunächst verwunderlich erscheinen, wird aber vor dem Hintergrund der aufgezeigten angespannten Situation des Agrarbudgets insgesamt wohl verständlich – und als erneuter Beleg dafür aufgefaßt werden können, wie sehr die zur Zeit wieder steigenden Kosten für Agrarüberschüsse als Hemmschuh für das Setzen von zukunftsorientierten Schwerpunkten bei den land- und forstwirtschaftlichen Ausgaben des Bundes wirken.

Seit 1986 ist der Anteil des Verwaltungsaufwandes im Budget des BMLF von ca. 2,6 Milliarden Schilling auf gut 3,1 Milliarden Schilling, d. h. um 21 Prozent gestiegen (Tabelle 3). Gemessen daran ist der Aufwand des BMLF-Zentralleitung und der nachgeordneten Dienststellen des BMLF unterdurchschnittlich angehoben worden, die Kosten für die landwirtschaftlichen Landeslehrer sind leicht, jene für die Landwirtschaftskammern sehr stark überdurchschnittlich gestiegen¹⁴. Die entsprechende Mittelzuführung an die Landwirtschaftskammern erfolgt aufgrund des Umstandes, daß die Kammern bei der Abwicklung von Agrarförderungen bestimmte Aufgaben als Förderungsabwicklungsstellen übernehmen¹⁵ und sich den entsprechenden Personalaufwand vom Bund abgelten lassen. Letzteres wird wohl als Indiz für eine zunehmende Auslagerung von Verwaltungsaufwand aus dem unmittelbaren Einflußbereich des Bundes in jenen einer Interessenvertretung zu deuten sein, wobei die Kosten dieser Auslagerung allerdings der Bund trägt.

Auch im Bereich der Verwaltungsausgaben gilt das vorhin zu den Agrarförderungen Gesagte: Die Bauern werden weniger, aber die Ausgaben steigen, auch die Aufwendungen für die Bauernverwaltung. Aus dem Blickwinkel der vielzitierten Verwaltungsreform betrachtet, bieten sich im BMLF viele Möglichkeiten der Kostenreduzierung an. So betreibt der Bund – und zwar als nachgeordnete Dienststellen des BMLF – etwa eine Bundesanstalt für Pferdezucht, eine weitere für Fischereiwirtschaft, zwei Bundesanstalten für Milchwirtschaft und andere Einrichtungen mehr, die sicher nicht ohne weiteres den unverzichtbaren Bundesaufgaben zuzuordnen sind.

Die überfällige Reform des österreichischen Agrarsystems sollte auch im Bereich der Verwaltung deutlich Spuren hinterlassen.

Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu G. Steger: Unterschiedliche Integrationsszenarien für die österreichische Landwirtschaft, in: Der Förderungsdienst, hrsg. vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien, Heft 4/1991, S. 104ff.
- 2 Die angeführte Begründung für diese Direktzahlungen ist natürlich nur dann stichhaltig, wenn die angewandte agrarische Produktionsweise tatsächlich ökologisch verträglich ist, was zur Zeit vielfach nicht von vorneherein plausibel ist. Daher wird es erforderlich sein, bei den Kriterien für solche Direktzahlungen neben sozialen und regionalen auch ökologische Gesichtspunkte miteinzubeziehen.
- 3 Siehe hierzu den entsprechenden Überblick in: G. Steger: Kritikpunkte am landwirtschaftlichen System, in: Politische Bildung. Hrsg. vom Österreichischen Institut für Politische Bildung, Mattersburg, Nr. 2/1991, S. 14ff.
- 4 Der entsprechende EG-Wert liegt bei 50 Prozent. Deutlich niedrigere Subventionsäquivalente als die EG (und erst recht als Österreich) weisen die USA und – noch markanter – wettbewerbsfähige Agrarproduzenten wie Australien und Neuseeland auf, höhere Subventionsäquivalente als Österreich haben beispielsweise die nordischen Staaten und die Schweiz.
- 5 Siehe zur Finanzierung der bäuerlichen Sozialversicherung und den entsprechenden Verteilungswirkungen L. Fornleitner/J. Krammer: Soziale Sicherheit in der Land- und Forstwirtschaft. Was kostet sie, was bringt sie wem? in: G. Steger (Hrsg.): Grünbuch. Krise und Perspektiven der österreichischen Landwirtschaft, Wien 1988.
- 6 Die letzte Stufe dieser Steigerungsphase – von 1991 auf 1992 – ist im wesentlichen auf die Umwandlung der bis 1991 gewährten Mineralölsteuerrückvergütung an die Landwirte in eine flächenbezogene Förderung zurückzuführen, die das Budget des BMLF im Jahr 1992 um 970 Millionen Schilling erhöht.
- 7 Diese Vereinbarungen über Ausgabenlimits bei Agrarförderungen, die zwar den Großteil, nicht aber sämtliche Agrarförderungen der Budgettitel 601–604 umfaßten, wurden in der XVII. Legislaturperiode für deren gesamten Laufzeit getroffen, in der XVIII. Legislaturperiode für die Jahre 1991 und 1992.
- 8 Siehe hierzu Grünbuch, a. a. O. sowie G. Steger: Raiffeisen in Österreich, in: Zukunftswerkstatt Genossenschaft. Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft, Wien, Nr. 2–3/1989, S. 105ff.
- 9 Lediglich die Kosten des Bundes für den Weinüberschuß werden nicht im Budgettitel 604 (marktordnungspolitische Ausgaben), sondern im Budgettitel 601 verrechnet.
- 10 Würde man die korrespondierenden zweckgebundenen Produzentenmittel, die nicht über das Budget sondern den Getreidewirtschaftsfonds laufen, hinzuzählen, wäre die entsprechende Steigerung der Kosten pflanzlicher Produktionsalternativen noch größer.

- 11 Es handelt sich dabei um folgende Beträge: Milch rd. 206 Millionen Schilling; Vieh rd. 244 Millionen Schilling; Getreide rd. 1 Million Schilling; in Summe daher rd. 451 Millionen Schilling.
- 12 Rapsdiesel wird in Österreich bereits hergestellt, Bioethanol soll nach dem Wunsch der Agrarvertretung hergestellt werden (sogenanntes Austroprot-Projekt).
- 13 Siehe die entsprechende Passage der zitierten Vereinbarung in BMLF (Hrsg.): Bauern für Herausforderung der Zukunft gerüstet, Wien o. J., S. 4.
- 14 Diese Förderung der Landwirtschaftskammern betrug 1986 (Ansatz 1/60346/7320/011) erst rd. zwei Millionen Schilling, im BVA 1992 sind bereits 127 Millionen Schilling vorgesehen (Ansatz 1/60306/7320/011). Bei diesem Vergleich wurden weitere Förderungen der Beratungstätigkeit der Landwirtschaftskammern, bzw. der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern nicht berücksichtigt, die ab dem BVA 1991 bei Ansatz 1/60306 budgetiert sind.
- 15 Auf die demokratiepolitische Problematik, die entsteht, wenn Interessenvertretungen obrigkeitliche Funktionen gegenüber ihren Mitgliedern übernehmen, indem sie zum Teil über die Vergabe von Förderungen entscheiden, kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden, siehe dazu: G. Steger: Der gläserne Bauer. Landwirtschaftskammern zwischen Interessenvertretung und Obrigkeit, in: Erziehungsziel Parteidisziplin? Schulheft Nr. 60, Wien/München 1990, S. 89ff.

Tabelle 1
Bundesleistungen zur bäuerlichen Sozialversicherung BVA 1992

	Mio. S
1/16077 Betrag gem. § 31 (2) BSVG	3.027,0
1/16087 SVA der Bauern; Bundesbeitrag	6.918,3
1/16167 SVA der Bauern; Ausgleichszulagen.....	2.980,6
1/16217 SVA der Bauern; Bundesbeitrag zur Krankenversicherung	810,0
1/16427 SVA der Bauern; Bundesbeitrag zur Unfallversicherung	262,0
Summe	13.997,9

Tabelle 2

Budgetausgaben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft
(in Mio. S^a) bzw. in %)

	1986 b)	1987 b)	1988 b)	1989 b)	1990 b)	1991 c)	1992 c)	1986 = 100
1 Ausgaben Allgemeiner Haushalt d)	483.721	498.273	517.824	540.664	564.736	600.519	648.760	134
2 Ausgaben BMLF e)	13.594	14.819	14.038	13.170	14.244	16.364	17.358	128
3 davon Agrarförderungen f)	9.432	10.835	10.075	8.987	10.027	11.642	12.539	133
4 Zeile 2 in % von Zeile 1	2,8	3	2,7	2,4	2,5	2,7	2,7	-
5 Zeile 3 in % von Zeile 1	1,9	2,2	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9	-
6 Zeile 3 in % von Zeile 2	69,4	73,1	71,8	68,2	70,4	71,1	72,2	-
7 Zweckgebundene Agrarförderungen g)	1.893	1.727	818	1.019	1.130	927	609	32
8 Agrarförderungen allgemeine Budgetmittel	7.539	9.108	9.257	7.968	8.897	10.175	11.930	158
9 Zeile 7 in % von Zeile 3	20,1	15,9	8,1	11,3	11,3	8	4,9	-
10 Zeile 8 in % von Zeile 3	79,9	84,1	91,9	88,7	88,7	92	95,1	-
11 Zeile 8 in % von Zeile 2	55,5	61,5	65,9	60,5	62,5	65,5	68,7	-
12 Zeile 8 in % von Zeile 1	1,6	1,8	1,8	1,5	1,6	1,8	1,8	-

a) Rundungsdifferenzen.

b) Erfolg.

c) BVA.

d) Zahlen 1986 und 1987 bei Angleichung an die ab 1988 geänderte Rechtslage (Quelle: Übersicht 9 zur Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vom 22. Oktober 1991, Hrsg. vom BMF, o. O. o. J.).

e) Budgetkapitel 60; bis inkl. 1988 auch Budgetkapitel 62.

f) Budgettitel 601-604; bis inkl. 1988 Budgetkapitel 62 statt Budgettitel 604.

g) Zweckgebundene Mittel in Budgettitel 601-604; bis inkl. 1988 im Budgetkapitel 62 statt im Budgettitel 604.

Entwicklung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft
(in Mio. S_a); in Klammer jeweils Prozentanteil an den Ausgaben des BMLF

	1986 b)	1987 b)	1988 b)	1989 b)	1990 b)	1991 c)	1992 c)	1986 = 100
Ausgaben BMLF	13.594	14.819	14.038	13.170	14.244	16.364	17.358	128
Budgettitel 600 d)	626 (4,6)	594 (4,0)	599 (4,3)	725 (5,5)	739 (5,2)	785 (4,8)	809 (4,7)	129
Titel 601–603 (Agrarförderungen)	2.361 (17,4)	2.939 (19,8)	3.189 (22,7)	2.602 (19,8)	3.051 (21,4)	3.773 (23,1)	4.881 (28,1)	207
Marktordnungspolitische Ausgaben e)	7.071 (52,0)	7.896 (53,3)	6.886 (49,1)	6.385 (48,5)	6.976 (49,0)	7.869 (48,1)	7.658 (44,1)	108
Sonstiges f)	3.536 (26,0)	3.389 (22,9)	3.364 (24,0)	3.458 (26,3)	3.477 (24,4)	3.937 (24,1)	4.011 (23,1)	113
Ausgewählte Bereiche:								
BMLF-Zentraleitung g)	361 (2,7)	350 (2,4)	340 (2,4)	390 (3,0)	409 (2,9)	432 (2,6)	426 (2,5)	118
Forstausgaben h)	1.278 (9,4)	1.300 (8,8)	1.271 (9,1)	1.293 (9,8)	1.398 (9,8)	1.661 (10,2)	1.612 (9,3)	126
Produktionsunabhängige Direktzahlungen	450 (3,3)	483 (3,3)	499 (3,6)	641 (4,9)	718 (5,0)	1.016 (6,2)	1.036 (6,0)	230
Zinsenzuschüsse	603 (4,4)	581 (3,9)	581 (4,1)	614 (4,7)	672 (4,7)	810 (4,9)	865 (5,0)	143
Milch-Verwertungszuschüsse i)	3.491 (25,7)	3.882 (26,2)	2.867 (20,4)	2.501 (19,0)	2.472 (17,4)	2.688 (16,4)	1.914 (11,0)	55
Vieh-Verwertungszuschüsse j)	1.521 (11,2)	1.584 (10,7)	1.703 (12,1)	1.292 (9,8)	1.497 (10,5)	1.616 (9,9)	1.821 (10,5)	120
Getreide-Verwertungszuschüsse k) l)	2.189 (16,1)	2.655 (17,9)	2.623 (18,7)	1.880 (14,3)	2.206 (15,5)	2.162 (13,2)	2.121 (12,2)	97
Pflanzliche Produktionsalternativen k)	188 (1,4)	427 (2,9)	555 (4,0)	735 (5,6)	835 (5,9)	1.423 (8,7)	1.574 (9,1)	837
Nachgeordnete Dienststellen des BMLF m)	1.789 (13,2)	1.779 (12,0)	1.713 (12,2)	1.806 (13,7)	1.863 (13,1)	2.045 (12,5)	1.957 (11,3)	109
Landwirtschaftliche Landeslehrer n)	280 (2,1)	291 (2,0)	306 (2,2)	311 (2,4)	333 (2,3)	337 (2,1)	342 (2,0)	122
Verwaltungsaufwand o)	2.597 (19,1)	2.693 (18,2)	2.650 (18,9)	2.827 (21,5)	2.912 (20,4)	3.180 (19,4)	3.132 (18,0)	121

a) Rundungsdifferenzen.

b) Erfolg.

c) BVA

d) Budgettitel 600 umfaßt das BMLF-Zentraleitung sowie u. a. agrar-, forstpolitische und wasserwirtschaftliche Unterlagen; notstandspolizeiliche Maßnahmen; Vollziehung des Hydrographie- sowie des Forstgesetzes; Internationale Nahrungsmittelhilfe.

e) Bis inkl. 1988 Budgetkapitel 62, ab 1989 Budgettitel 604.

f) Bis inkl. 1988 Budgettitel 604–609; ab 1989 Budgettitel 605–609; dabei sind erfaßt: nachgeordnete Dienststellen des BMLF, landwirtschaftliche Landeslehrer, Wildbach- und Lawinenverbauung, Schutzwasserbau, Bundesflüsse.

g) Paragraph 6000 des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes.

h) Beilage III H zum Amtsbehelf des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes.

i) Inkl. jener Milchlieferverzichtsprämie, die aus Bundesmitteln bezahlt wird sowie inkl. der Inlandsverwertungsaktionen.

j) Export- und Lagerkostenzuschüsse (Kapitel 62, bzw. Titel 604), zuzüglich Verwertungszuschüsse bei Ansatz 1/60296; ohne Prämie für Mutterkuhhaltung.

k) Ohne zweckgebundene Produzentenmittel, die nicht über das Budget sondern über den GWF laufen.

l) Inkl. Förderung von Grünbrache und Brotgetreideanbauverzicht; die Kosten von Verbilligungsaktionen, die sowohl für Getreide als auch für Körnerleguminosen gelten, wurden generell der Getreideförderung zugerechnet; ab 1992 wurde die Stärkeförderung in das Budgetkapitel 60 transferiert und dort insoweit berücksichtigt, als sie sich auf die Förderung von Stärke aus Getreide bezieht. Ab 1992 wird der zweckgebundene Anteil an Produzentenmitteln für Grünbrache nicht mehr über das Budget sondern den Getreidewirtschaftsfonds verrechnet.

m) Das sind u. a. Bundesanstalten und Bundesversuchswirtschaften, Wildbach- und Lawinenverbauungsdienst, Bundeskellereinspektion, Spanische Reitschule, Bundesgärten, Bauhöfe.

n) Der Bund trägt 50% des Aufwandes für die landwirtschaftlichen Landeslehrer, die restlichen 50% tragen die Länder.

o) Aufwand Budgettitel 600 (abzüglich Paragraph 6008: Förderungen Internationale Nahrungsmittelhilfe), Refundierung der Personalkosten der Landwirtschaftskammern, nachgeordnete Dienststellen, landwirtschaftliche Landeslehrer.

Tabelle 4

Kosten der Agrarüberschüsse und ihrer Umlenkung

Basis: BVA 1992 in Mio. S

Produkt	Kosten gesamt	davon Bund	davon Bauern	davon Länder
Milch	1.868	1.868	0	0
Getreide	3.302	1.849	1.453	0
Rinder	2.430	1.787	0	643
Schweine	20	10	0	10
Wein	105	77	28	0
Äpfel	11	11	0	0
Produktionsalternativen	2.388	1.843	545	0
Stillegungen	1.183	403	744	36
Summe	11.307	7.848	2.770	689
%	100	69,5	24,5	6

Erläuterungen:

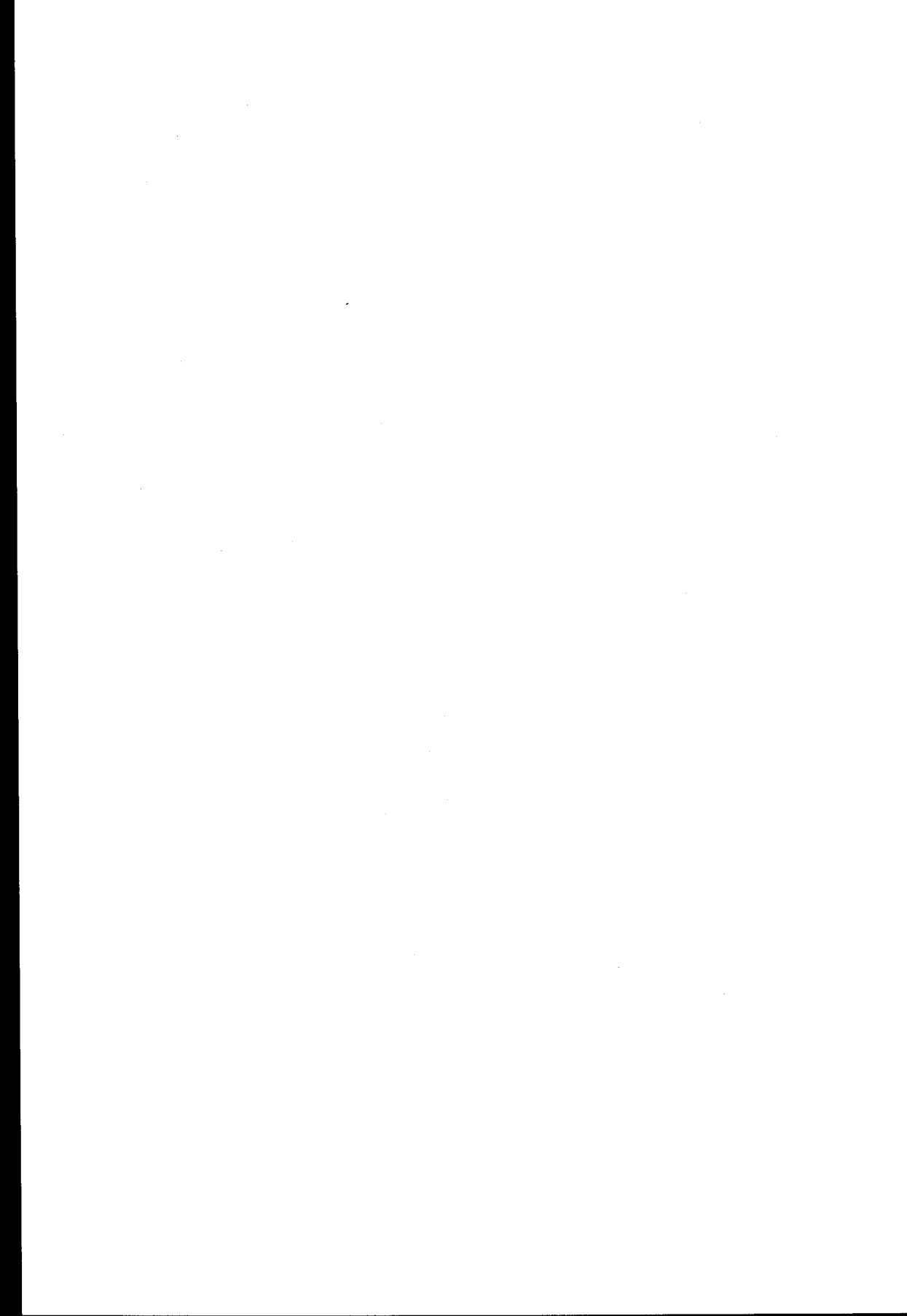
Zu Milch: Erfasst sind Exportstützungen, aus dem Budget finanzierte Inlandsverwertungsaktionen.

Zu Getreide: Erfasst: Exportstützungen, Lager- und Frachtkostenzuschüsse, Inlandsverbilligungsaktionen für Getreide und Körnerleguminosen, Stärkförderung für den Getreidesektor. Die entsprechenden Bauernmittel laufen nicht über das Budget sondern über den GWF.

Zu Rindern: Erfasst sind Exportstützungen sowie Lagerkostenzuschüsse für Fleisch und solche für den Export von Fleischkonserven (letztere beiden Positionen umfassen sowohl Rind- wie auch Schweinefleisch). Der Länderanteil wurde aufgrund einer Ableitung aus dem Jahr 1991 geschätzt: 1991 ergab sich ein Landesanteil im Ausmaß von 36 Prozent des Bundesanteils, dieser Prozentsatz wurde nun auch für 1992 angewandt.

Zu Produktionsalternativen: Es sind Zuschüsse für tierische und pflanzliche Produktionsalternativen erfasst, bei letzteren auch die nicht über das Budget sondern den GWF laufenden Produzentenmittel.

Zu Stillegungen: Erfasst: Grünbrache, Brotgetreidekontraktverzicht (bei diesen beiden Aktionen laufen die Finanzierungsanteile der Produzenten nicht über das Budget sondern über den GWF), Weingartenstillegung, Intensitätsverzichtsprogramm, Milchlieferverzicht (zwei Aktionen: eine aus dem Budget finanziert, eine aus Bauernmitteln, diese sind nicht budgetwirksam, laufen über den MWF).



Gewerbeordnungs- reform 1992: zurück zu 1859!

GÜNTHER CHALOUPEK

Der Leser wird hinter dem parolenartig formulierten Titel dieser Abhandlung Ironie vermuten, wenn schon eine reaktionäre Auslegung a priori gar nicht in Betracht gezogen wird. Vom Autor jedoch ist die Parole ganz ernst gemeint, und es wird im folgenden gar nicht schwierig sein zu zeigen, daß eine Rückkehr zu den grundlegenden Gedanken und Bestimmungen der Gewerbeordnung 1859 in der Frage des Zugangs zum Gewerbe einen gewaltigen Liberalisierungs-, ja Modernisierungsschub im Bereich des Gewerberechts mit sich bringen würde. Es lassen sich auch keine stichhaltigen Sachargumente dagegen vorbringen, daß die auf diesem Gebiet in Österreich sorgfältig gepflegte, sinnlose, teils grotesk-lächerliche, zum Glück nur beschränkt schädliche Überregulierung endlich abgeschafft wird und wir auch hier zu normalen Verhältnissen übergehen. Umso mehr werden aber die Vertreter der Gewerbeinrichtungen jede solche Absicht entrüstet zurückweisen und schärfstens bekämpfen. Einen Vorgeschmack vermitteln die heftigen Proteste gegen die

schüchternen Liberalisierungsansätze im nun vorliegenden Reformentwurf. Es besteht die reelle Gefahr, daß die wirklichen Probleme der Gewerbeordnung von dem sich abzeichnenden Gezänk über den Inhalt von Gruppen- und Grüppchenprivilegien zugeschüttet werden. Damit würde man die gebotene Gelegenheit zu einer grundlegenden Reform wieder einmal ungenützt lassen. Auch wenn Österreichs Wirtschaft nun schon über hundert Jahre lang ein überholtes und schädliches Regulierungssystem verkraftet, so sind die wirtschaftlichen Vorteile seiner Beseitigung keineswegs zu unterschätzen und rechtfertigen durchaus politisches Engagement für die Reform.

Als „modern“ kann die Gewerbeordnung in der Fassung von 1859 in der Frage des Gewerbezuganges gelten, aus heutiger Sicht selbstverständlich nicht hinsichtlich anderer Fragen wie z. B. der des Konsumentenschutzes, des Umweltschutzes, des Arbeitsschutzes. Nur in diesem eingeschränkten Sinn ist daher der Titel dieses Beitrages zu verstehen.

Der Status quo der Überregulierung

Laut Erläuterungen zur Gewerbeordnungsnovelle 1992 ist die beabsichtigte Reform „von dem Gedanken einer weitgehenden Liberalisierung und Deregulierung der Gewerbeordnung 1973 getragen und soll den Zugang zu selbständiger gewerblicher Tätigkeit erleichtern sowie den Wettbewerb unter Qualifizierten fördern“. Tatsächlich wird aber der damit formulierte Anspruch durch die konkret vorgeschlagenen Änderungen in keiner Weise eingelöst. Die Erleichterungen des Zugangs zum Gewerbe sind kosme-

tisch bis bestenfalls marginal, von den in der Praxis immer wieder auftretenden Mißständen ist kaum einer beseitigt. Worum es geht, soll im folgenden zunächst anhand einiger praktischer Beispiele dargelegt werden.

1. Ein krisengeschütteltes Industrieunternehmen kündigt im Zuge von Sanierungsmaßnahmen einen Arbeiter, der für die Pflege des Rasens und der Gartenanlagen beschäftigt war. Man kommt jedoch überein, daß der Betroffene diese Arbeiten als Selbständiger weiterhin durchführt. Es gelingt diesem in kurzer Zeit, ein gutgehendes Dienstleistungsunternehmen aufzubauen, welches auch in anderen Betrieben solche Arbeiten durchführt. Da entdeckt die Innung den Gärtner, daß nicht sein kann, was nicht sein darf, und strengt gegen den neuen Unternehmer ein gewerberechtliches Verfahren an, mit dem ihm seine Tätigkeit untersagt werden soll, da diese allein den „befugten“ Gärtnermeistern vorbehalten ist, der Neue aber einen entsprechenden Befähigungsnachweis nicht besitzt. Der Jungunternehmer wehrt sich vergeblich. Die Behörde untersagt ihm seine Tätigkeit. Um diese weiter ausüben zu können, gründet der Betroffene eine GmbH, in welcher er einen „Befugten“ pro forma als gewerberechtlichen Geschäftsführer anstellt (natürlich gegen etliche Tausender im Monat ohne wirkliche Gegenleistung), sonst bleibt alles, wie es war. Dieser Ausgang ist für zahllose Fälle ähnlicher Art durchaus typisch, die Absurdität der „Lösung“ bedarf keines weiteren Kommentars.
2. Zwei Frauen in einem kleinen Ort stellen zu Hause Bäckereien nicht nur für ihren eigenen Bedarf her, sondern verkaufen diese an andere Haushalte im Ort und in Nachbargemeinden. Die Innung der Bäcker bzw. der Zuckerbäcker bleibt nicht untätig, sie erstattet Anzeige. Den Frauen wird ihre gewerbsmäßige Tätigkeit als Backwarenhersteller untersagt. Ihre Verwaltungsstrafe wird vom Landeshauptmann auf einen symbolischen Betrag reduziert.
3. Daß Damen- und Herrenkleidermacher verschiedene Handwerke sind, für deren Ausübung jeweils eine eigene Befugnis erforderlich ist, soll auch nach der neuen Gewerbeordnung so bleiben. An Damenkleidung werden Herrenkleidermacher also weiterhin nur englische Damenkostüme anfertigen dürfen, bei denen die Jacke nach der Art eines Herrensakkos geschnitten ist.
4. „Den Bäckern steht das Recht zu, in den dem Verkauf gewidmeten Räumen ihre Erzeugnisse zu verabreichen und nichtalkoholische Getränke auszuschenken. Bei Ausübung dieses Rechtes muß der Charakter des Betriebes als Erzeugungsbetrieb gewahrt bleiben; es dürfen hiefür keine zusätzlichen Hilfskräfte verwendet werden“ (§ 95 Gewerbeordnung). Kaum zu glauben, daß so etwas in einem Gesetz steht (stehen soll) in einem Staat, der die Erwerbsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert, und mit dieser Erwerbsfreiheit vereinbar sein soll, während andererseits viel genereller gefaßte Einschränkungen derselben etwa beim Ladenschluß aufgehoben wurden.
5. Was für den Bäcker recht ist, ist für den Fleischhauer billig: „Dem Fleischer stehen folgende Rechte zu . . .“ normiert der § 101, und gleich darauf heißt es einschränkend: „der Ausschank von Milch, nichtalkoholischen kalten Getränken und Flaschenbier in den dem Verkauf gewidmeten Räumen.“ Selbstredend muß auch beim Fleischer der „Charakter des Erzeugungsbetriebes gewahrt bleiben“.
6. Beim Konditor wird das Prinzip des *Zuckers* ansatzweise aufgeweicht: er soll künftig „auch zur Erzeugung von Lebzeltten und Salzknabberwaren berechtigt“ sein (§ 104).
7. Zu guter Letzt bleibt auch der Fotograf ein Handwerker(!) – wozu er

erst 1973 erhoben wurde – bis dahin war der Beruf frei – aber: „Kein Handwerk gemäß § 94 Z 25 ist unbeschadet der Rechte der Fotografen die Pressefotografie“ (§ 102). Vor solch zwingender Logik kapitulieren offenbar auch die Verfassungshüter – oder sie sind mit einer derartigen Causa noch nicht befaßt worden.

8. Der vielbelächelte „Froschmäusekrieg“ des 19. Jahrhunderts, dessen Dokumentation in vielbändigen Entscheidungssammlungen² auch heute noch eine heitere Lektüre bietet, ist mitnichten beendet. Man erinnere sich etwa an den mit großer Verve geführten Streit zwischen Gastwirten und Reiseunternehmen, welche Getränke und Speisen in Autobussen verabreicht werden dürfen, u. dgl. m.
9. Es gibt kaum ein neues Gewerbe, das nicht binnen kurzem zum gebundenen Gewerbe erklärt und mit Zutrittsbeschränkungen versehen wird. Etwa das Gewerbe des Betriebsberaters, für das eine Prüfung abzulegen ist, bei welcher die bereits etablierten Berater als Prüfer fungieren. Als weiteres Hindernis muß um Zulassung zur Prüfung angesucht werden, wobei es kein Rechtsmittel gegen die Nichtzulassung gibt.

Die Liste solcher Beispiele ließe sich nahezu beliebig lange fortsetzen. Die Frage ist allerdings, ob man mit der Problematik der Gewerbeabgrenzung, die nun über hundert Jahre lang Behörden, Gutachterkommissionen, Gerichte und Beamte sonder Zahl in sinnloser, ja absurder Weise beschäftigt hat, auch weiterhin unsere Rechtsordnung und unseren Verwaltungsapparat belasten will, oder ob die Gewerbeausübung nach allgemein formulierbaren, ökonomisch vernünftigen Grundsätzen geregelt werden soll, oder besser gesagt: wieder geregelt werden soll, denn mit der Gewerbeordnung 1859 waren wir schon einmal soweit.

Die Gewerbeordnung seit 1859

Nur Historikern scheint bekannt zu sein, daß es in Österreich eine – allerdings kurze – Periode gab, in welcher das regulative Chaos im Bereich der Gewerbepolitik beseitigt war: die Zeit von der Erlassung der neuen Gewerbeordnung 1859 bis 1883, als der Befähigungsnachweis als Voraussetzung für die Gewerbeausübung für die sogenannten „handwerksmäßigen“ Gewerbe wieder eingeführt wurde.

Die Gewerbeordnung 1859 hatte die Voraussetzungen für die Gewerbeausübung einfach und klar geregelt, nach Prinzipien, die leicht administrierbar waren. Der selbständige Gewerbebetrieb war frei, zu seinem Antritt bedurfte es nur der Anmeldung bei der Gewerbebehörde. Ausgenommen waren 20 taxativ aufgezählte konzessionspflichtige Gewerbe, von denen 12 an den Nachweis besonderer Fachkenntnisse gebunden blieben³. Der Umfang eines „Gewerberechtes“ war nach dem Inhalt des aufgrund der Anmeldung ausgestellten Gewerbescheines zu beurteilen. Bestehende Beschränkungen wurden insofern aufgehoben, als jeder Gewerbetreibende nunmehr alle zur Herstellung seiner Erzeugnisse notwendigen Arbeiten durchführen und die hierzu erforderlichen Hilfsarbeiter auch anderer Berufszweige beschäftigen konnte sowie mit gleichartigen fremden Erzeugnissen Handel treiben und überhaupt mehrere Gewerbebranchen in seinem Betrieb vereinen durfte.

Wenn je eine Reform des Gewerberechtes vom „Gedanken einer weitgehenden Liberalisierung und Deregulierung“ getragen war, so war es jene von 1859. Es versteht sich von selbst, daß sie gegen den Widerstand der Zünfte erlassen wurde, doch blieben deren Gegenaktionen zunächst politisch wirkungslos. Erst mit zunehmender Dauer der auf den Krach von 1873 folgenden wirtschaftlichen Depression gelang es der sogenannten „Handwerkerbewegung“, ihren Forderungen

nach Wiedereinführung des Befähigungsnachweises mehr Nachdruck zu geben. Mit dem Ende der liberalen Ära, welcher von der Regierungsübernahme durch die Koalition des sogenannten „Eisernen Ringes“ 1879 markiert wird, war auch der Widerstand gegen die Wiedereinführung von Beschränkungen des Gewerbeantritts gebrochen. Die 1883 erfolgte Maßnahme war noch von relativ geringem Umfang gewesen, in den später folgenden Novellen wurden die Voraussetzungen immer mehr verschärft.

1907 wurde mit der Begründung, daß die Einführung des Befähigungsnachweises für die „handwerksmäßigen Gewerbe“ zur Überbesetzung der freien Handelsgewerbe geführt habe, ein Befähigungsnachweis – was immer dies heißen mochte – für bestimmte Detailhandelsgewerbe (Gemischtwarenhandel, Kolonial-, Spezerei- und Materialwarenhandel) eingeführt. Damit war aber noch keineswegs der Endpunkt erreicht. Der faschistische Ständestaat kreierte 1934 die Kategorie der sogenannten „gebundenen Gewerbe“, womit für den verbliebenen Rest der freien Gewerbe ein „kleiner Befähigungsnachweis“ eingeführt wurde. Den Scheitelpunkt der Reaktion in der Gewerbepolitik bildete das „Untersagungsgesetz“ von 1937, mit dem generell die Behörden ermächtigt wurden, die Anmeldungen von Gewerben wegen „ungesunder Beeinflussung der Wettbewerbsverhältnisse“ abzuweisen.

Nur zögernd kam es nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer teilweisen Rücknahme der extremen Beschränkungen der Zwischenkriegszeit. Waren diese ein Produkt der Depression der dreißiger Jahre, so führte die beispiellose Prosperität der Nachkriegszeit keineswegs zu einer analogen Liberalisierung. 1952 wurde im Zuge der Rückkehr zum österreichischen Recht zunächst nur das Untersagungsgesetz aufgehoben. Erst die Neufassung der Gewerbeordnung 1973 brachte einen gewissen Liberalisierungsschub. Bis

heute jedoch wurde nur ein kleines Stück des langen Marsches der Überregulierung zurückgegangen. Die jetzt geplante Reform böte die Chance für einen größeren Sprung auf dem (Rück-)Weg zu mehr Liberalität.

Von den Kritikern der Entliberalisierung ist von Anfang ein eingewendet worden, daß die Ursachen für den langfristigen Niedergang von Handwerk und Kleingewerbe nicht in einer „übermäßigen Konkurrenz durch zu viele Marktteilnehmer lag, sondern in der überlegenen, sich viel rascher entwickelnden Produktivität der industriellen Fertigung von Sachgütern, durch welche der Bereich gewerbliche Produktion unaufhaltsam zurückgedrängt wird⁴. Die Entwicklung der letzten hundert Jahre hat dies klar bestätigt. Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich der Rückgang beschleunigt. 1954 gab es noch rund 100.000 Gewerbebetriebe im Sektor Sachgütererzeugung⁵. 1976 waren es nur noch 59.000.

Global dürfte der Niedergangsprozeß des Handwerks in den siebziger Jahren zum Stillstand gekommen sein. Seither steigt die Zahl der Gewerbebetriebe und auch der beschäftigten Arbeitskräfte wieder: 1988 wurden 64.000 Betriebe gezählt (Tabelle 1). Bei vielen traditionellen Handwerken hat sich der Rückgang jedoch weiter fortgesetzt, z. B. in den Gewerben Karosseriebauer und Wagner, Bürstenbinder und Korbflechter, Metallgießer, Kürschner, Lederwarenerzeuger, Schuhmacher, Tapezierer, Schneider, Fleischhauer u. a.

Die Grundprinzipien einer Reform 1992

Die Lösung der gesamten Problematik ist sachlich so einfach wie politisch schwierig. Zuerst zur Sache selbst.

Wie 1859 ist der Antritt eines Gewerbes grundsätzlich frei und bedarf

nur der Anmeldung bei der Gewerbebehörde, wobei auch der Umfang der Tätigkeit anzugeben ist. Einen Rechtsanspruch auf Anmeldung haben alle Inländer, welche die persönlichen Voraussetzungen erfüllen, bzw. diesen gleichgestellte Personen. Alle Formen des Nachweises bestimmter Befähigungen entfallen. Ausgenommen sind nur jene taxativ aufzuzählenden Gewerbe, durch deren Ausübung Gesundheit oder Vermögen der Kunden direkt gefährdet sein können. Dies trifft zu z. B. auf den Elektriker, den Baumeister, den Drogisten, den Vermögensverwalter. Bei diesen Gewerben – es dürften heute etwa gleich viele sein wie 1859 – ist nach wie vor die Qualifikation zur Ausübung in der bisherigen Form nachzuweisen.

Eine solche Deregulierung des Gewerbeantritts bedeutet natürlich nicht, daß die Gewerbeausübung an keine Vorschriften mehr gebunden ist. Genehmigung und Kontrolle der Anlagen des Gewerbebetriebs bleiben von der Abschaffung des Befähigungsnachweises völlig unberührt, ebenso die Kontrolle der Einhaltung von hygienischen- und lebensmittelrechtlichen Vorschriften in den betreffenden Handwerken und Handelsgewerben. Als begleitende Maßnahme zur Liberalisierung des Gewerbeantritts ist eine Verschärfung der Bestimmungen über den Entzug der Gewerbeberechtigung bei schwerwiegenden bzw. wiederholten Verstößen bzw. eine konsequentere Anwendung dieser Bestimmungen erforderlich. Weiters ist eine strengere Haftpflicht zu normieren, die durch eine entsprechende Versicherung (Garantiefonds) zu gewährleisten ist. Die persönliche Zuverlässigkeitsprüfung sollte in einigen Fällen beibehalten werden (z. B. Waffenhandel, Drogen und Pharmazeutika, Immobilienverwalter, Leiharbeitsfirmen).

Dies wäre ein sinnvolles Verständnis des von den Erläuterungen zum Gesetzentwurf postulierten „Wettbewerbs unter Qualifizierten“ – daß je-

mand, der sich z. B. durch Nichteinhaltung von hygienischen Anforderungen als unqualifiziert erweist, auch aus dem Wettbewerb eliminiert wird.

Abschaffung des Befähigungsnachweises als Voraussetzung für den Gewerbeantritt bedeutet nicht Abschaffung einer Berufsbezeichnung für qualifizierte Betriebsinhaber, und sie bedeutet auch nicht Verschlechterung der Berufsausbildung in Handwerk und Gewerbe, sondern soll im Gegenteil zu deren Aufwertung beitragen. Denn auch künftig soll sich nur der ausgebildete Bäckermeister „Meisterbäcker“ nennen und Lehrlinge in seinem Betrieb ausbilden dürfen. Auf den Aspekt der Qualifizierung und Berufsausbildung wird noch gesondert eingegangen.

Der Vorteil der Liberalisierung

Daß ein Teil des bürokratischen Aufwandes bei der Administration der Gewerbeordnung hinfällig würde, ergibt sich unmittelbar aus der Vereinfachung. Die Gewerbetreibenden selbst, v. a. aber die Innungsfunktionäre müßten sich stärker auf eine Leistungskonkurrenz hin orientieren, während die unproduktive Beobachtung und Bespitzelung von allfälligen „unbefugten“ Konkurrenten, die Verfassung von Eingaben und die Führung von Prozessen wegfallen.

Die Abschaffung eines Befähigungsnachweises als Voraussetzung würde die Kombination mehrerer verschiedener Tätigkeiten, für die derzeit jeweils eine eigene Befähigung nachzuweisen ist, erheblich erleichtert.

Ein kleiner Ort verträgt nicht einen Bäcker *und* einen Zuckerbäcker *und* ein Espresso, vielleicht aber ein Geschäft, das alle drei Funktionen in sich vereinigt. Oder ein städtisches Büroviertel verträgt nicht einen Fleischer *und* ein Gasthaus, wohl aber ein Lokal, das Funktionen von beiden vereinigt. Man wird einwenden: ja, aber die

Hygienevorschriften! Deren Einhaltung wird nicht durch Befähigungsprüfungen erwirkt, sondern durch Auflagen für die Anlagen, durch Kontrollen und durch die Kunden. Selbstverständlich müssen die diesbezüglichen Vorschriften auch im kombinierten Kleinbetrieb erfüllt sein, bzw. deren Einhaltung dort behördlich genauso streng kontrolliert werden wie in jedem Spezialbetrieb.

Tatsache ist aber, daß die heutige Gewerbeordnung gängige und neue Kombinationen konventioneller Tätigkeiten erschwert oder unmöglich macht. Dies schadet den Konsumenten, es ist aber darüber hinaus auch für die Ausübung gewerblicher Tätigkeiten selbst manchmal ein entscheidendes Hindernis.

Durch die Erschwerung von Kombinationen ist die Gewerbeordnung auch ein nicht zu unterschätzendes Innovationshindernis. Auch im Gewerbe ist der *Unternehmertypus* der dynamische Faktor – dieser Unternehmer unterscheidet sich bekanntlich vom bloßen „Wirt“ dadurch, daß er neue Kombinationen von Produktionsfaktoren und von Produkten am Markt durchsetzt.

Verbesserungen wären weiters beim Dienstleistungsangebot zu erwarten. Das Dienstleistungsangebot ist in Österreich vielfach schwach und teuer, sowohl für Konsumenten (z. B. bei Wäschereien), als auch für Unternehmungen. Die Reisetilnehmer werden es zu schätzen wissen, wenn man im Bus Kaffee und Sandwich kaufen kann, und die Reisebegleiter werden froh sein, wenn sie Imbisse an Reisetilnehmer verkaufen können, ohne daß dafür eine behördliche Befugnis notwendig ist, bzw. wenn sie dies in Zukunft nicht mehr „schwarz“ tun müssen. Auch hinsichtlich mancher unternehmensbezogener Dienstleistungen ist das Angebot verbesserungsbedürftig. Sicher ist der Zukauf von gärtnerischen Dienstleistungen zur Pflege des Betriebsgeländes kein ins Gewicht fallender Kostenfaktor,

aber in Summe geht die Überteuerung solcher Dienstleistungen durch Überregulierung zu Lasten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmungen und zu Lasten der Realeinkommen ist Österreich.

Die Einwände

Der häufigste Einwand gegen eine Liberalisierung des Gewerbebeitritts rechtfertigt den Befähigungsnachweis mit dem Argument, der Konsument müsse vor schlechten Produkten und Leistungen geschützt werden. Diesem Einwand ist, was Risiken für Leben, Gesundheit und Vermögen betrifft, durch die Beibehaltung eines Befähigungsnachweises in den betreffenden Gewerbebezügen voll Rechnung getragen. Für die übrigen Bereiche kann die Selektion guten Gewissens dem Markt überlassen werden. Zum einen ist die Wahrscheinlichkeit, daß ein Unkundiger z. B. eine Bäckerei eröffnet, angesichts des beträchtlichen Investitionsanfordernisses zu vernachlässigen. Niemand wird sein Geld riskieren, ein Gasthaus zu eröffnen, wenn er sich dessen Führung nicht zutraut. Und wenn er dazu wirklich nicht fähig ist, so stellt sich dies rasch heraus, die Kunden bleiben aus, und das Geschäft muß wieder geschlossen werden. Dies ist auch jetzt schon ein häufiger Vorgang, die Fluktuation in manchen Bereichen ist sehr hoch. Für das 19. Jahrhundert zeigen die Daten über An- und Abmeldungen von Gewerben, daß weder die Liberalisierungsmaßnahmen noch die Verstärkungen sich in der Fluktuationsrate niederschlagen⁶. Weder der Konsument noch der sonstige Kunde bedarf einer Bevormundung durch die Meister, die den potentiellen Konkurrenten Prüfungen abnehmen. Wohl aber ist durch die Barriere schon manchem Fähigen die Ausübung seiner Tätigkeit erschwert bzw.

verwehrt worden, zum Nachteil seiner tatsächlichen oder potentiellen Kunden.

Mangelhafte Produkte und Leistungen sind auch jetzt keine Seltenheit, die „Befugnis“ schützt die Kunden nicht vor leidvollen Erfahrungen. Das Risiko, daß ungeprüfte Gewerbetreibende auch Fehler machen werden, ist viel geringer als die Vorteile, welche die Beseitigung der Befähigungsprüfung bringen würde.

Ein weiterer Einwand ist: Wer wird noch eine Ausbildung machen, wenn sowieso die Gewerbeausübung frei ist, „da kann ja ohnehin jeder kommen“. Dabei wird übersehen, daß man eine Ausbildung nicht für einen „Schein“ macht, sondern um eine Tätigkeit zu erlernen. Wenn eine Tätigkeit so einfach ist, daß man sie ohne formalisierte Ausbildung erlernen kann, so hat der „Schein“ keine ökonomische Berechtigung als Voraussetzung für die Ausübung eines Gewerbes. Nur wenige (Kinder von Gewerbetreibenden) treten eine Lehrausbildung an mit der von vornherein feststehenden Absicht, als Selbständiger tätig zu werden. Und auch jetzt hindert niemand einen Meister daran, Personen ohne Lehrabschlußprüfung zu beschäftigen, wenn sie die geforderten Kenntnisse und Fähigkeiten haben. Es ist wichtig, daß auch in Zukunft leistungsfähige Gewerbebetriebe Lehrlinge ausbilden. Dies kann auch im neuen liberalisierten System gewährleistet werden (siehe nächster Abschnitt).

Schließlich wird behauptet, daß das Gesetz zwar viele Barrieren aufstellt, daß aber in der Handhabung viel großzügiger vorgegangen werde und daß ein hartnäckiger Befugnisbewerber meist ein Hintertürchen finden oder eine Dispens für nicht erbrachte Voraussetzungen erlangen könne. Dieses Argument widerlegt sich selbst: Wozu die Schikanen, wenn die Behörde letztlich ohnehin nicht so streng ist? Offenbar, um alle jene, die das Spießrutenlaufen nicht durchstehen, als Konkurrenten fernzuhalten. Dies

kann allerdings nicht der Sinn eines „Wettbewerbs unter Qualifizierten“ sein.

Berufsausbildung im Gewerbe

Vorweg ist anzuerkennen, daß das duale System der Berufsausbildung im Gewerbe für die Qualifikation der Arbeitskräfte und damit für die Produktivität der österreichischen Wirtschaft und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit eine wichtige Funktion erfüllt. Es wäre also ein großer Fehler, bei einer Liberalisierung des Gewerbezugangs sozusagen das Kind mit dem Bad auszuschütten und die Ausbildungsfunktion des Gewerbes zu schwächen. Vielmehr muß es darum gehen, die Berufsausbildung im dualen System im Zuge der Gewerbeordnungsreform zu verbessern.

Der freie Zugang zum Gewerbe ist durchaus vereinbar mit einer Stärkung der Berufsausbildungsfunktion. Jene Gewerbebereiche, denen eine mehrjährige duale Ausbildung sinnvoll ist, sind in der Gewerbeordnung (bzw. durch entsprechende Änderung im Berufsausbildungsgesetz) zu Ausbildungsgewerben zu erklären. In diesen Gewerbebereichen können Betriebe, die vom Betriebsumfang, von der Wertschöpfungstiefe und von der qualifizierten Erbringung der Leistungen her die Voraussetzungen für eine umfassende Ausbildung in ihrem Bereich erbringen, sich als Ausbildungsbetriebe qualifizieren. Persönliche Voraussetzung ist die Meisterprüfung bzw. der qualifizierte Befähigungsnachweis und die Ausbilderprüfung des Betriebsinhabers oder der mit der Ausbildung betrauten Mitarbeiter. Lehrlinge in solchen Ausbildungsbetrieben erwerben durch Gesellen- bzw., Lehrabschlussprüfung einen formalen Bildungsabschluß wie bisher. Ein Beispiel: Brotbacken aus industriell vorgefertigtem Teig berechtigt nicht zum Beschäftigen von Lehrlingen, welches

dem Bäckermeister im traditionellen Verständnis vorbehalten bleibt.

Bei dieser Gelegenheit können auch die Mängel des dualen Systems beseitigt und die Mißbräuche abgestellt werden. Gewerbe und Handwerk sind nach wie vor durch eine starke Zersplitterung und eine unzeitgemäße extreme Spezialisierung charakterisiert. Eine Zusammenlegung solcher Gewerbe ist längst überfällig, wurde aber durch das Festhalten der Innungen an traditionellen Abgrenzungen bisher weitgehend verhindert. Dies geht vor allem zu Lasten der Auszubildenden, aber auch der Kunden und der Betriebe selbst, die oft mühsam und gegen unnötige Schikanen beim Erwerb mehrerer Berechtigungen erst eine wirtschaftlich tragfähige Existenzgrundlage aufbauen können. Beispiel: Schaffung eines Ausbildungsgewerbes „Raumausstatter“, welcher die Gewerbe Bodenleger, Fliesenleger, Tapezierer, Maler und Anstreicher umfaßt. Im Interesse der oft geforderten höheren Attraktivität der Lehrlingsausbildung ist eine solche Zusammenlegung unabdingbar.

Ein bekannter Mißbrauch würde durch die Liberalisierung des Gewerbezugangs ipso facto beseitigt: daß Tätigkeiten als Handwerke eingestuft sind, also ihre Ausübung Ausgebildeten vorbehalten ist, die Betriebe des betreffenden Bereiches de facto jedoch keine Lehrlinge ausbilden und damit eine Monopolstellung erlangen (z. B.: Notensteher, Gelbgießer, Kappenmacher, Hutmacher, Diamantenschleifer).

Abschließende Bemerkungen

Zweck dieses Beitrages ist nicht die Diskussion des derzeit vorliegenden Entwurfs zur Novellierung der Gewerbeordnung in seiner Gesamtheit, sondern nur der Frage des Gewerbezugangs, welche freilich einen wesentlichen Punkt der Reform bildet bzw. bilden sollte.

Die in den erläuternden Bemerkungen selbst aufgestellte Forderung nach „weitgehender Liberalisierung und Deregulierung“ wird beim Gewerbezugang vom Entwurf nicht erfüllt. An der von der derzeitigen Gewerbeordnung bewirkten Fehl- und Überregulierung würde sich durch die vorgesehenen Maßnahmen nur wenig ändern. Nur durch eine generelle Liberalisierung des Zugangs nach dem hier vorgeschlagenen Modell kann die erforderliche Flexibilität für einen echten Leistungswettbewerb, für neue Kombinationen von Tätigkeiten, für neue Formen des Angebots und für eine Verbesserung des Angebots in unterentwickelten Bereichen geschaffen werden. Auch die administrative Misere kann nur auf diesem Weg behoben werden. Alles dies liegt im Interesse der Konsumenten, aber auch für die Arbeitnehmer und für die Selbständigen würde eine breitere und dadurch tragfähigere Existenzbasis von Gewerbebetrieben von Vorteil sein. Die wichtige Funktion der Berufsausbildung könnte im Zuge einer Liberalisierung des Zugangs durch die Zusammenlegung zu Flächenberufen ebenfalls gestärkt werden. Ebenso können die Bestimmungen des Konsumentenschutzes verbessert werden.

Sowohl die österreichischen Erfahrungen nach der Reform von 1859 als auch die Regelungen in unseren westlichen Nachbarländern lassen erwarten, daß die praktischen Auswirkungen einer Reform durchaus positiv sein werden. Mit seinem überregulierten Gewerbesystem würde Österreich im europäischen Vergleich in eine immer rückständigere Position geraten. Im EWR bzw. in der EG ergibt sich eine Diskriminierung für die inländischen Gewerbetreibenden, welche längerfristig ohnehin nicht haltbar wäre. Daher sollte die sich jetzt bietende Gelegenheit zu einer umfassenden Reform des Gewerbezugangs, welche sich im Zuge der anstehenden Novellierung der Gewerbeordnung bietet, auch genutzt werden.

Tabelle 1

Klein- und Mittelbetriebe (unter 100 Beschäftigte) in der Sektion Gewerbe

Betriebsgröße nach der Zahl unselbständig Beschäftigter	1964		1976		1988	
	Zahl der Betriebe	Zahl der unselbständig Beschäftigten	Zahl der Betriebe	Zahl der unselbständig Beschäftigten	Zahl der Betriebe	Zahl der unselbständig Beschäftigten
0	30.663	–	12.817	–	13.964	–
1–4	39.411	81.845	24.818	56.118	25.905	58.392
5–9	10.912	70.466	11.133	72.720	12.213	80.184
10–19	5.481	73.202	6.034	81.180	7.168	95.703
20–49	3.190	95.661	3.515	105.740	3.744	111.698
50–99	837	57.088	1.021	69.371	1.048	71.612
Insgesamt	90.494	378.262	59.338	385.129	64.042	407.589

Quelle: „Die gewerbliche Wirtschaft“ 1976 und 1988 (ausgewählte Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Bereichszählung), hrsg. von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

Anmerkungen

- 1 Dieser Ausdruck stammt von Waentig (1898), 320.
- 2 Die Sammlung von Frey/Maresch (1894 ff.) umfaßte 1912 – also kaum 30 Jahre nach Wiedereinführung des Befähigungsnachweises – bereits 5 Bände.
- 3 Der Befähigungsnachweis war erforderlich für folgende Gewerbe: Druckergerber, Leihanstalt von Büchern (beide wohl primär aus zensurpolizeilichen Gründen), Schiffahrt, Waffenhandel, Handel mit Giften, Baugewerbe, Kanalarbeiter, Rauchfangkehrer, Hufbeschlagsgewerbe, Installateur, Dampfkesselherstellung und -reparatur und Vertilgung von Schädlingen. Ohne Befähigungsnachweis auszuüben, aber konzessionspflichtig waren der Personentransport, das Dienstmännergewerbe, die Abdeckerei, das Pfandleihgewerbe, das Gast- und Schankgewerbe, die Erzeugung und der Ausschank von Kunst- und Halbweinen und die Spielkartenerzeugung; siehe Goldberger (1883) 17 f.

- 4 Siehe dazu Chaloupek et al. (1991), 375 f.
- 5 Lt. nichtlandwirtschaftlicher Betriebszählung 1954.
- 6 Chaloupek et al. (1991), 381 f.

Literatur

- Chaloupek, Günther; Eigner, Peter; Wagner, Michael, Wien, Wirtschaftsgeschichte 1740–1938, 2 Bände, Wien 1991
- Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Betriebszählung vom 1. September 1954, bearbeitet und herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Wien 1958
- Frey, Friedrich; Maresch, Rudolf, Sammlung von Gutachten und Entscheidungen über den Umfang der Gewerberechte, Wien 1894 ff.
- Goldberger, Sigmund, Die neue Gewerbeordnung nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses, Wien – Pest – Leipzig 1883
- Waentig, Heinrich, Gewerbliche Mittelstandspolitik, Leipzig 1898

Eine Analyse inter-industrieller Lohnunterschiede vor dem Hintergrund von effizienzlohn-theoretischen Überlegungen

HELMUT HOFER¹

Die Frage nach den Ursachen von unterschiedlichen Arbeitseinkommen bewegt die NationalökonomInnen seit Ende des letzten Jahrhunderts. Der gegenwärtige Stand der Erklärungen für dieses Phänomen ist durch ein Nebeneinander von mehreren Ansätzen gekennzeichnet. Neben der kompetitiven Theorie des Arbeitsmarktes und institutionellen Ansätzen rückten in den beiden letzten Jahrzehnten neuere mikroökonomisch orientierte Ansätze in den Mittelpunkt des Interesses. Insbesondere die Effizienzlohnhypothese dient als theoretische Erklärung für Arbeitslosigkeit und Lohndifferentiale.

In den 80er Jahren wurde dem Phänomen von interindustriellen Lohnunterschieden verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt. Der vorliegende Beitrag stellt traditionelle und auf der Effizienzlohnhypothese basierende Erklärungen für persistente Branchenlohnunterschiede gegenüber. Amerikanische und bundesdeutsche Evidenz zu diesem Phänomen wird in Ab-

schnitt drei präsentiert. Anhand der vorliegenden Studien werden Schlußfolgerungen über die praktische Erklärungskraft der einzelnen Ansätze abgeleitet.

1. Interindustrielle Lohnunterschiede

Aus der traditionellen neoklassischen Theorie folgt, daß im Gleichgewicht die Arbeitnehmer genau den Lohnsatz erhalten, der ihren Opportunitätskosten entspricht, bzw. alle Einheiten *identischer* Arbeitsqualität den selben Preis erzielen. „In a simple economy where all workers are identical and the skill requirements of jobs are the same, where information and search costs are low, and where issues of worker motivation and risk shifting are unimportant, long run labor market equilibrium would be characterized by identical wages for all workers and little unemployment“ (Lang et al 1987:2). Interindustrielle Lohndifferentiale werden durch Humankapitalunterschiede erklärt oder spiegeln transitorische Verschiebungen der Arbeitsnachfrage wider.

Eine Analyse der Lohnstrukturen von Industrieländern ergibt jedoch ein anderes Bild. Quer- und Längsschnittvergleiche zeigen, daß große und im Zeitablauf stabile Lohnunterschiede zwischen den einzelnen Industriezweigen bestehen. Die Größe und Bedeutung der Lohnunterschiede variiert jedoch von Land zu Land (vgl. Krueger/Summers 1987).

Eine erste Erklärung liegt in der unterschiedlichen Qualifikation der Arbeitnehmer. Insbesondere die Humankapitaltheorie betont die Bedeutung der Ausbildung für die Lohnhöhe.

Lohndifferentiale können darüberhinaus kurzfristige Verschiebungen der Arbeitskräftenachfrage widerspiegeln.

In der Literatur werden weiters Betriebsgröße, Gewinnsituation, Monopolmacht am Absatzmarkt, Kapitalintensität, gewerkschaftlicher Organisationsgrad und die regionale Verteilung der Unternehmen als Faktoren angesehen, die mit der Höhe der Entlohnung zusammenhängen (vgl. Thaler 1989).

Die traditionellen Wettbewerbsmodelle des Arbeitsmarktes bieten zwei Erklärungen für persistente Lohnunterschiede bei Arbeitern mit meßbar gleichen Charakteristika: entweder reflektieren die Differentiale Unterschiede in nicht meßbarer Arbeitsqualität oder sie stellen kompensierende Lohndifferentiale für nichtpekuniäre Unterschiede in den Arbeitsbedingungen dar. Ein alternativer Ansatz erklärt stabile Lohndifferentiale mit Effizienzlohnüberlegungen.

2. Die Effizienzlohnhypothese

Die Effizienzlohntheorie hat in der theoretischen Diskussion des letzten Jahrzehnts beachtliche Resonanz gefunden, dies dokumentiert sich in zahlreichen Surveys, die Stärken und Schwächen dieses Ansatzes diskutieren (vgl. z. B. Yellen [1984], Katz [1986], Stiglitz [1987] und Carmichael [1990]).

Effizienzlohnmodelle bieten eine Erklärung, warum Firmen im Gleichgewicht möglicherweise Löhne bezahlen, die über dem markträumenden Lohnsatz liegen. Dabei baut die Theorie auf dem *positiven* Zusammenhang zwischen *Lohnsatz* und *Leistungsintensität bzw. Effizienz* des Arbeitseinsatzes auf. Die grundlegenden Gedanken dieser Theorie lassen sich in einem einfachen Effizienzlohnmodell darstellen.

2.1 Ein einfaches Effizienzlohnmodell

Betrachtet wird eine Ökonomie mit identischen, perfekt kompetitiven Firmen, die eine kurzfristige Produktionsfunktion der Form $Q = \alpha F(e\{w\}L)$ aufweisen (vgl. Yellen 1984 bzw. Katz 1986). e stellt das Effizienz- (bzw. Leistungs) Niveau eines Arbeiters dar, L ist die Anzahl der Arbeitskräfte, w steht für den Reallohn, α ist ein Maß für Produktivitätsverschiebungen und Q bezeichnet den Output, dessen Preis als Numeraire dient. Weiters wird angenommen, daß alle Arbeitnehmer identische Anreizfunktionen der Form $e(w)$ besitzen, wobei $e' > 0$, $e(0) \leq 0$ und die Elastizität von $e(w)$ in bezug auf w abnehmend ist.

Eine profitmaximierende Firma, die die gewünschte Anzahl von Arbeitern zum von ihr gesetzten Lohnsatz anwerben kann, löst folgendes Maximierungsproblem:

$$(1) \max_{w, L} \alpha F(e\{w\}L) - wL$$

Als Lösung erhält man folgende Gleichungen:

$$(2) e'(w^*)w^*/e(w^*) = 1$$

$$(3) e(w^*)\alpha F'(e\{w^*\}L) = w^*$$

Der optimale Lohn w^* wird als Effizienzlohn bezeichnet, da er die Lohnkosten pro Effizienzeinheit Arbeit minimiert. Weiters erfüllt er die Bedingung, daß die Elastizität der Anreizfunktion in bezug auf den Lohn an diesem Punkt eins beträgt. Jede Firma fragt solange Arbeit nach bis ihr Grenzprodukt w^* entspricht. Falls bei diesem Punkt ein Überangebot an Arbeit herrscht, besteht im Gleichgewicht unfreiwillige Arbeitslosigkeit.

Für die Erklärung von Lohnunterschieden läßt sich dieses Modell leicht erweitern. Wenn der Verlauf der Anreizfunktion von Bedingungen abhängt, die zwischen den Firmen unterschiedlich sind, wird die Höhe des optimalen Lohns zwischen den Firmen differieren und im Gleichgewicht bestehen Lohndifferentiale von Arbeitern mit identischen Charakteristika.

2.2 Implikationen der Effizienzlohntheorie

Die mikroökonomischen Begründungen für den Zusammenhang zwischen Lohnsatz und Leistungsintensität sind vielfältig. Da die Effizienzlohntheorie und ihre einzelnen Varianten in jüngster Vergangenheit ausführlichst behandelt wurden (vgl. z. B. Katz 1986), wird in diesem Beitrag auf eine genauere Darstellung verzichtet. Lediglich die Implikationen der Hauptvarianten zur Begründung von Lohnunterschieden werden dargestellt.

Aus den *soziologischen Effizienzlohnmodellen* lassen sich keine eindeutigen Aussagen in bezug auf Lohndifferentiale ableiten. Jedoch sind Überlegungen in bezug auf Teamarbeit und „ability to pay“ wesentlich für die optimale Lohnhöhe. Beispielsweise sind Modelle, die die Fair-Wage-These beinhalten, mit dem Phänomen der interindustriellen Lohndifferentiale konsistent. „If firms must pay a high wage to some group of workers ... demands for pay equity will raise the general wage scale for other labor in the firm, who would otherwise see their pay as unfair“ (Akerlof/Yellen 1990:265).

Das *Shirking-Modell* läßt hohe Löhne in Branchen mit hohen Überwachungskosten, bzw. in Industrien mit gravierenden Kosten bei Fehlverhalten der Arbeitnehmer erwarten.

Aus der *Turnover-Variante* lassen sich Lohndifferentiale innerhalb eines Industriezweiges von gleichqualifizierten Arbeitern ableiten, da „profitable high wage-low turnover and low wage-high turnover strategies can co-exist for identical firms and workers for certain types of quit functions“ (Katz 1986: 247). Insbesondere für Branchen mit hohen Mobilitäts- und Ausbildungskosten lassen sich überdurchschnittliche Löhne erwarten.

Das *Adverse Selection Modell* impliziert, „that Industries which are more sensitive to quality differences or have

higher costs of measuring quality will offer higher wages“ (Thaler 1989: 188).

3. Intersektorale Lohnunterschiede in den USA und der BRD

Amerikanische und bundesdeutsche Untersuchungen stellen stabile und teilweise beträchtliche Unterschiede in der Entlohnung zwischen den einzelnen Wirtschaftsklassen fest (vgl. z. B. Krueger/Summers 1987, 1988, Katz/Summers 1989 für die USA bzw. Gerlach/Hübler 1990, Wagner 1991 für die BRD). Im folgenden werden potentielle Ursachen für diese Phänomene diskutiert.

Insbesondere der bereits auf Adam Smith zurückgehende Ansatz der „compensating differences“ spielt eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Lohnhöhe. Krueger/Summers (1987, 1988) untersuchen die Wichtigkeit von kompensierenden Lohndifferentialen und institutionellen Faktoren und kommen zu dem Ergebnis: „... wage differentials appear robust to additional competitive and institutional explanations“ (Krueger/Summers 1988: 273). Dagegen spricht auch die Tatsache, daß Hoch-Lohn-Industrien geringere Kündigungsraten aufweisen. Falls überdurchschnittliche Entlohnung lediglich eine Entschädigung für ungünstige Arbeitsbedingungen darstellt, gibt es keinen Grund, eine negative Korrelation zwischen Lohnhöhe und Fluktuationsrate zu erwarten. In den USA weisen Industrien mit überdurchschnittlicher Entlohnung geringe Kündigungsraten auf. Thaler (1989) wertet dies als Hinweis, daß Arbeitnehmer in diesen Branchen davon ausgehen, daß sie über ihren Opportunitätskosten entlohnt werden.

Unterschiedliche Evidenz über die Bedeutung von unbeobachtbaren Qualitätsmerkmalen als Erklärung von Lohndifferentiale liegt vor. Dieses Problem ergibt sich, da die zur Verfügung stehenden Daten über die Humankapitalausstattung der Arbeit-

nehmer die „Arbeitsqualität“ nicht exakt abbilden. Krueger/Summers (1987, 1988) folgern aus der Analyse ihres Datensamples, daß nur ein geringer Anteil der Lohndifferenziale durch nicht beobachtbare Qualitätsunterschiede erklärbar ist. Im Gegensatz dazu können Murphy/Toppel (1987) mit ihrem Modell ca. 2/3 der jährlichen Lohndifferenziale auf un beobachtbare Unterschiede der Arbeitnehmer zurückführen. Gegen diese Erklärung spricht jedoch, daß starke Regularitäten in den Lohndifferenzialen auftreten. Industrien mit hohen Gewinnen, mit starker Monopolmacht und mit einer geringen Arbeitsintensität zahlen höhere Löhne. „Since it is hard to see why there would be a correlation between unmeasured labor quality and product market characteristics, these results cast further doubt on the unmeasured quality explanation for wage differentials“ (Krueger/Summers 1988: 273).

Ein weiterer Punkt, der mit der traditionellen Arbeitsmarkttheorie nicht erklärt werden kann, ist die hohe Korrelation der Durchschnittslöhne der unterschiedlichen Berufsgruppen innerhalb einer Branche. Konsistent ist dieses Phänomen jedoch mit soziologischen Effizienzlohnmodellen, da gleiche Lohnnormen innerhalb eines Unternehmens bzw. einer Branche herrschen.

Hinsichtlich des Einflusses von industriespezifischen Variablen auf den Lohnsatz ist das Ergebnis eher zwiespältig (vgl. Katz 1986, Dickens/Katz 1987). Insbesondere bei den Variablen Firmengrößen, Gewinnsituation bzw. Marktmacht („ability to pay“), Kapitalintensität und gewerkschaftlicher Organisationsgrad sind Zusammenhänge mit der Lohnhöhe feststellbar. Sowohl der Gewerkschaftsdrohungsansatz² als auch soziologische Modelle stehen im Einklang mit den empirischen Ergebnissen. Für ersteren Ansatz spricht, daß sowohl Marktmacht am Absatzmarkt als auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad einen

Anteil der interindustriellen Lohndifferenziale erklären können. Das Ergebnis, daß die Kapitalintensität einen positiven Einfluß auf die Löhne ausübt, stützt hingegen die Shirking-Variante, da die Kosten der Leistungsverweigerung von Arbeitnehmer in diesen Industrien sehr hoch sind.

Neben amerikanischen sind bundesdeutsche Studien über interindustrielle Lohnunterschiede von Interesse. Gahlen/Licht (1990) entwickeln ein Effizienzlohnmodell und testen dieses anhand von 29 Branchen der sachgüterproduzierenden Industrie der BRD. Sie finden eine relative Stabilität des Realeinkommens und der Reallöhne, trotz persistenter hoher Arbeitslosigkeit und großen regionalen und interindustriellen Unterschieden in den Arbeitslosenraten. Die Reallöhne passen sich an die Erhöhung der Arbeitslosigkeit und die Veränderung der Beschäftigungsstruktur an, der Grad der Anpassung ist aber nur gering. Bei ihrer Analyse der Einflüsse von industriespezifischen Variablen stellen sie fest, daß die Marktstruktur einen positiven Einfluß auf den Lohnsatz ausübt, überraschenderweise haben aber die in der Literatur oft genannten Faktoren „ability to pay“ und Betriebsgröße keinen signifikanten Einfluß auf die Lohnhöhe. Die Autoren folgern, daß ihre Ergebnisse keinen Voraussagen der Effizienzlohntheorie widersprechen, allerdings können sie auch aus kompetitiven Theorien des Arbeitsmarkts abgeleitet werden. Problematisch ist die Analyse mit Branchendaten, da auf dieser Aggregationsstufe keine Kontrolle individueller Charakteristika der Arbeitskräfte möglich ist. Gerlach/Hübler (1989, 1990) und Wagner (1991) gehen bei ihrer Analyse hingegen von Individualdatensätzen aus.

Hübler/Gerlach analysieren Branchenlohndifferenziale (1990), berufliche Lohnstrukturen, Kombinationen von beruflichen und sektoralen Löhnen (1989) sowie deren Auswirkungen auf das Individualeinkommen vor dem Hintergrund von Effizienzlohnüberle-

gungen. Als Datensample verwenden sie zwei Individualdatensätze, die sowohl persönliche als auch berufliche Charakteristika beinhalten.

Als erstes Ergebnis zeigen die Autoren, daß die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe wesentlich für die Höhe des Individualeinkommens ist. Auch nach Korrektur um Humankapitalvariablen bleiben Lohnunterschiede zwischen den einzelnen Berufen bestehen (Hübler/Gerlach 1989: 159). Analoge Ergebnisse erbringt die Analyse der Branchenzugehörigkeit (Hübler/Gerlach 1990). Die Organisation und die Technologie der Unternehmen bestimmen den Einsatz von bestimmten Berufen und andererseits die Notwendigkeit, Löhne im Sinne der Effizienzlohntheorie zu differenzieren. Die Verbindung von Beruf und Effizienzlohn legt daher nahe, Effizienzlöhne auf Firmenebene zu betrachten, da sonst Firmenstruktureffekte den Berufen zugeordnet werden könnten. Aus diesem Grund wurde der Einfluß der Betriebsgröße auf das Individualeinkommen untersucht, weiters werden potentielle innerbetriebliche Lohnunterschiede aufgrund von unterschiedlichen Hierarchiepositionen berücksichtigt. Auch nach Korrektur um diese beiden Faktoren bestehen Berufslohneffekt (1989) bzw. Branchenlohnunterschied (1990) weiter. Anhand der Daten wird die These der „kompensierenden Lohndifferentiale“, daß ungünstige Arbeitsbedingungen durch Lohnzuschläge kompensiert werden, falsifiziert (Hübler/Gerlach 1989: 162). Im Gegensatz zu dieser These deuten die Daten darauf hin, daß Branchen mit hohen Löhnen im Durchschnitt bessere Arbeitsbedingungen aufweisen (Hübler/Gerlach 1990).

Aus dem Bestehenbleiben von Berufslohndifferenzen nach Kontrolle von individuellen Einkommensdeterminanten folgern Hübler/Gerlach (1989), daß diese Differenzen eine Effizienzlohninterpretation nahelegen. Im nächsten Schritt wird untersucht,

ob Berufs- und Branchenlohnstruktur dieselben Phänomene messen, d. h. ob eine aus der anderen Lohnstruktur hergeleitet werden kann. Ausgehend von der Idee, daß spezielle Berufe in einer Branche als homogene Arbeitseinheiten im Sinne der Effizienzlohnhypothese betrachtet werden können, analysieren sie nun stärker disaggregierte Einheiten, nämlich kombinierte Berufs- und Branchenlohnstrukturen. Als Ergebnis zeigt sich, daß die Berufslohnstruktur nicht aus der Branchenlohnstruktur abgeleitet werden kann, obwohl zwischen beiden Zusammenhänge bestehen.

Generell sind die Ergebnisse von Hübler/Gerlach (1990) mit der Theorie der Effizienzlöhne vereinbar, jedoch sind nicht alle Resultate mit jeder einzelnen Variante kompatibel. Auf Branchenniveau kann keine der vier Erklärungen favorisiert werden.

Wagner (1991) ermittelt aus umfangreichen bundesdeutschen Individualdatensätzen Branchenlohndifferentiale für verschiedene Jahre, vergleicht diese miteinander und testet systematisch verschiedene Hypothesen zu deren Erklärung³.

Nach Kontrolle um Humankapitalausstattung, Arbeitszeit bzw. -bedingungen, Betriebsgröße und Bundesland bestehen signifikante Einkommensunterschiede zwischen den Branchen für männliche Arbeiter und Angestellte. Die Struktur der festgestellten Branchenlohndifferentiale ist für die untersuchten Jahre 1979 und 1985 sehr ähnlich (Wagner 1991). Weiters kommt Wagner (1991) zur Schlußfolgerung, daß sich diese festgestellten Lohndifferentiale weder durch intersektoral unterschiedliche kurzfristige Änderungen der Arbeitsnachfrage noch durch kompensierende Differentiale für unterschiedliche Arbeitslosigkeitsrisiken erklären lassen. Schwache Hinweise gibt es, die eine Interpretation als kompensierende Lohndifferentiale für verstärkte Lernanstrengungen bei höheren Innovationsintensitäten erlauben.

Die untersuchten Hypothesen sind Bestandteile des neoklassischen Standardmodells des Konkurrenzmarkts, können jedoch keine überzeugenden Erklärungen für die beobachteten Branchenlohndifferenziale liefern. Aus diesem Grund untersucht Wagner (1991) einige Implikationen, die sich aus der Effizienzlohntheorie ergeben und kommt zu folgenden Ergebnissen:

- 1) Ein negativer Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeitsrisiko und Branchenlohndifferenzialen, die Effizienzlöhne zur Verhinderung von Bummelei darstellen, läßt sich für die BRD beobachten.
- 2) Es gibt Hinweise, daß hohe Kapitalintensitäten mit negativen Branchenlohndifferenzialen verbunden sind. Dies ist mit dem Shirking-Modell vereinbar, wenn die Überwachungskosten mit steigender Kapitalintensität sinken und den Anstieg der Bummelkosten überkompensieren.
- 3) Keine Hinweise gibt es für einen positiven Zusammenhang zwischen Branchenlohndifferenzialen und Profiten, der aufgrund von soziologischen Effizienzlohnmodellen zu erwarten war.
- 4) Die Ergebnisse deuten auf einen negativen Zusammenhang zwischen Arbeitskräftefluktuation und Höhe des Branchenlohns hin, der sich aus der Turnover-Variante ableiten läßt.

4. Schlußfolgerungen

Aus den diskutierten Untersuchungen kann man folgern, daß bestehende Lohndifferenziale durch die Effizienzlohntheorie *besser erklärt* werden können als durch die neoklassische Theorie der kompetitiven Arbeitsmärkte, insbesondere die Erklärung mittels kompensierender Lohndifferenziale konnte nicht bestätigt werden. Katz (1986) kommt für die USA zum Ergebnis, daß langfristige Lohn-

differenziale von gleichen Arbeitern und Aufgabenbereichen darauf hindeuten, daß von einzelnen Unternehmen Effizienzlöhne bezahlt werden. Wie die vorliegenden Studien demonstrieren, ist es aber nicht möglich, die gesamte Lohnstruktur mit Hilfe der Effizienzlohnhypothese elegant abzubilden bzw. vollständig zu erklären.

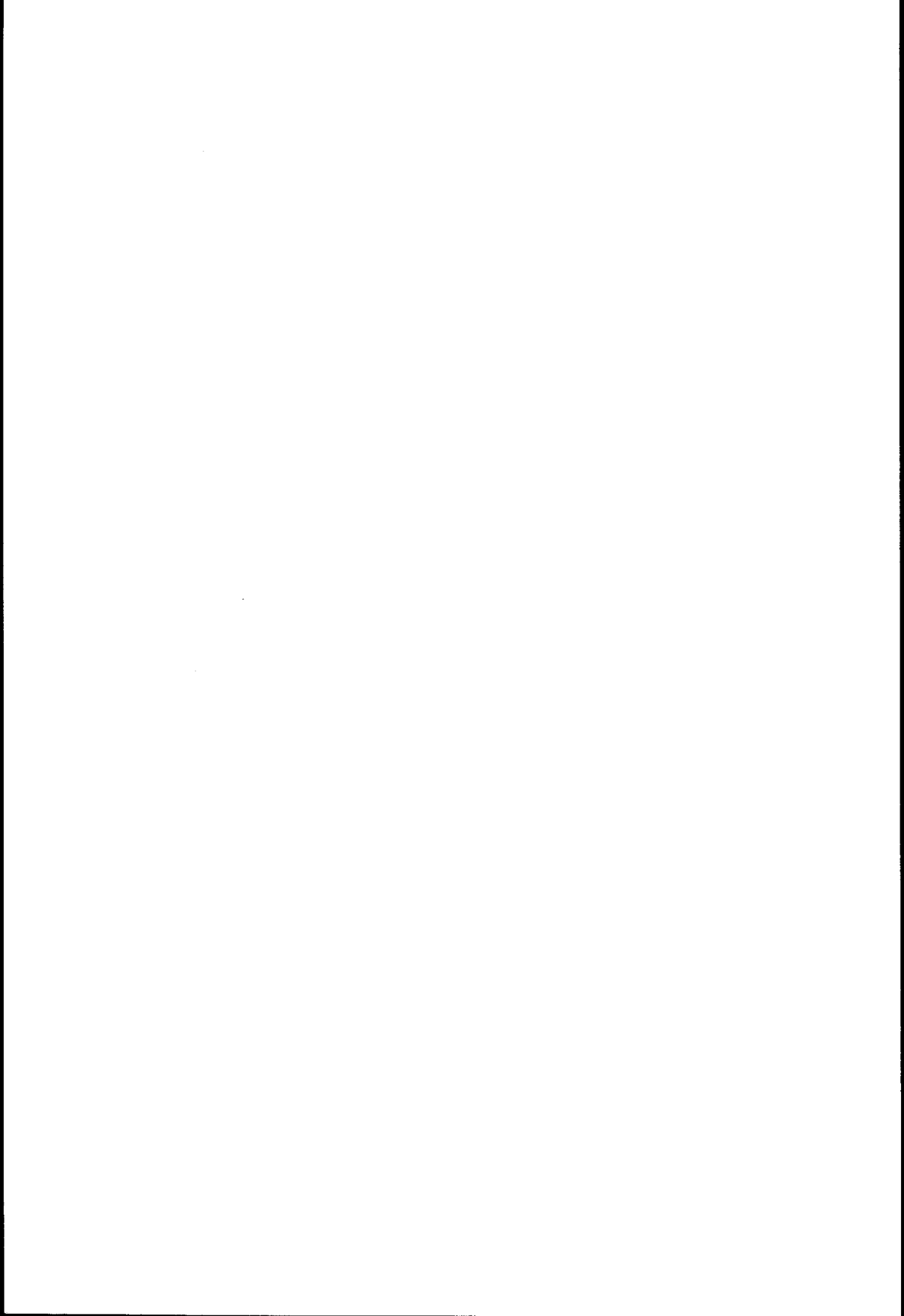
Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Kommentare danke ich Christian Ragacs, Karl Pichelmann, Thomas Url, Peter Weiss und dem Redakteur der Wirtschaft und Gesellschaft.
- 2 Eine Variante der Effizienzlohntheorie, die in diesem Beitrag nicht behandelt wird (vgl. dazu Katz 1986).
- 3 Als Datenbasis verwendet Wagner (1991) zwei umfangreiche Individualdatensätze, unberücksichtigt bleiben bei seiner Analyse Frauen, Arbeitslose, Selbständige oder mithelfende Familienangehörige und Beamte.

Literatur

- Akerlof, George A., Yellen Janet L. (1990), The Fair-Wage-Effort-Hypothesis and Unemployment, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CV, May, Issue 2, 255-283
- Carmichael, Lorne (1990), Efficiency Wage Models of Unemployment . . . One View, *Economic Inquiry*, Vol. XXVIII, April, 269-295
- Dickens, William T., Katz, Lawrence F. (1987), Inter-Industry Wage Differences and Industry Characteristics, in: Lang, Leonhard (ed.), 48-89
- Gahlen, B., Licht, G. (1990), The efficiency wage theories and interindustry wage differentials. An empirical investigation for the manufacturing sector of the Federal Republic of Germany. In: König (ed.), 129-149
- Hübler, Olaf, Gerlach, Knut (1989), Berufliche Lohndifferenziale, in: Gerlach, Hübler (Hrsg.), Effizienzlohntheorie, Individualeinkommen und Arbeitsplatzwechsel, Frankfurt/Main, New York, 149-178

- Hübler, Olaf, Gerlach, Knut (1990), Sectoral Wage Patterns, Individual Earnings and the Efficiency Wage, in: König (ed.), 105-124
- Katz, Lawrence, F. (1986), Efficiency Wage Theories: A Partial Evaluation, in: Fischer St. (ed.), NBER-Macroeconomics Annual, Cambridge/Mass., 235-276
- Katz, Lawrence F., Summers, Lawrence H. (1989), Industry rents: Evidence and implications, *Brooking Papers on Economic Activity*, Microeconomics, 209-290
- König, Heinz (ed.) (1990), Economics of Wage Determination, Berlin, Heidelberg
- Krueger, Alan B., Summers, Lawrence H. (1987), Reflections on the Inter-Industry Wage Structure, in: Lang, Leonhard (ed.), 17-47
- Krueger, Alan B., Summers, Lawrence H. (1988), Efficiency Wages and the Inter-Industry Wage Structure, *Econometrica*, Vol. 56, No. 2 (March), 259-293
- Lang, Kevin, Leonhard, Jonathan S., Liliën, David M. (1987), Labor Market Structure, Wages and Unemployment, in: Lang, Leonhard (ed.), 1-16
- Lang, Kevin, Leonhard, Jonathan S. (ed.) (1987), *Unemployment and the Structure of Labor Markets*, Oxford
- Murphy, Kevin M., Topel, Robert H. (1987), Unemployment, Risk and Earnings: Testing for Equalizing Wage Differences in the Labor Market, in: Lang, Leonhard (ed.), 103-140
- Rürup, Bert (1989), Lohnpolitische Flexibilisierungsforderungen im Lichte der Effizienzloohnhypthesen, Discussion Paper FS I 89-10, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Stiglitz, Joseph E. (1987), The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXV (March), 1-48
- Thaler, Richard H. (1989), Interindustry Wage Differentials, *Journal of Economic Perspectives - Volume 3, Number 2 - Spring*, 181-193.
- Wagner, Joachim (1990), An international comparison of sector wage differentials, *Economics Letters* 34, 93-97
- Wagner, Joachim (1991), Sektorlohndifferenziale in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften*, Band 42, Heft 1, 70-102
- Yellen, J. (1984), Efficiency Wage Models of Unemployment, *AER Papers and Proceedings*, Vol 74, 200-205



BÜCHER

EINE „NEUE“ ARBEITSLOSIGKEIT

Rezension von: Viktor Steiner,
Determinanten individueller Arbeits-
losigkeit. Mikroökonomische Er-
klärungsansätze und empirische Ana-
lysen für Österreich, Dissertation der
Johannes Kepler-Universität Linz,
Nr. 84, Wien 1990, 216 Seiten.

Die Wiederkehr der Arbeitslosigkeit in den OECD-Staaten seit Mitte der siebziger Jahre stellte sowohl die Wirtschaftswissenschaft wie auch die Wirtschaftspolitik vor eine Fülle von Problemen. Da war einmal die Erkenntnis, daß das keynesianische Instrumentarium nicht ausreichte, um längerfristig ein Steigen der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, zunächst, weil der politische Wille fehlte, es anzuwenden, vor allem aber deshalb, weil es sich nicht dazu eignet, über größere Zeitperioden eingesetzt zu werden – schon gar nicht, wenn eine lockere Budgetpolitik in der Hochkonjunktur die Voraussetzungen dazu eingeschränkt hatte.

Darüberhinaus aber gesellte sich ein völlig neuartiges Phänomen hinzu: die Arbeitslosigkeit nahm in der Rezessionsphase zwar zu, aber im Gegensatz zur Vergangenheit ging sie im folgenden Aufschwung nicht mehr zurück. Die einsetzende Beschäftigungsexpansion wurde kaum mehr durch Arbeitslosigkeit ermöglicht, sondern die Unternehmer griffen auf neue Arbeitskräfte, also auf eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit zurück. Diese Erscheinung ließ sich auch in Österreich schon Ende der achtziger Jahre feststellen, er-

lebte jedoch 1990 ihren Höhepunkt. In diesem Jahr kam es zu einem explosiven Beschäftigungswachstum von 67.000 oder 2,3 Prozent der Unselbständigen, welches im Gegensatz zu allen Erfahrungen der Vergangenheit von gleichfalls kräftig steigender Arbeitslosigkeit begleitet war. (Die Rate erhöhte sich von 5 Prozent auf 5,4 Prozent.) Diese Situation war offensichtlich durch die vollkommen verfehlt arbeitmarktpolitische Entscheidung ermöglicht worden, eine Obergrenze für die Zahl ausländischer Arbeitskräfte festzulegen und bis zu diesem Limit den Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt freizugeben. Als Folge davon bestand gegen Jahresende der gesamte – beträchtliche – Beschäftigtenzuwachs aus Ausländern.

Brachte schon die Regeneration der Neoklassik eine Belebung der Arbeitsmarkttheorie mit sich, freilich mit dem Ziel, die Existenz von Arbeitslosigkeit unter Bedingungen auch flexibler Löhne zu erklären, so widmete sich die Forschung dem Phänomen der Hysteresis, also der Persistenz von Arbeitslosigkeit bei expandierender Beschäftigung mit besonderer Intensität. Auch Steiner geht in seiner Dissertation an der Universität Linz davon aus, daß sich eine sinnvolle Erklärung der gegebenen Arbeitsmarktlage eher in den persönlichen Charakteristika der Arbeitslosen finden lasse.

Nach einem Überblick über die theoretischen Ansätze der Mikro-Ökonomie zur Erklärung der Arbeitsuche und des Kündigungsverhaltens präsentiert er eine Analyse der Entwicklung des Standes von Arbeitslosen und offenen Stellen am Arbeitsamt Linz im Zeitraum 1983 bis 1986.

Hierbei gelangt er zu dem Ergebnis, daß die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit dreimal so hoch sind, wie der Bestand, die mittlere Spanndauer vier

Monate beträgt und mehrmalige Betroffenheit während eines Jahres eine untergeordnete Rolle spielt. Die individuellen Abgangschancen aus der Arbeitslosigkeit werden primär durch persönliche Faktoren bestimmt, wobei neben den notorischen Determinanten (schwere Vermittelbarkeit, Alter, frühere langfristige Arbeitslosigkeit) auffällt, daß Absolventen einer abgeschlossenen betrieblichen Ausbildung zu dieser Gruppe zählen.

Umgekehrt bleiben auch die Stellenangebote für Arbeitskräfte mit Lehrabschluß am längsten unbesetzt, wie denn allgemein zu sagen ist „daß ein hoher Stellenandrang weder mit einer wesentlich niedrigen Laufzeit der offenen Stellen, noch mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeitsdauer verbunden ist“ (S. 98).

Wie viele andere Studien findet er keinen Zusammenhang zwischen der Einkommensersatzrate und Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Wiederbeschäftigungschancen steigen mit der Häufigkeit von zugewiesenen Stellen. In diesem Zusammenhang stellt der Autor fest, daß einem Großteil der Arbeitslosen dieses Arbeitsamtbezirkes überhaupt keine Angebote zugewiesen wurden.

Langfristige Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit reduziert die Wiederbeschäftigungschancen, nicht hingegen die Dauer der gegebenen Arbeitslosigkeitsspanne. Mit der Dauer steigt auch die Abgangswahrscheinlichkeit entsprechend der Suchtheorie. Hypo-

thesen des Humankapitalverlustes und von Stigmatisierungseffekten konnten somit nicht verifiziert werden.

Mit seiner Studie, die Steiner mit beträchtlichem statistischen und ökonomischen Skill verfaßte, hat er einige bekannte individuelle Ursachen für das Entstehen von Arbeitslosigkeit erhärtet, manche neue gefunden. Das interessanteste Phänomen stellt zweifellos die geringe Wiederbeschäftigungschance für Personen mit Lehrabschluß dar, für welche gleichzeitig die offenen Stellen lange unbesetzt bleiben. Das mag mit dem Anspruchsniveau der Betroffenen zusammenhängen und stellt auch den „Facharbeitermangel“ in Frage. Ob diese Antwort befriedigt, sei dahingestellt. Sollte es sich hier vielleicht um ein ähnlich rätselhaftes Phänomen handeln, wie der Aktivitätsratenrückgang der Männer im Haupterwerbsalter?

Aber damit bewegt man sich bereits im Bereich der offenen Fragen. Auch Steiners Untersuchung vermag eigentlich keinen Beitrag zur Erklärung von Hysteresis zu leisten.

Wahrscheinlich ist das auch gar nicht möglich, wenn man institutionelle und soziale Faktoren in die Analyse nicht einbezieht. Letzteres freilich stellt keine Kritik an Steiners Studie dar, welche innerhalb des Rahmens, den sie sich setzte, wertvolle Ergebnisse vermittelte.

Felix Butschek

NACHDENKEN ÜBER ARBEITSLOSIGKEIT

Rezension von: Reiner Buchegger,
Kurt W. Rothschild, Gunther Tichy
(Hrsg.), Arbeitslosigkeit, Heidelberg,
Berlin 1990, Springer Verlag, 278
Seiten.

Kurt Rothschild führt in seiner Einleitung aus, daß vieles, was wir über Arbeitslosigkeit zu wissen glauben, noch immer von der tradierten Erfahrung der Massenarbeitslosigkeit der Zwischenkriegszeit bestimmt ist. Es ist daher zu fragen, was davon heute noch Relevanz hat und von welchen vertrauten Denkmustern man im Lichte aktueller empirischer Arbeiten besser Abschied nehmen sollte.

Die Forschungstätigkeit, deren Ergebnisse im vorliegenden Band zusammenfassend und abschließend referiert werden, wurde im Jahr 1985 als sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsschwerpunkt „Dynamik der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung“ der Universitäten Graz und Linz begonnen. Die Ergebnisse wurden in zwei Symposien einem kritischen Fachpublikum, das sich mit Koreferaten an der Diskussion beteiligte, präsentiert, wobei das zweite Symposium aus dem Jahr 1989 unmittelbar Gegenstand des hier besprochenen Buches ist.

Gerade die letzten beiden Jahre haben eine Reihe neuer Probleme am Arbeitsmarkt und teilweise eine Verschärfung der in den einzelnen Beiträgen untersuchten Probleme gebracht. Vieles, was zu Beginn des Forschungsprojektes noch Neuland war – z. B. Stromanalysen –, ist nun mehr Bestandteil einer jährlichen Strukturbe-

richterstattung über den Arbeitsmarkt. Daher werden hier nicht heutige Problemstellungen zum Ausgangspunkt einer kritischen Würdigung gemacht. Es soll mit einer Wortmeldung die mit dem Symposium angestrebte Diskussion mit Wissenschaft und Praxis fortgeführt werden.

Das Forschungsvorhaben steht für interdisziplinäre Zusammenarbeit. Soziologen und Ökonomen präsentieren ihre Sicht der Arbeitswelt. Natürlich greifen die Darstellungen nicht fugenlos ineinander, umso wichtiger wäre ein Brückenschlag. Ein Beispiel: Zum einen spricht Kuzmics in seinem Beitrag „Die Zivilisierung von Arbeit und Arbeitslosigkeit“ davon, daß sich „die schrumpfende Bedeutung von Arbeit . . . auch bei der immer geringeren Stigmatisierung von Arbeitslosigkeit“ ausdrücke (Seite 8). Andererseits zeigen die empirischen Belege, daß (Langzeit-) Arbeitslosigkeit Diskriminierungsprozesse und Stigmatisierung bewirkt. Gibt es eine Synthese dieser beiden Aussagen?

Es ist zweifelsohne wichtig, daß Forscher, deren Vorliebe ökonometrischen Modellen und statistischen Schätzmethoden gilt, mit solchen ins Gespräch kommen, die wissen, wie Zahlen für die Modelle zustande kommen. Zilian spricht in seinem Beitrag „Von Menschen und Zahlen: Zur alltäglichen Organisation der Arbeitslosenstatistik“ den Sachverhalt an, daß z. B. die Etikettierung „schwervermittelbarer“ Arbeitsloser weniger eine Sache von persönlichen Merkmalen und Eigenschaften des Arbeitslosen als der subjektiven Überzeugung der jeweiligen Arbeitsvermittler ist.

Ein weiteres Element allgemeiner Überzeugungen stellt Prisching in „Bilder der Arbeitslosigkeit: Strategien zum Umgang mit einem sozialen Problem“ zur Diskussion. Die Bildungsexplosion habe zwar eine starke Vermehrung von Bildungszertifikaten gebracht, aber die damit verbundenen Karriereerwartungen nicht erfüllt. Er sieht Arbeitslosigkeit als ein de-facto

nicht beseitigbares Problem, dessen Verursachung wobei die Schuld anderen zugeschrieben und das verdrängt wird. In den achtziger Jahren entsteht eine neue Sprache der Politiker, die Fortschritt durch Privatisierung, Deregulierung, Staatsentlastung und Zentralisierung verspricht, wobei unklar bleibt, wie das funktionieren soll (Seite 63).

Blattner referiert über Arbeitsmarktforschung in der Schweiz. Hier ist besonders der Hinweis interessant, daß mehr und mehr das Beschäftigungsverhalten der Unternehmer in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückt (Seite 92).

Empirisch werden folgende Zusammenhänge untersucht:

- Der Übergang von Jugendlichen vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem (Zweimüller)
- Qualifikation und Arbeitslosigkeit (Moser)
- Individuelle Arbeitslosigkeit und zukünftige Arbeitsmarktbiographie (Steiner)
- Abgangsprozesse aus der Dauerarbeitslosigkeit (Ebmer)
- Regionale Arbeitslosigkeit und Regionstypen (Kubin)
- Direkte Beschäftigungseffekte des Handels zwischen Österreich und den Entwicklungsländern (Wölfingseder).

Die Zusammenfassung von G. Tichy beschränkt sich nicht auf die am Symposium präsentierten Studien, auch nicht auf den Forschungsschwerpunkt insgesamt. Durch eine differenzierte Darstellung der Entwicklungstendenzen am österreichischen Arbeitsmarkt werden Ansatzpunkte einer künftigen

Arbeitsmarktpolitik erkennbar. Es soll hier lediglich dem Vorschlag entschieden widersprochen werden, den Mikrozensus in seiner gegenwärtigen Form stärker zur Ergänzung der Arbeitsamtstatistik heranzuziehen.

Tichy sieht als Haupterklärung der ungünstigen Arbeitsmarktlage in den achtziger Jahren einen Nachfragemangel. Dazu kommt ein Einstellungsverhalten der Unternehmer, das Arbeitslose und vor allem Langzeitarbeitslose gegenüber noch Beschäftigten diskriminiert. Auch nimmt das Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften bloß auf Kurzeitarbeitslose Rücksicht, nicht jedoch auf Langzeitarbeitslose. Hier kann Tichy allerdings keinen Vorschlag machen, wie eine solche Rücksichtnahme konkret beschaffen sein sollte. Tichy kommt zum Schluß: „Parallel zur Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften müssen daher Maßnahmen zur Reintegration der Arbeitslosen, zur Förderung ihrer Akzeptanz durch die Stellenanbieter geplant werden. Nachfragepolitik ist zwar so wichtig wie eh und je, als isolierte Maßnahme kann sie jedoch nicht mehr genügen; sie muß die neuen mikrotheoretischen Erkenntnisse über die Dynamik des Arbeitsmarkts berücksichtigen.“ (Seite 273)

Was allerdings die Frage aufwirft, wie die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöht werden soll. Klassisch, über die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen? Oder direkt in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Beschäftigungsinitiativen. Immer neue Fragen, die sich nach Abschluß der Diskussion stellen.

Irene Geldner

DIE „RENT-SEEKING-INDUSTRIE“

Rezension von:

Gordon Tullock, *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Kluwer Academic Publishers (Studies in Public Choice), Boston/Dordrecht/London 1989, 104 Seiten.

I. In diesem Buch versucht Gordon Tullock, neben seinem häufigen Ko-Autor und Nobelpreisträger Buchanan bekannt als einer der Mitbegründer und Haupttheoretiker der sogenannten „Neuen Politischen Ökonomie“, die Gründe für ein seiner Ansicht nach merkwürdiges Phänomen in der amerikanischen Politik offenzulegen. Dafür nämlich, daß in der Lobby-Tätigkeit, also der professionellen Interessenvertretung beim amerikanischen Kongreß, vergleichsweise bescheidene Summen bewegt werden. Gemäß Tullocks Beobachtungen können sich Interessengruppen durch Aufwendung wenig spektakulärer Lobby-Kosten gewichtige Vorteile mit in der Regel noch gewichtigeren Kostenfolgen für Budget und Gesamtwirtschaft sichern. Wenn aber eine Industrie – wie in diesem Fall die von Tullock und anderen so bezeichnete „Rent-seeking“-Industrie hohe Erträge bei relativ geringen Aufwendungen verspricht, dann müßte sie nach den Schlußfolgerungen konventioneller ökonomischer Weisheit gewaltig expandieren.

Von dieser Überlegung ausgehend, werden nun die bewährten Argumentationsmuster der „Neuen Politischen Ökonomie“ ins Feld geführt. Das heißt, es wird untersucht, was herauskommt, wenn den im politischen Bereich tätigen Individuen nutzenmaximierendes Verhalten unterstellt wird.

Und zwar unterstellt in Entscheidungssituationen und Lebenszusammenhängen, welche sonst eher nicht unter einem ökonomischen Kalkül gesehen werden. Daran kann man nun jede Menge „außerparadigmatische“ Kritik üben, indem man die Sinnhaftigkeit der Anwendung eines individuellen Nutzenkalküls generell bezweifelt. Wir wollen uns hier vielmehr auf „innerparadigmatische“ Kritik beschränken. Denn in der Tat ist eine zentrale Schwäche seiner Argumentation „innerparadigmatisch“ festzumachen: Es wird zuwenig exakt herausgearbeitet, auf welche Weise die Beteiligten maximieren.

Wenn man schon annimmt, daß – nur ein Beispiel zu nennen – Abgeordnete in Parlamenten individuelle Nutzenmaximierer sind, dann sollte man eine Vorstellung von der Struktur ihrer Maximierungsaufgabe haben. (Welches sind ihre Nebenbedingungen? Welches sind „Zwischen-Zielvariable“?, etc.) Denn offensichtlich sind Parlamentarier keine direkten „monetären“ Maximierer. Weder verkaufen sie normalerweise bei Abstimmungen im Parlament ihre Stimme an den Meistbietenden, noch sind ihre Einkünfte als Politiker direkt aus einem direkten monetären Maximierungsverhalten herzuleiten. In der an Anthony Downs und seinem Medianwählermodell orientierten Literatur etwa werden Politiker oder Parteien als Stimmenmaximierer abgebildet. Eine polit-ökonomische Betrachtung von Rent-Seeking und Korruption muß selbstverständlich über diese Fiktion hinausgehen. Daß Politiker Wahlen bestehen müssen, setzt aber ihrer Beeinflussbarkeit durch Sonderinteressen oder gar direktem Stimmenkauf klare Grenzen. Ein entscheidungstheoretisches Modell des Politiker-Verhaltens müßte somit Wiederwahl-Zwänge, längerfristige Aufstiegsinteressen und Reputation und ähnliches als Randbedingung der Maximierung von Größen wie dem Einkommen der laufenden Periode berücksichtigen.

Tullock entwickelt also keine überzeugende Vorstellung des Maximierungsverhaltens der Beteiligten des „Rent-Seeking“. Dennoch ist es lohnend, sich von Tullocks Überlegungen anregen zu lassen – denn anregend und voll von Ideen sind Tullocks Schriften allemal. Allerdings bleiben seine Ausführungen in diesem Buch weitgehend das, was die Überschrift zum zweiten Teil verheißt, nämlich „Zufällige Gedanken“. Meist wird nicht allzuviel Mühe darauf verwendet, Argumente stringent zu Ende zu denken oder die einzelnen Einsichten in Beziehung zu einer kohärenten Theorie des politischen Prozesses zu setzen. Auch stellt die hemdsärmelig-selbstverständliche Art, wie auf die „ökonomische Theorie der Politik“ als Referenz-Paradigma zurückgegriffen wird, sicher den Blick auf manches Interessante. Dennoch bleibt Tullock das Verdienst, eine Tür aufgestoßen zu haben.

II. Zentrale Bedeutung für seine Argumentation in bezug auf das Ausmaß von „Rent-seeking“ ist die „rationale Uninformiertheit“ der Wähler. Diese Überlegung gehört bekanntlich zum Standardrepertoire der sogenannten „Ökonomischen Theorie der Politik“. Da die Wahrscheinlichkeit, für den Ausgang einer Wahl entscheidend zu sein, verschwindend gering ist, lohnt es sich für den einzelnen nicht, erheblichen Aufwand für eine „richtige“ Wahlentscheidung zu treiben. Der durchschnittliche „rationale“ Wähler wird daher, wenn er überhaupt zur Wahl geht, schlecht informiert sein – sofern Politik nicht sein „Hobby“ ist. Schlecht informiert sein heißt in erster Linie, daß man vor allem jenen Aspekten der Politik Aufmerksamkeit schenkt, die einen gewissen Unterhaltungswert besitzen, nämlich Skandalen und Personen. Diese Art der Uninformiertheit ist es letztlich, welche den Spielraum für die Politik der Interessengruppen schafft, aber auch begrenzt. Sie schafft diesen Spielraum, weil die ökonomischen Zusammen-

hänge schwer durchschaubar sind, auf denen die Renten vieler Gruppen beruhen. Sie begrenzt ihn aber, weil sie direkte Renten-Zahlungen an bestimmte Gruppen nahezu unmöglich machen. Denn diese sind leicht nachvollziehbar und eignen sich dazu, von unterhaltungsorientierten Medien als neiderweckendes Skandalon dargeboten zu werden.

Interessant und zu weiterführenden Gedanken anregend ist in diesem Zusammenhang die Begründung, weshalb Interessengruppen sich typischerweise nicht um direkte Transfers bemühen, sondern um die Subvention von Produktionsaktivitäten. Tullock weist hier auf die Aversion der amerikanischen Landwirtschaft gegen solche Direktzahlungen hin, die sich in diesem Punkt genauso wie die europäischen und österreichischen Landesvertretungen verhalten.

Noch schwieriger als in der Subvention von Produktionsaktivitäten ist freilich, vom Wähler Rent-seeking zu orten, welches über gesetzliche Regulierung des Wirtschaftsablaufes organisiert ist.

Ein hervorragendes (von Tullock nicht genanntes) Beispiel für die Auffälligkeit direkter monetärer Transfers ist die Arbeitslosenversicherung. Gewiß bietet diese Institution die Möglichkeit zu „Rent-seeking“ von Personen, die in Wirklichkeit „freiwillig arbeitslos“ sind. Dessen Ausmaß dürfte aber verschwindend gering sein, und zwar nicht nur wegen der großen Zahl unfreiwillig Arbeitsloser, sondern auch gemessen am Umfang anderer Rent-seeking-Aktivitäten. Trotzdem scheint sich die Arbeitslosenversicherung sehr gut als Objekt der politischen Polemik zu eignen, denn den dauerurlaubenden Tachinierer kann man sich eben plastisch vorstellen (und wenn nicht, dann gibt es Mittel und Wege, diese Vorstellungskraft zu mobilisieren). Weit weniger publikumswirksam sind Renten, die eventuell im Reinheitsgebot für die Bierbrauer oder in der Regulierung

des Zugangs zu gewissen freien Berufen stecken.

III. An anderen Stellen wird Tullocks Argumentation indessen recht konfus. Im dritten Kapitel etwa stellt er die Frage nach den Wohlfahrtskosten ineffizienter Politikmaßnahmen, welche aufgrund von Wählerpräferenzen zustande gekommen sind. Gewiß ist der Umstand, daß wenig reflektierte und uninformierte Wähler relativ weittragende Entwicklungen hervorrufen können, ein inhärentes Problem der Demokratie. Die Konsequenz daraus muß aber sein, Information in ihrer Eigenschaft als öffentliches Gut zu erkennen. Aus dieser Eigenschaft folgt, daß das Gleichgewicht in einem Konkurrenzmarkt durch zu wenig „gute“ Information gekennzeichnet ist – und eine geeignete Subvention von Information daher Pareto-Effizienzverbesserungen erlaubt. Statt solchen Überlegungen, welche die „Theorie“ der rationalen Uninformiertheit der Wähler ja im Grunde impliziert, spekuliert Tullock darüber, ob man aus der Zustimmung der Wähler zu einer bestimmten Politik nicht per se – qua Konsumentensouveränität – schon ableiten könne, daß diese Politik trotz ihrer Ineffizienz eben wünschenswert sei. Freilich beantwortet er diese Frage weder positiv noch negativ. Es soll nicht bestritten werden, daß hinter den auf diese Weise aufgeworfenen Fragen wichtige Probleme stecken. Zu diesen dringt er allerdings kaum vor, weil er positive und normative Aspekte in einer Weise vermischt, welche auch seine (im einzelnen vielleicht immerhin nicht ganz witzlosen) impressionistischen Argumentationsfragmente entwertet. Denn betrachten wir die Situation, in welche Tullock uns führt: Es gibt eine Politik A, von der wir wissen, daß sie der Gesellschaft höhere Wohlfahrt beschert als die alternative Politik B. A würde, wie wir überdies wissen, von den Wählern gewählt, wenn sie wohlinformiert wären, was sie aber nicht sind. Deshalb wird B gewählt. Es ist

ganz klar, daß unter diesen Prämissen nicht ernsthaft argumentiert werden kann, daß der Umstand, daß B von den Wählern gewählt wird, in irgendeiner Weise die Wohlfahrtswirkungen von B relativ zu A steigert. Es mag Situationen geben, wo man keine andere Wahl hat, als Nutzen aus „revealed preferences“ abzuleiten. Im vorliegenden Fall ist dies aber blanker Unfug, weil ja angenommen wird, daß wir die „wahren Präferenzen“ kennen. Auf der normativen Ebene gibt es also nichts zu spekulieren, so wie die Dinge liegen. Auf der positiven Ebene freilich kann man nach Ursachen suchen, weshalb in der Gesellschaft keine ausreichenden Kräfte wirken, welche zur Wahl der besseren Politik A durch verbesserte Information führen würden (denn die Existenz von Möglichkeiten, sich zu verbessern, ruft nach einer verbreiteten sozialwissenschaftlichen Vorstellung im Prinzip solche Kräfte auf den Plan). Und als positive Erklärung bieten Tullocks Überlegungen hier nicht viel.

VI. Sehr interessant sind dagegen die im Schlußkapitel versammelten Bemerkungen. Sie sind der Frage gewidmet, wovon es abhängt, ob und in welchem Ausmaß Rent-seeking seine verderblichen Wirkungen in einer Gesellschaft entfalten kann. Diese Frage ist insbesondere im Zusammenhang der Reformbewegung im Sowjetsozialismus sowie der Unterentwicklung in der Dritten Welt von Bedeutung. In den letztgenannten Ländern hat ja nach verbreiteter Ansicht der überbordende Einfluß mächtiger Interessengruppen einen lähmenden Einfluß auf die soziale und wirtschaftliche Dynamik. Für die ersteren ist eine solche Entwicklung als latente Gefahr präsent, welche die Herausbildung einer funktionstüchtigen Ordnung bedroht. Tullock liefert auch dazu weniger ausformulierte Modelle als interessante Einzelbeobachtungen und Gedanken. Auch sie vermögen allerdings den etwas hochtrabenden Titel des Buches nicht zu rechtfertigen, welcher auf ei-

ne umfassende und integrierte Darstellung oder Einführung hinweist.

Und eine solche zu sein, kann dieses Buch wirklich nicht beanspruchen.

Richard Sturn

WIE REICH SIND WIR WIRKLICH?

Rezension von: Hans Diefenbacher, Susanne Habicht-Erenler, Wachstum und Wohlstand, Neuere Konzepte zur Erfassung von Sozial- und Umweltverträglichkeit, Metropolis-Verlag, Marburg 1991, 144 Seiten, DM 22,-.

Die Kritik an den verschiedenen Größen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) als Wohlstandsmaß ist alles andere als neu. Nachdem zu diesem Thema zunächst die ersten Häretiker der ökonomischen Disziplin auf den Plan getreten waren, die nach einer längeren Phase der Auseinandersetzung und/oder Verdrängung als etablierte („alternative“) Klassiker in die ökonomische Disziplin integriert wurden, ereignet sich nun ähnliches mit den Theoretikern alternativer Wohlfahrtsmaße. Dabei stehen die Chancen dieser zweiten Gruppe der „alternativen VGR-Theoretiker“ wesentlich besser, da sie den Rahmen der VGR und damit des zentralen Rechengerüsts der Makroökonomie nicht verlassen.

Die enge Verknüpfung von VGR und Makroökonomie geht darauf zurück, daß die VGR eigentliche Folge des Entstehens einer neuen Theorie – des Keynesianismus bzw. der Makroökonomie – war. Einem Neoklassiker wäre es nicht in den Sinn gekommen, ein Bilanzsystem von Einkommen und Ausgaben zur empirischen Abbildung theoretischer Vorgänge zu konstruieren. Dieser Einkommenskreislauf der VGR ist eine genuin makroökonomische „Erfindung“¹. Beim Einbau der Umwelt in die VGR läuft die Entwicklung nicht nur auf der abstrakt theoretischen Ebene, um danach in der VGR ihren Niederschlag zu finden. Es geht vielmehr um den Einbau des „ökologi-

schen Paradigmas“ in Theorie und VGR. Auf ein Schlagwort zusammengefaßt, läßt sich dieser mit „Sustainability“ beschreiben, am besten zu übersetzen mit „Tragfähigkeit“. Aus ökologischer Sicht gibt es Grenzen für die Belastungsfähigkeit von Ökosystemen, deren Überschreiten mehr oder minder massive negative Folgen für den Menschen hat und somit wieder wohlstandswirksam wird.

Die beiden großen Problembereiche der „Ökologischen VGR“ werden bei dieser sehr einfachen Skizzierung sofort sichtbar, nämlich die fundamentalen Fragen:

- Wo liegen die Belastungsgrenzen?
- Wie „teuer“ ist das Überschreiten der Grenzen?

Im ersten Punkt geht es um eine vom Ökonomen offensichtlich nicht zu beantwortende Frage, im zweiten Punkt geht es um das eigentliche Thema, nämlich die Harmonisierung von Ökologie (Umweltschäden) und Ökonomie (Kosten in Geldeinheiten).

Der vorliegende Sammelband wird von zwei Klassikern der Ökologischen VGR eingeleitet, nämlich einem Beitrag zum Defensivkosten-Ansatz von seinem Erfinder Christian Leipert und einem Beitrag von Carsten Stahmer, der im Auftrag der UNO an einer Neukonzeption des Systems of National Accounts (SNA) unter Einbeziehung ökologischer Aspekte arbeitet.

Beide Ansätze haben als explizites Ziel eine Bereinigung des BIP, im ersten Fall um die defensiven Kosten und somit zur Berechnung eines echten Wohlstandsmaßes, im zweiten Fall um die „Wertminderung des natürlichen Kapitals“ (Seite 48) und somit zur Berechnung des Ökosozialproduktes (= „sustainable income“).

Der Defensivkosten-Ansatz ist unweigerlich mit einem gewissen Maß an Willkürlichkeit verbunden, welche Ausgaben (noch) in diese Kategorie hineinzurechnen sind und somit lediglich Schäden verhindern oder nachträglich reparieren und nicht die Wohlfahrt erhöhen. Leipert ist zuzu-

stimmen, daß seine Methode im Umweltbereich, in dem nur Folgekosten und Kosten zur Verminderung von Umweltbelastungen berücksichtigt werden, das tatsächliche Schadensausmaß eher unterschätzt.

Die unter diese Kategorie „umweltbezogene Kostenbelastung“ subsumierten Ausgaben erreichen daher auch für die BRD nach Leipert 1988 lediglich 57,7 Milliarden DM (zu konstanten Preisen, welchen Jahres ist allerdings nicht klar) und damit 3,4 Prozent des BSP.

Zu den insgesamt von Leipert als defensiv eingestuften Ausgaben von 196,3 Milliarden DM bzw. 11,6 Prozent ergibt sich daher noch eine große Spanne, die vor allem defensive Gesundheitsausgaben bzw. defensive Verkehrsausgaben beinhaltet.

Das zentrale Problem des Defensivkosten-Ansatzes liegt im völligen Fehlen eines Referenzsystems mit dem das aktuelle System verglichen werden soll, z. B. im Verkehrsbereich. Für die klare Erfassung von echten Defensivkosten wäre das aber unverzichtbar.

Der Beitrag des „Praktikers“ Stahmer stellte den zentralen Teil des vorliegenden Buches dar und zeigt klar, in welche Richtung ein Großteil der Forschung in der ökologischen VGR gehen wird.

Das Ziel ist – wie bereits erwähnt – die Ableitung eines Ökosozialproduktes. Dieses soll sich ergeben, wenn man vom Nettosozialprodukt (BSP minus Abschreibungen) folgende Umweltkosten abzieht (vgl. Seite 48):

- quantitative Verminderung des „Naturkapitals“
- qualitative Verschlechterung der Umweltmedien Boden, Luft und Wasser.

Um die Integration in die VGR zu leisten, muß alles in Geld bewertet werden.

Die beiden Wege zur empirischen Implementierung dieses Konzeptes liegen für Stahmer in einem Ausbau des von ihm mitentwickelten „Umwelt-Satellitensystems“ zur VGR und der

Erfassung der Umweltbelastung der einzelnen Produktionsaktivitäten, geknüpft an die Input-Output-Tabelle.

Die restlichen Beiträge des Buches zeichnen sich dadurch aus, daß sie in eine der beiden Kategorien „Berechnung der Nettowohlfahrt“ oder „Umweltwirkung der wirtschaftlichen Aktivität“ einordenbar sind.

Die Ansätze von Umweltindikatoren – die Beiträge von Cobb, Diefenbacher und Verbruggen/Opschoor, die von der Methode der Sozialindikatoren inspiriert sind, wären der ersten Kategorie zuzurechnen. Das bedeutet z. B. für den Umweltbereich, daß nicht so sehr eine genaue Schätzung der ökologischen Effekte der Produktion, sondern die *Kostenschätzung* im Vordergrund steht. Das Hauptgewicht beim „Index of Sustainable Economic Welfare“ (ISEW) liegt außerdem eher in anderen Indikatoren der Sozialverträglichkeit, z. B. der Einkommensverteilung.

Die beiden letzten Beiträge von Rubik und Braunschweig versuchen demgegenüber eher die Umweltwirkung von Produktionsaktivitäten zu erfassen. Dabei erscheint vor allem das Konzept der Produktlinienanalyse von Rubik – dessen Methodik sich an die Ökobilanzen anlehnt – als ein vielversprechender Ansatz für die künftige Forschung.

Der Leser wird bemerkt haben, daß die Beantwortung der eingangs – als Verlockung – gestellten Frage „Wie reich sind wir wirklich?“ bis jetzt nicht eingelöst wurde.

Das vorliegende Buch zeigt auch viel eher, was man tun könnte, um im Rahmen der ökonomischen Disziplin und innerhalb der VGR an diese Frage herangehen zu können.

Kurt Kratena

Anmerkung

- 1 Vgl. dazu: Bhaduri, A., *Microfoundations of Macroeconomic Theory*, in: *Ökonomie und Gesellschaft*, Jahrbuch 6: Die Aktualität Keynesianischer Analysen, Campus-Verlag, Frankfurt/N. Y., 1988

WIDER DIE EINDIMENSIONALE BEGRÜNDUNG VON WETTBEWERBSVORTEILEN

Rezension von: Michael E. Porter,
Nationale Wettbewerbsvorteile, Droem-
ersche Verlagsanstalt Th. Knauer
Nachf., München 1991, 880 Seiten,
DM 98,-.

Porter und seine Mitarbeiter unter-
suchten mehr als hundert Branchen in
zehn Ländern (Dänemark, Deutsch-
land, Großbritannien, Italien, Japan,
Korea, Schweden, Schweiz, Singapur,
Vereinigte Staaten), um die folgenden
Fragen zu beantworten: Warum haben
Unternehmungen in bestimmten Län-
dern in bestimmten Branchen interna-
tional Erfolg und andere nicht? Wieso
sind die wichtigsten Wettbewerber in
vielen Branchen auf nur wenige Län-
der und dort sogar oft noch auf be-
stimmte Regionen konzentriert?

Gemäß Porter bestimmen vier Grün-
de die nationalen Wettbewerbsvorteile:
Faktorbedingungen; Nachfragebedin-
gungen; Industriekomplexe aus
verwandten Branchen, Zulieferern
und nachgelagerten Branchen; Strate-
gien, Organisationsstrukturen und
Ziele der Unternehmungen sowie die
Wettbewerbsbedingungen.

Die Faktorausstattung eines Landes
besteht aus seinen Arbeitskräften, den
natürlichen Ressourcen, den Wissens-
ressourcen, dem verfügbaren Finanz-
kapital und der Infrastruktur. Porter
unterscheidet zwischen „Basisfaktoren“
(u. a. natürliche Ressourcen, un-
gelernte und angelernte Arbeitskräfte)
und „fortgeschrittenen Faktoren“ (u.
a. informations- und kommunikati-
onstechnische Infrastruktur, hochqua-
lifizierte Arbeitskräfte, Forschungs-
einrichtungen). Ein weiteres Klassifi-
kationsmerkmal von Produktionsfak-
toren ist ihre Besonderheit: „allgemei-

ne Faktoren“ können in sehr vielen
Branchen eingesetzt werden, während
„spezielle Faktoren“ nur Bezug zu ei-
nem begrenzten Bereich haben. Der
auf Basis- und allgemeinen Faktoren
beruhende Wettbewerbsvorteil ist un-
differenziert und oft kurzlebig. Es fin-
det sich beispielsweise immer ein
Land mit geringeren Lohnkosten. Am
stärksten und dauerhaftesten ist ein
Wettbewerbsvorteil, der das Ergebnis
von speziellen und fortgeschrittenen
Faktoren ist. Verfügbarkeit und Qua-
lität der fortgeschrittenen und speziel-
len Faktoren bestimmen, wie differen-
ziert der Vorteil ist und wie weit er
aufgewertet werden kann. Porter be-
tont, daß ein Wettbewerbsvorteil auch
aus selektiven Faktornachteilen ent-
stehen kann. Beispielsweise erzeugen
Nachteile bei Basisfaktoren wie Män-
gel an unqualifizierten Arbeitskräften
Druck zu Innovationen. Was also bei
einem zu eng gefaßten Begriff der
Wettbewerbsfähigkeit ein Nachteil ist,
erweist sich bei einer dynamischen
Analyse als Vorteil.

Der zweite Bestimmungsfaktor der
nationalen Wettbewerbsvorteile in ei-
ner Branche sind die Bedingungen der
Inlandsnachfrage, wobei folgende
Aspekte von Bedeutung sind: erstens
die quantitative und insbesondere die
qualitative Zusammensetzung der In-
landsnachfrage, also die Ansprüche
und das Qualitätsbewußtsein der in-
ländischen Verbraucher, zweitens ihr
Umfang und Wachstum. Eine hohe In-
landsnachfrage ermöglicht die Nut-
zung von Skalenerträgen, Lerneffek-
ten etc., ihr wichtigster Einfluß ist je-
doch dynamisch, denn er prägt Tempo
und Art der Innovationen sowie den
Übergang in höherwertige Industrie-
segmente.

Länder haben nicht mit einer einzel-
nen Unternehmung oder einer einzel-
nen Branche internationalen Erfolg,
sondern mit Industriekomplexen, de-
ren Bestandteile durch vertikale und
horizontale Beziehungen miteinander
verbunden sind. Der Gesamteffekt auf
die Wettbewerbsfähigkeit eines Lan-

des ist am größten, wenn Wettbewerbsvorteile in vielen verwandten und durch Lieferverbindungen verknüpften Branchen bestehen.

Nationen sind in jenen Branchen erfolgreich, wo Managementpraktiken und Organisationsformen, welche von der nationalen Umgebung begünstigt werden, die internationalen Wettbewerbsvorteile verstärken. Auch in bezug auf die Eigentumsstrukturen, Kapitalmarktcharakteristiken und Unternehmensziele bestehen signifikante internationale Unterschiede, die auf die Wettbewerbsvorteile wesentliche Auswirkungen haben. In Deutschland und der Schweiz etwa werden Aktien von Banken und anderen institutionellen Anlegern langfristig gehalten. Daher existieren dort günstige Bedingungen für langfristig wirkende Investitionen in Anlagen und Forschung. In den USA hingegen stehen Manager unter kurzfristigem Maximierungszwang, und der Kapitalmarkt ist am höchsten entwickelt. Beide Umstände begünstigen Risikoinvestitionen in neuen Branchen (z. B. Biotechnik).

Zwischen der Intensität des inländischen Wettbewerbs in einem bestimmten Marktsegment und den internationalen Wettbewerbsvorteilen der betreffenden Branchen besteht ein starker, empirisch erhärteter Zusammenhang, selbst im Falle von Branchen mit bedeutenden Skalenerträgen. Nationale Monopolisten dagegen weisen selten Wettbewerbsvorteile auf, sie müssen häufig geschützt und subventioniert werden.

Außer durch die vier ausgeführten Gründe und Zufallselemente (Erfindungen, politische Ereignisse, größere Verschiebungen der Auslandsnachfrage usw.) wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes durch die staatliche Politik beeinflusst, und zwar indirekt über ihre Auswirkungen auf die vier Determinanten der Wettbewerbsvorteile: Investitionen in die Ausbildung verbessern die Faktorbedingungen. Die staatliche Beschaffungspolitik kann verwandte und zu-

liefernde Industrien anregen. Kartellgesetze und andere konkurrenzfördernde Maßnahmen wirken sich auf die Intensität des inländischen Wettbewerbs aus. Die Gestaltung der Kapitalmarktbedingungen und die Steuerpolitik beeinflussen das Investitionsverhalten der Unternehmungen. Die Setzung von Produktstandards und der Konsumentenschutz können die Nachfragebedingungen verbessern: Rigide Umweltnormen zwingen die Unternehmungen frühzeitig im Vergleich zu anderen Ländern zu Innovationen, die einen Wettbewerbsvorteil begründen, sobald die ausländische Konkurrenz nachziehen muß.

Die vier Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander, bilden also ein dynamisches System. In hochrangigen Industrien resultieren nachhaltige internationale Wettbewerbsvorteile selten aus nur einer Determinante, sondern mehrere Bestimmungsfaktoren verstärken einander. Porter gelangt zu dem Schluß, daß der inländische Wettbewerb eine wichtige Voraussetzung dafür ist, daß die Vorteile aus anderen Determinanten genutzt werden können. Intensive inländische Konkurrenz in den Branchen eines Industriekomplexes zieht eine Vielzahl von positiven externen Effekten (Innovationen, Spezialisierungsvorteile, Attraktion von Investitionen usw.) für den gesamten Komplex nach sich, insbesondere dann, wenn die betreffenden Unternehmungen regional konzentriert sind.

Als besonders nachhaltig erweisen sich jene internationalen Wettbewerbsvorteile, welche auf mehreren, sich gegenseitig verstärkenden Faktoren beruhen und ein einzigartiges nationales System bilden, das nicht imitiert werden kann.

Umstände, die häufig zur Entstehung einer Industrie führen, sind die lokale Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren, günstige Bedingungen für die Schaffung von fortgeschrittenen Produktionsfaktoren, die Existenz

von verwandten und Zulieferindustrien sowie starke lokale Nachfrage. Zunächst bestehen internationale Wettbewerbsvorsprünge oft aufgrund von Preisvorteilen. Für nachhaltige Wettbewerbsvorteile höherer Ordnung ist allerdings das Eindringen in höherwertige Industriesegmente notwendig. Dieses setzt die Verfügbarkeit von fortgeschrittenen und spezialisierten Faktoren, inländische Konkurrenz sowie andere Determinanten voraus, die sich wechselseitig verstärken. Nicht selten müssen selektive Faktornachteile überwunden werden.

Diskretionäre und kurzfristig wirkende industriepolitische Eingriffe lehnt Porter ab. Jene Instrumente, die dem Staat zur Beeinflussung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit zur Verfügung stehen, wirken eher langsam, wie der Aufbau und die Gestaltung des Bildungssystems und von Forschungseinrichtungen, Infrastrukturverbesserungen und die Belebung des Wettbewerbs auf den Inlandsmärkten. Für Politiker, die sich an Wahlen im Abstand von drei bis fünf Jahren orientieren, bleiben somit kurzfristig wirksame Interventionen zugunsten des einen oder anderen In-

dustriezweigs, der von mächtigen Lobbies unterstützt wird, eine heftige Versuchung.

Worin liegt nun der wesentliche Fortschritt des Porterschen Ansatzes? Er bietet einen Analyserahmen, welcher es gestattet, alle Bestimmungsgründe der internationalen Wettbewerbsfähigkeit systematisch darzustellen, miteinander zu verknüpfen und in ihrer Bedeutung zu ordnen. Den in vielen Fachdiskussionen und besonders in politischen Auseinandersetzungen – man lese die rituellen Kasandrarufer der deutschen Arbeitgeber vor Beginn der Tarifrunde 1992 nach – dominanten Ansätzen, die lediglich mit einem einzigen Bestimmungsgrund der Wettbewerbsfähigkeit argumentieren (in der Regel mit den Lohn- und Lohnnebenkosten), wird hier erneut und hoffentlich endgültig ihre Unzulänglichkeit nachgewiesen.

Zumindest die wichtigsten Teile von Porters umfangreichem Werk zu lesen, kann jedem wirtschaftspolitisch Interessierten nur empfohlen werden. Das einzige, was das Lesevergnügen etwas trübt, ist die überaus mangelhafte Übersetzung.

Michael Mesch

RÜSTUNG UND ABRÜSTUNG

Rezension von:

Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy*, Brassey's (Maxwell Macmillan): London etc. 1991, 190 Seiten, £ 25,-

Stephen Kirby, Nick Hooper (editors), *The Cost of Peace: Assessing Europe's Security Options*, Harwood Academic Publishers: Chur, Reading etc. 1991, 255 Seiten, ca. öS 300,-

Zwar ist der NATO der alte Feind abhanden gekommen; der Warschauer Pakt und die UdSSR haben sich aufgelöst. Mag auch sein, daß es zu einem gewissen Truppenabbau und damit zu einer Reduzierung der Rüstungsausgaben in Europa kommen wird. Aber spätestens seit dem Krieg in Jugoslawien hat sich die durch die Gorbatschowsche Politik ausgelöste Friedenseuphorie verflüchtigt. Die militärischen Streitkräfte bleiben bestehen, die Verteidigungsbudgets auch, und damit auch die wirtschaftlichen Fragen, mit denen sich die „defence decision makers“ seit jeher befaßt haben (oder hätten befassen sollen).

Das ist nüchterne Ausgangslage des Lehrbuches von Keith Hartley, Direktor des Centre for Defence Economics an der Universität York und ein bekannter Rüstungs- oder, wenn man will, Verteidigungsökonom. Sein Buch ist anwendungs- bzw. empirisch orientiert und versucht mit einem Minimum an (Wirtschafts-)Theorie auszukommen.

Die illustrativen Beispiele, etwa zu den Problemen militärischer Beschaffungspolitik, oder zur merkwürdig schleppenden Waffenstandardisierung innerhalb der NATO, oder zu den Eigenheiten der Waffenmärkte, belegen die Kenntnisse eines Autors, der sich

schon jahrelang namentlich mit Fragen der britischen Verteidigungsökonomie befaßt; und zwar weder als Friedenstaube noch als Rüstungshabicht, sondern als Ökonom, der glaubt, daß mit etwas mehr Einsatz wirtschaftlicher Instrumente auch in diesem Sektor mehr Effizienz erreicht werden kann. Die Kapitel „How Do Economists Analyse Defence?“, oder „Equipment Procurement Policy“, oder „Evaluating International Projects“ (nämlich Projekte der Waffenentwicklung und -beschaffung) würden nicht nur von interessierten Wirtschafts- oder Politologie- oder Technik-Studenten, sondern auch von Beamten der Verteidigungsministerien aller Länder mit Gewinn gelesen werden.

Die empirischen Beispiele kommen praktisch ausschließlich aus dem britischen Bereich. Darin liegt meines Erachtens keine wirkliche Schwäche des Buches. Vom Leser kann wohl erwartet werden, daß er zum Beispiel die kostspielige Fehlplanung des Nimrod AEW (Vervielfachung der ursprünglichen Kostenschätzung und schließlich Einstellung des Projekts) angemessen generalisieren bzw. auf seinen eigenen Erfahrungsbereich übertragen kann. (Die Leidenschaft der Engländer für militärische Abkürzungen hätte aber ein Glossar erfordert. Oder weiß wirklich jeder, daß AEW ein Airborne Early Warning System ähnlich dem US-AWACS ist? Daß RAF hier nicht die Rote Armee Fraktion meint, sondern Royal Air Force, kann man sich denken; aber daß die BAOR die British Army of the Rhine ist, also die in Deutschland stationierte Armee, oder ein „TA soldier“ ein freiwilliger Reservist der Territorial Army, einer Art Miliz, habe ich mir von einem englischen Offizier erklären lassen.)

Der Schwerpunkt des Buches liegt gewissermaßen auf der „Angebotsseite des Verteidigungsmarktes“: der Produktion von „Sicherheit“ zu geringstmöglichen Kosten. Typische Fragestellungen sind: Wie sollten Ent-

wicklungs- und Beschaffungskontrakte – unter Berücksichtigung der Unsicherheit über die Qualität des Endproduktes – zwischen Ministerium und Rüstungsfirmen gestaltet sein? oder: Können Wettbewerbsprinzipien in der Rüstungsindustrie durchgesetzt werden? oder: Was sind angemessene Performance Indicators bei internationalen Kooperationsprojekten? Ohne alle solche Fragen sozusagen *ex cathedra* beantworten zu können oder zu wollen, zeigt Hartley jedenfalls, wie die ökonomische Sichtweise (optimale Verteilung knapper Mittel, rationale Auswahl unter Alternativen, Output statt Inputorientierung, Ausgleich marginaler Kosten & Nutzen, usw.) zur Effizienzsteigerung des Militärs sektors beitragen kann.

Demgegenüber unterbelichtet erscheint die „Nachfrageseite“. Ein Kapitel befaßt sich zwar mit den Determinanten der Verteidigungsausgaben, darunter einige knappe Seiten über Wetrüstungsmodelle. Auch schließt das Buch mit einem Kapitel über „The Political Economy of Arms Control“ (mit einigen Hinweisen, daß Abrüstungsinitiativen die Kriegsgefahr unter bestimmten Bedingungen erhöhen statt senken können). Aber spieltheoretische Erklärungsmodelle für das Rüstungsverhalten sind praktisch absent; das Prisoners' Dilemma wird nicht erwähnt. Immerhin befaßt sich aber ein Kapitel („Economics, Politics and Public Choice“) mit jenen innenpolitischen organisierten Interessen, die Rüstung – oder die Information über deren Kosten – fördern oder behindern.

Insgesamt: trotz der nahezu ausschließlichen Bezüge zur britischen Verteidigungsökonomie ein sehr anregendes Buch, das gerade wegen seiner starken „Angebots-“ bzw. „Produktionsorientierung“ nicht schnell veralten wird. Das Wort „Policy“ im Titel bleibt wohl ein wenig irreführend: Die Ökonomik der Verteidigungs-Politik moderner westlicher Industriestaaten bleibt noch zu schreiben.

Für den, der sich weniger in wirtschaftliche Grundfragen von Rüstungshaushalten einarbeiten möchte, sondern ein hochaktuelles, sowohl außenpolitisch wie wirtschaftspolitisch orientiertes Buch über die sich ändernden Bedingungen militärischer Sicherheit in Westeuropa und deren Folgen sucht, ist der von Kirby & Hooper herausgegebene Band „The Cost of Peace: Assessing Europe's Security Options“ empfehlenswert. Je vier Mitarbeiter des Centre for Defence Economics an der Universität York (darunter wieder Keith Hartley) bzw. des Centre for Defence and Disarmament Studies an der Universität Hull, Ökonomen sowie Politologen, haben sich zusammengetan, um die Folgen der Abrüstungsvereinbarungen – auch unter Berücksichtigung deren Glaubwürdigkeit – auf dem Hintergrund der Auflösung des sowjetischen Imperiums zu analysieren.

Redaktionsschluß war März 1991. Der politische Umsturz in den mittel- und osteuropäischen Vasallenstaaten der Sowjetunion und deren militärischer Rückzug waren damals schon Tatsachen, ebenso die Niederlage Saddams und damit das Versagen der sowjetischen Militärtechnik in der Luftraumverteidigung des Irak. Erst im Gären waren hingegen der Moskauer Putschversuch vom Sommer 1991 (vgl. den ausgezeichneten Einleitungssurvey „European Security“ von Terry Mc Neill) und der Zerfall der Sowjetunion im engeren Sinne seit dem Herbst 1991, der die militärische und politische Situation in Europa zusätzlich kompliziert.

Keith Hartley beschreibt die Militärbudgets der europäischen NATO-Staaten (Kapitel 3) und skizziert mögliche Ausprägungen einer „Friedensdividende“. Nick Hooper, David Buck und Stephen Martin analysieren den Trend zur multinationalen Kooperation von Rüstungsfirmen und jüngere Tendenzen der Waffenbeschaffungspolitik (equipment procurement options, Kap. 6 u. 7). Stephen Kirby,

Keith Hartley und Nick Hooper stellen die Möglichkeiten und Bedingungen von Rüstungs-Konversion dar, also der Umstellung auf zivile Produktionen (Kapitel 8 u. 9). Das Militärpersonal der NATO/Europa umfaßt gegenwärtig 3,6 Millionen Mann; die Verteidigungsbudgets der NATO-Länder machen rund 4,5 Prozent des BIP aus, bzw. in den NATO/Europa-Ländern (ohne Canada und USA) 3,1 Prozent des BIP; die amerikanischen Militärbasen in Europa beschäftigen rund 450.000 Personen. Eine Reduzierung der Militärbudgets in den NATO/Europa-Ländern um beispielsweise 50 Prozent im Verlauf von 10 Jahren würde somit rein quantitativ und im Aggregat keine überwältigenden makroökonomischen Probleme aufwerfen.

Aber die Endrechnung schreibt maßgeblich nicht der Volkswirt, sondern die Außen- und Sicherheitspolitik. Die Abschnitte „Alternative Security Architectures“ (Harris), „Europe's Future Security Commitments“ (Wheeler), und das Schlußkapitel „Peaceful Europe, Troubled World“ (Kirby & Hooper) befassen sich mit denkbaren Sicherheitsszenarios, vor allem der zukünftigen Rolle der NATO, unter dramatisch veränderten Bedingungen in Europa.

Nach meiner Meinung ist es nie zu früh, sich über Rüstungskonversion Gedanken zu machen, wenn darunter das Offenhalten wirtschaftspolitischer

Optionen und die beharrliche Aufklärungsarbeit gegen das Vorurteil, Rüstung sei wirtschaftlich nützlich und für die betroffenen Firmen sicher ein gutes Geschäft, verstanden wird. Der von Kirby und Hooper herausgegebene Band bestärkt mich aber in der Ansicht, daß der Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums kein hinreichender Grund ist, eine drastische und rasche Abrüstung auf allen Ebenen zu erwarten oder zu empfehlen; die aus dem Machtvakuum im Osten resultierenden Unsicherheiten sind dafür zu groß.

Beide Bände, „Economics of Defence“ von Hartley und „Cost of Peace“ von Kirby & Hooper, sind lesenswert und ergänzen sich gut. Zu warten bleibt auf einen Band, der die neue politische und militärische Situation in Europa in großen Zügen, für den militärischen Laien faßbar und auf souveräne Weise analysiert wie es seinerzeit Edward N. Luttwak mit „The Grand Strategy of the Soviet Union“ (St. Martin's Press, New York 1983) oder mit „The Pentagon and the Art of War“ (Simon and Schuster, New York 1985) getan hat. (Übrigens: Mit „Der Coup d'Etat“ – Rowohlt: Reinbek 1969 – hat Luttwak auch das meines Erachtens beste Handbuch über die richtige Inszenierung eines modernen Staatsstreichs geschrieben. Die Putschisten in Moskau hatten es offenbar nicht studiert.)

A. Van der Bellen

SUMMA SOCIOLOGIAE

Rezension von: Manfred Prisching,
Soziologie – Grundlagen des Studi-
ums Böhlau Verlag, Wien-Köln 1990,
Paperback, 440 Seiten.

Während andere einschlägige Fakultäten ins Ghetto der reinen Mathematik abgewandert sind und mit der Ausgrenzung historisch und institutionalistisch arbeitender Gelehrter eine Minimierung der eigenen Studen-
tenzahlen, aber auch des Dialogs mit
Wirtschaft und Politik betreiben,
scheint die Sozialwissenschaft an der
Universität Graz einen anderen Weg
zu gehen. Dort wird der Kontakt zwi-
schen Wissenschaft und Politik im „li-
beralkatholischen“ steirischen Klima
stärker gepflegt als sonst üblich, und
der in Graz vorherrschende Wissen-
schaftlertypus entspricht noch eher
dem sympathischen Modell des 19.
Jahrhunderts, wo enzyklopädisch ge-
bildete Gelehrte auch Berater von
Mächtigen waren oder selbst – wie et-
wa noch Schumpeter – Erfahrungen
als Politiker sammeln konnten.

Der Soziologe Manfred Prisching ist
einer jener grundvernünftigen, kennt-
nisreichen Enzyklopädiker, die sich
nicht in einen mehr oder weniger
selbstgewählten Elfenbeinturm ab-
schieben lassen wollen. Seine „Syn-
these der soziologischen Branchen“,
die er bei Böhlau vorstellt, ist eine
„Summa Sociologiae“ von staunens-
werter Dichte – ein Werk, das nicht
nur als Studienbehelf Anforderungen
stellt („Es ist kein Buch zum flüssigen
Durchlesen, eher zum Durcharbeiten“,
meint der Autor). Auch der Rezensent,
gewohnt, bei neuen Büchern das Ei-
gentümliche des Autors und seines
Werks herauszuarbeiten, steht vor ei-
nem Dilemma.

Denn Manfred Prisching nimmt sich
in diesem der Wissensvermittlung
dienenden Buch so sehr zurück, daß
hinter der perfekten Fassade eines
„vollkommenen Überblicks“ der ge-
wissenhafte Autor und seine eigene
Position fast nicht mehr spürbar wird.
Prischings Buch ist nach dem Vor-
schlag von Berger und Berger dem Le-
benslauf des Individuums folgend ge-
gliedert. Einer Einführung in das so-
ziologische Denken folgen Abschnitte
über Geburt und Erziehung. Individuum
und Gruppe, Institutionen und Or-
ganisationen, Erziehung und Bildung,
Abweichung und Kontrolle, Arbeit
und Freizeit, Wirtschaft und Entwick-
lung, Politik und Staat, Ungleichheit
und Klassenbildung, Kultur und Wert,
Religion und Symbol, Alter, Krankheit
und Tod sowie ein Abschlußkapitel
über soziologische Theorien. Aller-
dings ist auch innerhalb der einzelnen
Abschnitte bei kontroversen Themen
Meinung und Gegenmeinung so aus-
balancierend dargestellt, daß System-
theoretiker wie Marxisten, Evolutioni-
sten wie Soziobiologen auf ihre Rech-
nung kommen.

Gelegentlich hat man den Eindruck,
daß dieses gewissenhafte „Ausbalan-
cieren“ bis in die Abwägung kleinster
Wertkomponenten von Wortbedeu-
tungen geht. S 317 spricht etwa davon,
daß sich „das Ressentiment gegen die
moderne Naturwissenschaft und Indu-
strie“ unschwer mit „Stichworten aus
einem weltweit bekannten Katastro-
phenkatalog“ illustrieren lasse (ge-
nannt werden unter anderem Conter-
gan, Seveso, Tschernobyl, Ozonloch).
Das Wort „Ressentiment“ scheint hier
aus der Schublade der Industrieopti-
misten zu stammen. Das Wort Kata-
strophe (und die darauf folgende Auf-
zählung) stellen aber das „Gegenge-
wicht“ dar. Gleich darauf ist von einer
„apokalyptischen Landkarte“ vom
brasilianischen Dschungel bis zum
arktischen Eis die Rede, aber auch da-
von, daß sich eine „neue Technikfeind-
lichkeit breitmache“. Wer wider-
sprüchliche Jargons zitierend so per-

fekt zu amalgamieren versteht, bleibt als Autor für den Rezensenten fast unfaßbar. Gibt es doch eine Methode, hinter diese Bereitschaft zur Objektivierung und „Wertfreiheit“ zum Autor Prisching als Person vorzudringen? Ganz selten zeigt Prisching uns durch längere Originalzitate Autoren und Themen, die ihn besonders beeindruckt haben.

Das gilt etwa für Philippe Aries mit seiner – etwas überspitzten – These von der „Erfindung der Kindheit“ seit dem 18. Jahrhundert (S 50–51). Oder für Ralph Lintons Bemerkungen zu Rollenkonflikten, die den Charakter „großer Tragödien“ annehmen können (S 66–67) und Erving Goffmanns Ausbau der Theatermetapher – wobei Prisching nicht versäumt, auf die risikofreie zeitweilige Protestrolle des „kritischen Studenten“ zu verweisen, (die heutzutage allerdings etwas aus der Mode gekommen ist). Freuds Überlegungen aus 1921 zum „Führer der Massen“, der das Ichideal der kleinen Leute repräsentiere (S 85), zählen ebenso dazu wie Max Webers Überlegungen zur „sozialen Schließung“, als Ausschließung von Konkurrenten aus segmentierten Arbeitsmärkten. Habermas' Überlegungen zum Thema zunehmender Legitimationsdefizite in westlichen Demokratien werden ausführlich und zustimmend referiert. Der „Zerfall der Leistungsideologie“, die „Erosion des Besitzindividualismus“ und die „Brüchigkeit der Tauschwertorientierung“ nehmen allerdings noch nicht auf die Yuppie-Wende der achtziger Jahre Bezug – in diesem Sinn ist Prisching, ebenso wie in seinem sehr ernsthaften Dialog mit dem Marxismus noch stark ein „junger Mann der siebziger Jahre“. Am Heute fasziniert Prisching offenbar unter anderem die neue Gruppensymbolik bei Jugendbanden und Fußballrowdies, wie sie Christian Graf von Krockow beschrieben hat (S 318 f). Aber diese punktuellen Heraushebungen aus der enzyklopädischen Fülle entsprechen vielleicht eher dem verzweifelten Ver-

such des Rezensenten, an einem ganz „geglätteten“ Buch Angriffspunkte zu finden.

Zuletzt ein paar winzige kritische Bemerkungen. „Erfahrungsorientierte und nüchterne Einstellung“ erst an der Wende vom 15. zum 16. Jahrhundert zu orten, tut Aristoteles Unrecht, der wohl mehr mit Machiavelli gemein hat als Platon, Augustinus und Thomas von Aquin, mit denen er in den Vorsatz gerutscht ist (S 16). Daß in vielen Ländern der dritten Welt Unterschichten weibliche Kinder nach der Geburt „liquidieren“ (S 39), ist ausnahmsweise ein unangebrachter Griff ins Vokabular des Unmenschen. Daß das „unkonventionelle Protestrepertoire“ der Bürgerinitiativen eine „soziale Erfindung“ der letzten Jahrzehnte sei, ist in dieser Form wohl übertrieben (S 266). Sicher haben die Massenmedien der „direkten Aktion“ eine hervorragende Plattform gegeben – Unterschriftenaktionen (Petitionen), Leserbriefe, Volksaufläufe etc. haben aber eine längere Geschichte – namentlich im 19. Jahrhundert, vor der Ausbildung der „Massenparteien“ (und Gewerkschaften), die dann einige Jahrzehnte das Volk zusammenhielten und Spontanproteste reduzierten, kam es zum Teil zu ähnlichen Phänomenen wie heute, wo es ja zu einer Art Renaissance der Honoratioren-Aktivisten zu kommen scheint.

Manfred Prischings „Soziologie“ ist kein leichtverdauliches Lehrbuch nach amerikanischer Art mit Fragen und Diskussionsvorschlägen am Kapitelschluß. Sogar auf die Auflockerung von Graphiken und Statistiken hat Prisching verzichtet, da diese „rasch veralten“. Dies ist übrigens, ohne daß es Prisching aufzufallen scheint, ein Motiv von geradezu altväterlichen Edelmut, da ja gewiefte und gewinnorientierte Lehrbuchautoren gerne mit aktualisierten Neuauflagen die antiquarische Weitergabe an jüngere Studenten zu verhindern trachten . . .

Robert Schediwy

ÖSTERREICHS POLITISCHES SYSTEM

Besprechung von: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Handbuch des Politischen Systems Österreichs. Wien: Manz 1991, 870 Seiten; öS 760,-.

Siebzehn Jahre nach dem von Heinz Fischer herausgegebenen Buch „Das Politische System Österreichs“ wird wieder ein Überblick über die politischen Strukturen Österreichs der Öffentlichkeit präsentiert. Es sind aber nicht so sehr die Veränderungen in Österreich seit dem Jahr 1974, die die Mühen eines neuen Buches – sowohl es zu schreiben, als auch es zu lesen – rechtfertigen, sondern es sind die Veränderungen in der österreichischen Politikwissenschaft selbst.

Der Band aus dem Jahr '74 enthält auf 640 Seiten 21 Artikel von 24 Autoren, das neue Buch auf 870 größeren Seiten (mit kleinerem Druck) 55 Artikel von 53 Autoren. Nur 7 Autoren aus dem früheren Band scheinen auch im neuen Werk auf. Politikwissenschaft war 1974 eine erst seit kurzem in Österreich etablierte Wissenschaft. Im jetzigen Band gibt es einige Autoren, die bereits in Österreich Politikwissenschaft studiert hatten.

Das Buch hat acht Abschnitte, für die jeweils ein oder mehrere Herausgeber verantwortlich zeichnen. 1. Historische Entwicklung; 2. Verfassung und Staat; 3. Parteiensystem – Politische Bewegungen; 4. Sozialpartnerschaft, Verbände und Wirtschaftsmacht; 5. Politische Kultur – Politisches Verhalten; 6. Politikbereiche; 7. Außenpolitik; 8. Bundesländer und Gemeinden.

Will man dieses Handbuch besprechen und kritisieren, so muß man zwei Aspekte trennen. Erstens, das Buch

selbst, nämlich ob die Artikel gut gearbeitet sind, insbesondere ob es den Stand der Wissenschaft gut wiedergibt. Ich möchte aber für das folgende davon ausgehen, daß das Buch letzteres tut. Diese Annahme ist eine plausible Arbeitshypothese, da unter den Herausgebern mit einer Ausnahme alle prominenten Politikwissenschaftler Österreichs aufscheinen. Der zweite Gesichtspunkt der Besprechung ist, was hat die Politologie in Österreich geleistet?

Während die Ökonomen für ihre Arbeiten auf ein weltweit einheitliches theoretisches Konzept zurückgreifen können, jede Abweichung davon, das verdammende Urteil der Unwissenschaftlichkeit nach sich zieht, kann die Politikwissenschaft nicht mit einer festen theoretischen Basis aufwarten. Das bringt Freiheiten. Man kann jene theoretischen Ansätze wählen, die den Problemen adäquat erscheinen. Aber das bringt auch Verpflichtungen: die theoretischen Ansätze müssen ausgewiesen und selbst besprochen werden, nämlich ihr Zusammenhang mit den Fragestellungen.

In mehreren Beiträgen wird das gemacht, was einen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem Band aus dem Jahr '74 darstellt. Müller macht dies etwa in seinem Aufsatz über das Parteiensystem, Haerpfer in dem über das Wahlverhalten, Tálos über Sozialpartnerschaft bzw. Sozialpolitik, Plasser in dem über Massenmedien. Auch im Aufsatz über Wirtschaftsmacht und politischen Einfluß oder dem über die Landwirtschaft wird von theoretisch formulierten Problemstellungen ausgegangen. Das gilt auch für die Arbeit von Traxler über Gewerkschaften und Unternehmervverbände. Allerdings fürchte ich, daß diese Arbeit zu spezifisch theoretisch ist, zu wenig einen Überblick über die laufende Diskussion gibt. Auch der Aufsatz über Justizpolitik von Pilgram und Stangl ist systematisch theoretisch und dabei sehr interessant, aber zentrale Aspekte des politischen Geschehens, sowohl die

Themen als auch die Akteure betreffend werden nicht behandelt – z. B. Strafvollzug, Bedeutung der Massenmedien, der betroffenen Gewerkschaft usw. Man hat den Eindruck, die beiden Autoren haben einen Aufsatz zu einem Thema geschrieben, das sie jetzt gerade wissenschaftlich beschäftigt.

In vielen der Arbeiten aber dominieren Beschreibungen, wobei zwei Vorgangsweisen vorherrschen: erstens, die Schilderung der formalen Struktur von Institutionen; zweitens, die Darstellung eines historischen Ablaufes. Die erste Tendenz zeigt, daß die Politikwissenschaft in Österreich noch immer sehr stark von Juristen – vor allem von Spezialisten des öffentlichen Rechtes – dominiert wird. An den Universitäten Graz, Linz und an der juristischen Fakultät Innsbruck ist Politikwissenschaft an den Instituten für öffentliches Recht angesiedelt, an der Universität für Bodenkultur vertritt ebenfalls ein Professor des öffentlichen Rechtes die Politikwissenschaft, nur an den Universitäten Wien, Salzburg und der SOWI Fakultät Innsbruck sind die beiden Fächer institutionell getrennt.

Die Folgen dieser Dominanz sind an entsprechenden Arbeiten deutlich zu sehen. Sie sind meist sehr präzise und fundiert bei der Darstellung der Institutionen, aber dann kommen nur wenige Bemerkungen zu den im engeren Sinn politikwissenschaftlichen Fragen. H. Fischer etwa bemerkt zwar, daß es Spannungen zwischen den Parlamentsfraktionen und der Parteiführung bei den Regierungsparteien gibt – er wird das wohl wissen – aber worin sich diese Spannungen äußern, welche Interessen die Abgeordneten im Unterschied zur Regierungsfraktion und dem Parteivorstand vertreten, ob es den Abgeordneten gelingt, Änderungen zu erwirken, zu all diesen Fragen gibt es keinen Hinweis. Das ist möglicherweise kein Fehler von Fischer, wahrscheinlich gibt es keine theoriegeleitete empirische Untersuchung der Gesetzgebung in Österreich. (In dem

Buch „Staatliche Sozialpolitik in Österreich“ von Tálos finden sich einige Hinweise über die Unterschiede zwischen den Regierungsvorlagen und den endgültigen Gesetzen in der Sozialpolitik.)

Ein anderes Beispiel für diese Tendenz ist der Artikel von Heinrich und Welan über die Gerichtsbarkeit. Neben einer knappen und klaren Darstellung der Struktur der Gerichtsbarkeit finden sich einzelne im engeren Sinn sozial- und politikwissenschaftliche Feststellungen, ohne sie zu evaluieren. Für die Behauptungen etwa, daß die Unterschicht stärker von der Strafgerichtsbarkeit betroffen ist als der Rest der Bevölkerung, wird auf ein Gespräch mit einem Soziologen verwiesen. Gibt es keine Untersuchungen, oder kennen sie die Autoren nicht? Ferner wird behauptet, daß die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs im Bereich der Grundrechte etatistischen und sozialistischen Tendenzen entgegenkommt, im sogenannten „Überbaubereich“ aber Liberalisierungstendenzen unterstützt. Ob das stimmt, weiß ich nicht, – gehören die Regelung der Ladenschlußzeiten oder der Taxikonzessionen zum „Überbau“? – aber solche Behauptungen müssen begründet werden und sollten der Ausgangspunkt für zukünftige Forschung sein. Noch stärker ist die Reduktion der Politikwissenschaft auf das rechtlich-organisatorische in den Artikeln über den Rechnungshof und die Arbeiten über die Institutionen der Länder, wobei die ersten vier Artikel über die Länder weitgehend identische Informationen enthalten. Es wäre ein leichtes gewesen, sie zu einer gemeinsamen Arbeit zu vereinen. Neisser's Arbeit über die Verwaltung zeigt zudem, daß nicht immer alle relevanten Arbeiten zum Thema berücksichtigt wurden. In seinem Aufsatz kommt das Thema der sozialen Differenzierung durch Handeln der Verwaltung nicht vor. Die von E. Kreisky geleiteten Untersuchungen zu diesem Thema finden sich nicht einmal im Literaturverzeichnis.

Die Darstellung der österreichischen Politik gemäß historischer Beschreibungen findet sich vor allem in den Arbeiten über die Minderheitenpolitik, in sämtlichen Arbeiten zur Außenpolitik, zur Industriepolitik, zur Umweltpolitik und über die Energiepolitik, über die Arbeiterkammer, über die politische Kultur der Bevölkerung. Die Nachkriegsentwicklung Österreichs wird in mehrere Perioden eingeteilt und die Entwicklung geschildert. Es wird dabei Österreich 1990 mit Österreich 1980, 1970, 1960 ... verglichen. Die guten Aufsätze, die in dieser Perspektive geschrieben wurden, liefern interessante Erkenntnisse. Manche bringen aber nicht mehr als eine Rekapitulierung von Ereignissen. Für eine theoretische Untersuchung wäre das eher ein Ausgangspunkt für weitere Forschungen. Ein Blick über die Grenzen, ein Vergleich mit anderen Ländern wäre dazu ein erster Schritt. Für die wissenschaftliche Behandlung der österreichischen Politik muß man wissen, was spezifisch österreichisch ist an der Politik und welche Muster sich auch in anderen Ländern finden.

Man bekommt beim Lesen der Artikel den Eindruck, daß die Politikwissenschaft in Österreich noch immer ein sehr geringes akademisches Eigenleben hat. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Autoren mit der Politik unmittelbar und nicht mit Theorien über Politik beschäftigt. Man wendet sich nicht an eine politikwissenschaftlich vorgebildete Öffentlichkeit, eher an Außenseiter des Faches, an Ausländer, die sich mit Österreich beschäftigen, und an Studenten. Das hat den Vorteil der leichten Lesbarkeit und der Informationsfülle und dafür muß das Buch wirklich gelobt werden.

Viele der gebotenen Informationen, besonders die Institutionen betreffend, sind aber für alle, die Politik in Österreich verfolgen wenig interessant. Die Stellung des Bundespräsidenten, des Parlamentes, das verfassungsmäßige Verhältnis von Regierung und Parlament etc. kennt man ab

einem gewissen Lebensalter, wenn man seine Informationen nicht nur aus den noch immer existierenden Kleinformaten bezieht.

Unangenehm fand ich die politischen Ratschläge und die Äußerung von politischen Engagement in manchen der Artikel. Es wäre Aufgabe der jeweiligen Herausgeber gewesen, hier korrigierend einzugreifen. Über die Kirche wird etwa festgestellt, daß in ihr die „gottzentrierte Dimension“ der Religiosität gepflogen werden sollte, und daß es „wünschenswert und nötig wäre, daß die Kirche (sich) nicht nur um die 10 bis 20 Prozent Verängstigt-Religiös-Autoritären“ kümmert. Gstettner diskutiert das Schulwesen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Vermittlung und Einübung von sozial angepaßtem Verhalten und der Organisierung gesellschaftlicher Segregation. Selbstverständlich ist er dagegen. Um Fakten kümmert er sich nicht, denn die einzige genaue empirische Angabe, die er macht, widerspricht einem darüber stehenden Satz. Er behauptet nämlich, daß es auch in den letzten Jahrzehnten zu keiner quantitativen Ausweitung der höheren Bildung gekommen ist und schließt daran eine Tabelle, in der steht, daß es innerhalb von 15 Jahren einen Anstieg um 50 Prozent des Jahrganganteil in den höheren Schulen gegeben hat. Im Artikel über Energiepolitik wird von überhöhten Sozialleistungen an die Beschäftigten in der Energiewirtschaft gesprochen, und damit wohl ausgedrückt, daß sie zu hoch waren – gemessen woran? Mir hätte die Feststellung genügt, daß sie hoch sind. Es gab ja auch einmal die politische Vorstellung, daß diese Bereiche der Wirtschaft Vorreiterfunktion für die Sozialpolitik haben sollen. Gelegentlich stößt man auf wirklich ärgerliche Sätze, so etwa in dem Aufsatz über Minderheitenpolitik. Dort steht in Bezug auf den Staatsvertrag: „Das Wiedererstehen des österreichischen Staates im Jahr 1955 ...“ Es ist wirklich 1955 gemeint! So etwas darf nicht passieren.

Derartige Schlampereien sind eine Lieblosigkeit sowohl der Autoren als auch der für diesen Teil verantwortlichen Herausgeber.

Die Wortwahl und auch einige der Aussagen zeigen in manchen Fällen ein unreflektiertes Naheverhältnis zum politischen Journalismus. Mehrfach wird das Wort „politisch“ im Sinne von gruppenspezifisch oder parteipolitisch verwendet. Dies ist umso bedauerlicher, als in der Einleitung ausdrücklich die Begriffe „polity“, „politics“ und „policy“ unterschieden werden. Im Artikel über Umwelt wird von Wirtschaftsinteressen gesprochen, wenn Interessen der Unternehmen gemeint sind. Vollkommen unreflektiert wird das Wort „bürgerlich“ verwendet. Ist das das nicht-sozialistische Lager? Das potentielle Klientel der ÖVP? Sind das die nicht proletarischen Schichten? Es wäre Aufgabe der Politikwissenschaft diesen geläufigen aber sehr schwammigen Begriff zu untersuchen – zumindest dann, wenn man davon ausgeht, daß die österreichische politische Welt nicht in ein proletarisch-sozialistisches Lager und

den Rest zerfällt. Es ist erstaunlich, wie sehr die ideologische Welt des Austromarxismus noch nachwirkt. Kramer und Höll sprechen von einer „Verkrustung sozialer und wirtschaftlicher Strukturen“. Was ist darunter zu verstehen – daß es noch immer eine Sozialversicherung gibt, eine restriktive Gewerbeordnung? Wahrscheinlich wäre mir diese Behauptung nicht aufgefallen, hätte ich sie nicht schon so oft gelesen oder gehört, daß ich mich fragte, was denn das heißt?

Diese Kritiken an dem Buch sollen mehr sein als Nörgeleien, aber es ist wichtig, daß dieser Band erschienen ist. Dreiundfünfzig Autoren auf einen Nenner zu bringen, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Die guten Artikel zeigen, daß die Politikwissenschaft in Österreich mehr zu sagen hat als vor 17 Jahren. Der Band dokumentiert aber auch, daß in weiten Bereichen kaum systematische Arbeiten existieren. Die Notwendigkeit verstärkter politologischer Forschung wird deutlich.

Peter Rosner

Neue Zitierregeln ab Wirtschaft und Gesellschaft Heft 2/92:**1. Zitierweise im Verzeichnis der Literatur**

a) Monographie:

Bsp. 1:

Esdar, Bernd, Kooperation in der Einkommenspolitik (Tübingen 1980).

Bsp. 2: (mehrere Autoren):

Chaloupek, Günther; Teufelsbauer, Werner, Gesamtwirtschaftliche Planung in Westeuropa (Frankfurt/New York 1987).

Bsp. 3: (Teil einer Reihe):

Vogler-Ludwig, Kurt, Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt (= ifo-Studien zur Strukturforschung 1, München 1983).

b) Artikel in Zeitschrift:

Bsp. 4:

Reitzner, Rudolf N., Fusionskontrolle – ein Instrument der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 15/3 (1989) 407–422.

c) Artikel in Sammelband:

Bsp. 5:

Lampert, Heinz, Bestimmungsgründe und Lenkungsfunktion branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede, in: Arndt, Helmut (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung (Berlin 1969) 377–443.

2. Anmerkungen erfolgen durch eingeklammerte Nummern im Textteil und Auflistung im Anschluß an das Textende, wobei Kurzbelege in folgender Weise zu verwenden sind:

1. Esdar (1980) 37 ff.
2. „Seit de Gaulle legte die Rechte großen Wert darauf, ein ausgeglichenes Budget vorweisen zu können.“ In: Chaloupek, Teufelsbauer (1987) 97.
3. Vogler-Ludwig (1983) 16.
4. Reitzner (1989) 409 f.
5. Lampert (1969) 401.
6. Ebd. 441.