

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Ausländerpolitik für Menschen

Thomas Delapina Die Globalisierung der Finanzmärkte als
Herausforderung für die
österreichischen Banken

Franz Traxler/
Brigitte Unger Institutionelle Erfolgsbedingungen
wirtschaftlichen Strukturwandels

Wilhelm Hanisch Eigentümerrolle und
wirtschaftspolitische
Instrumentalisierung staatlich
kontrollierter Industrieunternehmen

Josef Zweimüller Konjunkturelles Verhalten von
Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in
Österreich 1956–1985

Berichte und Dokumente

Bücher

2/90

16. Jahrgang
Heft 2

ORAC

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

Editorial

Ausländerpolitik für Menschen 149

Thomas Delapina

Die Globalisierung der Finanzmärkte als Herausforderung für die österreichischen Banken .. 157

Franz Traxler, Brigitte Unger

Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels. Zum Verhältnis von Effizienz und Regulierung aus theoretischer und empirischer Sicht 189

Wilhelm Hanisch

Eigentümerrolle und wirtschaftspolitische Instrumentalisierung staatlich kontrollierter Industrieunternehmen: Geschichte und Perspektive der ÖIAG/Austrian Industries AG 225

Josef Zweimüller

Konjunkturelles Verhalten von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Österreich 1956–1985 .. 251

Berichte und Dokumente

Gunther Tichy

Gründerzentren und Regionalpolitik 265

Bücher

Hermann Schäfer (Hrsg.), Ploetz Wirtschaftsgeschichte der deutschsprachigen Länder vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart; Hubert Kiesewetter, Industrielle Revolution in Deutschland 1815–1914 (Michael Mesch) 281

Sidney Pollard, Britain's Prime and Britain's Decline. The British Economy 1870–1914 (Felix Butschek) 284

Gerhard Hanappi, Die Entwicklung des Kapitalismus (Thomas Delapina) 287

Rainer Bartel, Organisationsgröße und Effizienz. Theoretische Grundlagen und erste empirische Evidenz für die Industriebetriebe Oberösterreichs (Roland Lang)	291
Helmuth Preslmaier, Die Praxis der wirtschaftlichen Mitbestimmung in oberösterreichischen Unternehmen (Evelyn Haas-Lassnigg)	295
Markus Marterbauer, Budgetpolitik im „Modell Schweden“ – Der schwedische Konsolidierungserfolg und die Handlungsalternativen für Österreich (Kurt Kratena)	298
Michael Take, Die Arbeitnehmerfonds in Schweden (Markus Marterbauer)	301
Werner Pleschberger, Staat und Wirtschaft. Am Beispiel der österreichischen Forstgesetzgebung von 1950–1987 (Robert Schediwy)	304

**Unsere
Autoren**

Thomas DELAPINA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Wilhelm HANISCH ist im Bereich Konzernstrategie der Austria Industries AG tätig

Gunther TICHY ist Professor für Volkswirtschaftslehre und -politik an der Karl-Franzens-Universität Graz

Franz TRAXLER ist Dozent an der Wirtschaftsuniversität Wien und hauptberuflich Vortragender an der Verwaltungsakademie des Bundes, Wien

Brigitte UNGER ist zur Zeit an der Harvard University, Cambridge, Massachusetts tätig

Josef ZWEIMÜLLER ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik an der Johannes-Kepler-Universität Linz

Editorial

Ausländerpolitik für Menschen

In Österreich waren Ende April 193.500 ausländische Arbeitskräfte beschäftigt, um 35.000 mehr als noch vor einem Jahr; 16.200 Ausländer waren arbeitslos, um 6.300 mehr als im April 1989. Den politischen Flüchtlingen steht der Zugang zum Arbeitsmarkt offen, ihre Zahl fällt aber kaum ins Gewicht. Abgewiesene Asylwerber werden in der Mehrzahl der Fälle nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben, und eine nicht so genau bekannte Zahl von Ausländern aus der näheren und weiteren Nachbarschaft hält sich in Österreich auf und geht einer illegalen Erwerbstätigkeit nach.

Alle diese Aspekte spielen in einer je nach dem aktuellen Anlaß wechselnden Gewichtung in der Ausländerdiskussion eine Rolle. Auch werden zu den einzelnen Aspekten sehr kontroverse Standpunkte vertreten, die von unterschiedlichen Wertvorstellungen, moralischen Postulaten, aber auch von den Ängsten der Menschen geprägt sind.

Anmerkungen zur Ausländerbeschäftigung aus Anlaß der geplanten Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes lassen sich daher nicht säuberlich auf Fragen des Arbeitsmarktes, auf ausschließlich ökonomische Argumente reduzieren. Selbst wenn man den Arbeitsmarkt als zentralen Bezugspunkt wählt, dann treten hier eben nicht nur Ausländer mit Beschäftigungsbewilligung und Asylwerber, denen man vor kurzem Zugang gewährt hat, auf. Eine beträchtliche Zahl von illegal beschäftigten Ausländern muß ebenso in die Überlegungen einbezogen werden wie die vermutlich sehr vielen Arbeitssuchenden in den Nachbarländern, die sofort bereit wären, in Österreich zu arbeiten.

Nach welchen Grundsätzen soll und kann daher die traditionelle Ausländerbeschäftigungspolitik zu einer modernen Ausländerpolitik umgestaltet werden? Als roter Faden durch ein Labyrinth von Aussagen, mit denen im folgenden versucht wird, sehr komplexe Zusammenhänge zu präsentieren, sollen fünf Thesen vorangestellt werden:

1. Es ist nicht nur humaner, sondern auch zweckmäßiger, ausländische Arbeitskräfte und auch einen Teil der Asylwerber als Einwanderer zu behandeln.
2. Einwanderer müssen in die Gesellschaft integriert werden. Dazu bedarf es der entsprechenden Infrastruktur und einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen.
3. Eine zu starke, unregelte Einwanderung überfordert die soziale Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung und hat fremdenfeindliches Verhalten zur Folge.

4. Der am österreichischen Arbeitsmarkt errungene soziale Standard, Arbeitsbedingungen und Entlohnung dürfen nicht durch soziales Dumping gefährdet werden.
5. Bevor neue Arbeitskräfte ins Land geholt werden, müssen die schon anwesenden beschäftigt, muß die Arbeitslosigkeit ganz wesentlich gesenkt werden.

Menschen verlassen ihre Heimat. Sie wollen ihre Lebensumstände verbessern, sie müssen ihr Leben retten. Fremde kommen als Flüchtlinge zu uns, wurden als Arbeitskräfte gerufen oder ziehen ihren Familienangehörigen nach. Österreichische Menschen haben Pläne für ihr Leben, Wünsche und Hoffnungen. Manche sehen sich selbst, ihren Arbeitsplatz, ihren Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand durch Ausländer bedroht. Oder sie sehen im Fremden etwas Bedrohliches, eine sehr menschliche Eigenschaft, wie Psychologen und Soziologen versichern.

Gibt es nun eine Ausländerpolitik, die zwischen den Wünschen der Ausländer und den Ansprüchen der Österreicher vermittelt, kann es eine solche Politik überhaupt geben? Oder muß man schon einen Erfolg darin sehen, wenn nicht durch – gut gemeinte, aber nicht zu Ende gedachte – Maßnahmen ein latenter Fremdenhaß geschürt wird?

Eine wichtige Voraussetzung, um unterschiedliche Interessen abzustimmen, besteht darin, abweichende Meinungen auszusprechen, eine Diskussion ohne Diskriminierung von Standpunkten in Gang zu bringen. Beginnen wir daher mit einer Analyse der gegenwärtigen Situation, die durch Entwicklungen über lange Zeiträume mitbestimmt und durch gesellschaftliche Werthaltungen stark in der Vergangenheit verwurzelt ist. Dennoch soll nicht bei der Ost-West-Wanderung im Gefolge der Industrialisierung im vorigen Jahrhundert begonnen werden. Selbstverständlich sind aus den Kronländern viele Menschen auf der Suche nach Brot in die Hauptstadt der Monarchie gezogen, damit aber auch in die Elendsquartiere der Ziegelarbeiter am Wienerberg. Gewonnen haben in der ersten Runde die Industriellen, die Bodenspekulanten und Hausbesitzer. Auch die weiteren Runden sind als Vorbild disqualifiziert, liegen doch zwischen der Gründerzeit und heute 100 Jahre mit zwei Weltkriegen, einem Bürgerkrieg und dem Dritten Reich.

Vieles erklären die Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre. Diese gehen allerdings seit dem vergangenen Jahr durch zwar lange erhoffte, aber konkret nicht vorhersehbare, politische Veränderungen in unseren östlichen Nachbarländern, in eine unerwartete Richtung. Neue Probleme sind entstanden, schon lange bestehende haben sich so sehr verschärft, daß politisches Handeln immer dringlicher wird.

Die Österreicher nehmen in Anspruch festzulegen, wer sich

als Nichtösterreicher für längere Zeit im Land aufhalten, wer hier arbeiten darf. Diese Haltung steht an der Schwelle zum 21. Jahrhundert in einem Spannungsverhältnis zur Öffnung der Warenmärkte, zur touristischen Völkerwanderung und zur zunehmenden Freizügigkeit von Arbeitskräften in immer größeren Wirtschaftsgemeinschaften. Eine solche Einstellung ist nichts typisch Österreichisches, sondern weltweit verbreitet. Schon aus diesem Grund kann kein entwickeltes Industrieland, und schon gar nicht ein Land von der Größe Österreichs, seine Grenzen für Einwanderer im Alleingang völlig öffnen. Freizügigkeit von Arbeitskräften ist am ehesten zwischen Ländern auf etwa gleicher wirtschaftlicher Entwicklungsstufe praktikabel. Ein großes Wohlstandsgefälle bewirkt starke Wanderungen aus den weniger entwickelten Gebieten in die wirtschaftlich starken Agglomerationen.

Die Österreicher waren sich nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend darüber einig, Menschen aus Nachbarländern in großer Zahl politisches Asyl zu gewähren. Österreich war durch die räumliche Nachbarschaft Erstaufnahmeland, viele Flüchtlinge zogen in traditionelle Einwanderungsländer weiter. Mit Erreichung der Vollbeschäftigung Anfang der sechziger Jahre, mit einem wachsenden Arbeitskräftemangel, wurde die Forderung der Unternehmer nach Zulassung von ausländischen Arbeitskräften immer lauter. Der Arbeitskräftemangel wurde als Wachstumshemmnis angesehen, hohe Lohnzuwächse heizten die Preissteigerungen an. Daher sah man in der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften eine akzeptable Möglichkeit, konjunkturelle, aber auch saisonale Engpässe am Arbeitsmarkt zu überbrücken. Es dachte damals niemand daran, daß es sich hierbei um Einwanderer handle, daß somit die Weichen für eine De-facto-Einwanderung nach Österreich gestellt würden.

Durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte sollte ein manifester Arbeitskräftemangel abgedeckt werden, wobei die Vorrangstellung der Österreicher am Arbeitsmarkt außer Frage stand. Nun gab es schon in den frühen siebziger Jahren Leute, die nicht nur die wirtschaftlichen Vorteile der Ausländerbeschäftigung sahen, sondern auch auf die dabei entstehenden gesellschaftlichen Kosten und Belastungen verwiesen. Aber die im Gefolge des Ölpreisschocks zuerst schrumpfende und dann stagnierende Arbeitskräftenachfrage reduzierte auch die Zahl der beschäftigten Ausländer. Deren rasches Ansteigen hatte ja zu einer spürbaren Belastung der Infrastruktur, zu Ansätzen von Ghettos und Slums geführt. Die in Österreich verbleibenden Ausländer überschritten offenbar nicht die Schwelle der sozialen Akzeptanz. Ihre große Zahl widerlegte allerdings deutlich die Meinung, daß das Gastland die Wahl zwischen Rotation und Integration

habe. Aus der offenkundigen Tatsache, daß Gastarbeiter mit ihren Familien auch im Land bleiben, wenn sich die Arbeitsmarktsituation verschlechtert, wurde vorerst nur von wenigen der Schluß gezogen, daß sich diese Menschen wie Einwanderer verhalten und sie daher in Österreich integriert werden müssen. Nur langsam setzte sich die Meinung durch, den schon lange Zeit in Österreich lebenden Ausländern und insbesondere der zweiten und dritten Generation bessere Chancen zur Integration einzuräumen und damit einer sozialen Verantwortung nachzukommen.

Noch bevor es gelungen ist, mehr als erste Ansätze dieser neuen Sicht in Gesetzesänderungen einfließen zu lassen, hat sich die Arbeitsmarktsituation grundlegend geändert. Die stark angestiegene Nachfrage nach Arbeitskräften der letzten Jahre führt zu einem Anwachsen der Beschäftigung, aber zu keinem entsprechenden Abbau an Arbeitslosigkeit. Die zusätzlichen Beschäftigten kommen neu auf den Arbeitsmarkt, in vielen Fällen direkt aus dem Ausland und viel zu oft vorbei an den gesetzlichen Regelungen. Der Wunsch unserer Nachbarn, durch Arbeit in Österreich am westeuropäischen Wohlstand teilzuhaben, ist verständlich. Ein großes Angebot zusätzlicher, billiger Arbeitskräfte erzwingt aber von vielen Österreichern die Akzeptanz von niedrigeren Löhnen oder Lohnzuwachsen, ebenso wie von schlechteren Arbeitsbedingungen. Niedrige Lohnkosten ermöglichen den Unternehmern hohe Gewinne und ersparen ihnen Investitionen. Da Investitionen aber auch technischen Fortschritt bringen, wird dieser kurzfristige Vorteil zum Bumerang und zu einem strukturkonservierenden Faktor.

Die Vorteile aus einem Beschäftigungswachstum, wie wir es gegenwärtig beobachten, sind schon jetzt sehr ungleich verteilt. Eine erleichterte Zulassung zusätzlicher ausländischer Arbeitskräfte liegt nicht im wirtschaftlichen Interesse von vielen in Österreich Beschäftigten und auch nicht im Interesse der inländischen und ausländischen Arbeitslosen in Österreich.

Angesichts eines sehr niedrigen Lebensstandards und niedriger Lebenshaltungskosten in ihrer Heimat nutzt Ausländern fast alles, was sich ihnen in Österreich, auch illegal, als Verdienstmöglichkeit eröffnet. Viele Menschen aus den Nachbarländern werden in nächster Zeit sicher mit Nachdruck auf den österreichischen Arbeitsmarkt drängen. Hier muß ein geordneter Zugang zum Arbeitsmarkt sichergestellt werden. Langfristig kann die Lösung nur in einer Wirtschaftsbelebung und Anhebung des Lebensstandards im jeweiligen Heimatland liegen.

Unternehmen profitieren von niedrigen Lohnkosten. Vor allem suchen sie junge Arbeitskräfte, die bereit sind, körper-

lich anstrengende Hilfsarbeit und sozial nicht sehr angesehene Tätigkeiten auszuüben. Nun sind, wie die Migrationsforschung zeigt, Einwanderer durchaus bereit, Tätigkeiten auszuüben, die sie in ihrem Heimatland nie angenommen hätten. Offenbar aber doch nur für einen begrenzten Zeitraum. Das Ansteigen der Arbeitslosigkeit bei Ausländern reflektiert auch einen gewissen Austauschprozeß. Daher der nachdrücklich vorgetragene Wunsch der Unternehmervertreter nach Saisonniers, nach Arbeitskräften mit beschränkten Rechten. Nachdem die vom Unternehmerstandpunkt aus gesehen ideale Rotation von Ausländern nicht befriedigend funktioniert, soll mit dem Saisonnier ohne Recht auf Arbeitslosenunterstützung und Familienleben die bedarfsorientierte Ausländerbeschäftigung durchgesetzt werden. Aber wie das abschreckende Beispiel der Schweiz zeigt: wenn man den Nachzug der Familien verbietet, dann halten sich diese unerlaubt im Land auf, dann gehen die Kinder der Saisonniers, wenn überhaupt, in Untergrundschulen. Durch den Saisonnierstatus wird der durch (illegale) Einwanderung entstehenden, unterprivilegierten sozialen Klasse die Existenzberechtigung abgesprochen, es wird jede gesellschaftliche Verantwortung abgelehnt, es werden soziale Rechte und Menschenrechte negiert.

Es kann davon ausgegangen werden, daß in nächster Zeit das Angebot an ausländischen Arbeitskräften für Industrieländer praktisch unbegrenzt ist. Damit wird es aber sehr schwierig, die Einhaltung gesetzlicher Regelungen, die es Unternehmern erschweren, eine solche Quelle von billigen Arbeitskräften nach Belieben anzuzapfen, zu erzwingen. Nach der Häufigkeit, mit der einschlägige Gesetze und Vereinbarungen derzeit durch illegale Ausländerbeschäftigung, durch Löhne unter den Kollektivvertragssätzen und durch ungesetzliche Arbeitsbedingungen mißachtet werden, zu schließen, können die bestehenden Zugangsregelungen zum österreichischen Arbeitsmarkt ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen. Sie müssen inhaltlich verändert und den neuen Gegebenheiten angepaßt werden.

Was ist nun von der Forderung zu halten, durch Lockerung der Zugangsregelungen das Problem in einem liberalen Sinn zu lösen, nach dem Motto: die Grenzen auf und rette sich wer kann? Eine Zielsetzung, die bei einer solchen Vorgangsweise mit Sicherheit auf der Strecke bliebe, wäre das friedliche Zusammenleben von Ortansässigen und Zuwanderern in einer gemeinsamen Heimat. Nur wenn Ausmaß und Geschwindigkeit der Zuwanderung ein bestimmtes Maß nicht überschreiten, kann Integration gelingen. Dieses wichtige Ergebnis der Migrationsforschung sowie eine Reihe anderer Ergebnisse über das tatsächliche Verhalten von

Migranten, sollten in die österreichische Ausländerpolitik einfließen und nicht Wunschvorstellungen weitab jeder Durchsetzbarkeit gegen die Absichten und Wünsche der Betroffenen.

Aber auch die Reglementierung der Ausländerbeschäftigung nach dem Hire-and-fire-Prinzip, die Bindung an eine stark schwankende Arbeitskräftenachfrage ist, selbst wenn man von humanitären Überlegungen absieht, nicht praktikabel. Die Einhaltung strikter Regeln muß von jenen, gegen deren Interessen sie sich richten, erzwungen werden. Schreckt man vor einer zwangsweisen Durchsetzung mit allen Mitteln zurück und werden die Regeln nicht beachtet, dann entsteht in der Illegalität jene ungute Mischung von Slums, Kleinkriminalität, Dumping am Arbeitsmarkt und Überlastung der Infrastruktur, die auch der einheimischen Bevölkerung das Leben erschwert und den Fremdenhaß weckt.

Ausgehend von der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten, wird von Experten der unterschiedlichsten Fachbereiche eine verstärkte Zuwanderung als die Lösung künftiger Probleme angesehen. So erhofft man sich davon die Beseitigung eines drohenden Arbeitskräftemangels, die Finanzierung der Pensionen im nächsten Jahrhundert oder die Initialzündung für einen Wirtschaftsaufschwung, der Gründerzeit und Wirtschaftswunder in den Schatten stellen wird. Wie immer solche Zukunftsentwürfe im einzelnen aussehen mögen und welche Wahrscheinlichkeit diesen Überlegungen jeweils zukommt, ohne entsprechende Infrastruktur wäre es unverantwortlich, zusätzliche Arbeitskräfte im Ausland anzuwerben.

Die aktuelle Arbeitsmarktentwicklung zeigt, daß es für Unternehmer offenbar einfacher und gewinnträchtiger ist, neue Ausländer zu rekrutieren als unter Arbeitslosen jene zu suchen, die die angebotenen Arbeitsplätze besetzen können. Die für den einzelnen Unternehmer einfachere, billigere Lösung bringt für die Allgemeinheit insgesamt keineswegs eine Kostenersparnis. Ganz im Gegenteil: zu den Kosten der Arbeitslosigkeit kommen die Finanzierungskosten der zusätzlich benötigten Infrastruktur.

Infrastrukturinvestitionen haben lange Ausreifezeiten, Bildung und Berufsbildung von jungen Ausländern ist ein langfristiger Prozeß, daher können kurzfristige Schwankungen der Arbeitskräftenachfrage nur ein Gesichtspunkt unter mehreren für die Festlegung der jährlichen Zuwanderung sein. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht muß die Beschäftigung der Arbeitslosen Vorrang haben und auch die Umwandlung illegaler in legale Arbeitsverhältnisse.

Wer nach Österreich einwandern will, kann nicht als Tou-

rist einreisen. Ob Touristen in kleinem Umfang eine wirtschaftliche Betätigung als Form der Nachbarschaftshilfe zugestanden werden soll, welche Bestimmungen für Grenzgänger gelten sollen, sind davon unabhängige Fragen. Der künftige Einwanderer, die künftige Einwanderin muß seine/ihre Absicht deklarieren und die Zustimmung der österreichischen Behörden erlangen. Natürlich stellen sich dabei sofort viele Fragen, z. B. wie viele Personen einwandern dürfen und welcher Personenkreis. Alles Fragen, auf die es, wie internationale Vergleiche zeigen, sehr unterschiedliche Antworten gibt. Niemand kann uns die Anstrengung abnehmen, den österreichischen Verhältnissen entsprechende Regeln auszuarbeiten und die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Regeln zu fördern. Eine wichtige Voraussetzung dazu ist sicherlich, die Befürchtungen jener Menschen, die sich durch Einwanderung bedroht fühlen, zu zerstreuen. Gerade Bezieher kleiner Einkommen spüren oft unmittelbar die Konkurrenz der Neuankömmlinge am Arbeitsmarkt, müssen Lohneinbußen hinnehmen und um ihren Arbeitsplatz zittern. Der von den Gewerkschaften geforderte Mindestlohn, eine größere Arbeitsplatzsicherheit oder regelmäßige Kontrollen von Arbeitsbedingungen wären ein wirksames Mittel gegen Existenzängste, können aber gerade in der derzeitigen Arbeitsmarktsituation gegen den Widerstand der Unternehmer schwer durchgesetzt werden. Größere Erfolge bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen wären wiederum ein starkes Argument gegen den Verdacht von sozialem Dumping. Nur eine Ausländerpolitik, die auch solche Maßnahmen als konstituierende Elemente enthält, die Inländer und Ausländer als Menschen mit Stärken und Schwächen, mit allen ihren Sorgen, Hoffnungen und Zukunftsplänen begreift, kann Österreich zu einer Heimat für viele Menschen machen.

Die Globalisierung der Finanzmärkte als Herausforderung für die österreichischen Banken

Thomas Delapina

Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, die Bestimmungsgründe und Tendenzen der raschen Strukturänderungen auf den internationalen Finanzmärkten in den letzten fünfzehn Jahren sowie mögliche sich daraus für den österreichischen Finanzsektor ergebende Konsequenzen aufzuzeigen. Nach der Beschreibung der Aufgaben des Finanzsektors in hochentwickelten Industriestaaten (Kapitel 1) werden in Kapitel 2 die internationalen Trends der jüngsten Vergangenheit beschrieben, und zwar die geänderten makroökonomischen Rahmenbedingungen (2.1.), die sich in einer Modifikation der wirtschaftspolitischen Philosophie (2.2.) sowie in einem geänderten Verhalten der Nachfrage nach Finanzdienstleistungen (2.3.), sowohl im Anlage- (2.3.1.) als auch im Finanzierungsverhalten (2.3.2.) der Wirtschaftssubjekte niederschlugen, aber auch angebotsseitig (2.4.) in Form von Finanzinnovationen und einer verstärkten Implementierung der technischen Möglichkeiten wirksam wurden. Kapitel 3 soll sowohl eine Standortbestimmung (3.1.) als auch einen Ausblick (3.2.) darauf bieten, wie eine Einordnung der österreichischen Anbieter von Finanzdienstleistungen in die geänderte globalisierte Arbeitsteilung aussehen könnte.

1. Rolle und Aufgaben des Finanzsektors

Der Finanzsektor ist ein Schlüsselbereich in allen hochentwickelten Volkswirtschaften. Neben der Abwicklung des Zahlungsverkehrs liegt seine zentrale Bedeutung in der Allokation der Vermögensbildung auf zukunftssträchtige Investitionsmöglichkeiten und ist somit richtungs-

weisend für die Modernisierung, Konkurrenzfähigkeit und Effizienz der Wirtschaft eines Landes. Unterentwickelte Finanzmärkte tendieren dazu, Ressourcen wieder in jene Aktivitäten, aus denen sie entstanden, zu reinvestieren. Effiziente Finanzmärkte vergleichen Chancen und Risiken, bevor die akkumulierten Vermögensbestände investiert werden. Die OECD (1987, S. 153 ff.) unterscheidet dabei zwei Effizienzkriterien: Erstens die alloкатive Effizienz, die beurteilt, ob die Überschüsse von Haushalten und Unternehmen durch die Finanzmärkte auch in die produktivsten Bereiche geleitet werden, und zweitens die technische Effizienz, das heißt die Überwachung, ob die investierten Mittel auch zur effektiven Implementierung der neuen Projekte führen. Diese Überwachung, die Kontrolle eines Unternehmens durch die Aktionäre und Kreditgeber, funktioniert umso effizienter, je offener und wettbewerbsorientierter Finanzmärkte operieren, je freier die Informationen zirkulieren und verfügbar sind. „Passive“ Kontrolle, also bloß der Verkauf von Anteilen bei Unzufriedenheit mit dem Management, führt zu suboptimalen Ergebnissen, was mit steigendem Grad der Anonymität des Anteilsbesitzes gefördert wird. „Aktive“ Kontrolle, also die Partizipation der Kreditgeber an der Unternehmensführung, führt in profitablen Unternehmen zu einer Reduktion der Kapitalkosten und stimuliert Investitionen, und weniger profitable Firmen werden zu Reorganisation und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gezwungen. Funktionierende Finanzmärkte sind für die Effizienz einer Volkswirtschaft daher nicht nur durch ihre Allokationstätigkeit von höchster Wichtigkeit, sondern auch durch den von ihnen erzeugten Druck auf einzelne Unternehmen, deren technische Effizienz zu maximieren.

Die Organisationsform der Finanzintermediäre, die diese Funktion auf den Finanzmärkten wahrzunehmen haben, weist weltweit verschiedenste Ausprägungen auf. Grundsätzlich lassen sich Universalbanken und Spezialinstitute unterscheiden. Während Universalbanken alle typischen Bankgeschäfte wahrnehmen, verfügen Spezialbanken über einen eingeschränkten Geschäftskreis, der dafür in der Regel intensiver und konzentrierter betreut wird.

Das anglo-amerikanische Trennsystem zwischen Universal- und Spezialbanken beruht auf den Erfahrungen aus dem Börsenkrach 1929, als viele Banken das Kundeninteresse zugunsten der eigenen Rolle als Marktteilnehmer vernachlässigten sowie aus der Angst vor zu großer Machtkonzentration bei universellen Anbietern aller Finanzdienstleistungen. Nachdem das Effektengeschäft per Gesetz 1933 aus dem Tätigkeitsbereich von Kommerzbanken (Geschäftsbanken) ausgegliedert wurde, entwickelten sich daneben auf das Wertpapiergeschäft konzentrierte Spezialinstitute, die Investmentbanken. Eine ähnliche gesetzliche Trennung existiert auch in Japan.

In Kontinentaleuropa herrscht zwar formal das Universalbankenprinzip vor, doch überließen viele Institute das langfristige und riskantere Geschäft spezialisierten Finanzierungsinstituten. In Österreich existieren beide Institutionen nebeneinander: Während die großen Institute als Universalbanken konstruiert sind, nehmen daneben Finanzinterme-

diäre aufgrund eingeschränkter Bankkonzessionen oder durch gesetzlich eingeräumte Sonderaufgaben (z. B. Postscheckverkehr) Spezialaufgaben wahr, wie etwa die Kontrollbank oder die Investitionskredit AG. Dennoch existierte lange Zeit auch unter den Universalinstituten eine gewisse Spezialisierung auf bestimmte Geschäftsbereiche: „So waren die Aktienbanken mit ihrer Expertise stark im Industriekreditgeschäft verankert. Die regional breit gestreuten Sparkassen fungierten als Primärmittelsammelstellen schlechthin, und die Raiffeisenkassen dominierten die ländlichen Gebiete in der Betreuung der Privatkundschaft und auch der kleineren, gewerblichen Kundschaft. Das Geschäft mit den letzteren teilten sie sich allerdings mit den Volksbanken“ (Siegmund, 1990).

Das Kreditwesengesetz (KWG) 1979 unterstützte den Universalbankgedanken und führte über Zweigstellenexpansion und Kampf um Marktanteile zu einem immer universelleren Angebot an Finanzdienstleistungen von allen Instituten. Die immer vielfältiger werdende Palette der Finanzdienstleistungen bewirkte allerdings in jüngster Vergangenheit wieder eine Ausgliederung von Spezialbereichen wie Beteiligungsfinanzierung, Leasing usw., die zumeist als Töchter eines oder mehrerer bestehender Institute gegründet wurden, sodaß derzeit in Österreich eine große Vielfalt an Organisationsformen zwischen eigentlichen Universal- und Spezialbanken besteht.

Die EG bekennt sich eindeutig zum Universalbankprinzip, und durch die Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes werden Konzentrations- und Fusionstendenzen vermehrt zu Allfinanzlösungen führen, die in einer breiten Angebotspalette auch die Finanzierungstätigkeiten von Nichtbanken (wie Versicherungen und Pensionskassen) umfassen. Die Bereitstellung eines möglichst universellen Angebots an Finanzdienstleistungen soll über die Kombinierbarkeit von Produkten zu Economies of scope führen und damit die Wettbewerbsfähigkeit sichern.

2. Internationale Trends

2.1. Makroökonomische Rahmenbedingungen

Die erste Hälfte der siebziger Jahre war bezüglich einer ganzen Reihe von makroökonomischen Beziehungen durch Strukturbrüche gekennzeichnet. Dazu zählen etwa die Aufgabe des Bretton-Woods-Systems der fixen Wechselkurse, der erste Ölpreisschock oder der Aufstieg der Bedeutung der Geldmengenpolitik. Diese mehr oder weniger exogenen Ereignisse bewirkten einen enormen Anstieg der Volatilität montärer Größen wie Wechselkurse, Inflationsraten, Zinssätze oder Rohstoffpreise. Die internationale Wirtschaft war deutlich weniger kalkulierbar geworden, sodaß das Bedürfnis der Wirtschaftssubjekte nach neuen Instrumenten zur Absicherung gegen das Risiko der Erosion der Erträge bei einer langfristigen, nominell fixierten Veranlagung verständlich ist.

Im Zuge der beiden Ölpreisschocks 1973 und 1979 erzielten die OPEC-Staaten Finanzüberschüsse, die sie vor allem in Form von Bankdepositen hielten, während diejenigen ölimportierenden Länder, die den größten Finanzierungsbedarf aufwiesen, kaum Zugang zu den internationalen Wertpapiermärkten hatten. Die Banken stellten diesen daher die OPEC-Anlagen als Kredite zur Verfügung (vgl. Großmann 1990, S. 22).

Diese Situation änderte sich in den achtziger Jahren, als nach Ausbruch der internationalen Schuldenkrise 1982, durch Hochzinspolitik und Ölpreisverfall erneut eine weltweite Umverteilung der Finanzkraft stattfand. Die Änderungen im weltweiten Zahlungsbilanzgefüge sorgten für erhebliche Kursschwankungen und Unruhen auf den internationalen Devisenmärkten. Um die Risiken einer Veranlagung auch flexibel managen zu können, entwickelten die großen Überschußländer der achtziger Jahre wie Japan, die BRD und auch die Schweiz eine eindeutige Präferenz zugunsten marktfähiger Wertpapiere anstatt von Bankdepositen, was zu dem international als „Securitization“ bezeichneten Phänomen führte (vgl. Tabelle 1). Dabei werden die traditionellen Aktiv- und Passivpositionen der Bankbilanz, nämlich Kredite und Einlagen, wertpapierunterlegt, verbrieft und damit handelbar gemacht, was deren Liquidität enorm erhöht und somit zu einer wesentlichen Flexibilisierung der Finanzierungsmöglichkeiten führt.

Den Banken geht dadurch das bilanzsummenwirksame Geschäft mit Zinsspannen verloren, und sie müssen in die Vermittlerrolle zwischen Anleiheschuldnern und Investoren ausweichen, also die Zinsertragsspannen zunehmend durch Provisionsgeschäft aus der Finanzvermittlung und ihre Angebotspalette durch neue Bereiche wie Wertpapierhandel, Leasing, Versicherungswesen usw. ersetzen.

Daneben strebten die Banken z. T. selbst eine Auslagerung ihrer Geschäfte aus der Bilanzsumme an. Der Anstieg der Zinsen und die Schuldenkrise der Dritten Welt, die ständig drohende Zahlungsunfähigkeit einiger Entwicklungsländer verschlechterte die Bilanzkennzahlen, vor allem von nordamerikanischen Banken. Daraufhin drängten die Bankaufsichtsbehörden auf eine Verstärkung der Eigenkapitalbasis, insbesondere in Relation zur Bilanzsumme, was die Banken verstärkt zu Off-balance-sheet-Aktivitäten bewog.

Während bei stetiger Entwicklung ohne nennenswerte Parameterschwankungen und bei guter Ertragslage die Unternehmensfinanzierung großteils aus dem Cash-flow erfolgt und Überschüsse langfristig risikolos veranlagt werden können, stimuliert eine unregelmäßige Wirtschaftsentwicklung die Tätigkeit auf den Finanzmärkten. Dazu kam im letzten Jahrzehnt weltweit eine erhebliche Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, des technischen Fortschritts und der Reorganisation veralteter Industriekonzerne, die entsprechende Finanzierungsstrukturen erforderten.

Im warenproduzierenden Sektor wurden die Strukturmodernisierungsbemühungen wesentlich durch den vermehrten Konkurrenzdruck aus dem pazifischen Raum vorangetrieben. Doch nach der

Tabelle 1**Finanzierungsstruktur inländischer Unternehmen (außer Finanzsektor) ausgewählter OECD-Länder
in Prozent**

	USA			Japan			BRD			GB			Frankreich			Italien		
	1969	1976	1984	1969	1976	1984	1969	1976	1984	1969	1976	1984	1969	1976	1984	1969	1976	1984
1. Kurzfristige Wertpapiere	9,1	5,4	8,2	2,7	0,2	0,2	-8,1	-3,3	-4,4	-10,6	-0,7	4,1	-2,1	2,1	10,2	1,3	17,7	5,4
2. Kurzfristige Kredite	39,3	18,5	32,1	- ¹⁾	- ¹⁾	- ¹⁾	35,4	11,2	14,3	-9,5	23,1	28,5	45,0	25,7	12,3	35,5	42,6	29,4
3. Anleihen	14,0	38,5	40,3	11,5	29,5	31,6	-0,3	12,9	35,9	25,6	30,1	19,8	1,9	6,9	19,4	23,9	9,2	40,8
4. Aktien	3,8	4,1	-11,7	5,3	2,2	3,3	3,4	3,6	2,9	8,3	4,6	1,1	8,9	6,9	12,4	9,7	6,7	10,3
5. Langfristige Kredite	33,7	33,4	31,1	80,4	68,1	64,8	69,6	75,5	64,3	86,2	49,2	46,6	46,2	58,5	45,7	29,6	23,9	14,2
6. Wertpapiere insgesamt (1 + 3 + 4)	27,0	48,1	48,5	19,5	31,9	35,1	3,4	16,6	25,8	33,9	34,7	25,0	10,9	15,9	42,0	34,9	33,5	56,4
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ in „langfristige Kredite“ enthalten

Quelle: OECD 1987

japanischen Industrieoffensive ist es absehbar, daß eine fernöstliche Finanzoffensive erfolgt. Nachdem Japan de facto über seine Leistungsbilanzüberschüsse bereits weltweit auf den Finanzmärkten präsent ist, werden in einer zweiten Offensive Direktinvestitionen in westlichen Industrieländern durch fernöstliche Finanzinstitute diese – wie in der Industrie – zu Konkurrenten von innen werden, was einen weiteren Impuls für die Entwicklung auf den Finanzmärkten durch weltweite Positionsverschiebungen bedeutet.

2.2. Wirtschaftspolitik

Die traditionelle Wirtschaftspolitik betrachtete den Kreditapparat – geprägt durch die Erfahrungen der zwanziger und dreißiger Jahre – gerne als besondere Branche, für die andere Gesetze gelten als in den übrigen Bereichen einer Marktwirtschaft (vgl. Tichy, 1983). Der Finanzsektor sei zentrales Element für Stabilität und Vertrauen in eine Volkswirtschaft. Durch die enge Verflechtung mit allen Sektoren eines Wirtschaftsraumes besteht beim Zusammenbruch eines Finanzierungsinstituts nicht nur die Notwendigkeit eines besonderen Gläubiger- und Konsumentenschutzes, sondern auch die Gefahr, daß über einen „Dominoeffekt“ alle anderen Bereiche der Wirtschaft substantiell geschädigt werden, im Extremfall eine ganze Volkswirtschaft – und dies wiederum mit erheblichen internationalen Folgewirkungen. Daher sei eine besonders genaue staatliche Aufsicht nötig, Wettbewerb wird als ertragskraftmindernd und schädigend erachtet, Kartelle seien als Instrumente gegen einen ruinösen Verdrängungswettbewerb erwünscht. Dementsprechend wurden genaue Regulierungen, z. B. über Zulassungsbedingungen, erlassen, also Markteintrittsbarrieren errichtet, Märkte segmentiert, Preise reguliert, staatliche Förderungen, Steuerabschreibungsmöglichkeiten und Ausfallhaftungsgarantien eingeführt. In vielen Ländern führte dies dazu, daß im regulierten und besonders geschützten Massengeschäft die Profite erwirtschaftet wurden, die das kompetitivere Großkundengeschäft, internationale Operationen und spezialisiertere Finanzdienstleistungen stützen.

Die Folgen dieser Politik waren geringe Wettbewerbsfähigkeit, niedriges Kostenbewußtsein, wenig Effizienz und Technologieintensität in dieser Branche. Die Fähigkeit zu Innovation und Krisenbewältigung degenerierte, während aufgrund der geänderten makroökonomischen und strukturellen Bedingungen ein völlig neues Wettbewerbsumfeld, neue Technologien und neue Bedürfnisse entstanden, die eine radikale Modernisierung von Finanzmärkten und -systemen mit sich brachten.

Die seit den siebziger Jahren rasch ansteigende Internationalisierung, ja Globalisierung der Güterproduktion bedurfte auch internationaler Finanzmärkte, denn multinational tätige Unternehmen suchen auch multinationale Finanzierungs- und Anlagemöglichkeiten (vgl. Tabelle 2). Durch den technischen Fortschritt, elektronische Datenverarbeitung und -übertragung wurde es auch Nichtbanken möglich, weltweit inner-

halb weniger Sekunden und rund um die Uhr Informationen zu erlangen und Geschäfte abzuwickeln. Eine weltweit effiziente Allokation der Finanzmittel, die mit der Globalisierung der Güterproduktion schritthält, erfordert einen möglichst ungehinderten internationalen Zahlungsverkehr und Kapitalströme. Geschützte und regulierte Finanzmärkte stehen den hoch differenzierten, komplexen und sich rasch ändernden Anforderungen moderner Ökonomien im Wege.

Aus dem Bestreben, den internationalen Transfer von Gütern und Technologien nicht durch Einschränkungen der Kapitalmobilität zu hemmen, ergab sich ein Trend zur Markttöffnung, Deregulierung, Liberalisierung und Entsegmentisierung. Die neue Philosophie lautete: Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtsgewinne durch Effizienzsteigerung, wobei mehr Konkurrenz für Preiswettbewerb und Kostendruck sorgen soll. Teilweise ist die Deregulierung, z. B. von Zinsen und Preisen, auch durch die Tatsache erzwungen worden, daß den traditionell geregelten Banken und Bankgeschäften Konkurrenz durch neue Finanzierungstechniken, -instrumente und -institutionen entstand, die nicht den gesetzlichen Reglementierungen unterworfen sind. Für die österreichische Diskussion um die Zukunft des heimischen Finanzsektors sei bereits hier angemerkt, daß die Steigerung der internationalen Kapitalmobilität und damit des Wettbewerbes folglich nicht wie so oft alleine im Zusammenhang mit einer Realisierung des EG-Binnenmarktes gesehen werden darf, sondern daß es sich dabei um einen Trend zur Integration auf In- und Auslandsmärkten weltweit in gleicher Richtung – infolge von Strukturänderungen in den Bereichen Produktion, Technologie sowie Nachfrage nach und Angebot von Finanzdienstleistungen – handelt.

Für die Banken bedeutet dies, daß durch homogenere und transparentere Märkte die Erträge aus dem traditionellen Zinsspannungsgeschäft

Tabelle 2

Internationalisierung von Banken

	1960	1970	1980	1985
Gastland	Anzahl ausländischer Banken in OECD-Ländern			
USA, Kanada	–	79	153	291
OECD-Europa	141	410	927	1.187
Japan, Australien, Neuseeland	40	44	90	127
Ursprungsland	Anzahl von Banken im Ausland			
USA, Kanada	131	532	787	916
OECD-Europa	34	122	453	666
Japan, Australien, Neuseeland	37	67	213	346

Quelle: OECD 1989 (Competition)

sinken, wovon Produktion und Konsumenten wiederum profitieren, sowohl durch niedrigere Preise als auch durch einen besseren Zugang zum Angebot von Securities. Die Banken werden gezwungen, in nicht-bilanzwirksame Aktivitäten auszuweichen, und die Konkurrenz durch Institutionen wie Pensionsfonds, Sparkassen, Versicherungen, Bausellschaften usw. steigt. Aktienbroker können traditionelle Monopole aufbrechen, und falls – was durchaus nicht unrealistisch erscheint – in den USA und Japan die institutionelle Trennung in Banken und Wertpapierhäuser fallen sollte, wird ein weiterer enormer internationaler Wettbewerbsschub entstehen.

Eine solche Verschärfung der Konkurrenz bringt natürlich auch eine Erhöhung der mit Finanztransaktionen verbundenen Risiken mit sich, einerseits, da die Finanzintermediäre gezwungen sind, im Kampf um Marktanteile riskantere Engagements einzugehen als im Massengeschäft mit Einlagen und Krediten, andererseits da die flexibleren Instrumente und gesteigerte Information die Tendenz zur Spekulation steigern. Die Komplexität der neuen Finanzierungstechniken und Instrumente sowie die Tatsache, daß die Bedeutung von bilanzindifferenten Aktivitäten enorm zunimmt, erschweren das Erkennen von Risiken sowohl für Marktteilnehmer, Bankmanagement und Aufsichtsbehörden.

Die Aufrechterhaltung stabiler Finanzmärkte erfordert daher Schutzmaßnahmen vor Konkursen, vor Informationsmangel, Interessensdivergenzen, Liquiditätsmangel und Machtkumulation zur Stabilisierung und Sicherung der Kreditwürdigkeit des Finanzsystems. Eine internationale Koordination von Überwachung, Kontrollvorschriften und Regulierungen ist folglich nicht als Widerspruch zur Liberalisierung und Deregulierung zu betrachten, sondern als dafür notwendige Voraussetzung. Internationale Gremien wie die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel, die OECD oder die EG haben durch eine Abstimmung der internationalen und nationalen Reglementierungen, etwa über Zulassungsbedingungen, Eigenkapitalausstattung, Informationspflichten usw., für die Absicherung eines soliden Trägernetzes für Finanzdienstleistungen, für den Schutz von Vertrauen und Solidität von Banken und Wertpapiergeschäft zu sorgen. Eine erhöhte Kapitalmobilität bedarf eines homogenen, effizienten und zuverlässigen international koordinierten Finanzierungssystems, da ansonsten die Gefahr eminenter Wettbewerbsverzerrungen durch „Oasen“, die aufgrund schwächerer Reglementierungen „Regulation-arbitrage-Geschäfte“ an sich ziehen, entsteht.

2.3. Änderung der Nachfragestruktur

Als Nachfrage wird hier nicht Geldnachfrage verstanden, sondern allgemein die Nachfrage nach Finanzdienstleistungen, sowohl von Anlegern als auch von Kreditnehmern, Investoren usw.

2.3.1. Anlageverhalten

Im Zuge des permanenten, akzelerierenden Geldvermögensbildungsprozesses ändert sich zwangsläufig auch dessen Struktur. Mit fortlaufendem Einkommensanstieg verliert das Sparen in zunehmendem Maße den Charakter eines Residuums und wird zur geplanten Größe. Anstelle der sicheren langfristigen Anlage, anstelle des Vorsorgespargens, tritt bei Anlegern der Gedanke der Portfoliooptimierung, verbunden mit einer Kostenminimierung. Gestützt durch leichteren Zugang zu komplexeren Anlageformen, durch eine Explosion der Informationsmöglichkeiten und transparentere, durchlässigere Finanzmärkte und den Fortschritt auf dem Gebiet der Finanzinnovationen sind die Anleger bereit, zunehmend Zeit aufzuwenden sowie Wissen und Informationen zu sammeln, um in differenziertere, für ihre konkreten Bedürfnisse maßgeschneiderte Anlagen zu gehen, die höhere Ertragschancen, aber auch höhere Risiken mit sich bringen. Dies verstärkt den Rückgang des Anteils der Banken an der Vermögensbildung und unterstützt die Tendenz zur Securitization (vgl. Tabelle 3). Die Securitization bedeutet zwar einerseits eine Überwälzung der Anlegerrisiken von der Bank auf den Kunden, andererseits aber auch eine Umverteilung der Risiken von Marktteilnehmern, die die in Kapitel 2.1. beschriebenen Volatilitäten als Risiko interpretieren, auf solche, die Volatilität als Chance sehen, was nach Heri (1989, S. 24) einen gegenüber einem „Versicherungsvakuum“, das sich durch die makroökonomischen Strukturänderungen ergab, paretosuperioren Zustand darstellt.

Dazu kommt, daß in vielen Ländern eine Gewichtsverschiebung vom individuellen Sparen hin zu kollektiver oder institutioneller Veranlagung stattfand, wie sich etwa an der Entwicklung des Versicherungssparens, von Investmentfonds (Mutual Funds), Pensionsfonds und ähnlichem zeigt. Dies bedeutet sowohl eine Bevorzugung von Wertpapieren gegenüber Bankdepósitos als auch eine wesentliche Aufwertung und Professionalisierung des Portfoliomanagements. Für die Fähigkeit von Banken, offensiv und innovativ auf diese Entwicklung zu reagieren, kann die Veranlagungsstruktur als Indikator dienen.

2.3.2. Finanzierungsverhalten

Neue Finanzierungsinstrumente wurden aber nicht nur durch den Anstieg der Volatilität makroökonomischer Größen wie Zinssätze und Wechselkurse nötig, sondern auch durch steigende Kreditrisiken in der Industrie, die durch verschärften internationalen Wettbewerb, neue Technologien, Strukturreformen, neue Konkurrenten usw. entstanden sind. Eine ähnliche Verhaltensänderung wie auf Seiten der Kapitalgeber zeigt sich auch auf Seiten der Kapitalnehmer. Anstelle der klassischen Kreditfinanzierung ziehen es diese zunehmend vor, sich anstatt mittels fixer Bankkredite flexibler direkt am Kapitalmarkt zu finanzieren, und zwar in Form von übertragbaren, also handelbaren und

marktfähigen Papieren, die nicht an einen bestimmten Besitzer gebunden sind, sondern jederzeit unter dem Risiko/Chance von Kursverlusten/-gewinnen veräußerbar sind (vgl. Tabelle 1). Der Vorteil dieser Art der Finanzierung gegenüber einem Bankkredit besteht darin, daß das Kreditrisiko auf eine größere Anzahl von Investoren gesplittet wird. Durch ihren liquideren Charakter können diese Papiere flexibler und dynamischer eingesetzt werden. Wurden in den siebziger Jahren noch etwa 80 Prozent der Finanzierungsmittel über Bankkredite aufgebracht, so werden heute bereits $\frac{1}{2}$ der Mittel verbrieft direkt am Kapitalmarkt organisiert (Sijben 1988, S. 55).

Das Kreditgeschäft der Banken wird somit durch diese Entwicklung tendenziell vom Investmentbanking verdrängt. Die Securitization ist nicht zuletzt Ausdruck des Bedarfes an zusätzlichen und flexibel managbaren Finanzierungsmitteln, der durch die tiefgreifenden Strukturänderungen in den letzten Jahren entstanden ist, die der Hebung der technologischen, organisatorischen und finanziellen Stärke des sekundären und tertiären Sektors dienen sollen. Dadurch sind neue Risiken und Anforderungen an den Finanzsektor verbunden, die nichttraditionelle Kriterien zur Bewertung von Investitionen notwendig machen:

- Die Modernisierung und Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft hängt in zunehmendem Maße von intangiblen Investitionen anstatt von Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen ab, was bedeutet, daß der Geldanlage, den Investitionen, keine materiellen Anlagen als Sicherung gegenüber stehen. Intangible Investitionen, etwa in Forschung und Entwicklung, Software, Ausbildung oder Änderung von Organisationsstrukturen wirken nicht unmittelbar, sondern erst langfristig profitsteigernd.
- Die organisatorische Umgestaltung des Unternehmensbereiches, zumeist verbunden mit einer Restrukturierung des Anlagevermögens, äußerte sich in einem Boom von Mergers und Acquisitions und – freundlichen oder unfreundlichen – Takeovers, die zu einem hohen Grad fremdfinanziert wurden (leveraged buy outs) und somit nach der Reorganisation hochverschuldete Unternehmen hinterließen. Es liegt nun bei den Financiers zu beurteilen, ob die Umstrukturierung so erfolversprechend ist, daß trotz der anschließend hohen Verschuldung die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens langfristig in dem Maße ansteigt, das das finanzielle Engagement ökonomisch rechtfertigt. Die Folgenabschätzung und Abwicklung der Firmenübernahmewelle wurde zu einer der größten Herausforderungen und Aufgaben für den Finanzbereich, was bereits zu einer internationalen Spezialisierung führte: Der Großteil des Übernahmegeschäfts wird von spezialisierten amerikanischen und britischen Instituten abgewickelt.
- Eine Welle von Unternehmensneugründungen, vor allem in High-Tech-Industrien und Dienstleistungen bedeutet einerseits die Chance von hohen Profiten in der Expansionsphase in einer Marktnische, andererseits das bei Neugründungen üblicherweise erhöhte Risiko von Unternehmenszusammenbrüchen bzw. einer längeren, unprofita-

Tabelle 3
Portfoliozusammensetzung des privaten Sektors in Prozent der gesamten Finanzanlagen¹⁾

	1976	USA 1980	1985	1976	Japan 1980	1985	1976	BRD 1980	1985	1976	GB 1980	1985
Bankdepósitos	33	32	32	51	51	49	57	55	48	33	32	29
Anleihen	10	9	11	4	5	6	9	10	13	6	5	4
Aktien	20	20	17	9	8	12	12	10	15	12	12	12
Institutionelle Veran- lagung (inkl. Fonds)	20	21	25	7	8	11	9	11	12	19	25	30

¹⁾ Summe ist nicht 100%, da z. B. Direktinvestitionen im Ausland nicht berücksichtigt sind
 Quelle: OECD 1987

blen Startphase. Seit den siebziger Jahren hat sich die durchschnittliche Dauer, bis neugegründete High-Tech-Unternehmen Profite abwerfen, aufgrund der enormen infrastrukturellen Investitionen auf etwa sechs Jahre verdoppelt (OECD 1987, S. 171). Die Investoren haben in diesen Fällen abzuschätzen, ob die profitlose Phase struktureller Natur ist, oder ob nach der Anlaufphase die Chance auf Abschöpfung einer Rente, die auf der Innovationskraft und dem Know-how beruht, möglich ist.

In diesen angeführten Fällen des Auftretens neuer unternehmerischer Risiken unterstützte ein aktives Engagement der Geldgeber auch den unternehmerischen Erfolg, im Extremfall durch insider-financing, d. h. Finanzierung durch die durch Partizipation oder Management direkt in die Geschäftsführung involvierten Personen. Entscheidend in all diesen neuen Formen der Investitionen in Risikokapital – sei es durch Firmenübernahmen oder Neugründungen von Unternehmen – ist die aktive Rolle des Kapitalgebers in Organisation, Produktgestaltung, Marketing und Finanzstrategie des neuen Unternehmens. Das Hauptproblem dieses Venture Capitalism und von Seedfinancing liegt nicht im Fundraising, sondern in der Entwicklung des Know-how zur Abschätzung von Risiko und möglicher Profitabilität, Wettbewerbsfähigkeit und zukünftiger Ertragskraft solcher Unternehmen.

2.3.3. Die Macht der Großkunden

Auch im Großkundengeschäft, sicherlich dem profitabelsten, aber auch dem anspruchsvollsten Bereich des „financial engineering“, wurden die Banken mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Durch die Tendenz von Großkunden, sich verbrieft an den Bankbilanzen vorbeizufinanzieren und Emissionen auf dem Kapitalmarkt direkt bei den Kreditgebern zu platzieren, sinkt die Abhängigkeit der Unternehmen von Bankkrediten und Banken. Durch die modernen Informationstechnologien haben diese Unternehmen dieselben Möglichkeiten wie die Banken, Zugang zu Informationen zu erlangen und ihre Finanzgeschäfte selbst abzuwickeln. Große multinationale Konzerne sind somit in der Lage, eigene Finanz-, Investmentgesellschaften oder gar Banken zu gründen, neben der zusätzlichen Konkurrenz, die den Banken ohnedies schon durch das Anbieten von Finanzdienstleistungen durch Versicherungen, Einzelhandelsketten usw. entsteht.

Dadurch geht den Banken ein wesentlicher Teil des profitablen Großkundengeschäfts verloren. In Verbindung mit der weltweiten Verschlechterung der Kreditportefeuilles der Banken nach Ausbruch der internationalen Schuldenkrise im Jahr 1982, die mit einer Verschlechterung der Ratings der Banken einherging, reduzierten sich die Refinanzierungsmöglichkeiten der Banken soweit, daß die Bonität großer (Ex-)Bankkunden oft über der ihrer Hausbank lag. Während im Jahr 1980 noch 9 Kreditinstitute der USA ein AAA-Rating aufwiesen, war dies im Jahr 1989 nur noch bei einem Institut der Fall (vgl. Heri,

1989), was dazu führte, daß AAA-Firmen am Kapitalmarkt bessere Konditionen eingestanden bekamen, als ihre Banken.

Große Unternehmen, die selbständig auf den Finanzmärkten operieren, sind aufgrund ihres Finanzpotentials, ihrer Informationen und technischen Möglichkeiten in der Lage, durch den An- und Verkauf großer Pakete (block-trading, Arbitragegeschäfte) ihre Portfolios flexibel zu managen und deren Marktwert kurzfristig zu maximieren, wodurch sie zu einem wesentlichen Einflußfaktor auf den Finanzmärkten wurden, da sie durch die von ihnen gehandelten Volumina für deutlich größere Kursschwankungen sorgen können, als den Fundamentals entspräche. Diese kurzfristige Optimierungsstrategie bringt auch den Rückgang des Engagements von Großanlegern in Projekte, die riskanter oder erst längerfristig profitabel erscheinen (wie etwa Infrastrukturvorhaben), mit sich.

2.4. Änderungen der Angebotsstruktur

2.4.1. Finanzinnovationen

Die bisher beschriebenen Tendenzen, die Globalisierung der Märkte, die verschärfte Konkurrenz durch die Liberalisierung, das geänderte Verhalten von Anlegern und Unternehmen (Securitization) erforderten die Entwicklung neuer, das traditionelle Kreditgeschäft ergänzender Produkte und Finanzierungstechniken, die sogenannten Finanzinnovationen, die sich von klassischen Anleihen dadurch unterscheiden, daß Rahmenbedingungen wie Zinssatz, Laufzeit, Emissionskurs und Währung variabel ausgestaltet sind. Durch die Zertifizierung werden Banken zu Händlern und Vermittlern, zu Anbietern einer breiten Palette von Service und Dienstleistungen. Das Kommerzgeschäft der Intermediation (Kredite – Sparbücher) wird vom Investmentbanking zurückgedrängt.

Der entscheidende Faktor bei dieser Desintermediation ist das Handelbarmachen von Risiken (wie bei Options und Futures), das gewährleistet, daß diese Risiken erstens von der Bank auf den Anleger direkt überwältzt werden, zweitens damit breiter gestreut werden und drittens unmittelbar am Markt zu jenen transferiert werden können, die darin eine Chance sehen.

Großmann (1990, S. 86 f.) charakterisiert die als Finanzinnovationen bezeichneten Produkte durch deren Verbindung von Leistungselementen des Geld-, Kredit- und Kapitalmarktes und unterscheidet dabei drei Kategorien: Erstens *Finanzierungs- und Anlageinstrumente* wie Zero-bonds, Floating Rate Notes bzw. Perpetual Floaters (Anleihen mit variabler Verzinsung, eventuell ohne Laufzeitbeschränkung), Doppelwährungsanleihen, Optionsanleihen und Geldmarktpapiere in den verschiedensten Ausstattungsvarianten; zweitens *Instrumente zur Risikobegrenzung* wie Financial Futures, Options, Forward Rate Agreements,

Zins- und Währungsswaps; drittens *Handelsinstrumente*, die der spekulativen Nutzung von Zins- und Wechselkursschwankungen dienen, was aber durchaus auch bei Instrumenten der beiden ersten Kategorien der Fall sein kann.

Die Swap-Technik, Musterbeispiel dafür, wie die Konditionen nach den speziellen Bedürfnissen der Schuldner gestaltet werden können, wurde eigentlich zur Umgehung der Barrieren auf regulierten Finanzmärkten entwickelt und machte viele Anleiheemissionen erst rentabel. Sie ermöglicht dem Schuldner das Auflegen von Anleihen in einer Vielzahl von Märkten, Währungen (auch von bislang unbedeutenden wie Neuseeland- und Australiendollar, Dänenkronen und ECU) und Konditionen, wo gerade nationale Märkte die günstigsten Voraussetzungen bieten, um dann die zugrundeliegenden Währungen oder Zinskonditionen gegen andere auszutauschen.

Diese Form des financial engineering, die Arbitragegeschäfte, führen zu einem direkteren Zusammenhang von Geld, Kredit, Preis und ökonomischen Aktivitäten. Mehr Wettbewerb und Desintermediation bedeuten aber auch für die Banken weniger bilanzsummenwirksames Geschäft, ein Sinken der Profitmargen und einen Risikoanstieg durch den Zwang zu riskanteren Aktivitäten, die vormals Spezialinstitutionen wie Investmentbanken vorbehalten waren. Ihr Dienstleistungsangebot und Service muß dafür individueller und von Spezialisten für die einzelnen Kundenbedürfnisse maßgeschneidert werden.

Die Finanzinnovationen haben das Ziel, den großen Vorteil des klassischen Bankkredits, nämlich die Möglichkeiten der individuellen Finanzierungsgestaltung für jeden Einzelfall, auch im Wertpapiergeschäft zu realisieren, indem laufend neue Wege und Instrumente zur Begrenzung, Verteilung und Transferierbarkeit von Risiken entwickelt werden. Durch kreative Ausschöpfung der Möglichkeiten wird versucht, für jeden Schuldner ein individuelles Paket an Finanzierungsinstrumenten zu erstellen. Für die Anleger besteht das Service in einer Optimierung des privaten Portfoliomanagements (detaillierte Auflistung von Finanzinnovationen, siehe z. B. Silber 1983 sowie OECD 1987, S. 157).

2.4.2. Technischer Fortschritt

Das individuelle Maßschneidern von Finanzdienstleistungen bedarf – wenn möglichst effizient eingesetzt – nicht nur der Internationalisierung der Kapitalmärkte, sondern – um diese auch nutzen zu können – einer entsprechenden technischen Infrastruktur. Diese wurde durch die Fortschritte der Kommunikationstechnologien, der elektronischen Datenverarbeitung, durch die Erhöhung der Kommunikationsgeschwindigkeit bei gleichzeitiger Senkung der Kommunikationskosten realisierbar. Der technische Fortschritt ermöglichte erst weltweite Preisvergleiche in wenigen Sekunden, und über moderne Kommunikationstechnologien ist der Nachfrager rund um die Uhr in allen Finanz-

zentren präsent, wodurch minimale Preisunterschiede auf den einzelnen Märkten Arbitragegeschäfte rentabel machen. Die Errungenschaften der Datenverarbeitung und Informationsaufarbeitung revolutionierten die Finanzdienstleistungen und machten sie zum High-Tech-Sektor. Noch vor wenigen Jahren war unmöglich, was heute ein kleiner PC leistet, etwa optimale Portefeuilles mit beliebig vielen Aktiva, Simulationen mit unterschiedlicher Risikoneigung und Preisentwicklungen usw. zu berechnen. Erst der technische Fortschritt ermöglichte weltweit effizientere Ressourcenallokation, Multi-Währungs-Arbitragegeschäfte sowie die Herstellung kompliziertester Finanzprodukte durch Zerlegung in ihre Einzelteile und beliebige Kombinationen daraus.

Hier soll nicht verschwiegen werden, daß durch die Explosion der verfügbaren Informationen und die Möglichkeiten der Verarbeitung derselben auch die Interpretationsmöglichkeiten und damit auch die Unsicherheiten und Volatilitäten enorm angestiegen sind, d. h. die Bedeutung spekulativen Handelns, losgelöst vom Interesse an der Entwicklung der Fundamentals, aufgewertet wurde, was trotz der verbesserten Techniken zur Risikoabsicherung das ganze Finanzsystem – etwa durch die Entstehung von „speculative bubbles“, die beim Umschwung der Erwartungshaltung platzen können – in größte Mitleidenschaft ziehen kann.

2.5. Zusammenfassung der internationalen Trends

Durch die Liberalisierung der Finanzmärkte steigt die Kapitalmobilität und damit die Konkurrenz, was die Profitmargen der Banken infolge des übersichtlicheren Marktes absenkt. Die Unternehmen und Anleger tendieren zu einer breiteren Risikostreuung und wenden sich in Form handelbarer Papiere direkt dem Kapitalmarkt zu (Securitization), die Finanzierung läuft somit an den Banken (zumindest an den Bankbilanzen) vorbei (Desintermediation). Dadurch steigt die Effizienz der Allokation der Finanzressourcen, was für die Konsumenten durch sinkende Preise spürbar wird, die Unternehmen verfügen über einen besseren Zugang zu den Kapitalmärkten, die Risiken werden breiter gestreut, und die Kapitalkostendifferentiale sinken. Der Ausfall von Großkunden, von erstklassigen Schuldnern, verlagert die Bankenerträge vom Zinsgeschäft zum Provisionsgeschäft, da die Banken gezwungen sind, vermehrt Finanzdienstleistungen wie Beratungstätigkeiten (Gründungs-, Beteiligungs-, Fusions-, Kapitalstrukturberatung usw.), Projektfinanzierungen, Vermögens- und Risk-Management anzubieten. Das traditionelle Bankgeschäft mit Einlagen und Krediten wird verdrängt durch Tätigkeiten wie Emissionen, Handel, Maklergeschäfte und Portfoliomanagement. Der Aufstieg des Investmentbanking, der „financial industries“, anstelle des Kommerzgeschäftes bedeutet eine Verschiebung vom Preis- zum Qualitätswettbewerb. Dies bedingt eine Diversifizierung der Dienstleistungspalette, erhöhten Technikeinsatz, Personalqualität und Kundenorientierung. Zumindest in Westeuropa besteht die

Tendenz zum Universalbankensystem bzw. zu Allfinanzlösungen, d. h. daß alle Finanzdienstleistungen, auch Nichtbankengeschäfte, von einem Unternehmen, wenn auch mit ausgegliederten Töchtern für Spezialaufgaben, angeboten werden, wodurch Kundenproblemlösungen durch die Kombination und Bündelung von Einzelprodukten individuell gestaltet werden können.

Das Massengeschäft wird auf transparenteren Märkten aufgrund des kapitalintensiven Technikeinsatzes tendenziell auf größere Institute, die Skaleneffekte realisieren können, konzentriert werden. Auch für bestimmte internationale Großkundengeschäfte, die mit hohem Aufwand und Risiko verbunden sind (wie etwa Firmenübernahmen), ist eine gewisse kritische Masse erforderlich. Kleinere Einheiten werden sich, außer auch auf regionalen Märkten, dort behaupten, wo durch Know-how-Vorteile und individuelles Eingehen auf die einzelnen Kundenwünsche hochspezialisierte Aufgaben erfüllt werden.

3. Österreichs Banken zu Beginn der neunziger Jahre

3.1. Standortbestimmung

Der international beobachtete Anstieg der Bedeutung von Finanzdienstleistungen schlug sich naturgemäß auch in Österreich nieder: Der Anteil des Banksektors am nominellen BIP stieg von 3,5 Prozent im Jahr 1973 über 4,3 Prozent (1980) auf 5 Prozent im Jahr 1988, und der Anteil des Banksektors an der Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten weitete sich von 1,8 Prozent (1973) über 2,3 Prozent (1980) auf 2,6 Prozent 1988 aus.

Die österreichischen Banken, bis auf wenige Spezialinstitute als Universalbanken organisiert, durchliefen allerdings in den letzten fünfzehn Jahren recht unterschiedliche Phasen bezüglich Wettbewerb und Ertragslage. Nach Christl/Sigmund (1989) dominierte Mitte der siebziger Jahre der Qualitätswettbewerb durch Produktinnovation und Werbung, zwischen 1977 und 1980 der räumliche Wettbewerb durch den raschen Zweigstellenausbau (vgl. Tabelle 4) – der nach der KWG-Novelle 1986 abgebremst wurde – und zwischen 1980 und 1985 ein scharfer Preiswettbewerb infolge der liberalen Zinsgestaltung durch das Kreditwesengesetz 1979 und der Freigabe der Habenzinsen im Frühjahr 1980. Diese Phasen waren gekennzeichnet durch ein rasches Bilanzsummenwachstum (vgl. Tabelle 5), das selbst in den Jahren der schwachen Konjunktur in der ersten Hälfte der achtziger Jahre noch über 10 Prozent p. a. lag. Durch den exzessiven Wettbewerb, den geradezu explodierenden Ausbau des Filialnetzes (und damit auch steigenden Personal- und Sachkosten) und die Bemühungen der Banken, möglichst viele Transaktionen über die Bilanzsumme zu leiten, ergab sich eine besonders im internationalen Vergleich deutliche Ertragsschwäche. Eine Untersuchung der OECD (Revell 1980 und 1985)

Tabelle 4**Anzahl der Bankgeschäftsstellen in Österreich**

1970	3.261
1975	3.733
1980	4.971
1985	5.331
1986	5.392
1987	5.455
1988	5.545
1989	5.618

Quelle: OeNB

Tabelle 5**Durchschnittliches jährliches Bilanzsummen- und BIP-Wachstum in Prozent**

	1971–1980	1981–1985	1986–1988
Aggregierte Bilanzsumme	18,1	10,6	5,5
Nominales BIP	10,4	6,3	5,1

Quelle: Christl, Sigmund 1989

zeigte, daß die österreichischen Kreditunternehmen bezüglich Profitabilität und Eigenmittelausstattung am untersten Ende der Skala der westeuropäischen Industriestaaten lagen. Die Relation Eigenmittel in Prozent der Bilanzsumme sank von 5,2 Prozent (1960) in den siebziger Jahren über 4,7 Prozent (1970) auf 2,8 Prozent im Jahr 1980 (vgl. dazu auch Gancz 1988). Durch wenig anspruchsvolle Eigenmittelvorschriften wurden besonders in eher ertragsarmen Bereichen die Bilanzsummen ausgeweitet, und der Konditionenwettbewerb trieb die Einlagezinsen in die Höhe. Die Expansionsstrategie der Banken war nicht mehr auf die Erschließung neuer Kundengruppen, sondern auf das Abwerben der Kunden von anderen Instituten gerichtet.

Um diesem Umstand abzuhelpfen, wurden die sogenannten ordnungspolitischen Vereinbarungen (OPV) getroffen, die Richtsätze für aktiv- und passivseitige Zinsen sowie die Verhinderung von „Auswüchsen aggressiver Werbung“ vorsahen. Diese OPV sollten mithelfen, die in der KWG-Novelle 1986 festgelegten Ziele zu erreichen, insbesondere die stufenweise Einführung verschärfter Haftkapitalvorschriften bis 1996, die einer höheren Ertragsorientierung bedürfen, um die Kapitalausstattung der österreichischen Kreditinstitute wieder an den internationalen Standard heranzuführen.

Tatsächlich verbesserte sich dadurch die Ertragslage der Banken deutlich, die Zinsspannen stiegen wieder an, und das Haftkapital in Prozent der Bilanzsumme erhöhte sich von unter 3 Prozent (1984) auf beachtliche 4,72 Prozent im Jahr 1989 – dies alles vor dem Hintergrund

Tabelle 6
Ausgewählte Kennzahlen der Entwicklung österreichischer Banken¹⁾

	1984	1985	1986	1987	1988
Haftkapital in Prozent der Bilanzsumme	2,96	3,01	3,48	3,97	4,34
Bilanzsummenwachstum	10,10	7,90	6,40	4,40	4,80
Zinsspanne	1,40	1,40	1,57	1,65	1,69
Dienstleistungsspanne	0,36	0,37	0,29	0,28	0,31
Return on Assets	0,19	0,20	0,24	0,34	0,44

¹⁾ nach den veröffentlichten Jahresabschlüssen von 13 ausgewählten Banken

Quelle: Christl, Sigmund 1989

eines erheblich abgeschwächten Bilanzsummenwachstums, das seit der KWG-Novelle 1986 nur noch unwesentlich über das Wachstum des nominellen BIP lag (vgl. Tabelle 6). Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß ein nicht unwesentlicher Teil der Verbesserung der Haftkapitalausstattung auf die Aktivierung Stiller Reserven zurückzuführen ist.

In jüngster Vergangenheit ist – nach Auslaufen der ohnehin in der Praxis kaum mehr bedeutenden OPV – wieder ein verstärkter (Preis-) Wettbewerb der österreichischen Kreditinstitute zu beobachten, der sich vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2 beschriebenen internationalen Trends weiter verschärfen wird. Diese setzen sich zwar in Österreich – und das ist kein Spezifikum des Banksektors – erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung durch, dennoch ist es höchst fraglich, ob Tempo und Intensität der bisherigen Konsolidierung dieses Sektors ausreichen, um den neuen Herausforderungen gewachsen zu sein.

Dabei ist anzumerken, daß es eine Fehlleitung der Diskussion bedeutet, wenn, wie oft, diese Herausforderungen für die österreichische Kreditwirtschaft nur in engem Zusammenhang mit dem Integrationsprozeß der EG (Realisierung des Binnenmarktes 1992, Teilnahme Österreichs, in welcher Form auch immer) gesehen werden. Denn Trends wie Liberalisierung, Deregulierung, Internationalisierung, Änderung des Anlegerverhaltens, Securitization, Elektronisierung usw. laufen weltweit und unabhängig von den Binnenmarktplänen der EG. Dies drückt sich auch darin aus, daß die EG in der Setzung formaler Rahmenbedingungen für das Bankwesen nicht isoliert vorgeht, sondern eher abzuwarten scheint, welche Einigungen z. B. bezüglich Haftkapitalausstattung in anderen internationalen Gremien (vor allem bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel, OECD usw.) getroffen werden.

Trotz des Auslaufens der OPV funktioniert der österreichische Geldsektor noch weitgehend wie ein oligopolistisches Kartell. „Eine einzelne

große Bank kann weder die Art der angebotenen Bankdienstleistung noch die Preisbildung gestalten, ohne mit Reaktionen anderer großer Banken rechnen zu müssen. Darüber hinaus bestehen etwa für die Nachfrage nach Finanzdiensten aus dem Kreis der privaten Haushalte im allgemeinen keine Ausweichmöglichkeiten (z. B. zu ausländischen Anbietern)“ (Handler/Schebeck 1990, S. 23). Auch sind die Banken nach vorherrschender Auffassung nicht dem Kartellgesetz – nur dem KWG – unterworfen. Dadurch neigen sie zu langsamer und defensiver Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen. Die de facto kaum vorhandene internationale Konkurrenz ist nicht auf die formal strengen Zulassungsbedingungen zurückzuführen, da diese in der Praxis liberaler gehandhabt werden als bspw. die formal liberaleren Normen einiger EG-Mitgliedsstaaten. Es ist aber davon auszugehen, daß im Zuge der fortschreitenden Liberalisierung, insbesondere der Devisengesetzgebung, immer mehr Marktteilnehmer, sowohl Unternehmen als auch Banken, ihren angestammten Binnenmarkt verlassen. Zwar dauert die Umsetzung dieses Zieles einige Zeit, doch viele ausländische Unternehmen dürften sich bereits in der Planungsphase befinden.

Wie rasch und massiv sich solche Änderungen vollziehen können, zeigt sich bereits am Anlageverhalten der Österreicher. Wenn sich auch am Bestand der einzelnen Anlageformen in Österreich noch keine wesentlichen Strukturverschiebungen erkennen lassen, zeigen sich bei Neuveranlagungen von Privaten, insbesondere in den beiden letzten Jahren, massive Änderungen des traditionellen Verhaltens, die durchaus – wenn auch, wie bereits erwähnt, mit erheblicher zeitlicher Verzögerung – den internationalen Trends entsprechen.

Der gesamte österreichische Geldvermögensbestand des privaten Sektors zu Jahresende 1988 wurde von Mooslechner (1989) auf knapp 2000 Milliarden Schilling geschätzt, wobei nach wie vor die Einlagen beim Bankensystem mit 61,5 Prozent der Gesamtmittel dominieren. Dahinter folgen mit deutlichem Abstand festverzinsliche Wertpapiere (11,9 Prozent) und Lebensversicherungen (6,5 Prozent). Die Anteile von Aktienkapital (3,3 Prozent), Investmentzertifikaten (3,9 Prozent) und Genußscheinen (0,6 Prozent) erscheinen (noch) relativ klein, und auch auf Auslandsforderungen entfällt mit 5,0 Prozent ein Anteil, der noch unter dem des Bargeldbestandes (6,0 Prozent) liegt.

Längerfristige Strukturverschiebungen fallen dabei nicht besonders prägnant aus, langfristige Anteilszuwächse verzeichneten Lebensversicherungen, festverzinsliche Wertpapiere und Auslandsforderungen; Anteilsverluste traten auf bei Bargeldhaltung, Sichteinlagen und beim Besitz an Aktienkapital, dessen Bewertung allerdings durch die Erfassung zum Nominalwert wenig aussagekräftig ist (vgl. Tabelle 7).

Wesentlich deutlicher fallen dagegen Strukturänderungen auf, wenn man die private Neubildung von Geldvermögen in den Jahren 1987 und 1988 betrachtet (vgl. Tabelle 8). Noch im Jahr 1987 entsprach der Anteil der neuen Geldanlagen bei Banken sowohl durch Private als auch durch inländische Nichtbanken insgesamt (also inklusive der Geldanlage von Versicherungen, Investmentfonds und dem öffentlichen Sek-

tor) mit ca. 60 Prozent etwa den Proportionen des Gesamtvermögensstandes. Im Jahr 1988 ging der auf die inländischen Banken entfallende Anteil an der gesamten Neuveranlagung durch den privaten Sektor auf etwa 50 Prozent, durch inländische Nichtbanken insgesamt auf 42 Prozent zurück, und der Anteil der Geldanlagen außerhalb inländischer Nichtbanken an der gesamten Geldvermögensbildung weitete sich von unter 30 Prozent auf etwa 45 Prozent aus. Bei den Wachstumsbereichen fallen zwei Positionen besonders ins Gewicht: einerseits die inländischen Investmentzertifikate, die ihren Anteil annähernd verdoppelten und auf die 1988 bereits ein Fünftel der Geldvermögensbildung des privaten Sektors entfiel, und andererseits Bundesschatzscheine und inländische Nichtbankenrentenwerte in Schilling, deren Anteil an der gesamten Geldvermögensbildung inländischer Nichtbanken von 0,3 Prozent auf 11,4 Prozent anstieg. Für diese Steigerung war weniger das Verhalten des privaten Sektors verantwortlich, der 1988 etwa 7 Milliarden in diesen Formen veranlagte, sondern insbesondere die Steigerung der Veranlagung durch Investmentfonds von 4,3 Milliarden (1987) auf 15,8 Milliarden (1988).

Die geradezu explosionsartige Steigerung der Bedeutung von Investmentfonds zeigt sich auch an der Entwicklung deren Vermögensbestände in den achtziger Jahren (vgl. Tabelle 9). Diese Ausweitung des Geschäftsumfanges von Investmentfonds hat bei der Analyse des Anlageverhaltens eine doppelte Bedeutung: Erstens in bezug auf die Primärmittelveranlagung bei den Fonds und zweitens bei der Mittelveranlagung durch die immer mächtiger werdenden Fonds: Mit Neuveranlagungen von etwa 50 Mrd. Schilling wurden die inländischen Investmentfonds im Verlaufe des Jahres 1988 zum bedeutendsten Nachfrager auf dem heimischen Rentenmarkt. Der Anteil der Anlagen bei Banken durch Investmentfonds hat dagegen von 75 Prozent (1987) auf 45 Prozent (1988) abgenommen.

Wie in vielen westlichen Ländern sorgten 35 Jahre des – fast – ungebrochenen Wirtschaftswachstums zu einer Wohlstandsvermehrung und Akkumulation von Privatvermögen, das auch weitgehend von Geldentwertung verschont blieb, sodaß die Finanzintermediäre erstmals in der Zweiten Republik einer Erbgengeneration gegenüberstehen, die aufgrund des angesammelten Vermögensstandes anders disponiert als frühere Generationen, die – geprägt durch Kriege, Wirtschaftskrisen und Hyperinflation – einem Sicherheitsdenken verhaftet waren, das andere Anlageformen als Sparbücher in der Regel nur dann in die Kalkulation miteinbezog, wenn entweder extrem viel Kapital zur Veranlagung zur Verfügung stand, oder wenn es sich um Veranlagungsformen mit besonderen staatlichen Förderungen (Bausparen) handelte. Dementsprechend unterentwickelt blieb der österreichische Markt an Risikokapital, sowohl angebots- als auch nachfrageseitig.

Die „Erbgeneration“ ist dagegen durchaus an langfristigen Investments (Lebensversicherungen, Investment- und Immobilienfonds) interessiert, und auch bereit, bei größeren Ertragschancen größere Risiken auf sich zu nehmen. Hier zeigt sich der psychologische (und in

Tabelle 7

Struktur des Geldvermögensbestandes im privaten Sektor in Österreich

	Jahresendstände in Mio. öS				Jahresendstände, Anteile in %			
	1970	1980	1985	1988	1970	1980	1985	1988
Banknoten und Scheidemünzen	36.002	84.475	103.012	117.993	13,8	8,5	6,7	6,0
Einlagen bei Banken	165.357	648.825	982.291	1.215.042	63,4	65,4	64,0	61,5
Sichteinlagen	25.793	64.748	87.388	121.032	9,9	6,5	5,7	6,1
Termineinlagen	9.307	36.564	55.033	86.396	3,6	3,7	3,6	4,4
Spareinlagen	128.021	538.328	818.748	987.594	49,1	54,3	53,4	50,0
Fremdwährungseinlagen	2.236	9.185	21.122	20.020	0,9	0,9	1,4	1,0
Wertpapiere	27.349	157.239	234.664	253.702	10,5	15,9	15,3	12,8
Festverzinsliche Wertpapiere	26.621	154.652	229.691	235.791	10,2	15,6	15,0	11,9
Bundesschatzscheine	728	2.587	4.973	27.911	0,3	0,3	0,3	0,9
Forderungen gegen								
Lebensversicherungen	8.847	44.427	92.879	129.331	3,4	4,5	6,1	6,5
Investmentzertifikate	1.582	3.098	11.461	76.759	0,6	0,3	0,7	3,9
Genußscheine	0	0	6.894	10.938	0,0	0,0	0,4	0,6
Aktienkapital	16.021	30.157	37.899	64.471	6,1	3,0	2,5	3,3
Partizipationsscheine	0	0	0	8.965	0,0	0,0	0,0	0,5
Auslandsforderungen	5.804	23.452	65.253	98.557	2,2	2,4	4,3	5,0
Langfristig	5.502	22.749	61.395	93.642	2,1	2,3	4,0	4,7
Kurzfristig	302	703	3.858	4.915	0,1	0,1	0,3	0,2
Privates Geldvermögen insgesamt	260.962	991.673	1.534.354	1.975.759	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Mooslechner (1989)

Tabelle 8

Geldvermögensbildung inländischer Nichtbanken

	in Mio. öS		Anteile in %					
	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988
	privater Sektor		inländ. Nichtbanken insgesamt		privater Sektor		inländ. Nichtbanken insgesamt	
1. Banknoten	5.211	5.355	4.898	5.419	3,4	3,2	2,2	2,3
2. Scheidemünzen	447	434	447	434	0,3	0,3	0,2	0,2
I. Bargeld (1+2)	5.658	5.789	5.345	5.853	3,7	3,5	2,4	2,5
3. Sichteinlagen	9.338	10.650	15.676	13.095	6,1	6,4	7,0	5,5
4. Termineinlagen	7.169	6.219	13.536	-1.964	4,7	3,8	6,1	-0,8
5. Spareinlagen	59.401	41.719	59.290	41.981	39,0	25,2	26,5	17,6
6. Inländische Bankschuldverschreibungen in Schilling	14.867	14.543	35.034	34.381	9,8	8,8	15,7	14,4
Schillinggeldkapitalbildung bei inländischen Banken (3 bis 6)	90.775	73.131	123.536	87.493	59,7	44,2	55,3	36,8
7. Fremdwährungseinlagen	-960	2.067	-960	2.067	-0,6	1,2	-0,4	0,9
8. Inländische Bankschuldverschreibungen in Fremdwährung	1.558	3.245	4.417	6.827	1,0	2,0	2,0	2,9
Fremdwährungsgeldkapitalbildung bei inländischen Banken (7+8)	598	5.312	3.457	8.894	0,4	3,2	1,5	3,7
9. Bankenpartizipationsscheine	3.581	1.880	3.581	1.880	2,4	1,1	1,6	0,8
10. Bankenaktien	654	737	654	737	0,4	0,4	0,3	0,3
11. Genußscheine gem. BFG	1.360	1.391	1.360	1.391	0,9	0,8	0,6	0,6
II. Geldanlagen bei inländischen Banken (3 bis 11)	96.968	82.451	132.588	100.395	63,7	49,8	59,3	42,2
12. Versicherungssparen	14.778	16.000	14.778	16.000	9,7	9,7	6,6	6,7
13. Bundesschatzscheine								
14. Inländische Nichtbankenrentenwerte in Schilling	-6.896	7.085	718	27.238	-4,5	4,3	0,3	11,4

15. Inländische Nichtbankenrentenwerte in Fremdwährung	390	751	1.983	3.873	0,3	0,5	0,9	1,6
16. Inländische Investmentzertifikate in Schilling	17.540	33.673	20.418	38.661	11,5	20,3	9,1	16,2
17. Inländische Investmentzertifikate in Fremdwährung								
18. Nichtbanken-Partizipationsscheine	550	–	550	–	0,4	–	0,2	–
19. Nichtbankenaktien und -beteiligungen	10.583	8.528	8.574	6.520	7,0	5,1	3,8	2,7
Wertpapiersparen mit inländischen Nichtbankentitres (13 bis 19)	22.167	50.037	32.243	76.292	14,6	30,2	14,4	32,1
20. Ausländische Aktien	2.752	4.262	2.784	5.647	1,8	2,3	1,2	2,4
21. Ausländische Investmentzertifikate	359	91	395	91	0,2	0,1	0,2	0,0
22. Ausländische Rentenwerte in Schilling	4.730	3.055	7.775	10.574	3,1	1,8	3,5	4,4
23. Ausländische Rentenwerte in Fremdwährung								
Wertpapiersparen mit Auslandstitres (20 bis 23)	7.841	7.408	10.918	16.312	5,2	4,5	4,9	6,9
III. Geldanlagen außerhalb inländischer Banken (12 bis 23)	44.786	73.445	57.939	108.604	29,4	44,3	25,9	45,6
Geldvermögensbildung (I bis III)	147.412	161.685	195.872	214.852	96,9	97,6	87,7	90,3
24. Sonstige Forderungen an das Inland	–	–	24.182	17.765	–	–	10,8	7,5
25. Sonstige Forderungen an das Ausland	4.753	3.944	3.386	5.419	3,1	2,4	1,5	2,3
IV. Sonstige Forderungen (24 + 25)	4.753	3.944	27.568	23.184	3,1	2,4	12,3	9,7
Geldvermögensbildung insgesamt (I bis IV)	152.165	165.629	223.440	238.036	100	100	100	100

Quelle: Wenko (1989), eigene Berechnungen

Tabelle 9

	Vermögensbe- stand inländi- scher Invest- mentfonds in Mio. öS	Umsätze von		
		Renten- werten	Aktien in Mio. öS	Investmentzerti- fikaten
1983	9.798	21.721	2.168	215
1984	12.705	26.334	1.996	283
1985	20.256	35.256	13.639	547
1986	35.026	60.765	20.547	717
1987	68.427	103.530	18.747	1.047
1988	119.713	121.484	24.279	5.724
1989	150.648	121.897	143.234	19.979

Quelle: OeNB

vielen Einzelfällen auch nach wie vor rational begründbare) Effekt, eher dann in höherwertige Anlageformen zu gehen, wenn das Kapital nicht aus dem laufenden Arbeitseinkommen stammt, solange dieses nicht mittelfristig die individuellen Risiken des Lebenszyklus ausreichend abdeckt.

Und neben der vermehrten Übertragung von Vermögen im Erbweg steht auch in zunehmendem Maße, sowohl aus ökonomischen (Wirtschaftswachstum, Einkommenssteigerungen), als auch aus soziologischen (Bildung, Qualifikation, Trend zur Einkindfamilie, insbesondere bei Besserverdienenden) Gründen, aus dem laufenden Einkommen mehr Kapital für höherwertige Anlageformen zur Verfügung. Die Banken sollten daher in Zukunft die privaten Geldvermögen weniger vom Gesichtspunkt der Erschließung von Refinanzierungsquellen betrachten, sondern als Potential für Dienstleistungen wie Anlageberatung und Vermögensverwaltung.

Während also im Einlagenbereich die Desintermediation auch schon für österreichische Banken deutlich spürbar wird, schlägt diese Tendenz im Aktivgeschäft noch weniger durch, da beispielsweise die Explosion der Aktienumsätze großteils Aktien betrifft, die schon länger in Umlauf sind, also keine Mittelzufuhr für die Gesellschaften bedeutet, und da viel Vermögen für den Erwerb von Grundstücken und Wertgegenständen aufgewandt wird. Ohne wesentliche Reduktion des Aktivgeschäftes wird die Refinanzierungssituation der Banken immer enger, und der Wettlauf um die Einlagen wird beschleunigt. Eine solche Reduktion des Aktivgeschäftes ergäbe sich aus einer verstärkten Securitization – die allerdings bislang in Österreich aus den unterschiedlichsten Gründen (vom Mangel an potenteren, expandierenden Großunternehmen bis zur Kreditsubvention) weitgehend ausblieb.

3.2. Ausblick

Auf die Frage, wie sich die österreichischen Banken auf die geänderten internationalen und nationalen Bedingungen am besten anpassen können, gibt es keine klare und eindeutige Antwort. Grundsätzlich haben auch in Zukunft alle Sparten und Institute ihre Existenzberechtigung, ihre Chance, egal ob Universalbank oder Spezialbank, ob groß oder klein, nur unter den Bedingungen einer deutlich schärferen Konkurrenz. Der Wettbewerb intensiviert sich, im Kommerzgeschäft sinken die Margen, bei Dienstleistungen verschärft sich der Preisdruck, die Desintermediation zwingt zu Engagements mit steigendem Risiko, sodaß mit einer qualitativen Auslese gerechnet werden muß. Größe, Art der Geschäfte sowie die Form werden von den Markterfordernissen bestimmt werden. Jedes Unternehmen hat zu prüfen, welche Geschäfte es abwickeln will, welche Marktsegmente bearbeitet werden sollen, und nicht zuletzt welche Risiken man übernehmen kann und will. Die Fähigkeit zur Risikoübernahme wird nicht nur durch die Größe, sondern insbesondere durch die Ertragskraft eines Unternehmens bestimmt. Diese wurde zwar durch die KWG-Novelle 1986 deutlich verbessert, kann aber im internationalen Vergleich auch weiterhin durchaus als schwach bezeichnet werden (vgl. Tabelle 10). Die KWG-Novelle zwang zwar die Banken zu Strukturverbesserungen, doch werden diese zu langsam und defensiv umgesetzt, d.h. nur unter gesetzlichem Druck, und nicht als bewußte, offensive Strategie zur Anpassung an zukünftige Marktgegebenheiten. Dadurch geht wertvolle Zeit verloren, und internationale Trends, wie z. B. zum Investmentbanking oder bezüglich des financial engineering, werden zu spät aufgegriffen, sodaß ein Know-how-Rückstand gegenüber dem Ausland entsteht und profitable und zukunftssträchtige Märkte bereits von ausländischen Konkurrenten besetzt sind.

Wie könnte eine mögliche, sinnvolle Einbettung des österreichischen Finanzsektors in die neue, internationale Arbeitsteilung aussehen? Die Analyse der Größenstruktur der österreichischen Banken durch Moos-

Tabelle 10

Erträge in Prozent der Bilanzsumme (1987)

	A	BRD	CH	I	F	GB	B	N	USA	Japan
Zinsertrag	6,4	5,8	4,9	7,0	7,6	9,1	7,6	11,7	8,1	4,5
Zinsaufwand	5,0	3,4	3,6	4,5	5,4	6,1	6,1	9,3	5,0	3,6
Zinsenüberschuß	1,4	2,4	1,2	2,5	2,1	3,1	1,5	2,5	3,1	0,9
Provisions- überschuß	0,2	1,0	1,3	1,2	0,6	1,9	0,5	0,6	1,7	0,4
Bruttoertrag	1,6	3,4	2,5	3,7	2,7	5,0	2,0	3,2	4,8	1,4

Quelle: OECD 1988

lechner (1989) zeigt deutlich das Vorherrschen von kleinen und kleinsten Betrieben: Nur 15 der 1244 zu Jahresende 1987 erfaßten Banken kamen auf eine Bilanzsumme von mehr als 35 Milliarden Schilling, fast 90 Prozent der erfaßten Banken wiesen eine Bilanzsumme unter 1,75 Mrd. und mehr als die Hälfte unter 350 Mio. auf. Österreich verfügt über keine einzige Großbank (definiert durch eine Bilanzsumme über 875 Milliarden), die BRD und die Schweiz dagegen über 3 und Italien über eine. In einer Liste der 500 größten Banken der Welt – gemessen am Aktienkapital (Euromoney 7/89) für das Jahr 1988 scheint das größte österreichische Unternehmen, die Creditanstalt, auf Rang 160 auf, die Girozentrale als zweitgrößtes Unternehmen auf Rang 327. Daneben scheinen in dieser Übersicht noch die Länderbank (Rang 338), die Zentralsparkasse (340), die Genossenschaftliche Zentralbank (389), die BAWAG (409), die PSK (431) und die Erste Österreichische Spar-Casse (456), auf. Die durchschnittliche Bilanzsumme der österreichischen Banken liegt unter der Hälfte des Durchschnittswertes in BRD und bei einem Fünftel des Wertes von Italien und der Schweiz (Mooslechner 1989).

Daraus ist ersichtlich, daß im europäischen Maßstab den österreichischen Banken tendenziell die Rolle von Regionalbanken zufallen wird, die sich weitestgehend auf die ihnen bekannten Märkte beschränken, also national und regional dort agieren, wo spezielle Kenntnisse vorhanden sind und die Risiken abschätzbar sind. Doch auch in diesem Bereich ist mit einer deutlichen Verschärfung der Konkurrenz zu rechnen.

Diese Konkurrenz wird weniger im Privatkundengeschäft spürbar werden, da es für neue Konkurrenten aus dem Ausland zu kostspielig erscheint, in ein eigenes Filialnetz in einem an sich schon überbesetzten Markt zu investieren. Ein Eindringen in das österreichische Privatkundengeschäft könnte eher durch Beteiligungen ausländischer Banken an heimischen Instituten, die bereits über ein ausgebautes Filialnetz verfügen, erfolgen. Viel deutlicher wird dagegen die ausländische Konkurrenz im Großkundengeschäft werden, wo ausländische Institute über einen Know-how-Vorsprung verfügen. In diesem spezialisierten Bereich, der ausgefeilte und individuelle Finanzdienstleistungen anbietet, ist durchaus mit einem Engagement ausländischer Gesellschaften in Form von Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften in Österreich zu rechnen.

- Eine wesentliche Überlebensfrage wird daher die *Absicherung des Heimmarktes* sein, und zwar nicht wie bisher über Zutrittsbarrieren, sondern durch das Ausnutzen von Standortvorteilen, traditionellen Bindungen und durch Kundennähe, wobei traditionelle Hausbanken von Großkunden damit rechnen müssen, daß die Kunden kompliziertere Finanz-, Anlage- und risikopolitische Konzeptionen bei Spezialisten mit höherer Leistungsqualität und besserem Service nachfragen (vgl. Büschgen in OeNB 1989, S. 138), besonders dann, wenn der Trend zur Securitization, gefördert durch den Abbau von Kreditförderungen, in Österreich verstärkt spürbar wird.

- Eine effiziente Strukturbereinigung müßte eine *Konzentration auf wenige – auch im europäischen Maßstab – Großbanken* mit sich bringen. Denn einerseits ist Größe ein positiver Faktor im Massengeschäft: Der rationelle Einsatz moderner Technologien, die – wie electronic banking – aus Kostengründen großen Instituten vorbehalten sind, kann für Skalenerträge sorgen, sodaß wenigen großen Instituten die breiteste Refinanzierungsbasis zur Verfügung steht. Andererseits verlangen gewisse Geschäftsbereiche nach einer bestimmten kritischen Masse, wie etwa bei Mergers and Acquisitions, die mit hohem Mindesteinsatz und hohem Risiko verbunden sind. Mit der Basis der Refinanzierung im Massengeschäft wären diese wenigen Großbanken auch für internationale Operationen gerüstet. Sie könnten als Universalbanken oder auch Allfinanzinstitute konstituiert sein, wobei Spezialaufgaben auch eigenständigen Tochtergesellschaften übertragen werden, die auch als Nichtbanken nur Beratungsfunktionen spezialisiert anbieten können, sowie Kooperationen mit ausländischen Partnern möglich sind. Gerade im profitablen Großkundengeschäft wird jedoch der internationale Konkurrenzdruck besonders zu spüren sein, und die erforderlichen finanziellen Ressourcen, die benötigte Placierungskraft sowie die erforderliche technisch-organisatorische Kapazität werden noch weiterhin für einen internationalen Ausleseprozeß sorgen.
- Für die übrigbleibenden *kleineren Institute ist eine Konzentration auf Spezialaufgaben unumgänglich*. Das Massengeschäft und somit die Refinanzierungsmöglichkeiten werden weitgehend an die Großbanken abzugeben sein, sodaß die Basis für ein universelles Angebot an Finanzdienstleistungen fehlt. Für kleinere Institute liegen die Chancen in jenen Bereichen, in denen der Mehrwert auf der Qualität von Dienstleistungen beruht (Beratung, Know-how, neue Instrumente). Die Vorteile der Großen im Preiswettbewerb müssen von den Kleinen im Qualitätswettbewerb über Spezialisierung, Personalqualität, geringere Overheadkosten usw. wettgemacht werden. Mittelfristig werden die Entwicklungen im financial engineering verstärkt auch mittleren und kleineren Unternehmen zugute kommen. Aufgrund der klein- und mittelbetrieblichen Struktur der österreichischen Unternehmen ist – verstärkt im Hinblick auf eine EG-Annäherung – in diesem Bereich mit einer Ausweitung des Bedarfes nach Information, Beratung, auch branchen- und unternehmensspezifischer Natur, zu rechnen.
- Ein Teil der kleineren Institute wird allerdings aufgrund der fehlenden Refinanzierungsbasis nicht in der Lage sein, sich auf anspruchsvollste Finanzdienstleistungen zu spezialisieren. Davon wird besonders der mehrstufig organisierte Teil des heimischen Kreditapparates (Volksbanken, Sparkassen, Raiffeisensektor) betroffen sein, der die Nachteile dieser Organisationsform bei steigendem Konditionswettbewerb zu spüren bekommen wird. In diesem Bereich wird ein Konzentrationsprozeß – und zwar auf der unteren Stufe der Organisation – unumgänglich sein.

- Für alle Bereiche gilt es, das vorhandene *Rationalisierungspotential voll auszuschöpfen*, um die Wettbewerbsposition zu festigen. Rationalisierung bedeutet nicht nur den Einsatz modernster Technologien, sondern auch eine Reduktion des overbanked-Systems, auch in Form von schmerzhaften Eingriffen wie einer Reduktion des Filialnetzes, um einer „passiven Strukturbereinigung“, die mit Krisenanfälligkeit und Ausfällen – etwa bei Spezialbanken wie den alten Teilzahlungsbanken – infolge der steigenden Konkurrenz einhergeht, vorzubeugen. Anstelle des aggressiven Preiswettbewerbes und des Bemühens um eine möglichst universelle und flächendeckende Versorgung des Marktes muß eine noch deutlichere Ertragsorientierung treten.
- Durch Konkurrenzdruck auf die Zinskosten und die Tendenz zur Desintermediation verlagert sich die Ertragsstruktur von den Zinserträgen zu Provisionen und Gebühren. Ein Ausfüllen von Marktnischen, eine Spezialisierung auf nichtbilanzwirksame Finanzdienstleistungen erfordert eine *besondere Qualität dieses Angebots*. Und die Qualität von Dienstleistungen ist wesentlich von der Ausbildung des Personals abhängig. Sigmund (1990) verweist darauf, daß die Ausbildungskosten bei den großen österreichischen Banken noch deutlich unter den bei internationalen Instituten üblichen 5 Prozent des Personalaufwandes liegen. Das Schlagwort „europäische Kunden und europareife Banken benötigen Personal auf europäischem Niveau“ weist auf die Notwendigkeit fachspezifischer und beratungsorientierter Ausbildung zur Bewältigung immer komplexerer Kundenbedürfnisse und neuer Produktvariationen hin. Das Wertpapiergeschäft, das financial engineering der Zukunft erfordert kreative, schöpferische und hochmotivierte Mitarbeiter, die mit dem Umgang mit modernster Elektronik vertraut sind und deren Denken und Handeln international orientiert ist. Sie müssen die grundlegenden Probleme der Kunden erkennen, analysieren und lösen können. Zur Absicherung eines Qualitätsstandards ist dazu auch eine permanente Weiterbildung der Mitarbeiter erforderlich. Deshalb läßt sich aus einer Rationalisierungsstrategie auch nicht automatisch auf eine Personalreduktion schließen. Eine offensive Strukturanpassung, die auf qualifiziertem Personal aufbauen muß, sorgt für eine Umschichtung und Höherqualifikation der Mitarbeiter, die in zukunftssträchtigen Bereichen wie Wertpapiergeschäft und financial engineering benötigt werden. Auch der gesamtwirtschaftliche Effekt der Verbilligung von Finanzdienstleistungen durch die vermehrte Konkurrenz bewirkt einen Anstieg der Nachfrage, von dem ein Teil auch auf den Finanzsektor entfällt. Eine solche Schwerpunktverlagerung der Geschäftstätigkeit bedarf allerdings auch einer entsprechend geordneten gesetzlichen Grundlage z. B. saubere Regeln für den Börsenhandel, Wertpapierdepothaltung usw., um die Seriosität dieser Branche zu wahren.
- Die im internationalen Konkurrenzkampf notwendige Spezialisierung auf Marktnischen, in denen österreichische Institute über beson-

deres Know-how verfügen, legt den Gedanken an den Aufbruch in Osteuropa nahe. Österreich nahm aufgrund der geographischen Nähe, der gemeinsamen historischen Wurzeln, traditionellen Beziehungen und seiner Neutralität schon bisher die Rolle einer Drehscheibe zwischen Ost und West ein. Österreichische Firmen, sowohl im produzierenden, vor allem aber im Dienstleistungsbereich sind auf den osteuropäischen Märkten überproportional zur Landesgröße vertreten, sodaß zahlreiche Multinationale Konzerne die Ostmärkte von Österreich aus bearbeiten. Die wirtschaftliche Umgestaltung im Osten ist mit enormem Bedarf an Kapital und beratenden Finanzdienstleistungen verbunden. Doch bis Institutionen und Kapitalmarkt in den osteuropäischen Ländern auch effizient arbeiten werden, wird noch viel Zeit vergehen. Der Finanzplatz Wien verfügt über die besten Voraussetzungen, sowohl die Rolle der „Heimattbörse“ für entstehende profitable Unternehmen osteuropäischer Länder zu übernehmen als auch das financial engineering zur Umstrukturierung der osteuropäischen Volkswirtschaften bereitzustellen.

- Es wäre allerdings verhängnisvoll, die einzige Möglichkeit der Profilierung im Auslandsgeschäft in Osteuropa zu sehen. Ein Engagement auf den bedeutendsten Finanzplätzen der Welt ist schon allein deshalb notwendig, um neue Entwicklungen und Finanzinnovationen beobachten zu können. Darüber hinaus ist der österreichische Schilling dabei, den Aufstieg zu einer internationalen Währung zu machen, d. h. daß vermehrt Veranlagungen, Kredite usw. in Schilling abgewickelt werden, was ebenfalls auf ein expandierendes Geschäftsfeld schließen läßt. In diesem internationalen Geschäft waren Österreichs Banken bislang zu passiv engagiert: „Die Internationalisierung der österreichischen Banken hat sich zwar sichtbar in den Bilanzen niedergeschlagen, nicht hingegen wirkungsvoll in der Ertragslage. Die wenigen Zweigstellen und Auslandsbeteiligungen dienen nicht dem Anbieten österreichischer Spezialdienstleistungen, sondern vornehmlich als Kontaktstellen für die passive Teilnahme österreichischer Banken am standardisierten internationalen Geschäft“ (Handler, Schebeck 1990, S. 117). Das Massengeschäft verliert international seine Bedeutung als Finanzierungsinstrument. Aber eine offensive Spezialisierung auf qualitativ hochwertige Finanzdienstleistungen ist notwendig, um nicht die expandierenden Bereiche der ausländischen Konkurrenz zu überlassen. Dazu bedarf es einer Erhöhung des Außenhandelsanteils, vor allem in der EG, und zwar durch eine aktive Teilnahme am Prozeß der Securitization, durch direkte Kundengeschäfte anstatt des bisher dominierenden Interbankgeschäftes. Eine Form der internationalen Tätigkeit könnte auch darin bestehen, österreichischen Unternehmen, die in den EG-Raum expandieren, ins Ausland zu folgen, um auch im Ausland den Stammkunden die gewohnten Dienstleistungen anzubieten, wobei auch hier eine offensive Strategie im Ausland, die auf Leistungs- und Kostenvorteile gerichtet ist, die lediglich defensive Kundenbegleitung ins Ausland ergänzen muß.

Eine generelle, allgemeingültige Strategie zur Anpassung an die neuen, internationalen Herausforderungen existiert nicht. Für jede Bank, jeden Sektor, jeden Finanzdienstleistungsbereich müssen ebenso individuelle Lösungen gefunden werden wie für die von Kunden zukünftig nachgefragten Produkte. Allgemein bedarf es einer weiterhin verstärkten, selektiven, kostenbewußten und ertragsorientierten Geschäftspolitik zur Sicherung der Innenfinanzierung und anstatt des Volumswettbewerbes im Bereich des immer weniger profitablen Zinsgeschäfts einer Konzentration auf profitable Geschäfte, d. h. einer Ausweitung des Provisions- auf Kosten des Zinsgeschäfts (vgl. Tabellen 6 und 10). Im Überlebenskampf auf enger werdenden Märkten wird nicht die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, sondern die Qualität und Flexibilität des Angebotes entscheidend sein.

Literatur

- Bühler, W., Feuchtmüller, W., Vogel, M. (Hrsg.), *Investmentbanking*, Wien 1989
- Büschgen, H., Richolt, K., *Handbuch des internationalen Bankgeschäfts*, Wiesbaden 1989
- Christl, J., *Strukturwandel im österreichischen Bankensystem*, in: CA-Quarterly 3/87
- Christl, J., Sigmund, R., *Österreichs Bankenlandschaft seit der KWG-Novelle 1986*, in: CA-Quarterly 2/89
- Euromoney, *The Euromoney 500. The Great Profits Surge*, Juni 1989
- Gancz, A., *Bankerträge im internationalen Vergleich*, in: Österreichisches Bankarchiv 2/88
- Gancz, A., *Der Wettbewerb im Bankgeschäft*, in: Österreichisches Bankarchiv 7/89
- Großmann, J., *Erscheinungsformen und Auswirkungen der Verbriefungstendenz im Bankgewerbe*, Frankfurt/Main 1990
- Gugerell, G., Wenko, I., *Strukturänderungen in der Geldvermögensbildung bei Banken und Nichtbanken*, Schriftenreihe des Österreichischen Forschungsinstitutes für Sparkassenwesen 2/1988
- Handler, H., *Die Rolle von Spezialbanken im Universalbankensystem*, in: WIFO-Monatsberichte 8/89
- Handler, H., Schebeck, F., *Die Finanzmarktintegration und ihre Folgen für Banken, Kapitalmarkt und Kapitalverkehr in Österreich*, WIFO-Gutachten, Wien 1990
- Heri, E., *Expansion der Finanzmärkte, Ursachen, Konsequenzen, Perspektiven*, in: Kyklos 1/89
- Litan, R., *What Should Banks Do?*, Washington 1987
- Mooslechner, P., *Österreichs Banken: Zu klein für Europa?*, in: WIFO-Monatsberichte 2/89
- Mooslechner, P., *Sozioökonomische Strukturen der privaten Geldvermögensbildung*, WIFO-Gutachten, Wien 1989
- OECD, *Structural Adjustment and Economic Performance*, Paris 1987
- OECD, *Bank Profitability*, Paris 1988
- OECD, *Competition in Banking*, Paris 1989
- OECD, *Recent Trends in Financial Regulation*, in: Financial Market Trends 44/1989
- OECD, *Economies in Transition*, Paris 1989
- Oesterreichische Nationalbank, *Banken und Finanzmärkte. Herausforderung der neunziger Jahre*, 17. Volkswirtschaftliche Tagung, Wien 1989
- Revell, J., *Costs and Margins in Banking. An International Survey*, OECD, Paris 1980
- Revell, J., *Costs and Margins in Banking. Statistical Supplement 1978–1982*, OECD, Paris 1985

- Šigmund, R., Wettbewerbstrends im österreichischen Bankwesen, in: Bank und Markt 3/90
- Sijben, J., Financial Innovations, Monetary Policy and Financial Stability, in: Kredit und Kapital 1/1988
- Silber, W., The Process of Financial Innovation, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 1983
- Stadler, W., Völk, K., EG-Binnenmarkt – Herausforderung für Österreichs Banken, Wien 1989
- Tichy, G., Bankregulierung und Eigenkapitalbildung, in: Quartalshefte der Girozentrale 4/83
- Wenko, I., Geldvermögensbildung der inländischen Nichtbanken im Jahr 1988, in: Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank 7/89
- Zehetner, F., Die europäische Herausforderung für die österreichischen Banken, in: Österreichisches Bankarchiv 3/1988

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

241

242

243

244

245

246

247

248

249

250

251

252

253

254

255

256

257

258

259

260

261

262

263

264

265

266

267

268

269

270

271

272

273

274

275

276

277

278

279

280

281

282

283

284

285

286

287

288

289

290

291

292

293

294

295

296

297

298

299

300

301

302

303

304

305

306

307

308

309

310

311

312

313

314

315

316

317

318

319

320

321

322

323

324

325

326

327

328

329

330

331

332

333

334

335

336

337

338

339

340

341

342

343

344

345

346

347

348

349

350

351

352

353

354

355

356

357

358

359

360

361

362

363

364

365

366

367

368

369

370

371

372

373

374

375

376

377

378

379

380

381

382

383

384

385

386

387

388

389

390

391

392

393

394

395

396

397

398

399

400

401

402

403

404

405

406

407

408

409

410

411

412

413

414

415

416

417

418

419

420

421

422

423

424

425

426

427

428

429

430

431

432

433

434

435

436

437

438

439

440

441

442

443

444

445

446

447

448

449

450

451

452

453

454

455

456

457

458

459

460

461

462

463

464

465

466

467

468

469

470

471

472

473

474

475

476

477

478

479

480

481

482

483

484

485

486

487

488

489

490

491

492

493

494

495

496

497

498

499

500

501

502

503

504

505

506

507

508

509

510

511

512

513

514

515

516

517

518

519

520

521

522

523

524

525

526

527

528

529

530

531

532

533

534

535

536

537

538

539

540

541

542

543

544

545

546

547

548

549

550

551

552

553

554

555

556

557

558

559

560

561

562

563

564

565

566

567

568

569

570

571

572

573

574

575

576

577

578

579

580

581

582

583

584

585

586

587

588

589

590

591

592

593

594

595

596

597

598

599

600

601

602

603

604

605

606

607

608

609

610

611

612

613

614

615

616

617

618

619

620

621

622

623

624

625

626

627

628

629

630

631

632

633

634

635

636

637

638

639

640

641

642

643

644

645

646

647

648

649

650

651

652

653

654

655

656

657

658

659

660

661

662

663

664

665

666

667

668

669

670

671

672

673

674

675

676

677

678

679

680

681

682

683

684

685

686

687

688

689

690

691

692

693

694

695

696

697

698

699

700

701

702

703

704

705

706

707

708

709

710

711

712

713

714

715

716

717

718

719

720

721

722

723

724

725

726

727

728

729

730

731

732

733

734

735

736

737

738

739

740

741

742

743

744

745

746

747

748

749

750

751

752

753

754

755

756

757

758

759

760

761

762

763

764

765

766

767

768

769

770

771

772

773

774

775

776

777

778

779

780

781

782

783

784

785

786

787

788

789

790

791

792

793

794

795

796

797

798

799

800

801

802

803

804

805

806

807

808

809

810

811

812

813

814

815

816

817

818

819

820

821

822

823

824

825

826

827

828

829

830

831

832

833

834

835

836

837

838

839

840

841

842

843

844

845

846

847

848

849

850

851

852

853

854

855

856

857

858

859

860

861

862

863

864

865

866

867

868

869

870

871

872

873

874

875

876

877

878

879

880

881

882

883

884

885

886

887

888

889

890

891

892

893

894

895

896

897

898

899

900

901

902

903

904

905

906

907

908

909

910

911

912

913

914

915

916

917

918

919

920

921

922

923

924

925

926

927

928

929

930

931

932

933

934

935

936

937

938

939

940

941

942

943

944

945

946

947

948

949

950

951

952

953

954

955

956

957

958

959

960

961

962

963

964

965

966

967

968

969

970

971

972

973

974

975

976

977

978

979

980

981

982

983

984

985

986

987

988

989

990

991

992

993

994

995

996

997

998

999

1000

Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels*

Zum Verhältnis von Effizienz und Regulierung aus
theoretischer und empirischer Sicht

Franz Traxler
Brigitte Unger

1. Problemstellung

In Wissenschaft und Politik hat in den achtziger Jahren das Thema (De)Regulierung einen beachtlichen Stellenwert erhalten. Auffallend ist an dieser Debatte, daß zwei-theoretisch wie praktisch-zentrale Aspekte des Problems im Regelfall nur verkürzt aufgegriffen werden. Es sind dies einerseits die *Funktionen* und andererseits die *Institutionen* der Regulierung.

- Die *Funktion* von Regulierung wird von Ökonomen in der Regel durch Marktversagen begründet, da das Referenzmodell der perfekte Wettbewerbsmarkt ist. Man kann drei Arten von Marktversagen unterscheiden: Auf der *sachlichen* Ebene tritt Marktversagen dann auf, wenn der Marktprozeß nicht zu einer effizienten Lösung führt. Die zweite Kategorie von Marktversagen betrifft die *soziale* Ebene. Selbst wenn der Marktprozeß zu effizienten Lösungen führt, können diese gesellschaftlich inakzeptabel sein (z. B. die daraus resultierende Einkommensverteilung). Diesem Aspekt wird in der Regulierungsdebatte deutlich weniger Raum gewidmet. Die dritte Form von Marktversagen tritt auf einer zeitlichen Ebene auf. Regulierung kann dazu dienen, die langfristigen Voraussetzungen für Effizienz zu schaffen. Diese wesentliche Funktion von Regulierung war sowohl in der theoretischen als auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion bisher unterbelichtet. Dem steht gegenüber, daß gerade bei wachsender Internationalisierung und damit einhergehender Zunahme von Unsicherheit die Fähigkeit zu langfristiger Planung und Entscheidung immer wichtiger wird, aber auch immer schwieriger zu sichern ist.

- Neben der Vernachlässigung der zeitlichen Ebene von Marktversagen fällt innerhalb der (zumindest neoklassischen) Regulierungsdebatte die Einengung der Betrachtung auf die *Institutionen* Markt und Staat auf. Regulierung wird mit staatlicher Regulierung gleichgesetzt. Deregulierung bedeutet dann, den anonymen Markt stärker zum Zug kommen zu lassen. Übersehen wird dabei, daß an der Koordinierung bzw. „Steuerung“ wirtschaftlicher Aktivitäten auch andere Institutionen (wie z. B. Verbände oder die Unternehmen) teilhaben. Gemeinsam ist sämtlichen Steuerungsinstitutionen, daß sie Anreizsysteme generieren, die auf Verhaltenssteuerung ausgerichtet sind. Es gilt daher zu untersuchen, welche Anreizsysteme unter welchen Bedingungen die gewünschte Verhaltenssteuerung bewirken.

Eine solche Fragestellung erfordert zunächst die Präzisierung dessen, was als „wünschenswert“ gelten soll. Die folgenden Ausführungen orientieren sich dabei an jenem Referenzkriterium, dem die Regulierungsdebatte ihre gegenwärtige Aktualität verdankt. Es ist dies die Steigerung der Effizienz unter der Bedingung verschärften internationalen Wettbewerbs. Vor diesem Hintergrund erhielt die Kritik an (staatlichen) Regelungen ihre politische Schubkraft. Ihr zufolge sollten angesichts des wachsenden Konkurrenzdrucks auf den Weltmärkten staatliche Regelungen verringert werden, um Strukturwandel zu ermöglichen. Regulierung wird somit als strukturversteinern angesehen. Diese mittlerweile weithin popularisierte Hypothese soll hier überprüft werden. Unter Ausklammerung des sozialen Aspekts der Regulierungsproblematik lautet daher unsere Problemstellung, welche Bedeutung die je verschiedenen Steuerungsinstitutionen für wirtschaftlichen Strukturwandel haben und inwiefern bestimmte Steuerungsinstitutionen zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Beschleunigung von Strukturwandel geeignet sind. Die Beantwortung dieser Frage kann nur empirisch erfolgen. Mittels eines Länder- und Sektorvergleichs sollen einerseits nationale Unterschiede in den Steuerungsmechanismen verdeutlicht werden, andererseits gezeigt werden, welche Institutionen in der Bewältigung welcher (sektorspezifischer) Steuerungsprobleme am leistungsfähigsten sind¹.

Im einzelnen liegt dieser Untersuchung folgende Gliederung zugrunde: Kapitel 2 gibt einen Überblick über ökonomische Theorien der Regulierung und zeigt, daß diese den zeitlichen Aspekt von Marktversagen nicht adäquat berücksichtigen. In Abgrenzung dazu wird deutlich gemacht, daß Marktversagen gerade in seiner Zeitdimension zentrale Bedeutung für die (Nicht)Bewältigung von Strukturproblemen erlangen kann. Kapitel 3 entwickelt eine Typologie wirtschaftlich relevanter Steuerungsinstitutionen, um über die neoklassische Dichotomie von Markt und Staat hinauszugelangen. Dabei wird zwischen den Steuerungsinstitutionen Markt, Unternehmensorganisation, Staat, Korporatismus und Netzwerk unterschieden. In Kapitel 4 wird der Einfluß nationaler Steuerungsarrangements auf die Bewältigung der Strukturprobleme ausgewählter Wirtschaftssektoren untersucht. Kapitel 5 faßt die Ergebnisse dieses Länder- und Sektorenvergleichs für die Beurtei-

lung der Effizienz der hier betrachteten Steuerungsinstitutionen zusammen. In Kapitel 6 werden auf der Grundlage dieser Befunde einige wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen gezogen.

2. Zur Zeitdimension des Marktversagens

2.1. Regulierungsfunktionen in der ökonomischen Theorie

Normative Theorien zur Begründung von Regulierung gehen vom Referenzmodell des vollkommenen Wettbewerbsmarktes aus und sehen daher in Marktversagen die Legitimation von staatlichen Eingriffen. Als die bedeutendsten Formen von Marktversagen werden in erster Linie das Vorhandensein eines *natürlichen Monopols*, aber auch *ruinöse Konkurrenz*, *Externalitäten* und *Informationsasymmetrien* zur Begründung von (staatlicher) Regulierung betont².

Gemeinsam ist den normativen Ansätzen zur Begründung von Regulierung ihr statischer Charakter. Zeit findet keine systematische Berücksichtigung, weshalb sie auch dem Problem langfristige versus kurzfristige Rationalität von Unternehmensentscheidungen wenig bis keine Aufmerksamkeit schenken, obwohl dieses Problem – wie noch gezeigt werden wird – sowohl unter den Ansatz „ruinöse“ Konkurrenz, als auch unter „Externalitäten“ subsumierbar ist.

Innerhalb der positiven Theorien der Regulierung (die den Regulierungsprozeß beschreiben und auch stark die Eigeninteressen der regulierenden Behörde und sonstiger Akteure mit einbeziehen) lassen sich weitere Gründe für Regulierung vor allem im kontrakt-theoretischen Ansatz und in Public-Choice-Ansätzen finden.

Der kontrakttheoretische Ansatz sieht eine administrative Regulierung aus öffentlichem Interesse begründbar. Dies war auch implizite Annahme der normativen Theorien, jedoch wird hier näher spezifiziert, unter welchen Bedingungen „öffentliches Interesse“ gewahrt wird. Eine Regulierungsbehörde verhält sich demzufolge im allgemeinen Interesse, wenn die verfolgte Politik einem langfristigen Vertrag entspricht, dem ein von einer Koalition der Konsumenten beauftragter Vertreter auch abschließen würde und gleichzeitig die Lösung besser als die Allokation über den Markt ist. Dieser langfristige Vertrag beinhaltet die langfristige Versorgung beider Vertragsparteien: Er gibt Konsumenten das Recht mit einem Gut versorgt zu werden und Produzenten durch die Garantie stabiler Marktverhältnisse das Recht, zu versorgen.

Dieser Ansatz bezieht explizit das Langfristproblem von ökonomischen Entscheidungen mit ein und unterscheidet sich von den normativen Theorien dadurch, daß er die Allokation von Gütern über die Zeit berücksichtigt. Allerdings wird auch hiebei dem Trade-off von kurzfristiger versus langfristiger Rationalität von ökonomischen Entscheidungen nur bedingt Rechnung getragen. Denn zu spezifizieren ist gerade,

unter welchen Bedingungen die kontrakt-theoretisch fundierte Regulierungslösung besser als eine Allokation über den Markt ist.

Public-Choice-Ansätze, wie z. B. die Capture-Theorie, sehen Gründe für Regulierung im Interesse einzelner Lobbies gelegen, die zu Lasten anderer Gruppen erfolgt. Regulierung ist demnach ein Instrument zur Umverteilung. Auch dieser Ansatz beinhaltet nicht das Kurz-Langfrist-Problem.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß traditionelle wie auch neuere Ansätze zur Begründung von Regulierung den Voraussetzungen für die Orientierung an langfristigen Entscheidungskriterien wenig Aufmerksamkeit schenken. Systematisch vernachlässigt wird dabei eine spezifische Form von Marktversagen – nämlich die langfristige Irrationalität von kurzfristig rationalen Entscheidungen der Marktteilnehmer. Regulierung kann demnach Fehlallokation über die Zeit verhindern. Diese Vernachlässigung der Zeitdimension ist sicher auch dadurch erklärbar, daß die ökonomische Regulierungsdebatte historisch vor allem in der Regulierung des Marktzutritts und der Preise ihren Ausgang genommen hat.

2.2. Regulierung in der keynesschen Theorie³

Die Tatsache, daß kurzfristig rationale Entscheidungen zu langfristigen Fehlentscheidungen führen, ist nicht neu und wurde spätestens seit Keynes (1936) als Regulierungserfordernis für eine stabile Marktwirtschaft angesehen. Instabilitäten der Marktwirtschaft führt Keynes in erster Linie auf systembedingte Schwankungen der privaten Investitionen zurück. Er unterscheidet hierfür in seiner Theorie zwei Gruppen von Akteuren (die personell ident sein können): private Investoren und Spekulanten. Private Investoren tätigen ihre Investitionen in Realkapital in Abhängigkeit von ihren Ertragserwartungen⁴ und dem (langfristigen) Zinssatz. Die Ertragserwartungen einer Investition über ihre gesamte Lebensdauer sind in der Regel (außer bei Auftreten exogener Schocks) stabile Erwartungen. Sie bilden sich aufgrund der „Konvention“, wonach die Gegenwart ein guter Richtungsweiser für die Zukunft ist und das Verhalten der Mehrheit ein guter Indikator für das eigene Verhalten ist (Keynes 1978: S. 152, 214). Der traditionelle „entrepreneur“ weist daher ein in der Regel stabiles Investitionsverhalten auf. Probleme ergeben sich hingegen aus der Organisation des Investitionsgütermarktes über die Börse (bzw. andere Finanzmärkte), an der Spekulanten agieren. Kurzfristige Schwankungen des langfristigen Zinssatzes beeinträchtigen die Finanzierung von Investitionen. Zur Finanzierung von Investitionen sind langfristige Kredite erforderlich, die aber nicht aufgenommen werden, wenn erwartet wird, der Zinssatz werde fallen. Bei gegebenen Ertragserwartungen werden bei steigendem Zinssatz aufgrund des Opportunitätskostenkalküls Investitionen plötzlich unrentabel oder weiter Zinsänderungen abgewartet, bevor die Investition getätigt wird. Die Rationalität der Börse (bzw. anderer Finanz-

märkte), an der die Preise langfristiger Vermögenswerte bestimmt werden, basiert aber auf einem kurzfristigen Kalkül. Die nahe Zukunftserwartung bestimmt den Preis langfristiger Vermögenswerte. Erfolgreiche Spekulation erfordert, korrekte Erwartungen über die Erwartungen der anderen und nicht über den tatsächlichen Wert des Vermögens zu bilden (vgl. Keynes Beispiel der Schönheitskonkurrenz⁵), und sich nicht konform der Mehrheit zu verhalten, sondern ihr zuvorzukommen.

Durch die Abhängigkeit der privaten Investitionen von ihrer Finanzierung über die Börse (oder andere Finanzmärkte) und durch die Möglichkeit der Veranlagung in Finanz- statt in Realkapital, die diese für Unternehmen bietet, wird der rationale Unternehmer gezwungen, sich in seiner Investitionsentscheidung wie ein Spekulant zu verhalten und sich an den kurzfristigen Veränderungen der Wertpapierpreise zu orientieren, statt langfristig zu planen. Die damit ausgelösten Wellen des Optimismus und Pessimismus, die sich verstärkenden Krisenprozesse, sind das Kernstück der Keynesschen Theorie. Keynes sieht die Börse als destabilisierende Institution, weil systematisch „falsche“ Entscheidungskriterien (nicht die „echten“ Erwartungen über Investitionsprojekte und Unternehmungen, sondern Erwartungen über die Erwartungen der anderen) von ihr generiert werden. Mit der „Sozialisierung der Investitionen“ forderte er daher institutionelle Veränderungen; die Schaffung von Institutionen, die sozial gerechtfertigte Erwartungen generieren, d. h. langfristige Entscheidungskriterien für die Bildung langfristiger Erwartungen. Keynes forderte somit eine fundamentale Reform der Finanzmärkte, um Investitionen von Spekulation abzukoppeln.

2.3. Strukturwandel als zeitliches Dilemma von Rationalität

Bei hoher Unsicherheit über zukünftige Nachfrageentwicklung besteht die Gefahr, daß Investitionen, die erst langfristig Erträge abwerfen, von der Marktwirtschaft nicht getätigt werden. Die Gefahr ist umso mehr gegeben, je größer die Unsicherheit bezüglich künftiger Absatzchancen ist und je höher die erforderlichen (irreversiblen) Kosten des langfristigen Investitionsprojekts sind.

Die Situation kann auch als Gefangenendilemma dargestellt werden:

Würde ein Unternehmen langfristige Investitionen tätigen, während das andere Unternehmen kurzfristige Investitionen tätigt, hätte das erste Ertragseinbußen hinzunehmen. Dasselbe Kalkül gilt auch für das zweite Unternehmen. Daher werden in einem (einmaligen) nicht kooperativen Spiel beide Unternehmungen – sofern sie sich rational verhalten – kurzfristige Strategien verfolgen, obwohl sie dadurch kurzfristig Ertragseinbußen und langfristig eine Beeinträchtigung ihrer Konkurrenzfähigkeit hinnehmen müssen. Als ruinöse Konkurrenz kann dieser Fall insofern interpretiert werden, als das Nichttätigen von langfristigen Investitionen für beide Unternehmungen bedeuten kann, langfristig

nicht mehr (international) konkurrenzfähig zu sein, sofern sie mit Konkurrenten auf dem Weltmarkt konfrontiert werden, deren national-spezifische Rahmenbedingungen zur Orientierung an Langfristkalkülen ermutigen.

Durch Koalitionsbildung könnten sich die Unternehmen auf eine langfristige Investitionsstrategie verständigen, und damit das Problem autonom lösen. Eine solche Lösung ist jedoch dann kaum realisierbar, wenn hohe Unsicherheiten bezüglich zukünftiger Marktentwicklung bestehen: dann wird eine Wiederholung des Spiels (das auch bei einem Gefangenendilemma zu kooperativen Lösungen führen kann) nicht möglich, weil die Auszahlungsmatrix sich ständig verändert. Sind die zu tätigenden irreversiblen Kosten sehr hoch, ist der Anreiz einer Unternehmung, von der Koalitionslösung abzuweichen, groß und damit die Gefahr eines Zusammenbrechens der Vereinbarung sehr hoch. Bei hoher Unsicherheit und hohen irreversiblen Kosten ist daher das Auftreten einer Gefangenendilemma-Situation sehr wahrscheinlich, da es Anreize zu nicht kooperativem Verhalten gibt und kein Supergame gespielt werden kann. In solch einer Situation wird Regulierung zu einem sinnvollen Instrument zur Sicherung von Langfristorientierung als Vorbedingung von Strukturwandel und internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Ein typischer Bereich, in dem ein Gefangenendilemma bezüglich langfristiger Investitionen auftritt, ist Forschung und Entwicklung. Hohe irreversible Kosten, verbunden mit hoher Unsicherheit über den Forschungserfolg, machen kurzfristige Projekte attraktiver. Dies kann aber langfristig zu einem schlagartigen Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit führen. Die Bereitstellung von Forschungsinfrastruktur oder die Übernahme der Forschungskosten durch den Staat kann dann auch als Bereitstellung eines öffentlichen bzw. kollektiven Gutes interpretiert werden⁶, das die Marktwirtschaft autonom nicht in genügend hohem Umfang erstellen würde. Ein weiterer typischer Bereich, in dem ein Gefangenendilemma dieser Art auftritt, ist der Ausbildungsbereich. Kurzfristig kann es für Betriebe lohnend sein, nicht in die Ausbildung ihrer Mitarbeiter zu investieren, während langfristig höher qualifizierte Arbeiter benötigt werden. Kompliziertere Technologien, die eine höhere Qualifikation der Arbeiter erfordern, könnten dann langfristig nicht umgesetzt werden. Auch hier übernimmt staatliche Ausbildung eine wichtige Regulierungsfunktion zur Überwindung langfristiger Probleme.

Die Vorteile von Regulierung im oben genannten Sinne sind somit, eine langfristige Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten, Innovationen zu ermöglichen, Wachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und damit auch zur Verbesserung der Leistungsbilanz und zur Minderung der Arbeitslosigkeit beizutragen⁷.

Diese prinzipiell positive Funktion von Regulierung wird bei „Regulierungsversagen“ in ihr Gegenteil verkehrt. Wie die gesamte „Deregulierungsdebatte“ zeigt (Bauer 1989), lassen sich für jedes Regulierungsargument auch Beispiele von Regulierungsversagen finden. In

unserem Fall würde Regulierungsversagen bedeuten, daß Regulierung – statt langfristige Probleme zu überwinden – strukturversteinern wirkt, indem sie u. a. Unternehmungen dazu anhält, zu geringes Risiko auf sich zu nehmen, zur Errichtung zu großer Forschungs- und Entwicklungseinheiten führt oder eine Fehlqualifikation der Arbeitskräfte zur Folge hat. Es ist dementsprechend von einem *trade off* zwischen der *Reduktion von Unsicherheit* und der *Sicherung von Flexibilität* auszugehen. Während Regulierung zur Reduktion von Unsicherheit besser als der Markt geeignet ist, ermöglicht dieser größere Flexibilität. Da also der Erfolg in der Strukturanpassung an veränderte Wettbewerbsbedingungen entscheidend davon abhängt, ob die Optimierung der widerstreitenden Erfordernisse von Flexibilität und Langfristorientierung gelingt, müssen Marktversagen und Regulierungsversagen als prinzipiell gleichgewichtete Risiken betrachtet werden. Dies bedeutet, daß es letztlich eine empirische Frage ist, ob der Nutzen unsicherheitsreduzierender Regulierung deren Kosten überwiegt. Es gilt daher, die konkreten Umstände zu analysieren, unter denen die Regulierung erfolgt. Im Rahmen einer solchen Analyse ist zunächst eine Begriffsklärung angebracht. Wenn man die Funktion von Regulierung als Reduktion von Unsicherheit in der Zeitdimension begreift, dann transzendiert dies den im engeren Sinn ökonomischen Regulierungsbegriff. Denn der Staat ist keineswegs die einzige gesellschaftliche Institution, die eine solche Funktion erfüllen kann.

3. Eine Typologie wirtschaftlicher Steuerungsinstitutionen

Es ist ein Charakteristikum der ökonomischen Regulierungstheorie, daß sie sich (mindestens in ihrer einflußreichsten, neoklassischen) Fassung ausschließlich auf den Markt und den Staat bezieht (z. B. Joskow/Noll 1981). Regulierung als lenkende Staatsaktivität und Deregulierung als Restauration der Marktkräfte lauten dann die ordnungspolitischen Alternativen.

Dabei ist bereits die Terminologie problematisch. Denn der Ausdruck Deregulierung vermittelt den Eindruck, als wäre der Markt kein Mechanismus, durch den wirtschaftliche Aktivitäten „reguliert“ bzw. gesteuert werden. Wie beim Staat handelt es sich auch beim Markt um die Institutionalisierung eines Anreizsystems. Indem diese Anreizsysteme Erfolgsbedingungen für die Realisierung der Ziele der wirtschaftlichen Akteure setzen, steuern sie deren Aktivitäten: bestimmte Handlungen werden wahrscheinlicher als andere. Worin sich Markt und Staat unterscheiden, ist freilich die jeweilige Ausprägung des durch sie gesetzten Anreizsystems und der damit ausgelösten Handlungsketten. So gesehen bedeutet Deregulierung nicht eigentlich „Entregelung“, sondern lediglich den Übergang vom staatlichen zum marktlichen Anreizsystem. Entsprechend ihrer gemeinsamen Grundfunktion eines auf Verhaltenssteuerung ausgerichteten Anreizsystems

sollen im folgenden sowohl der Markt als auch der Staat als Steuerungsinstitutionen bezeichnet werden.

Damit ist nicht nur ein terminologisches Problem beschrieben. Denn die Besinnung auf die gemeinsame Grundfunktion von Markt und Staat richtet die Aufmerksamkeit auch auf die Frage, aufgrund welcher Anreize Verhalten überhaupt gesteuert werden kann. Diesbezüglich lassen sich drei grundsätzliche Arten von Anreizen unterscheiden, die zusammen alle denkbaren Gründe für Verhaltenskonformität abdecken: Akteure können sich entweder unter dem Eindruck der Androhung/Anwendung von *Macht*, aufgrund der Aussicht auf (materielle) *Belohnungen* oder kraft *normativer Anerkennung* dazu veranlaßt sehen, im Einklang mit vorgegebenen Verhaltensrichtlinien zu handeln (Etzioni 1968). In der neoklassischen Fokussierung der Steuerung auf Markt und Staat werden systematisch nur die beiden erstgenannten Arten von Anreizen aufgenommen. Dies mag damit zusammenhängen, daß sich in der Kultur einer Gesellschaft verankerte Werte und Normen – anders als Machtmittel und Belohnungen – nicht als beliebige Stellgrößen zur Realisierung der angepeilten Steuerungsziele instrumentalisieren lassen, weil ihre handlungsleitenden Geltungsgründe auf psychosozialen Identifikations- und Internalisierungsprozessen und nicht auf Erfolgskriterien strategischer Rationalität beruhen. Dessen ungeachtet erfüllen normative Orientierungen eine wichtige Steuerungsfunktion auch im Hinblick auf wirtschaftliche Aktivitäten, wie die intensive Diskussion zur Unternehmens- bzw. Organisationskultur in der jüngeren Managementliteratur (z. B. Kasper 1987, Ouchi/Wilkins 1985, Smircich 1983, Wilkins/Ouchi 1983) dokumentiert.

Dementsprechend verdienen normative Orientierungen auch im Rahmen einer Analyse der Bedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels Beachtung. Dabei ist davon auszugehen, daß die konkreten Beziehungen zwischen wirtschaftlichen Akteuren im Regelfall nicht das Ergebnis der Steuerungsfunktion eines *einzigsten* Anreiztypus, sondern des *Zusammenwirkens* von Macht, Belohnungen, Werten und Normen darstellen. Daraus folgt, daß Steuerungsinstitutionen empirisch in bezug auf das je spezifische „Mischungs- bzw. Gewichtungsverhältnis“ zwischen diesen drei Anreiztypen zu unterscheiden sind. Die Klassifikation und Abgrenzung der einzelnen Steuerungsinstitutionen wird dadurch schwieriger und in ihrem Ergebnis auch arbiträrer. Damit steht in Zusammenhang, daß sich in neueren institutionellen Ansätzen, die ihren Bezugsrahmen nicht auf die Dichotomie von Markt und Staat (bzw. Markt und Hierarchie) beschränken wollen, eine Reihe unterschiedlicher Vorschläge zur Klassifikation von Steuerungsinstitutionen finden (z. B. Hage/Clignet 1982, Hollingsworth et al. 1985, Ouchi 1980, Schmitter/Streeck 1985), wobei sie sich auf recht unterschiedliche Theorietraditionen stützen. Eine zusammenfassende Darstellung dieser Diskussion würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Die folgenden Ausführungen stellen eine Synthese für den Zweck der hier interessierenden Fragestellung dar. Im einzelnen werden folgende ökonomisch relevante Steuerungsinstitutionen unterschieden:

Markt: Ihm liegt die Logik des Austauschs von Leistungen auf der Basis spezifischer Eigentumsrechte zugrunde. Damit geht einerseits die Freiwilligkeit (Vertragsautonomie), andererseits die Versachlichung („nur Ansehen der Sache, kein Ansehen der Person“, Weber 1922: 383; ähnlich Marx 1890: 86 ff.) der Wirtschaftsbeziehungen einher. Unter den drei betrachteten Anreiztypen ist daher die Orientierung an einer spezifischen Kategorie von materiellen Vorteilen, nämlich die Verfolgung *privater* Interessen unter Anpassung an die konkurrenzvermittelten Marktzwänge konstitutiv.

Unternehmens(organisation): Der Austausch von Leistungen kann sich nicht nur über den Markt, sondern auch im Binnenbereich von Organisationen vollziehen. Bezüglich des kapitalistischen Unternehmens sind die Gründe dieser Internalisierung von Leistungstransfers kontroversiell. Sie werden entweder auf Machtkalküle (z. B. Marglin 1977), oder auf Effizienzkriterien (z. B. Williamson 1975) zurückgeführt. In jedem Fall stützt sich seine Funktionsweise auf eine Kombination von Macht und Vorteilshoffnungen. Denn einerseits werden alle intern erbrachten Leistungen autoritativ (auf der Grundlage bestehender Eigentumsrechte) bewertet, andererseits knüpft das in der Organisationshierarchie sedimentierte Anreizsystem auch an den privaten Vorteils kalkülen der Akteure im Unternehmen an.

Staat: Ähnlich wie im Fall des Unternehmens werden auch durch den Staat Beziehungen vorzugsweise autoritativ reguliert. Was ihn jedoch vom Unternehmen wie vom Markt unterscheidet, ist, daß seine hauptsächliche Steuerungsfunktion nicht in der Bereitstellung privater, sondern *kollektiver* Güter liegt. Infolge der beträchtlichen Anreizprobleme, die mit der Bereitstellung kollektiver Güter verbunden sind (Olson 1965), ist davon auszugehen, daß der Einsatz von Macht für die dauerhafte Wahrnehmung dieser Steuerungsfunktion eine notwendige, aber kaum hinreichende Bedingung ist. Die Wahrnehmung der Staatsfunktion bedarf daher zusätzlicher Absicherung, insbesondere durch die normative Anerkennung seitens der Steuerungsadressaten.

Korporatismus: Auf die Bereitstellung kollektiver Güter stellt auch diese Steuerungsinstitution ab. Dabei ist für sie charakteristisch, daß dies durch nichtstaatliche Akteure, nämlich Verbände, entweder autonom oder in Kooperation mit Staatsorganen geschieht (z. B. Lehmbruch/Schmitter 1982, Schmitter/Lehmbruch 1979). Der Parade Fall korporatistischer Steuerung ist die Einkommenspolitik der Paritätischen Kommission Österreichs, in deren Rahmen die großen Verbände von Kapital und Arbeit, flankiert durch staatliche Sanktionshilfen, die Einkommensforderungen ihrer Mitglieder in Einklang mit den Erfordernissen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung zu bringen versuchen. Besonders deutlich wird an diesem Beispiel, auf welch vielschichtigen Anreizen korporatistische Steuerung aufbaut. Dies liegt an dem bereits oben erwähnten Anreizproblemen bei der Bereitstellung kollektiver Güter. Korporatistische Arrangements können nur dann dauerhaften Bestand haben, wenn ihre Steuerungsfunktion an die spezifischen (Organisations)Interessen der beteiligten kollektiven Akteure wie auch

an die individuellen Vorteilshoffnungen ihrer Mitglieder rückgebunden ist. Da die Bereitstellung kollektiver Güter sich jedoch kaum vollständig mit privaten Interessen deckt, vermag korporatistische Steuerung, gerade wenn sie ohne unmittelbare Beteiligung des Staates erfolgen soll, kaum ohne (indirekte) Absicherung durch dessen Hoheitsgewalt auszukommen. Umgekehrt liegt die Attraktivität des Korporatismus aus der Perspektive staatlicher Organe in der Entlastung des Staates von kollektiven Ordnungsfunktionen (Streeck 1983). Die Anreizdefizite, die sich damit einerseits aus der Nichtidentität von kollektiven und individuellen Interessen und andererseits aus der relativen Rücknahme staatlicher Regelung ergeben, können nicht anders als durch normative Loyalität der Verbandsmitglieder gegenüber ihrem Verband kompensiert werden (Traxler 1986b).

Nicht weniger komplex als korporatistische Arrangements ist die letzte hier interessierende Steuerungsinstitution, die in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Literatur erst in jüngerer Zeit Aufmerksamkeit gefunden hat. Infolgedessen gibt es auch keine einheitliche Terminologie. Bezug genommen wird auf sie mit Begriffen wie „Clans“ (Ouchi 1980), (informelle) Netzwerke (Lindberg et al. 1988, Powell o. J.) oder „obligational/relational contracting“ (z. B. Dore 1983, Williamson 1985). Charakteristisch für diese im folgenden als *Netzwerk* bezeichnete Steuerungsinstitution ist, daß es sich um ein Verhältnis intensiver Kooperation zwischen Unternehmen handelt, das sich weder als Marktbeziehung noch als einseitige (hierarchische) Beherrschung eines Unternehmens durch ein anderes Unternehmen begreifen läßt. Die Grundfunktion dieses Kooperationsverhältnisses ist der Austausch bzw. das Pooling kritischer Ressourcen (wie z. B. Transfer von Know-how; Zugang zu günstigen Finanzierungsquellen; Konzertierung von Forschung und Entwicklung; Informationspooling; Regulierung von Marktanteilen und Preisen). Ebenso vielfältig sind die Rechtsformen, in denen sich die Kooperation vollzieht. Sie reicht vom einfachen Liefervertrag (z. B. im Fall intensiver Geschäftsbeziehungen zwischen Lieferanten und Abnehmern), über Personalunionen in Spitzenpositionen der Unternehmen, informellen, regelmäßigen Gesprächen zwischen deren Führungskräften bis zu Joint-ventures. Soweit sich Netzwerke auf den *Austausch* von Ressourcen beziehen, heben sie sich von Marktbeziehungen dadurch ab, daß die Vertragsautonomie ebenso wie die Versachlichung des Austauschverhältnisses tendenziell gebrochen werden. Es besteht nämlich ein hohes Maß an Interdependenz, wodurch die jeweiligen Geschäftspartner füreinander einen besonderen Stellenwert erhalten, sodaß es ihnen nur unter hohen Kosten möglich ist, die Geschäftsbeziehung abubrechen und mit einem konkurrierenden Anbieter zu kontrahieren. Dies liegt daran, daß der Gegenstand solcher Beziehungen der Austausch schwer bewertbarer, hochspezifischer (nämlich auf die konkreten Bedürfnisse des betreffenden Geschäftspartners zugeschnittener) Güter ist. Damit hängt zusammen, daß die vertraglich fixierten Verpflichtungen der Geschäftspartner oft weniger spezifiziert werden als im Falle klassischer Marktbeziehungen.

Liegt die Funktion von Netzwerken im *Pooling* von Ressourcen, so unterscheiden sie sich von der Steuerungsinstitution Unternehmen dadurch, daß dies nicht durch *intraorganisatorische* Koordinierung (z. B. durch die Übernahme eines Unternehmens durch ein anderes), sondern durch *interorganisatorische* Kooperation geschieht, in deren Rahmen die beteiligten Akteure ihre Selbständigkeit bewahren. Jeweils in Abhängigkeit von der konkreten Zwecksetzung deckt das Leistungsspektrum von Netzwerken grundsätzlich sowohl die Bereitstellung privater als auch kollektiver Güter ab. Bezüglich des Anreizsystems dieser Steuerungsinstitution fällt zweifellos privaten Vorteilshoffnungen eine tragende Rolle zu. Dies gilt insbesondere für den Austausch von Ressourcen. Aber auch in diesem Fall ist davon auszugehen, daß Vertrauen, das auf normativen Orientierungen begründet ist, ebenso wie asymmetrische Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren eine wichtige Anreizfunktion erfüllen, wenn es z. B. darum geht, die Akteure davon abzuhalten, die geringe Präzisierung wichtiger Leistungspflichten, wie sie für netzwerkförmige Kontrakte typisch ist, zum eigenen Vorteil auf Kosten des Partners auszunützen. Normative Anerkennung und Macht (auch in Form staatlicher Organisationshilfen) gewinnen umso mehr an Bedeutung, je stärker die Bereitstellung kollektiver Güter im Vordergrund steht.

4. Strukturwandel und Steuerungsinstitutionen im Vergleich

Um den Einfluß der oben dargestellten Steuerungsinstitutionen auf den wirtschaftlichen Strukturwandel zu untersuchen, bietet sich methodisch die komparative Analyse an. Denn auf der Basis einer hinreichenden Vielfalt in der konkreten Ausprägung bzw. „Mischung“ von Steuerungsinstitutionen ergibt sich die Möglichkeit, deren jeweiligen Beitrag für den Erfolg/Mißerfolg bei der Bewältigung anstehender Strukturprobleme abzuschätzen. Der Nutzen des *Ländervergleiches* liegt dabei auf der Hand. Auch wenn man sich auf die entwickelten westlichen Industriegesellschaften beschränkt, lassen diese doch beträchtliche Unterschiede in ihren nationalen Steuerungsarrangements erkennen⁸. Über diesen nationalen Vergleich hinaus empfiehlt es sich aber auch, eine sektoral vergleichende Analyse des Zusammenhangs von Strukturwandel und Steuerungsinstitutionen anzustellen. Dies deshalb, weil nicht a priori davon auszugehen ist, daß es einen „one best way“ der Steuerung gibt. Positiv formuliert: die Leistungsfähigkeit einer Steuerungsinstitution bemißt sich nicht zuletzt daran, inwieweit sie dem spezifischen Steuerungsproblem angemessen ist. Unterschiedliche Probleme können unterschiedliche Steuerungsinstitutionen erfordern. In der Regulierungstheorie kommt dieser Gedanke z. B. darin zum Tragen, daß die besonderen Regulierungserfordernisse für natürliche Monopole mit dem Verweis auf Spezifika in den Produktions- und Verwertungsbedingungen begründet werden. Die Bedeutung diesbezüglicher Unterschiede in den Produktions- und Verwertungsbedin-

gungen für den Einfluß von Steuerungsinstitutionen auf den Strukturwandel kann im Zuge empirischer Untersuchungen systematisch durch den Vergleich von Sektoren innerhalb einer Volkswirtschaft erhoben werden.

Im Konkreten bezieht sich dieser sektorale Vergleich auf die Stahl-, Automobil- und die Werkzeugmaschinenindustrie. Für sie liegen international vergleichende Studien zu der hier interessierenden Fragestellung vor, die in der Mehrzahl dem oben erwähnten Forschungsprojekt („Comparative Economic Governance“) entstammen. Die in diesem Rahmen verglichenen Länder wurden jeweils aus dem Kreis der für die betreffenden Sektoren bedeutendsten Erzeugerländer ausgewählt. Die folgenden Ausführungen fassen die wichtigsten Befunde dieser Studien zusammen. Es werden für jeden Sektor die zentralen Probleme des Strukturwandels und die Rolle der nationalen Steuerungsarrangements bei deren Bewältigung dargestellt. Die besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Bewältigung der Strukturprobleme der siebziger Jahre.

Stahlindustrie

Das zentrale Strukturproblem der Stahlindustrie besteht darin, daß sich für diesen Sektor die widerstreitenden Imperative von „Produktions- und Marktökonomie“ (Brandt 1981, Sohn-Rethel 1970) schwerer als für die meisten anderen Wirtschaftszweige aufeinander abstimmen lassen. Infolge der relativ geringen technologischen Komplexität der Stahlerzeugung in Verbindung mit der Massennachfrage nach dem vielfältig verwendbaren Vorprodukt Stahl ist die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit vor allem eine Frage von Institutionen zur vollen Ausschöpfung von economies of scale. Dies hat bereits relativ früh in der Entwicklung der Stahlindustrie zur Entstehung großer, kapitalintensiv produzierender Werke geführt. Die Abdeckung der damit entstehenden hohen Fixkosten setzt voraus, eine möglichst vollkommene und stetige Auslastung der verfügbaren Kapazitäten sicherzustellen. Diesen produktions-ökonomischen Erfordernissen stehen starke Schwankungen in der Nachfrage gegenüber. Dieses Dilemma einer Koinzidenz von kapitalintensiver Produktion und ausgeprägten Nachfrageschwankungen findet seinen Niederschlag in den außerordentlichen Investitionsrisiken dieses Sektors. Der hohe Kapitaleinsatz macht eine möglichst langfristige Planung der Absatzmöglichkeiten erforderlich, die angesichts der Empfindlichkeit der Stahlerzeugnisse gegenüber Konjunkturschwankungen mit beträchtlichen Ungewißheiten belastet ist.

Die USA und Japan, für die zur Stahlindustrie eine vergleichende Fallstudie über den Zusammenhang von Steuerungsarrangements und Wettbewerbsfähigkeit vorliegt (O'Brien 1989), zählen zu den traditionell bedeutendsten Produzenten in diesem Sektor. Besondere Aufmerksamkeit verdienen diese beiden Länder insbesondere deshalb, weil sich ihre internationale Wettbewerbsposition seit 1945 gegenseitig entwik-

kelt hat. Im Zuge dieser Entwicklung ist die ökonomische und technologische Führungsrolle in der Stahlerzeugung von den USA auf Japan übergegangen. Die bis heute dominante Produktionsform der Stahlindustrie (Massenerzeugung von Flachstahl unter Anwendung des Sauerstoffstahlverfahrens) war zunächst in den USA (bereits um 1930) eingesetzt worden (Palloix 1979: 133). Nach Kriegsende befanden sich in den USA die größten und modernsten Werke, die mehr als 50 Prozent der Weltproduktion auf sich vereinigten. Danach verschlechterte sich allerdings rasch ihre Wettbewerbsposition. Bereits gegen Ende der fünfziger Jahre waren die USA (bei Unterauslastung der eigenen Kapazitäten) Nettoimporteur von Stahl; Mitte der sechziger Jahre waren sie in ihrem Modernitätsgrad schon deutlich nicht nur hinter Japan, sondern auch hinter die Bundesrepublik zurückgefallen (Dzielak et al. 1980). Gegen Ende der sechziger Jahre lagen mehr als 50 Prozent der Kapazitäten brach und der Nettoertrag der Industrie hielt bei null, ihr Anteil an der Weltproduktion war auf 14,2 Prozent (im Jahr 1980) abgesunken (O'Brien 1989). Zu diesem Zeitpunkt wurde die Position des größten Stahlexporteurs bereits von Japan eingenommen. Hatten die japanischen Werke nach Kriegsende nur aus veralteten, kleinen Einheiten bestanden, so verfügten sie nunmehr über die größten, technologisch fortgeschrittensten und effizientesten Betriebe. Am deutlichsten zeigt die Verschiebung in der Wettbewerbsposition ein Blick auf die Entwicklung der Produktionskosten beider Länder. Während in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Kosten japanischer Stahlfirmen um 50 Prozent bis 100 Prozent höher als in den USA lagen, betrug gegen Ende der sechziger Jahre der Kostenvorteil der Stahlindustrie Japans gegenüber der US-Konkurrenz etwa 30 Prozent (O'Brien 1989: 8; 23).

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Eigenheiten der Stahlindustrie ist davon auszugehen, daß diese Leistungsunterschiede vor allem auf kontrastierende Investitionspolitiken zurückzuführen sind, die ihrerseits wesentlich durch die spezifischen institutionellen Erfolgsbedingungen für Investitionen in beiden Ländern vorgezeichnet wurden (O'Brien 1989).

In Japan bildete für die Investitionen der Stahlindustrie dessen korporatistisch-netzwerkförmiges System der Industriepolitik den allgemeinen Hintergrund. Das Charakteristikum dieses Systems liegt darin, daß auf der Grundlage einer intensiven Kooperation zwischen Regierung, Unternehmen und deren Verbänden langfristige Strukturkonzepte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Volkswirtschaft konzipiert und implementiert werden (z. B. McMillan 1984, Weber 1987; 1988). Gestützt wird diese Form der Industriepolitik zum einen durch die netzwerkförmigen, horizontal wie vertikal verlaufenden Kooperationsbeziehungen zwischen den Unternehmen⁹, durch die die miteinander kooperierenden Unternehmensgruppen einerseits unempfindlicher gegenüber Strukturveränderungen werden, andererseits die Diffusion technologischer Innovationen zwischen den Unternehmen gefördert wird. Weiters ist auf Regierungsebene die ressortmäßige Organisation der Industriepolitik eine wichtige Bedingung für die

Funktionsfähigkeit dieses Systems. Die zentralen Kompetenzen liegen beim Ministry of International Trade and Industry (MITI), durch dessen Binnenstruktur alle relevanten Problemperspektiven industriepolitischer Steuerung in ihrem sachlichen Zusammenhang aufgegriffen und bearbeitet werden können.

Entscheidend im Rahmen dieses Systems war für die japanische Stahlindustrie in der Nachkriegszeit, daß sie nach dem Strukturentwicklungsplan des MITI infolge ihrer Schlüsselfunktion für den Wiederaufbau und aufgrund des vermuteten Wachstums der Weltnachfrage (gemeinsam mit drei weiteren ausgewählten Sektoren) zur leistungsfähigen Exportindustrie ausgebaut werden sollte. Zur Minderung der aus diesem ehrgeizigen Vorhaben für die beteiligten Firmen resultierenden Investitionsrisiken wurden folgende Wege beschritten (O'Brien 1989: 10 ff.):

- Es wurde der Binnenmarkt gegenüber ausländischen Anbietern abgeschottet. Bis Mitte der sechziger Jahre geschah dies durch staatliche Restriktionen. Aber auch in der Folge bildete der (vor allem in der starken Unternehmungsverflechtung der japanischen Wirtschaft angelegte) Protektionismus eine schwer überwindbare Importbarriere (Scheider 1978).
- Die Stahlindustrie erhielt eine Preisregelungskompetenz für Rezessionsphasen, kraft derer sie autorisiert wurde, ihre Preise (mit Billigung des MITI) über dem Niveau der Marktpreise zu halten.
- Die Entscheidung über Neuinvestitionen wurde der Akkordierung zwischen MITI und den beteiligten Stahlfirmen zugewiesen. Gegenstand dieser Akkordierung ist nichts weniger als die Zuweisung von „Investitionslizenzen“, kraft derer einvernehmlich festgelegt wird, welche Firma in welchem Ausmaß investieren soll. Die Grundlage dafür bildet der Konsens der Beteiligten über die Notwendigkeit einer nichtmarktlichen Koordinierung der Produktionskapazität, wobei eine wichtige Richtschnur für die Beurteilung des projektierten Aufbaus von neuen Kapazitäten ist, daß sie dem letzten Stand der Technik und der größtmöglichen Ausschöpfung von economies of scale genügen sollen. Dementsprechend werden zur Entscheidung über eine etwaige Lizenzierung der Investitionsvorhaben der einzelnen Firmen deren bisheriger Marktanteil sowie deren bislang erreichte Produktivitätsfortschritte zusätzlich zur prognostizierten Entwicklung der zukünftigen Nachfrage herangezogen. Im Rahmen dieser netzwerkförmigen Investitionssteuerung haben sich die Einflußgewichte der beteiligten Akteure allmählich zugunsten der Unternehmen verschoben. In der unmittelbaren Nachkriegszeit war das MITI die zentrale Schaltstelle der Investitionsentscheidungen, da es bei bestehender Kapitalknappheit mit der Bereitstellung von Finanzierungshilfen über einen wirkungsvollen Lenkungsparameter verfügte. Deren Bedeutung verringerte sich allerdings im Verlauf der Rekonstruktion der Branche. Gegen Ende der fünfziger Jahre entwickelte sich schließlich ein System der Selbststeuerung der Stahlunter-

nehmen aus, in dem dem MITI nur noch eine Vermittlungs- und Schlichtungsfunktion in der Investitionsakkordierung verblieb.

Die Grundlogik der Steuerung änderte sich dadurch nicht. Importbarrieren und Preisregelung sollten der japanischen Stahlindustrie in Rezessionsphasen erwartbare Erträge mindestens auf ihrem Binnenmarkt sichern und damit ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt stärken – eine Aufgabe, die dieses System auch nach dem tiefgreifenden Konjunktureenbruch Mitte der siebziger Jahre wirksamer als analoge Bemühungen anderer Länder erfüllte (Scheider 1978). Durch die leistungsbezogene Lizenzierung von Investitionsprojekten wurden Ineffizienzen, wie sie herkömmliche Kartelle im Regelfall nach sich ziehen, vermieden und die Industrie zu einer konsequenten Modernisierungsstrategie stimuliert. Die Konkurrenz der Unternehmen um den Zuschlag für Investitionen qua Erringung von Produktivitätsvorteilen hatte zur Folge, daß in Japan ungleich häufiger als in anderen Ländern bestehende Anlagen nicht bloß „restauriert“, sondern durch komplett neuerrichtete, größere Werke ersetzt wurden, in denen die jeweils modernsten Produktionsverfahren effektiver genutzt werden konnten (O'Brien 1989).

Obwohl auch in den USA die Stahlindustrie Begünstigter vielfacher staatlicher Förderungsmaßnahmen war bzw. ist, wurden diese nie zu einem integralen Anreizsystem sektoraler Modernisierung zusammengefügt. Einer solchen Entwicklung stand nicht zuletzt der Umstand entgegen, daß die wirtschaftlichen Akteure in den USA stärker als in den übrigen westlichen Industriegesellschaften in ihrem Einfluß auf öffentliche Steuerungsfunktionen auf das Mittel der „pressure group politics“ beschränkt sind (z. B. Lehmbruch 1984, Salisbury 1979)¹⁰. Vor allem die traditionell strenge Antitrust-Gesetzgebung in den USA bildete eine Schranke für die Übernahme wirtschaftspolitischer Steuerungsfunktionen durch unternehmensübergreifende Kooperationsformen (Schmitter/Brand 1979) und verlieh gegengleich den marktvermittelten Unternehmensentscheidungen unter staatlichen Rahmenvorgaben umso größeres steuerungspolitisches Gewicht.

Im Gegensatz zu den Stahlunternehmen Japans waren jene der USA unter diesen Umständen nicht in der Lage, den ihrer Branche immanenten Risiken durch eine offensive Investitionsstrategie zu begegnen. Ihre Priorität hieß Risikominimierung. Es ging vor allem darum, die im Fall eines Konjunkturabschwungs befürchtete Kettenreaktion von Überkapazitäten, erhöhtem Fixkostendruck und ruinöser Preiskonkurrenz zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund beurteilten die US-Stahlunternehmen auch die wirtschaftlichen Chancen ihrer Branche nach Kriegsende skeptisch und setzten sich damit in Gegensatz zur Regierung, die infolge der Schrittmacherfunktion der Stahlindustrie für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf einen Expansionskurs drängte. Erst nachdem von der Regierung ein umfassendes Förderungsprogramm aufgelegt wurde, schwenkten die Firmen auf einen Kurs forciertener Investitionen ein. Deren Ziel war allerdings nicht primär die Modernisierung, sondern vor allem die bloß additive Ausweitung der bereits

existierenden Kapazitäten. Sie wurden im Verlauf der fünfziger Jahre um knapp 50 Prozent ausgebaut (O'Brien 1989: 33). Im aufkommenden Wettbewerb mit den (wieder)erstarkten Anbietern aus Japan und Europa verschärfte diese quantitativ orientierte Investitionspolitik nur die Krisenanfälligkeit der US-Unternehmen (O'Brien 1989).

Die unzureichende strukturpolitische Akzentuierung des staatlichen Förderungsprogramms bildete nur den unmittelbaren konkreten Anlaß für diese folgenschwere Fehlallokation von Ressourcen. Von grundsätzlicherer Bedeutung für das Verständnis der Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung der Stahlindustrie Japans und der USA ist, daß durch die je spezifischen Steuerungsarrangements in der Zeitdimension kontrastierende Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Handelns für die Unternehmen gesetzt wurden (O'Brien 1989). Indem durch das amerikanische Arrangement die Bewältigung der branchenspezifischen Marktrisiken vorzugsweise der internen Bewältigung durch die Unternehmen anheimgestellt bleibt, ist deren Investitionspolitik an kurzfristigen Kalkülen orientiert. Das bedeutet, bestehende (und u. U. technisch veraltete) Anlagen solange weiter zu betreiben, als die Grenzkosten der Produktion die Kosten für die Investition in neue Anlagen nicht übersteigen. Die Notwendigkeit der Minimierung der Marktrisiken legt dies nahe, auch wenn sich daraus langfristig nachteilige Folgen für die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens ergeben sollten. In Japan hingegen versetzte die Externalisierung von Investitionsrisiken bei gleichzeitiger Stimulierung von Wettbewerb um Produktivitätsfortschritte die Unternehmen in die Lage, kurzfristige Erfolgskriterien zugunsten langfristiger, auf kapitalintensiven Modernisierungsprozessen aufbauenden Ertragschancen zurückstellen.

Automobilindustrie

Anders als die Stahlindustrie, die sich aus den oben dargestellten Gründen schon vor dem Zweiten Weltkrieg als chronisch krisenanfällig erwiesen hatte, zählt die Automobilindustrie zu den wichtigsten Antriebskräften für das Wirtschaftswachstum in den entwickelten Volkswirtschaften. Allerdings wurden gerade die Zukunftsperspektiven dieses Sektors durch den Erdölpreisschock 1973/74 unsicher. Die Verknappung von Erdöl, die in vielen Ländern kurzfristig zur Einschränkung des Individualverkehrs führte, zwang die Autokonzerne zu aufwendigen Investitionen in die Entwicklung kraftstoffsparender Fahrzeuge unter der Bedingung verringerter Nachfrage. Für eine Branche, die bis dahin eine relativ niedrige Innovationsrate aufgewiesen hatte (Hage/Clignet 1982), bedeutete dieser Anpassungsdruck eine erhebliche Herausforderung.

Daß gerade in Umbruchphasen aber auch Chancen angelegt sind, demonstrierte die japanische Automobilindustrie, die ihre Weltmarktposition in den siebziger Jahren entscheidend auszubauen vermochte. Von 1970 bis 1981 erhöhte sich ihr Exportanteil an Automobilen (ohne

Komponenten) von 20,5 Prozent auf 54,1 Prozent; die Zahl ihrer Beschäftigten wuchs um knapp 22 Prozent, ihr Output um 103 Prozent (Streeck/Hoff 1983). Den westlichen Herstellerländern (Bundesrepublik Deutschland, Italien, Frankreich, Großbritannien, Schweden, USA) standen grundsätzlich zwei Alternativen zur Disposition, auf diese Veränderungen in den Produktions- und Konkurrenzbedingungen zu reagieren:

- Ihre Märkte der unteren bis mittleren Preiskategorie, in die die Japaner eingebrochen waren, zu verteidigen.
- Ihr Angebot in Richtung der Marktsegmente für qualitativ hochwertige Automobile der gehobenen Preiskategorie zu verlagern.

Angesichts der erheblichen Kosten- und Preisvorteile der japanischen Anbieter in Verbindung mit dem hohen Qualitätsstandard ihrer Produkte erwies sich die erste der beiden Optionen als wenig aussichtsreich. Tatsächlich zeigt die Betrachtung der verfügbaren Leistungsindikatoren (Tabelle 1), daß sich gegenüber der konzentrierten Exportoffensive Japans unter den westlichen Erzeugerländern mit der Bundesrepublik und Schweden jene beiden Anbieter insgesamt am besten behaupteten, die in ihrer Produktpolitik eine konsequente „up-market“-Strategie einschlugen. Wie Japan konnten sie eine Steigerung des Outputs sowie eine (überproportionale) Ausweitung der Beschäftigung verbuchen¹¹. Obwohl auch Frankreich ein Wachstum in Output und Beschäftigung verzeichnete, blieb die Leistungsfähigkeit seiner Autoindustrie hinter jener Schwedens und der Bundesrepublik zurück, wenn man zusätzlich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Erzeugerländer betrachtet. Denn anders als in Schweden und der Bundesrepublik verschlechterte sich Frankreichs sektorspezifische Außenhandelsbilanz¹².

Diese unterschiedliche Erfolgsbilanz wirft die Frage auf, aufgrund welcher Umstände es Schweden und der Bundesrepublik gelungen ist, eine angemessenere Antwort als die übrigen westlichen Hersteller auf die strukturpolitischen Herausforderungen zu finden. Die diesbezügliche Antwort verweist auf die Institutionen der Arbeitsbeziehungen, deren landesspezifische Ausformung erhebliche Auswirkungen auf die produktpolitischen Anpassungsprozesse in diesem Sektor zeitigte (Dankbaar 1989, Streeck 1985; 1986, Streeck/Hoff 1983). Als Bindeglied zwischen Arbeitsbeziehungen und Produktpolitik fungierte dabei die Personalpolitik der Unternehmen. Im wesentlichen stehen Unternehmen zwei personalpolitische Alternativen zur Anpassung ihres Beschäftigtenstandes an Auftragsschwankungen offen: die *externe* Anpassung (Reduktion bzw. Aufnahme von Personal) und die *interne* Anpassung (Variation der Arbeitszeit, Umsetzungen bzw. Qualifizierung). Aus der Perspektive der Unternehmen ist die externe der internen Strategie vor allem deshalb überlegen, weil sie in der Regel eine *rasche* Anpassung an Nachfrageveränderungen ermöglicht und damit gegenüber zögernden Konkurrenten einen Wettbewerbsvorsprung verspricht. Dies gilt besonders dann, wenn der externe Arbeitsmarkt ein ausreichendes Angebot an entsprechend qualifizierten Arbeitskräften bereithält – eine Bedin-

gung, die durch die wachsende Arbeitslosigkeit im Verlauf der siebziger Jahre gegeben war. Dementsprechend konzentrierten die Unternehmen in den meisten Ländern ihre Anpassungsmaßnahmen darauf, durch Personalabbau und tayloristische Rationalisierungen die eigene Position auf den Massenmärkten zu behaupten. In Ländern wie den USA und Großbritannien wurde diese Tendenz durch deren System der Arbeitszeitbeziehungen noch verstärkt, da die Arbeitsmarktparteien überaus starre Regeln des unternehmensinternen Arbeitskräfteeinsatzes (z. B. zur horizontalen und vertikalen Mobilität der Beschäftigten) vereinbart hatten, die die Unternehmen umso nachhaltiger dazu veranlaßten, die offenstehenden Chancen der externen personalpolitischen Anpassung auszuschöpfen. Genau umgekehrt verhielten sich die Erfolgchancen externer und interner Anpassung, wie sie durch die Arbeitsplatz begründet. Vielmehr bestehen für die Unternehmer den. Aufgrund der vergleichsweise starken Position der Gewerkschaften und einer entwickelten betrieblichen Mitbestimmung ist die Autonomie der Unternehmen in der Aufnahme und dem Abbau von Personal merklich eingeschränkt. Durch gesetzliche, tarifvertragliche, aber auch informelle Verpflichtungen der Unternehmensleitungen verfügen die Belegschaften auch in der Rezession über beachtliche Beschäftigungssicherheit, die allerdings kein Anrecht auf einen spezifischen Arbeitsplatz begründet. Vielmehr bestehen für die Unternehmer gleichsam in Kompensation zur Festschreibung „externer“ personalpolitischer Rigiditäten vielfältige Möglichkeiten eines flexiblen, internen Personaleinsatzes, die im Zuge des Strukturwandels unter Beteiligung der Arbeitnehmervertreter (z. B. durch Qualifizierungsprogramme) weiter ausgebaut wurden.

Diese Kombination von externen Rigiditäten und interner Flexibilität in der Personalpolitik stützte produktpolitisch den Übergang zur Erzeugung von hochpreisigen Automobilen in zweierlei Hinsicht:

- Wie bereits erwähnt, ist die externe der internen Anpassungsstrategie darin überlegen, daß sie eine höhere Anpassungsfähigkeit gegenüber kurzfristigen Nachfrageschwankungen verleiht. Insofern war es für Unternehmen, die sich mit erheblichen institutionellen Hemmnissen in der externen Personalanpassung konfrontiert sahen, naheliegend, sich auf die stabileren Marktsegmente des gehobenen Bedarfs zu konzentrieren.
- Anders als in dem durch Preiskonkurrenz geprägten Massenmarkt sind die entscheidenden Erfolgskriterien im Segment hochpreisiger Autos vor allem die Produktqualität und die Fähigkeit, auf spezifische Kundenwünsche einzugehen. Den Unternehmen wird damit in arbeitsorganisatorischer Hinsicht größtmögliche Flexibilität und personalpolitisch ein hohes Qualifikations- und Motivationsniveau der Mitarbeiter abverlangt. Für diese Erfordernisse gilt, daß sie ungleich leichter im Zuge einer internen als in einer externen personalpolitischen Anpassungsstrategie realisiert werden können. Denn zu den Implikationen der internen Strategie zählen die Flexibilisierung der Arbeitsorganisation (u. a. via job enlargement und Teamarbeit) sowie

Tabelle 1**Die Automobilindustrie im internationalen Vergleich**

	Index des Outputs**			Index der Beschäftigung ⁺			Importe in % der Exporte***		
	1975	1977	1982	1975	1977	1981	1975	1977	1982
USA	109	153	84	99	117	91	261,0	302,1	678,8
JP	131	161	203	104	109	121	5,9	3,6	1,9
BRD	83	107	106	94	103	111	39,0	35,3	21,3
F	114	140	126	107	112	106	31,0	38,0	79,6
I	79	86	79	98	110	82	59,0	72,4	249,9
S	118	93	113	132	131	131	92,4	105,7	50,5
GB	80	84	56	89	90	68	104,7	171,3	300,8
Total	108	134	116	99	108	98			

* Automobile ohne Komponenten

+ 1970 = 100; Quelle: Streeck/Hoff 1983

** Zeitreihe infolge Änderung in der Klassifikationssystematik nicht streng vergleichbar.

1975: Automobile (ohne Busse und Spezialfahrzeuge) mit Komponenten (SITC 732.1).

1977, 1982: Automobile zur Personenbeförderung (ohne Busse und Komponenten) (SITC 781).

** Quelle: United Nations, International Trade Statistic Yearbooks

OECD, Statistics of Foreign Trade Series B 1975

Qualifikationsprogramme für die Beschäftigten. All diese Maßnahmen begünstigen die Identifikation der Beschäftigten mit ihrer Tätigkeit und dem Unternehmen und bereiten dadurch einer leistungsfördernden, korporatistischen „Produktivitätsallianz“ (Streeck/Hoff 1983: 55 ff.) zwischen Management, Belegschaft und deren Interessenvertretung den Weg.

Während sich Schweden schon längere Zeit auf die Erzeugung technisch hochwertiger, hochpreisiger Automobile spezialisiert und damit zusammenhängend auch mit flexiblen, „posttayloristischen“ Formen der Arbeitsorganisation experimentiert hatte, ist die Umorientierung der bundesdeutschen Industrie auf dieses Marktsegment besonders bemerkenswert. Sie wurde nicht zuletzt durch Reformen in der Berufsausbildung gestützt, die in der Bundesrepublik infolge ihres korporatistischen Charakters gleichsam eine „Nebenarena“ der Arbeitsbeziehungen ist: denn die Anpassung der Qualifikationsprofile an veränderte Anforderungen obliegt unter staatlichen Rahmenvorgaben der Federführung der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Streeck et al. 1987). Während in allen anderen westlichen Herstellerländern in der Anpassungskrise die Zahl der Lehrlinge sank, stieg sie in der Bundesrepublik, da die Arbeitnehmerseite ihre Einflußchance in der Berufsausbildung dahin geltend machte, die Ausbildungsaktivitäten über den kurzfristigen Bedarf der Unternehmen auszuweiten (Streeck 1986, Streeck/Hoff 1983: 24). Der daraus resultierende „Qualifikationsüberschuß“ erleichterte den Übergang zu flexiblen, qualifikationsintensiven Arbeitsformen.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß durch diese spezifischen Arrangements in den Arbeitsbeziehungen Schwedens und der Bundesrepublik und deren personalpolitische Konsequenzen Bedingungen geschaffen wurden, die dem Management im Bereich der Produktpolitik den Übergang von einem konventionellen, zwar *kurzfristig* wirksamen, aber letztlich suboptimalen Anpassungspfad zu einer voraussetzungsvolleren, dafür aber *langfristig* erfolgreicherer Strategie entscheidend erleichterten. Anzumerken ist weiters in diesem Zusammenhang, daß für die Exporterfolge der Autoindustrie Japans eine durchaus analoge Kombination von externen personalpolitischen Rigiditäten und internen Flexibilitätspotentialen in den Arbeitsbeziehungen eine wesentliche Grundlage bildet¹³.

Darüber hinaus läßt diese Sektorstudie erkennen, daß ökonomische Effizienz und Arbeitnehmerinteressen in einem weit komplexeren Verhältnis stehen, als jene triviale Formel, derzufolge wirtschaftlicher Erfolg die Voraussetzung für sozialpolitischen Fortschritt ist, vermuten läßt. Denn der Umstand, daß gerade die „institutionellen Rigiditäten“ des Arbeitnehmerschutzes in Japan, Schweden und der Bundesrepublik zu einem entscheidenden Ansatzpunkt für die Entwicklung einer komparativ überlegenen Personal- und Produktpolitik in der Autoindustrie dieser Länder wurden, macht deutlich, daß umgekehrt sozialpolitische Einrichtungen auch zu einer wichtigen *Vorbedingung* wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit werden können. Insofern ist die undifferen-

zierte Forderung nach einer Deregulierung des Arbeitsrechts gerade auch unter strukturpolitischen Gesichtspunkten problematisch.

Werkzeugmaschinenindustrie

Im 20. Jahrhundert war die Herstellung von Werkzeugmaschinen lange Zeit die unumstrittene Domäne amerikanischer und deutscher Unternehmen. Erst gegen Ende der siebziger Jahre wurde ihre Vorrangstellung auf dem Weltmarkt durch grundlegende Veränderungen ihrer Absatzmärkte in Frage gestellt. Es waren die folgenden Tendenzen, von denen diese Entwicklung ausging (Herrigel 1989): Zum einen kam es zu einer Verschärfung der Konkurrenz auf dem Weltmarkt im Gefolge des Auftretens neuer Anbieter, vor allem japanischer Erzeuger. Zusätzlich vollzog sich auch ein beträchtlicher Wandel in der Art der nachgefragten Werkzeugmaschinen. Konfrontiert durch die Sättigungstendenzen auf ihren eigenen Absatzmärkten, begannen die Abnehmer von Werkzeugmaschinen zunehmend anstelle starrer, hochspezialisierter Maschinensysteme flexibel anwendbare, gleichwohl auf die jeweiligen Produktionserfordernisse individuell angepaßte Maschinen zu ordern. In technischer Hinsicht wurde dieser Wandel in der Nachfrage durch die Mikroelektronik möglich, deren Anwendung die Entwicklung von CNC-Werkzeugmaschinen erlaubte, die die Vorzüge der Flexibilität und Automatisierung in sich vereinigten. Als den klassischen Herstellern konventioneller Maschinen bereitete es sowohl den amerikanischen als auch den bundesdeutschen Unternehmen Schwierigkeiten, die Mikroelektronik in ihre Produkte zu integrieren und sich damit an die neuen Nachfrageverhältnisse anzupassen. Die US-Produzenten verloren dadurch ihre Pionierrolle, die sie bis dahin auf dem Weltmarkt innegehabt hatten. De facto scheiterte ihr verspätet einsetzender Versuch, sich in dem neuen Markt zu etablieren (Herrigel 1989: 26 ff.). Mit einer zeitlichen Verzögerung vor allem im Vergleich zu ihren japanischen Konkurrenten begannen auch die westdeutschen Produzenten mit der Entwicklung von CNC-Maschinen. Im Gegensatz zu den US-Firmen gelang es ihnen aber überaus rasch, ihre Weltmarktposition zu konsolidieren. Bereits 1984 produzierten sie mehr CNC-Werkzeugmaschinen als die USA, Großbritannien und Frankreich zusammen (Herrigel 1989: 50). Tabelle 2 dokumentiert am Beispiel der metallbearbeitenden Werkzeugmaschinen als einen Kernbereich dieses Sektors die Entwicklung des Außenhandels beider Länder in der kritischen Umbruchphase: ab 1978 wurden die USA zum Nettoimporteure für diese Produkte, wobei sich ihre Außenhandelsbilanz fortlaufend verschlechterte; im gleichen Jahr wurden sie von Japan in der Position des zweitgrößten Exporteurs verdrängt und fielen in der Folge auch hinter die Schweiz zurück. Auch die Bundesrepublik verzeichnete eine merkliche Verschlechterung ihrer Außenhandelsposition. Sie konnte jedoch in der ersten Hälfte der achtziger Jahre stabilisiert werden. Ebenso gelang es, die Position des größten Exporteurs zu halten.

Zum Verständnis dieser Entwicklung ist es zunächst wichtig, festzuhalten, daß (ähnlich der Stahlindustrie) auch die Nachfrage nach Werkzeugmaschinen überaus konjunkturrempfindlich ist. Zur Bewältigung des darin angelegten Marktrisikos haben sich in der Bundesrepublik und den USA je spezifische institutionelle Arrangements ausgebildet, durch die die Unternehmen mit einem überaus unterschiedlichen Repertoire an Handlungsparametern ausgestattet wurden. Lange Zeit bewährten sich diese Arrangements als prinzipiell gleichwertige Lösungen zur Erringung kompetitiver Vorteile. Für die konkreten, ökonomisch-technischen Herausforderungen der siebziger Jahre erwies sich allerdings, daß durch das eine landesspezifische Arrangement ein ungleich adäquateres Repertoire an Anpassungsreaktionen bereitgestellt wurde als durch das andere.

Charakteristikum des bundesdeutschen Arrangements ist, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil der Marktrisiken der Unternehmen *externalisiert* wurde. Übertragen wurde die Bearbeitung dieser Risiken auf eine differenzierte Kombination netzwerkförmiger und korporatistischer Institutionen. Zu den wesentlichen Elementen dieses Arrangements zählen (Herrigel 1989):

- intensive Kooperationsbeziehungen zwischen Firmen innerhalb des Sektors, die die Grundlage für den kontinuierlichen Austausch von Know-how in nicht-kompetitiven Bereichen (etwa zwischen Lieferanten und Abnehmern) bilden;
- die enge, staatlicherseits geförderte Kooperation der Unternehmen mit öffentlichen (z. B. universitären) Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen;
- die umfassenden Beratungs- und Servicefunktionen der Unternehmerverbände für ihre Mitglieder in ökonomisch-technischen Fragen, einschließlich der Durchführung von Gemeinschaftsforschung;
- die unter Federführung der Verbände organisierte Qualifizierung der Arbeitskräfte, deren Basisinstitution das bereits am Beispiel der Automobilindustrie skizzierte System der Berufsausbildung ist.

Im Zuge der historischen Entwicklung der US-Werkzeugmaschinenindustrie wurden hingegen die Marktrisiken von den Unternehmen zunehmend *internalisiert*. Dies bedeutet, daß das Unternehmen neben

Tabelle 2

**Metallbearbeitende Werkzeugmaschinen*:
Der Außenhandel der BRD und der USA im Umbruch des Weltmarkts**

	Importe in % der Exporte		
	1977	1980	1983
BRD	19,1	29,6	25,4
USA	76,4	130,6	142,1

* SITC 736

Quelle: United Nations, International Trade Statistics Yearbooks

dem Markt zur dominierenden Steuerungsinstitution wurde. Wichtige Begleiterscheinungen dieses institutionellen Arrangements waren u. a. (Herrigel 1989):

- ein säkularer Konzentrationsprozeß innerhalb des Sektors, da nur große Unternehmen zur Risikointernalisierung fähig sind;
- unternehmensinterne Forschung und Entwicklung sowie die Tendenz zur technologischen Abschottung der Firmen untereinander, um die erworbenen Eigentumsrechte an Know-how als Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten voll ausschöpfen zu können;
- vertikale Integration und Zusammenfassung nachgelagerter Produktionsstufen in einem Unternehmen im Zusammenhang mit den Tendenzen sowohl der allgemeinen Konzentration als auch der wechselseitigen technologischen Abschottung der Unternehmen;
- unternehmensspezifische Qualifizierung der Arbeitskräfte. Die überbetriebliche Facharbeiterausbildung war bereits vor der Jahrhundertwende zerfallen;
- Spezialisierung der Unternehmerverbände auf politische Funktionen (Lobbying, Public Relations, u. ä.).

In welcher Weise haben diese Steuerungsarrangements die Anpassungschancen der Industrie an die geänderten Bedingungen in Technik und Absatzmärkten beeinflußt? Durch das Arrangement in der US-Industrie wurde für die Firmen eine Prämie auf eine konservative, an kurzfristigen Erfolgskalkülen orientierte Unternehmenspolitik ausgesetzt. Da die Qualifizierung der Mitarbeiter ebenso wie Forschung und Entwicklung hohe Investitionsaufwendungen verursachten, die von den Firmen allein zu tragen waren, wurde von diesen eine eher innovationsscheue Investitionspolitik betrieben. Begünstigt wurde dieser Immobilismus ironischerweise gerade durch die langwährende ökonomisch-technische Führungsrolle der US-Industrie, durch die für viele Segmente ihrer Angebotspalette ein Verkäufermarkt entstanden war. Im Vergleich dazu kam den bundesdeutschen Firmen zugute, daß sie allein durch ihren geringen Grad an Konzentration und an vertikaler Integration flexibler auf den Wandel der Absatzmärkte reagieren konnten. Darüber hinaus erlaubte die institutionell vorgezeichnete Konzentrierung der Kräfte von Unternehmen, Verbänden und öffentlichen Organisationen eine offensive Anpassungsstrategie. Nachdem man die Bedrohung der eigenen Weltmarktposition erkannt hatte, reagierte man auf überbetrieblich-sektoraler Ebene mit einer Verstärkung der Forschungs- und Beratungsaktivitäten sowie der Neuordnung der Berufsbilder im Zuge einer Qualifikationsoffensive; auf zwischenbetrieblicher Ebene intensivierten die Unternehmen ihre Kooperation.

Analog den beiden anderen Sektoren wurde daher auch in der Werkzeugmaschinenindustrie die institutionell gesteuerte Bearbeitung ökonomisch-technischer Risiken zum kritischen Faktor für den Erfolg bzw. Mißerfolg in der Strukturanpassung. Entsprechend ihren jeweiligen Besonderheiten führten die institutionellen Arrangements im einen Fall zur *Konzentration* dieser Risiken im Unternehmen und begünstigten dadurch eine kurzfristig erfolgreiche, langfristig aber fatale Strate-

gie der Risikominimierung, während sie im anderen Fall eine *Streuung* der Risiken über mehrere Akteure bewirkten, die die Realisierung von prinzipiell riskanteren, weil an langfristigen Zielen orientierten Innovationspolitiken merklich erleichterte.

5. Steuerungsinstitutionen und internationale Wettbewerbsfähigkeit

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt ein Vergleich nationaler Arrangements innerhalb spezifischer Sektoren angestellt wurde, steht im folgenden der Vergleich der Steuerungsinstitutionen über die hier betrachteten Sektoren im Mittelpunkt des Interesses. Dieser sektorübergreifende Vergleich erweitert insofern das Blickfeld, als im Zuge eines Vergleichs landesspezifischer Arrangements innerhalb spezifischer Sektoren die Analyse der Leistungsfähigkeit von Steuerungsinstitutionen auf das jeweils (sektor)spezifische Strukturproblem beschränkt bleibt. Allgemeinere Aussagen über den Einfluß der hier betrachteten Steuerungsinstitutionen auf die Bewältigung von Strukturproblemen erlaubt erst die vergleichende Betrachtung ihrer sektorspezifischen Leistungsprofile.

Im Rahmen dieses Vergleichs läßt sich zunächst festhalten, daß es offensichtlich einen „one best way“ institutioneller Steuerung im engeren Sinn des Wortes nicht gibt. Betrachtet man die in den einzelnen Sektoren jeweils erfolgreichsten institutionellen Arrangements (Tabelle 3), so lassen sich in bezug auf die beteiligten Akteure und die Art der Regelung ihrer Beziehungen Unterschiede durchaus erkennen. Es ist offensichtlich die Vielfalt in den anstehenden Strukturproblemen, die „maßgeschneiderte“ Lösungen erfordert und damit einer Entwicklung in Richtung eines „one best way“ entgegensteht. Dennoch läßt sich aber ein gemeinsamer „Erfolgspfad“ des Strukturwandels ausmachen, in dessen Grenzen sich die je Sektor leistungsfähigsten nationalen Arrangements bewegen. Er manifestiert sich in der außerordentlich großen Bedeutung, die einerseits *korporatistischen*, andererseits *netzwerkförmigen* Institutionen im Rahmen dieser nationalen Steuerungsarrangements zukommt.

Dabei liegen die komparativen Vorteile dieser Institutionen darin, daß sie die Orientierung an langfristigen Handlungskalkülen begünstigen. In allen drei der betrachteten Sektoren werden durch sie Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln geschaffen, durch die kurzfristige Anpassungsprozesse, die sich langfristig als suboptimal für den Strukturwandel erweisen, weniger „lohnend“ und dadurch auch unwahrscheinlicher werden. Genau umgekehrt verhält es sich im Fall des *Marktes*. Wie oben dargestellt, ist es sein Charakteristikum, daß er durch die von ihm gesetzten Erfolgsbedingungen der Konkurrenz um knappe Ressourcen eine Prämie auf kurzfristige Anpassungsmaßnahmen setzt. Für die Steuerungsinstitution *Unternehmen* gilt in diesem Zusammenhang, daß sie in der Zeitdimension keine relevanten Akzente zu setzen vermag, wenn die Unternehmen klein sind. Ihnen verbleibt dann nur die Möglichkeit, sich der Marktdynamik auch in ihren

Tabelle 3**Steuerung des Strukturwandels im Vergleich: institutionelle Lösungen mit komparativen Vorteilen**

Dimensionen des Vergleichs		Steuerungsproblem	komparativ überlegenes Steuerungsmuster	
Sektoren	Länder		konkrete Problemlösung	Steuerungstypus
Automobilindustrie	D, F, GB, I, S, USA	Produktpolitik	Produktivitätsallianz zwischen Kapital und Arbeit (D, S)	Korporatismus
Stahlindustrie	JP, USA	Investitionspolitik	Produktivitätsallianz und Risikostreuung zwischen Erzeugern und Regierung (JP)	Netzwerk
Werkzeugmaschinenindustrie	D, USA	Forschung und Entwicklung	symbiotische Risikostreuung durch Kooperation zwischen Produzenten, Verbänden und öffentlichen Stellen (D)	Korporatismus und Netzwerk

Erläuterung:

D = Bundesrepublik Deutschland

F = Frankreich

GB = Großbritannien

I = Italien

JP = Japan

S = Schweden

zeitlichen Prioritäten anzupassen. Dagegen laufen Großunternehmen Gefahr, durch die Internalisierung von Austauschprozessen zwar an Autonomie für die Verfolgung langfristiger Ziele zu gewinnen, dabei freilich an Flexibilität einzubüßen. Dies bedeutet nichts anderes, als daß sie eine wichtige Voraussetzung erfolgreichen Strukturwandels durch die Infragestellung einer anderen erkaufen. Denn gerade in grundlegenden Umbruchphasen des Marktes wird Flexibilität zu einer wichtigen Bedingung der Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit. Analoge Steuerungsprobleme, wie sie im Fall der Großunternehmen bestehen, ergeben sich auch für die *staatliche Regulierung*. Zwar können durch sie wirksame Anreize für Langfristorientierung gesetzt werden; häufig geschieht dies freilich – wie vor allem von Befürwortern der Deregulierung hervorgehoben – um den Preis des Aufbaus von leistungshemmenden Rigiditäten.

Im Vergleich zu Markt, Unternehmen und Staat liegt die besondere Leistungsfähigkeit von Korporatismus und Netzwerk darin, daß sie die wirtschaftlichen Akteure besser dazu befähigen, die widerstreitenden Erfordernisse von Produktions- und Marktökonomie zu optimieren. Der Grund dafür ist, daß sie Macht, Vorteilshoffnung und normative Anerkennung in komplexerer Weise als die anderen Steuerungsinstitutionen miteinander kombinieren. So knüpfen sie z. B. an privaten Vorteilshoffnungen an, indem sie auf Austauschbeziehungen (auch im Fall des Ressourcenpooling) aufbauen ¹⁴, ohne sie allerdings nach den strikten Regeln der Marktkonkurrenz zu organisieren. Ebenso stützen sie sich nicht unerheblich auf den Einsatz von Macht, ohne daß dies durch den Aufbau rigider Hierarchien wie im Fall des Staates und der Unternehmen geschieht. Im Vergleich dazu sind Markt, Staat und Unternehmen in ihren Anreizsystemen stärker *spezialisiert* und legen dadurch die Akteure auf ein *engeres* Spektrum erfolversprechender Handlungsalternativen (z. B. kurzfristige Maximierungsziele im Fall der Marktkonkurrenz) fest. Gerade in Phasen grundlegender ökonomischer Veränderungen dürften die Nachteile eines solchen, relativ hohen Spezialisierungsgrades von Steuerungsinstitutionen die Vorteile überwiegen. Denn grundsätzlich vergrößert die institutionell vorgezeichnete Ausweitung der Handlungsspielräume durch netzwerkförmige und korporatistische Arrangements die Zeitautonomie und Flexibilität der Akteure und erhöht damit deren Anpassungsfähigkeit.

Eine zentrale Frage für die Beurteilung dieses Zusammenhangs von Steuerungsinstitutionen und Strukturwandel betrifft dessen Generalisierbarkeit. Sie ergibt sich gerade aus dem oben dargelegten Umstand, daß die Leistungsfähigkeit von Steuerungsarrangements nicht unabhängig vom jeweiligen Steuerungsproblem ist. Auch wenn die Befunde zu den hier betrachteten Sektoren in hohem Maß übereinstimmen, bedeutet dies nicht notwendig, daß diese Stichprobe von Fallstudien repräsentativ für die Strukturprobleme moderner Industriegesellschaften ist. In dieser Hinsicht fällt vor allem auf, daß alle drei Sektoren ein außerordentlich hohes Maß an weltwirtschaftlicher Exponiertheit aufweisen. Tatsächlich gibt es gute Gründe anzunehmen, daß der Grad an

Außenhandelsverflechtung einen erheblichen Einfluß auf die aus Korporatismus und Netzwerk resultierenden Steuerungseffekte nimmt. Allgemein formuliert werden diese Effekte unter Effizienzkriterien umso weniger wünschenswert, je geringer die Außenhandelsverflechtung des Sektors ist. So zeigen Studien zur Druckindustrie Österreichs (Traxler 1989) sowie zur Milchwirtschaft der Bundesrepublik, Englands und Österreichs (Traxler/Unger 1989), daß jene hochkorporatistischen Steuerungsarrangements, die in diesen vergleichsweise geschützten Sektoren etabliert sind, weniger zur langfristigen Leistungssteigerung, sondern zur Aneignung von Sonderrenten genützt werden. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: wird in geschützten Sektoren die Konkurrenz auf den Binnenmärkten durch institutionelle Kooperationsbeziehungen zwischen den maßgebenden Akteuren (sei es im Rahmen korporatistischer oder netzwerkförmiger Strukturen) eingedämmt, ist es wahrscheinlich, daß sie zu leistungshemmenden „Quasi-Kartellen“ geraten. In stark exponierten Sektoren wirken dem die Zwänge der Weltmarktkonkurrenz entgegen.

Deshalb ist der oben dargestellte Zusammenhang zwischen Korporatismus und Netzwerk einerseits und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit andererseits auf die exponierten Sektoren einzuschränken. Zu erwarten ist allerdings, daß deren Anteil innerhalb der Volkswirtschaft infolge der fortschreitenden Liberalisierung und Internationalisierung der Wirtschaftsabläufe weiter zunehmen wird. Für dieses Segment der Volkswirtschaft können die Ergebnisse der Studien zu den drei hier betrachteten Sektoren als repräsentativ gelten, weil sie sich auf Steuerungsprobleme beziehen, deren Bewältigung zu den strategischen Erfolgskriterien für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit entwickelter Volkswirtschaften gegenüber dem verstärkten Konkurrenzdruck der kostengünstig Massenprodukte produzierenden Schwellenländer zählen (z. B. Piore/Sabel 1984, Sabel 1982). Es sind dies (in jeweils sektorspezifischer Gewichtung): ein wachsender Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften; die Intensivierung von Forschung und Entwicklung; die zunehmende Kapitalintensität der Leistungserstellung sowie die Verbesserung der Qualitätsstandards in Verbindung mit der Fähigkeit, stärker als bisher auf individuelle Kundenwünsche einzugehen. Wie oben dargestellt, wird den beteiligten Akteuren im Zuge solcher Anpassungsprozesse Langfristorientierung und Flexibilität abverlangt. Da die Optimierung dieser widerstreitenden Anforderungen leichter im Rahmen korporatistischer und netzwerkförmiger Kooperationsbeziehungen fällt, kommt diesen Steuerungsinstitutionen eine Schlüsselfunktion im Strukturwandel zu.

Bemerkenswert ist dabei, daß die Bedeutung derartiger Kooperationsbeziehungen für komparative wirtschaftliche Erfolge keineswegs ein Novum ist. Wie international vergleichende Studien übereinstimmend zeigen, waren in den sechziger und siebziger Jahren Länder, die sich auf eine langfristige, korporatistisch orientierte Wirtschaftspolitik stützen konnten, signifikant erfolgreicher als andere Länder in der Optimierung makroökonomischer Zielgrößen (wie z. B. Wirtschafts-

wachstum, Preisstabilität und Beschäftigung) (z. B. Schmidt 1986, Cameron 1982; 1984, Schmitter 1981). Unter der Bedingung keynesianischer Nachfragerregulierung und der Dominanz standardisierter Massenproduktion war damals die einkommenspolitische Kooperation zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden die zentrale Steuerungsarena. Der Verfall keynesianischer Makrosteuerung sowie die veränderten Konkurrenzbedingungen auf den Weltmärkten haben mittlerweile neue Anforderungen an korporatistische Steuerung entstehen lassen. Wie die drei hier präsentierten Sektorstudien zeigen, haben unter strukturpolitischen Vorzeichen im Verhältnis zur Funktion der Nachfragerregulierung Steuerungsfunktionen an Bedeutung gewonnen, durch die die Kooperation von Staat und Verbänden den Charakter eines „Angebots-Korporatismus“ erhält. Zusätzlich haben die erwähnten politisch-ökonomischen Veränderungen zu einer Aufwertung der im Vergleich zu korporatistischen Arrangements stärker auf der Mikroebene ansetzenden Netzwerke geführt. Insgesamt zeigt sich eine beträchtliche Kontinuität im Bedarf an Steuerungsinstitutionen, die gleichsam jenseits von Markt, Staat und Unternehmen angesiedelt sind, auch wenn ihre konkreten Erscheinungsformen und Funktionen sich im Zeitablauf ändern mögen. Es steht zu erwarten, daß ihre Bedeutung in der Zukunft noch zunehmen wird. Die Ursache dafür liegt letztlich im säkularen Trend zur funktionalen Differenzierung und Spezialisierung moderner Gesellschaften. Dessen Begleiterscheinung ist, daß sich die Subsysteme der Gesellschaft (z. B. Wirtschaft, Ausbildung, Wissenschaft, Politik) immer mehr in ihren Funktionsprinzipien (wie Zielsetzung, Erfolgskriterien oder Sprache) verselbständigen. Die Kosten dieses Differenzierungs- und Spezialisierungsprozesses sind wachsende Kommunikations- und Koordinationsprobleme zwischen diesen Subsystemen: Sie werden in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben immer abhängiger voneinander; gleichzeitig fällt es immer schwerer, die dieser zunehmenden Interdependenz entsprechende Abstimmung zwischen ihnen zu erreichen (z. B. Offe 1987, Schimank/Glagow 1984).

Diese Kommunikations- und Koordinationsprobleme können entschärft werden, wenn es gelingt „institutionelle Brücken“ zwischen den verschiedenen Subsystemen zu schlagen (Traxler 1986a). Auf eben diese „intermediäre“ Steuerungsfunktion sind korporatistische und netzwerkförmige Arrangements zugeschnitten, indem sie den Rahmen für Kooperationsbeziehungen zwischen Akteuren aus verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen schaffen, deren Zusammenwirken gleichwohl für die Bearbeitung des betreffenden Problems sachlich unabdingbar ist.

Begreift man die Funktion von Netzwerk und Korporatismus in diesem Sinn als intermediär, so wird auch deutlich, daß sie die „klassischen“ Institutionen Markt, Staat und Unternehmen keineswegs ersetzen, sondern nur ergänzen können. Anders formuliert: ihre Funktion ist keine hinreichende, aber eine notwendige Bedingung zur Realisierung von komparativen Vorteilen in der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels.

6. Politische Schlußfolgerungen: Für eine Meta-Strukturpolitik des Staates

Vor dem Hintergrund der oben angestellten Überlegungen dürfte deutlich geworden sein, daß Deregulierung keineswegs ein Allheilmittel zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft ist. Wer Deregulierung *pauschal* als Maßnahme zur Überwindung der Immobilismen staatlicher Steuerung befürwortet, verkennet, daß er damit nur eine Form des Immobilismus durch eine andere ersetzt. Wenn es richtig ist, daß das zentrale Steuerungsproblem moderner Gesellschaften die Koordination ihrer hochspezialisierten Subsysteme ist, dann reicht es offensichtlich nicht aus, auf die Problem- bzw. Koordinationsfähigkeit *einer* spezifischen Steuerungsinstitution, nämlich des Marktes zu setzen (Traxler 1986a). Denn er legt die wirtschaftlichen Akteure auf ein eng geschnittenes Verhaltensrepertoire fest, das – wie gezeigt werden konnte – in vielerlei Hinsicht zuwenig komplex ist, um den differenzierten Anforderungen wirtschaftlichen Strukturwandels zu entsprechen. Insofern ist das ordolibérale Credo gerade unter Zugrundelegung jener Kriterien obsolet, die zu seiner Rechtfertigung regelmäßig bemüht werden: nämlich der Kriterien ökonomischer *Effizienz*. Ebenso verfehlt wie die pauschale Befürwortung wäre allerdings auch die pauschale Ablehnung von Deregulierung. Selektiv eingesetzt vermag auch sie Beiträge zur wirtschaftlichen Modernisierung zu leisten. Dies gilt nicht zuletzt für geschützte Sektoren. So wären z. B. von einer Deregulierung der österreichischen Milchwirtschaft Verbesserungen der allokativen wie der dynamischen Effizienz zu erwarten (Traxler/Unger 1989).

Aus den nämlichen Gründen verbietet sich auch die generelle Ausweitung staatlicher Interventionen. Bezeichnenderweise hat z. B. unter den großen europäischen Herstellerländern die Automobilindustrie der Bundesrepublik den Strukturwandel besser bewältigt als jene in Frankreich und Großbritannien, obwohl sie in diesen Ländern ungleich stärker durch staatliche Zuschüsse alimentiert wurde (Dankbaar 1989). Analog der Betrachtung des Marktes bedeutet dies keine prinzipielle Infragestellung staatlicher Regulierung, sondern ein Plädoyer für ihren selektiven Einsatz. Hervorzuheben ist dabei vor allem, daß die Funktion staatlicher Strukturpolitik keineswegs auf die Bereitstellung eines (wie auch immer beschaffenen) Systems von Investitionsanreizen oder von beschaffungspolitischen Maßnahmen reduziert werden darf. Da der Staat die allgemeinen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Beziehungen setzt, fällt ihm auch die entscheidende Rolle für den Aufbau und den Fortbestand korporatistischer und netzwerkförmiger Steuerungsinstitutionen zu. Für alle drei der hier betrachteten Sektoren gilt, daß in jenen Ländern, in denen solche Steuerungsinstitutionen bestehen, deren Entstehung und Funktionsfähigkeit wesentlich auf staatliche Organisationshilfen zurückzuführen sind. Die Erklärung für die diesbezügliche Bedeutung des Staates ist, daß der Aufbau von korporatistischen und netzwerkförmigen Kooperationsbeziehungen sich im Regelfall als Gefangenendilemma darstellt, in dem für jeden einzelnen Akteur

Konkurrenzstrategien grundsätzlich erfolgversprechender als die Kooperation sind. Infolge seiner überlegenen Ressourcenausstattung ist es der Staat, der dazu prädestiniert ist, die „Auszahlungsmatrix“ für die beteiligten Akteure so zu verändern, daß die Kooperation für sie attraktiver als andere Strategien wird. Dies bedeutet, daß dem Staat eine Funktion *strukturpolitischer Metasteuerung* zufällt. An ihm liegt es, institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die ihrerseits die Entwicklung von korporatistischen Arrangements bzw. Netzwerken unter Beteiligung der maßgebenden Akteure zur Beförderung des Strukturwandels stimulieren¹⁵.

Es steht außer Zweifel, daß eine solche Meta-Strukturpolitik des Staates ein außerordentlich voraussetzungsvolles Unterfangen ist. Als notwendig erweist sich vor allem ein hohes Maß an Handlungsfähigkeit des Staates, insbesondere eine hohe Koordinierungskompetenz, um die vielfältigen interdependenten Problemlagen wirtschaftlichen Strukturwandels konsistent bearbeiten, die relevanten Akteure aus verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen konzertieren und die eigenen Ressourcen effizient einsetzen zu können. Wenn, wie in Österreich, strukturpolitische Kompetenzen über eine Vielzahl von Ministerien gestreut sind, ist diese Koordinierungskompetenz freilich gering. Gefordert ist damit zuallererst die Verwaltungsreform. Sie darf sich allerdings nicht, wie in dem bislang vorliegenden Konzept (BKA o. J.) vorgeschlagen, auf Maßnahmen zur Leistungssteigerung *innerhalb* der (durch die Ressortzugehörigkeit definierten) Strukturen erschöpfen. Die Wirkungen eines solchen Ansatzes dürften bescheiden bleiben, weil ihm entgeht, daß aus den oben erwähnten Gründen diese Strukturen vielfach den zu bearbeitenden Problemen nicht mehr angemessen sind¹⁶.

Zweifelloos ist eine solche Restrukturierung mit erheblichen Problemen konfrontiert, da sie bestehende Besitzstände bedroht. Dies verweist auf eine grundsätzliche Schwierigkeit einer staatlichen Metasteuerung wirtschaftlicher Abläufe (Traxler/Vobruba 1987). Sie besteht darin, daß der Staat seinerseits der Einflußnahme eben jener Interessen unterliegt, die Gegenstand seiner Regulierungsbemühungen sind. Sieht man einmal davon ab, daß es in manchen Fällen für die Staatsorgane schwierig sein dürfte, zutreffend zu diagnostizieren, ob von einer Kooperationsbeziehung eher leistungssteigernde Wirkungen oder leistungshemmende Kartelleffekte ausgehen, so verbleibt noch zusätzlich die schwer zu erfüllende Aufgabe, bestehende Sonderinteressen in Einklang mit den aus der jeweiligen Diagnose resultierenden Steuerungszielen zu bringen. Dies wird selbst in etablierten Kooperationssystemen zum Dauerproblem. So gibt es Beispiele dafür, daß in Japan einzelne Unternehmen Beschlüssen zur netzwerkförmigen Abstimmung der Investitionspolitik in der Stahlindustrie die Folgebereitschaft verweigerten (O'Brien 1989). Ebenso gestaltete sich die korporatistische Modernisierung der deutschen Maschinenindustrie vor allem im forschungspolitischen Bereich konfliktträchtig (Weber 1986).

Einschränkend ist zu diesen Schwierigkeiten staatlicher Metasteue-

rung allerdings anzumerken, daß sie sich nicht qualitativ von jenen konventioneller staatlicher Regulierung (einschließlich der mit Deregulierungsprojekten verbundenen Problemen) unterscheiden. Denn auch sie ist fortlaufend gezwungen, sich mit dem Lobbying für Sonderinteressen auseinanderzusetzen.

Es ist daher davon auszugehen, daß die Erfolgsaussichten staatlicher Metasteuerung davon abhängen, inwieweit diese durch gewachsene Institutionen und Traditionen eines Landes begünstigt wird. In Österreich ist die Situation in dieser Hinsicht nicht eindeutig. Vor allem ist zwischen den Voraussetzungen netzwerkförmiger und korporatistischer Kooperation zu differenzieren. Obwohl in Österreich gerade aufgrund der klein- und mittelbetrieblichen Struktur Netzwerken eine erhebliche Bedeutung für die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der exponierten Sektoren zukommen dürfte, ist das Problembewußtsein dazu in den Unternehmen kaum entwickelt. So landete in einer repräsentativen Befragung der Unternehmen der Maschinenbauindustrie zu deren zukünftigen unternehmenspolitischen Prioritäten die Kooperation mit anderen Unternehmen abgeschlagen auf den letzten Rangplätzen (Traxler 1988b). Anders verhält es sich mit dem Bereich korporatistischer Steuerung, in dem sich Österreich auf die entwickelten Institutionen der Sozialpartnerschaft stützen kann. Daß sie in Ergänzung zu ihren traditionellen Aufgaben zunehmend „angebotskorporatistische“ Funktionen wirtschaftlicher Modernisierung übernimmt, liegt nicht zuletzt in ihrem Eigeninteresse. Denn im Maß fortschreitender Internationalisierung der Wirtschaft Österreichs verliert einerseits die klassische Sozialpartnerschaftsfunktion der Einkommensregulierung an wirtschaftspolitischer Wirkungskraft, ebenso wie andererseits strukturpolitische Aufgaben durch erhöhten Wettbewerbsdruck an Bedeutung gewinnen.

Anmerkungen

*) Diese Arbeit entstammt dem Kontext eines international vergleichenden Projekts („Comparative Economic Governance“). Die Autoren danken den Projektkoordinatoren J. R. Hollingsworth, University of Wisconsin-Madison, P. C. Schmitter, Stanford University, W. Streeck, University of Wisconsin-Madison, sowie den Teilnehmern diverser Projektkonferenzen für vielfältige Anregungen.

- 1 Leistungsfähigkeit („Effizienz“) wird daher als komparatives Konzept verstanden und anhand von Indikatoren zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit (z. B. nationale Marktanteile an der Weltproduktion) analysiert, wie sie der vergleichenden Wirtschaftsstatistik entnommen werden können.
- 2 Einen rezenten, sehr kritischen und umfassenden Überblick über die theoretischen Ansätze zur Regulierung gibt Bauer (1989).
- 3 Für eine ausführliche Darstellung vgl. Unger (1981).
- 4 Präziser gesagt, von der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, also jenem Diskontsatz, der die abdiskontierten erwarteten Erträge einer Investition gleich ihrem Angebotspreis macht.
- 5 Bei einem Schönheitswettbewerb lautet die Aufgabe, herauszufinden, wen die Mehrheit als die 6 schönsten Gesichter von 100 küren wird. Das Ergebnis ist ein anderes, als wenn jeder nach seinen eigenen Präferenzen wählt (Keynes 1978: 156).

- 6 Die Definition eines öffentlichen Gutes ist auch in der jüngeren Diskussion nicht einheitlich. Z. B. kennzeichnen nach Nowotny (1987: 29) öffentliche Güter *zwei* Merkmale: 1. Entfall des Ausschlußprinzips (niemand kann vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden, weil dies entweder nicht möglich oder zu teuer ist); 2. Nichtrivalität des Konsums (dasselbe Gut kann von mehreren Konsumenten genutzt werden, ohne daß mit deren Zahl die Kosten der Nutzung zunehmen). Für Van der Bellen (o. J.) liegt hingegen ein öffentliches Gut vor, wenn es *eines* dieser beiden Merkmale aufweist. Im Vergleich dazu versteht etwa Olsen in seiner klassischen Arbeit (1965: 14) unter öffentlichen Gütern (für die er auch das Synonym kollektive Güter verwendet) jene Güter, für die das Ausschlußprinzip nicht gegeben ist. Wir folgen in dieser Arbeit der Definition von Olson.
- 7 Wie weit die strukturverbessernden Effekte sich auf bestimmte Sektoren oder auf die Gesamtwirtschaft beziehen, hängt von den konkreten Maßnahmen ab. Wie noch unten ausgeführt wird, ist jedoch zu erwarten, daß die Sicherung von Langfristorientierung durch Regulierung in Zukunft vor allem für die stark exponierten Sektoren relevant sein wird.
- 8 Als Steuerungsarrangement wird hier die landes- bzw. sektorspezifische „Mischung“ bzw. Kombination von Steuerungsinstitutionen verstanden.
- 9 Horizontale Kooperationsbeziehungen beruhen auf der Integration großer Unternehmen in Konzerngruppen („Kigyo Shudan“) auf der Basis wechselseitiger Beteiligungen. Diese Gruppen (wie z. B. Mitsubishi) umfassen Unternehmen aus den verschiedensten Sektoren (Banken, Versicherungen, Handelshäuser, Sachgüterindustrien), deren Leistungen sich zueinander komplementär verhalten, wodurch sich Synergieeffekte ergeben. Vertikale Kooperationsbeziehungen („Keiretsu“-Gruppen) bestehen aus einem dominanten Großunternehmen (das seinerseits einer Konzerngruppe angehören kann) und einer Reihe von kleineren Zulieferfirmen. Grundlage für den Zusammenhalt dieser Gruppen sind in der Regel langfristige, enge Geschäftsbeziehungen zwischen dem Großabnehmer und seinen Lieferanten (Sako 1989).
- 10 Eine wichtige Ausnahme davon bildet der Agrarsektor, in dem vor allem die Milchwirtschaft hochkorporatistisch ist (Hollingsworth/Lindberg 1985, Young et al. 1989). Für eine Analyse der Ursachen der auch im internationalen Vergleich nachweisbaren Dominanz korporatistischer Steuerung in diesem Sektor siehe Traxler/Unger (1989).
- 11 Die überproportionale Beschäftigungssteigerung ist einerseits auf die Konzentration auf Erzeugung von Produkten der gehobenen Preisklasse, andererseits auf Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen (Streeck/Hoff 1983).
- 12 Hinzu kommt, daß Frankreichs Automobilindustrie anfangs der achtziger Jahre durch beträchtliche öffentliche Zuschüsse gestützt werden mußte (Dankbaar 1989).
- 13 Ein wichtiger Unterschied zwischen dem System der Arbeitsbeziehungen Japans einerseits und jenem der Bundesrepublik und Schwedens andererseits besteht darin, daß die (die interne personalpolitische Anpassungsstrategie begünstigenden) betrieblichen Mitsprachechancen der Arbeitnehmer in Japan nicht auf einer Kombination von Mitbestimmung und starken überbetrieblichen Industriegewerkschaften sondern auf Betriebsgewerkschaften aufbauen.
- 14 Das gilt auch für die korporatistische Steuerung durch Staat und Interessenverbände, für die sich zeigen läßt, daß ihr ein Kalkül politischen Tauschs zugrunde liegt (Marin 1985, Traxler 1988a).
- 15 Das bedeutet allerdings nicht, daß staatliche Strukturpolitik ausschließlich mit Metasteuerung ihr Auslangen finden könnte. Wie auch die hier betrachteten Sektorstudien zeigen, bildet gerade auch für den Aufbau und den Fortbestand netzwerkförmer und korporatistischer Steuerung die regulative Funktion materieller Rechtsnormen ein wichtiges Element ihrer „Infrastruktur“. Siehe dazu im einzelnen Traxler/Vobruba (1987).
- 16 Anregungen für eine an den strukturpolitischen Steuerungserfordernissen ausgerichtete Restrukturierung bietet die ressortmäßige Kompetenzverteilung in Japans Verwaltung. Wie schon oben angemerkt, hätte dieses Land seine industriepolitischen Erfolge ohne die Existenz leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen nicht erzielen können (Weber 1988).

Literatur

- Bauer J. M., 1989, Regulierung, Deregulierung und Unternehmensverhalten in Infrastruktursektoren. Dissertation der Wirtschaftsuniversität Wien
- BKA (Hrsg.), o. J., Verwaltungsmanagement. Projekthandbuch o. O.
- Brandt G., 1981, Ansichten kritischer Sozialforschung 1930–1980, in: Leviathan Sonderheft 4, S. 9–56
- Cameron D., 1982, On the Limits of the Public Economy, in: Academy of Political and Social Science 459, S. 46–62
- Cameron D., 1984, Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society, in: J. H. Goldthorpe (ed.) Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Clarendon Press, S. 143–178
- Dankbaar B., 1989, Sectoral Governance in the Automobile Industry of West Germany, Great Britain and France, MERIT 89–008, Maastricht
- Dore R., 1983, Goodwill and the Spirit of Market Capitalism, in: British Journal of Sociology 34, S. 459–482
- Dzielak W., Hindrichs W., Martens H., Schophaus W., 1980, Arbeitskampf um Arbeitsplätze, Frankfurt: Campus
- Etzioni A., 1968, The Active Society, New York: The Free Press
- Hage J./Clignet R. 1982, Coordination Style and Economic Growth, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 459, S. 77–92
- Herrigel G., 1989, Industrial Order in the Machine Tool Industry. A Comparison of the United States and Germany. Paper prepared for the Conference of the Project "Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors", Bellagio, 29 May–2 June 1989
- Hollingsworth J. R./Lindberg L. N., 1985, The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour, in: W. Streeck/P. C. Schmitter (ed.) Private Interest Government, London – Beverly Hills – New Delhi: Sage, S. 221–254
- Joskow P. L./Noll R. C., 1981, Regulation in Theory and Practice: An Overview, in: G. Fromm (ed.) Studies in Public Regulation, Cambridge, London: MIT Press, S. 1–65
- Kasper H., 1987, Organisationskultur, Wien: Fachverlag der Wirtschaftsuniversität
- Keynes J. M., 1936 (1978), The General Theory of Employment, Interest and Money, Cambridge: Cambridge University Press
- Lehmbruch G., 1984, Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: J. H. Goldthorpe (ed.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Clarendon Press, S. 60–80
- Lehmbruch G./Schmitter P. C. (eds.), 1982, Patterns of Corporatist Policy-Making, Beverly Hills, London: Sage
- Lindberg L. N./Campbell J. L./Hollingsworth J. R., 1988, Economic Governance and the Analysis of Structural Change in the American Economy. To appear in J. L. Campbell/J. R. Hollingsworth/L. N. Lindberg (eds.), The Governance of the American Economy
- Marglin S., 1977, Was tun die Vorgesetzten?, in: Technologie und Politik No. 8, S. 148–203
- Marin B., 1985, Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations. European University Institute, Working Paper No. 190, Florence
- Marx K., 1890 (1969), Das Kapital, Bd. 1, (MEW 23) Berlin: Dietz
- Mc Millan C. J., 1984, The Japanese Industrial System, Berlin – New York: de Gruyter
- Nowotny E., 1987, Der öffentliche Sektor, Berlin – Heidelberg: Springer
- O'Brien P. A., 1989, Steel: The United States and Japan since World War II. Paper prepared for the Project "Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors" Bellagio, 29 May–2 June 1989
- Offe C., 1987, The Utopia of the Zero-Option. Modernity and Modernization as Normative Political Criteria, in: Praxis International 7, S. 1–24
- Olson M. 1965, The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge – London: Harvard University Press
- Ouchi W. G., 1980, Markets, Bureaucracies, and Clans, in: Administrative Science Quarterly 25, S. 129–141

- Ouchi W. G./Wilkins A. L., 1985, Organizational Culture, in: *Annual Review of Sociology* 11, S. 457–483
- Palloix C., 1979, Internationalisierung des Produktionssystems und Aufteilung in Industrielle und finanzielle Branchen, am Beispiel der Stahlindustrie, sowie der Elektroindustrie und des Maschinenbaus, in: C. Deubner/U. Rehfeldt/F. Schlupp/G. Zieburg, *Die Internationalisierung des Kapitals*, Frankfurt – New York: Campus, S. 125–146
- Piore M. J./Sabel C. F. 1984, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books
- Powell W. W., o. J., Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms Of Organization forthcoming, in: B. M. Staw/L. L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior* 12
- Sabel C. F., 1982, *Work and Politics. The Division of Labour in Industry*, Cambridge – London – New York – New Rochelle – Melbourne – Sidney: Cambridge University Press
- Sako M., 1989, Neither Markets nor Hierarchies: A Comparative Study of the Printed Circuit Board Industry in Britain and Japan. Paper prepared for the Conference of the Project "Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors", Bellagio, 29 May–2 June 1989
- Salisbury R. H., 1979, Why No Corporatism in America?, in: P. C. Schmitter/G. Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills – London: Sage, S. 213–230
- Scheider W., 1978, Strukturelle Probleme des Weltmarktes in ihrer einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung für die deutsche Stahlindustrie, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 30, S. 473–489
- Schimank U./Glagow M., 1984, Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: M. Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld: AJZ, S. 4–28
- Schmidt M. G., 1986, Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960–1985), in: *Journal für Sozialforschung* 26, S. 251–273
- Schmitter P. C., 1981, Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America, in: S. Berger (ed.) *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 287–327
- Schmitter P. C./Brand D., 1979, Organizing Capitalists in the United States: The Advantages and Disadvantages of Exceptionalism. Paper presented at the American Political Science Association Meetings
- Schmitter P. C./Lehmbruch G., (eds.) 1979, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills – London: Sage
- Smirich L., 1983, Concepts of Culture and Organizational Analysis, in: *Administrative Science, Quarterly* 28, S. 339–358
- Sohn-Rethel A., 1970, *Geistige und körperliche Arbeit*, Frankfurt: Suhrkamp
- Streeck W., 1983, Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik, in: F. W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), *Industrielle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt – New York: Campus, S. 179–198
- Streeck W., (ed.) 1985, *Industrial Relations and Technical Change in the British, Italian and German Automobile Industry. Three Case Studies*, WZB-Discussion Paper IIM/LMP 85–5
- Streeck W., 1986, Kollektive Arbeitsbeziehungen und industrieller Wandel: Das Beispiel der Automobilindustrie, WZB-Discussion Paper IIM/LMP 86–2
- Streeck W./Hilbert J./van Kevelaer K.-H./Maier F./Weber H., 1987, *Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: edition sigma
- Streeck W./Hoff A., 1983, Manpower Management and Industrial Relations in the Restructuring of the World Automobile Industry, WZB-Discussion Paper IIM/LMP 83–35
- Streeck W./Schmitter P. C., 1985, Community Market, State- and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: W. Streeck/P. C. Schmitter (eds.) *Private Interest Government*, London – Beverly Hills – New Delhi: Sage S. 1–29

- Traxler F., 1986a, Dezentrale Steuerung durch Unternehmerverbände?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 12, S. 483–506
- Traxler F., 1986b, Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs (mit einem Vorwort von C. Offe), Frankfurt/M. – New York: Campus
- Traxler F., 1988a, Politischer Tausch, kollektives Handeln und Interessenregulierung, in: *Journal für Sozialforschung* 28, S. 267–285
- Traxler F., 1988b, Unternehmenspolitik, Mitbestimmung und ökonomisch-technischer Strukturwandel. Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Projektbericht Wien
- Traxler F., 1989, Strategie und Emergenz. Rationalisierung, Arbeitsbeziehungen und das Problem von Handlung und Struktur, in: G. Aichholzer/G. Schienstock (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen im technischen Wandel*, Berlin: edition sigma, S. 19–41
- Traxler F./Unger B., 1989, Industry or Infrastructure? A Cross-national Comparison of Governance, its Determinants and Economic Consequences in the Dairy Sector. Paper prepared for the Conference of the Project "Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors", Bellagio, 29 May–2 June 1989
- Traxler F./Vobruba G., 1987, Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht? Zur Steuerungskapazität von neokorporatistischen Arrangements und reflexivem Recht, in: *Zeitschrift für Soziologie* 16, S. 3–15
- Unger B., 1981, Die Rolle unsicherer Erwartungen in Keynes' allgemeiner Theorie der Beschäftigung des Zinses und des Geldes. Diplomarbeit der Universität Wien
- Van der Bellen A., o. J., Einführung in die Theorie des Marktversagens, unveröffentlichtes Manuskript
- Weber H., 1986, Selbstregulation unter Modernisierungsdruck. Zur Leistungsfähigkeit technokorporatistischer Arrangements in der Forschungs- und Berufsbildungspolitik. Materialien zur sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entscheidungstheorie No. 8, Universität Bielefeld
- Weber H., 1987, Wettbewerb in der dritten Dimension. Konzertierte Marketing in Japan, in: *mehrwert* 29, S. 30–55
- Weber H., 1988, Industriepolitik und Beschäftigung in Japan, in: J. Feldhoff/G. Kühlewind/C. Wehrsig/H. Wiesenthal (Hrsg.) *Regulierung – Deregulierung. Steuerungsprobleme der Arbeitsgesellschaft*. Nürnberg, Bundesanstalt für Arbeit, S. 207–242
- Weber M., 1922 (1980), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J. C. B. Mohr
- Wilkins A. L./Ouchi W. G., 1983, Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture and Organizational Performance, in: *Administrative Science Quarterly* 28, S. 468–481
- Williamson O. E., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press
- Williamson O. E. 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press
- Young B./Lindberg L. N./Hollingsworth J. R., 1989, The Governance of the American Dairy Industry: From Regional Dominance to Regional Cleavage, in: Coleman W. D./Jacek H. J. (eds.) *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, London – Newbury Park – New Delhi: Sage

Eigentümerrolle und wirtschaftspolitische Instrumentalisierung staatlich kontrollierter Industrieunternehmen: Geschichte und Perspektive der ÖIAG/Austrian Industries AG

Wilhelm Hanisch

Vorbemerkung

Im Jahre 1986 lag das wirtschaftliche Ergebnis der ÖIAG bei minus 12 Milliarden Schilling bzw. rund 7 Prozent der Betriebsleistung. Im Jahr 1988 hat sich der ÖIAG-Verlust auf rund 2 Prozent der Betriebsleistung reduziert und der Cash-flow mit 9,5 Milliarden Schilling dokumentierte bereits eine wesentliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Gesamtkonzerns. Im Jahr 1989 wird das wirtschaftliche Ergebnis der ÖIAG nach vorläufigen Ergebnissen nahe plus 3 Prozent der Betriebsleistung oder rund 4,2 Milliarden Schilling betragen.

Diese schnelle Situationsverbesserung ergab sich bei einem nach wie vor schwierigen Produkt-Markt-Portfolio eines Mischkonzerns, allerdings unter günstiger Grundstoffkonjunktur: gemessen an groben Strukturkriterien ist der Umsatzanteil der Basisbranchen Stahl/Öl/Petrochemie/Aluminium gegenwärtig sogar etwas höher als 1986. Verglichen etwa mit den staatlich kontrollierten französischen Industrieunternehmen hatte die ÖIAG 1988 z. B. in der Elektro/Elektronik-Branche nur einen Anteil von 11 Prozent am nationalen Branchen-Bruttoproduktionswert (Frankreich fast 40 Prozent), dagegen im Bereich Bergbau/Mineralölprodukte einen solchen von 77 Prozent (Frankreich 38 Prozent) (siehe Abb. 1).

Der Eigentümerbeitrag zur Verbesserung besteht im wesentlichen darin, daß mit der Änderung des ÖIAG-Gesetzes 1986 und der Umwandlung des Unternehmens in einen Konzern die Fundamente zu einer tiefgreifenden Veränderung der Organisations-, Führungs- und Kontrollstruktur gelegt wurden. Diese Entscheidung war ein politischer Akt, der schon als solcher, angesichts der relativen Größe des Konzerns, ein entsprechendes Ausmaß wirtschafts- und industriepolitischer Tragweite und Verantwortung in sich trug.

Der Sanierungsfortschritt der ÖIAG ist nicht auf eine Änderung der Eigentumsverhältnisse zurückzuführen. Es hat sich die These bestätigt, daß der soziale Status von Verfügungsrechten *nicht* die entscheidende Erfolgskomponente, insbesondere bei Großunternehmen ist, sondern die *Führungs- und Entscheidungsqualität*, d. h. die Befähigung zur Unternehmensführung unter Bedingungen des „dynamischen Wettbewerbs“. Unter Führungs- und Entscheidungsqualität ist sowohl die personelle als auch die methodische Kompetenz zu verstehen.

Die wichtigste *Rolle des Eigentümers* liegt darin, sachlich/organisatorische Kompetenz und personelle Führungsqualität für sein Unternehmen herzustellen. Solange der Eigentümer im Falle der ÖIAG die Frage der Führungsqualität zu wenig beachtete, war dieses Unternehmen nicht führbar und schlitterte immer wieder in interne Krisen, so sehr diese auch durch äußere Faktoren mitbedingt worden sein mögen. Durch die Abschaffung der politischen Organbestellungen, insbesondere beim Aufsichtsrat der ÖIAG und beim Top-Management wurden die Voraussetzungen für die nun sichtbare Trendwende gelegt.

Selbstverständlich wurden wichtige Sanierungsschritte auch über Konsensbildung bei den Betroffenen (freigesetzte Arbeitnehmer, Voest-Pensionisten, „Steuerzahler“) abgesichert. Anbetrachts der Dimension des Problems mußte dies in hohem Maß „makrogesellschaftlich“, also auf der Ebene von Verbänden, Gewerkschaft, Parlament und öffentliche Meinung geschehen. Dabei wurden bestehende sozialstaatliche Subsysteme in Anspruch genommen (z. B. Frühpensionsregelungen), aber auch – unter intensiver Beteiligung und Vermittlung von Management und Eigentümervertreter – spezifisch neu gestaltet (Beispiel Stahlstiftung)¹.

Im Licht der Sanierungsfortschritte kann heute die Diskussion um die Rolle des Staates als Eigentümer der ÖIAG/AUSTRIAN INDUSTRIES auf einer anderen Ebene geführt werden. Will man die industrie- und wirtschaftspolitische Relevanz der Eigentümerrolle werten, sind zwei Besonderheiten zu berücksichtigen:

1. die historische Entstehung des Unternehmens und seine spezifische Rolle in der österreichischen Wirtschaftsstruktur und
2. die daraus abzuleitende national-ökonomische Funktion im Vergleich zu anderen europäischen Großunternehmen sowie das Naheverhältnis zur wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung.

Auf diese Besonderheiten wird zunächst eingegangen. Im weiteren wird eine Neufassung des Eigentümerverständnisses vor dem Hintergrund der jüngsten tiefgreifenden Veränderungen der inneren und

äußeren Rahmenbedingungen (Herstellung einer kontrolleffizienten Organisationsstruktur, Rolle von Großunternehmen im Internationalisierungs- und Integrationsprozeß, Öffnung Ost/Mitteleuropas) sowie gegenüber der wieder aufflammenden Diskussion um die Gestaltung einer österreichischen Industriepolitik versucht.

1. Zur historischen Besonderheit der Entstehung der ÖIAG und zur Geschichte der „Verstaatlichten“-Instrumentalisierung

Im Jahre 1988 wurden etwa 80 Prozent der Betriebsleistung der ÖIAG von Konzernunternehmen erbracht, die es vor dem 2. Weltkrieg in Österreich nicht gab. Es waren dies die VOEST ALPINE-Stahl-Linz, die Chemie-Linz, die ÖMV und die AUSTRIA METALL. Diese Unternehmen wurden vorwiegend im Rahmen des Großdeutschen Reiches geplant und errichtet, wobei sie auf den kriegswirtschaftlichen Bedarf zugeschnitten worden waren.

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs war das „Österreichische Privatkapital“, das bereits aus der 1. Republik durch die Wirtschaftskrise und weiters im Zuge der Emigrationsbewegung rund um den Anschluß „geschwächt“ hervorgegangen war, weniger denn je in der Lage, den Wiederaufbau teilweise schwer beschädigter, auf großmachtmilitärische Strukturen ausgerichteter und mit hohem Fixkapitalanteil operierender schwerindustrieller Produktionseinheiten zu übernehmen.

Der Konsens der tragenden politischen Kräfte (ÖVP, SPÖ und KPÖ) zur Verstaatlichung der von den Westalliierten und später von der sowjetischen Besatzungsmacht zu übernehmenden Betriebe war daher überwältigend und einhellig, die Akzentsetzung im ideologischen Überbau schon damals unterschiedlich: besonders von den Linksparteien wurde die Austrifizierung auch als Abwehr neuerlichen, in der Wirtschaftskrise so verhängnisvoll erlebten Einflusses von Auslands- (insbesondere deutschem) Kapital auf die österreichische Wirtschaft gefordert (Grünwald 1982)².

Innerhalb der ÖVP propagierten reformerische christliche Kräfte Verstaatlichungen als Beitrag zu einer breiteren Vermögensverteilung (Müller 1988). Ostleitner (1987) zeigt, daß die ÖVP den Stellenwert von Verstaatlichungen auch innerhalb eines Konzepts von Wirtschaftsdemokratie gegen „anonyme Kapitalismacht“ bedachte, während innerhalb der SPÖ schon damals die Betonung auf den Einsatz der Staatsindustrie zu beschäftigungs- und konjunkturpolitischen Zwecken – unter Berufung auf Keynesches Gedankengut – und erst in zweiter Linie auf verteilungspolitische Motive gelegt wurde (die SPÖ operierte damals inhaltlich noch im wesentlichen auf Basis des „Linzer Programms“ von 1926, welches auch zentral-planwirtschaftliche Elemente enthielt).

Es finden sich also damals in der Programmatik der Parteien zur Verstaatlichung diverse, ausgesprochen *reformerisch motivierte*, jedoch *wenig operationale Instrumentalisierungs-Gedanken*. Diese Wurzel einer gemeinsamen nationalen Verantwortung der tragenden politi-

schen Kräfte (im positiven wie im negativen), sollte man bis herauf zur heutigen Debatte zunächst einmal festhalten.

Die *Instrumentalthese öffentlicher Unternehmen*, also die Auffassung, daß sich der Staat zur Durchsetzung übergeordneter wirtschaftspolitischer Ziele auch des Besitzrechts an Unternehmen bedienen soll, denen er entsprechende Zielfunktionen außerhalb der betriebswirtschaftlichen Ertragsziele auferlegen kann, bildet einen Grundpfeiler gemeinwirtschaftlicher Denkschulen. Im Zusammenhang mit den Entwicklungen seit den späten siebziger Jahren im Bereich ineffizienter bürokratisch-staatsnaher Institutionen und Unternehmen, neoliberaler Deregulierungsdoktrinen sowie zuletzt unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der Planwirtschaften in sozialistischen Ländern, ist die Instrumentalthese gründlich unter Kritik geraten und wird für den kompetitiven Sektor der Wirtschaft gegenwärtig vielfach als überholt angesehen (siehe dazu Van der Bellen 1989).

Die Instrumentalthese erfüllte bei Verstaatlichungsprogrammen in grundsätzlich marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen stets auch eine bestimmte Legitimationsfunktion für bürokratisch fundierte Pragmatik der unmittelbaren Akteure, sei diese positiv oder negativ in ihren Auswirkungen (und dies bis in die jüngste Vergangenheit, Beispiel Frankreich Anfang der achtziger Jahre)³. Eine hier vertretene, wirtschaftshistorisch begründete These lautet jedoch, daß, zumindest in der europäischen Geschichte, nationales Privatkapital, bedingt durch wirtschaftliche, staatspolitische Krisen bzw. Krieg, wiederkehrend – und national unterschiedlich – „Schwächezuständen“ unterworfen war. Daraus folgt, daß die Rolle des Staates als Eigentümer immer wieder auch unabhängig von sektoraler Charakteristik (d. h. nicht nur bei natürlichen Monopolen) oder einer speziellen gemeinwirtschaftlichen Funktionalität entstanden ist und wirksam wurde.

Ähnliche Momente genereller Subsidiarität für geschwächtes Privatkapital und für den Aufbau einer starken nationalen Industrie finden sich in der Nachkriegsära in den Nationalisierungsbestrebungen der großen europäischen Länder (allen voran die Siegermächte Frankreich und England). Nazideutschland war zwar militärisch und politisch besiegt, hinsichtlich der ökonomischen Stärkeposition hatte jedoch das deutsche Privatkapital den Faschismus und dessen Niederlage besser überlebt als selbst die Kapitale der Siegermächte.

Das deutsche Privatkapital bildete somit bald – in antizipativer Sicht des europäischen Nachkriegsaufschwungs – eine latente Gefahr für die nationalökonomische Selbständigkeit und Entwicklung der westeuropäischen Siegermächte.

Die deutschen Gewerkschaften und Arbeiterparteien, die zu Kriegsende ebenfalls weitreichende Sozialisierungsforderungen erhoben hatten, wurden durch die schließliche Interessens-Koalition zwischen den parteipolitischen Repräsentanten des westdeutschen Privatkapitals und den Westalliierten an der bestmöglichen Restauration einer privatwirtschaftlichen Eigentumsordnung mit der Montanmitbestimmung „abgefunden“. Die vorwärtstreibende Rolle nahmen in diesem Prozeß –

in Vorwegnahme ihrer Kapitalexportstrategie – die USA ein. Briten und Franzosen mußten wegen der relativen, auch kriegsbedingten Schwäche ihrer nationalen Kapitale zurückstecken – wie die Zonenvereinigung zugunsten der USA und damit deren Möglichkeit zur stärkeren Einflußnahme zeigte (siehe Lehner 1986)⁴.

Wie ist nun der Stellenwert der *österreichischen Industrie-Verstaatlichungen hinsichtlich der Instrumentalthese* zu werten? Kann man sie angesichts der vagen Zielformulierungen überhaupt ausreichend als solche wahrnehmen, wie massiv und in welche Richtung waren Instrumentalisierungen wirksam, welchen Anteil hatten sie an der Krise der ÖIAG?

Es läßt sich zeigen, daß die Krise(n) der „Verstaatlichten“ weniger mit der Eigentumsfrage an sich (Staat/Privat), wohl aber mit nicht explizit formuliertem, z. T. auch „mißbräuchlichem“ gemeinwirtschaftlichen Einsatz zu Lasten betriebswirtschaftlicher Effizienz, in der Hauptsache aber mit der Form des staatlichen Eigentums sowie der Art seiner Ausübung zu tun hatte(n).

Die inhaltlichen Instrumentalisierungs-Zusammenhänge, wie sie vielfach und ziemlich einhellig beschrieben worden sind, erweisen sich y. a. als Ex-post-Interpretationen entsprechender Auswirkungen, d. h. sie wurden kaum explizit als Zielvorgaben statuiert. Wegen dieser Unausgesprochenheit der Ziele fällt die Evaluierung ihrer Auswirkungen bis heute schwer. Im folgenden seien sie zur Erinnerung schlagwortartig aufgelistet:

- *Sicherung der Rohstoff- und Energieversorgung* (Grundkonsens nach 1945),
- *Preispolitischer Einsatz der Grundstoffindustrie* zur Herabstützung des Inlandspreinsniveaus unter das Nachkriegs-Welthandelspreisniveau zugunsten der Entwicklung des (privaten) Weiterverarbeitungssektors (sozialpartnerschaftlich bzw. im Rahmen der Preisregelung effektuert und erst im Zuge der EG-Freihandelsbemühungen obsolet geworden – siehe auch Goldmann 1990, S. 46),
- *Verhinderung des Einstiegs in die Finalindustrie* in den sechziger Jahren (ebenfalls sozialpartnerschaftlich abgesegnet bzw. von den Unternehmerverbänden durchgesetzt),
- *Konzernierung der Stahlindustrie (VOEST-Alpine-Fusion)* Anfang der siebziger Jahre als überfällige industriepolitische Maßnahme (allerdings nur in halbherziger, vom Eigentümer nicht mit ausreichendem Reformwillen begleiteten Durchführung – März 1986, S. 21 f.),
- *indirekter Einsatz einiger Schlüsselunternehmen zur Beschäftigungsstabilisierung* nach den Wachstumseinbrüchen in der Folge der beiden Ölkrisen.

Gerade die letztgenannte Instrumentalisierungen der späten siebziger und frühen achtziger Jahre ging die verschlungenen Wege der indirekten politischen Einflußnahme auf die Organe: oftmals als „vorausseilender Gehorsam“ von Managern gegenüber den „vermuteten Erwartungen des staatlichen Eigentümers bzw. dessen Vertreter“, d. h. den

parteipolitisch nominierten Organen (Van der Bellen 1989 S. 10 und 1967 S. 345). Motiv war, den direkten Interventionen zuvorzukommen und somit seinen Sessel, Pensionsansprüche, den lokalen Spielraum zu wahren.

Stellt sich die Frage nach den formal-juristischen sowie den faktischen „Werkzeugen“ möglicher Instrumentalisierungen. Auch diese sollen in ihrer historischen Folge nur als Schwerpunkte aufgelistet werden:

- § 2 Abs. 1 des *Verstaatlichungsgesetzes 1946*: Ausübung der Anteilsrechte durch den „öffentlichen Verwalter“ unter dem Gesichtspunkt der „*zusammenfassenden Wirtschaftsplanung und -lenkung*“ (blieb größtenteils Fiktion mangels Ansätzen zu einer „Planification“ wie in Frankreich),
- Einrichtung eines „*Zentralen Investitionsfonds*“ im § 4 des *Verstaatlichungsgesetzes* (ebenfalls von nur geringer Bedeutung, da die erste Expansionsphase überwiegend durch hohe Selbstfinanzierungsquoten und Marshall-Plan-Finanzierungen bestritten wurde und die Eigentümerfinanzierung äußerst gering gehalten wurde),
- § 7 Abs. 1 des *Verstaatlichungsgesetzes*: Generalklausel der *ministeriellen Zustimmungs- und Interventionskompetenz* zu den Handlungen der im Rahmen des privaten Gesellschaftsrechts agierenden Organe (während der ersten Zentralverwaltungsära),
- *Kompetenzgesetz aus 1959* („Ära Pittermann“) als Entscheidungsrahmen für die Bundesregierung und Bindung an die „*allgemeinen volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten*“ (zitiert bei Langer 1966, S. 144).
- *ÖIG-Gesetz 1967 und Novelle 1970*: Bindung der *Ausübung der Anteilsrechte* auch an die Berücksichtigung der *Interessen der gesamten Volkswirtschaft* (zitiert bei Grünwald 1982, S. 229).
- *Koalitionsabkommen 1953 und 1959*: Festschreibung des parteipolitischen Proporz und Einflusses auf die Organbestellung und die Personalpolitik in den Führungsorganen; ab dem alten „ÖIAG“-Gesetz (1967 bzw. Novelle 1970) durch die Zustimmungserfordernisse der Oberorgane (§ 6, § 7) bzw. durch das Proporzprinzip bei der ÖIAG-Aufsichtsratsbestellung in der Satzung verankert.

Für all die in den gesetzlichen Handhaben der Instrumentalisierung angesprochenen Verweise auf ein gemeinwirtschaftliches Interesse trifft zu, daß sie nichtssagende Leerformeln sind, die sich der Operationalisierung weitgehend entziehen und sich im übrigen kaum vom Aktienrecht unterscheiden. Schließlich enthält auch der § 70 des Aktiengesetzes die Berücksichtigung des „öffentlichen Interesses“. Erst das ÖIAG-Gesetz 1986 verzichtet mit seinem Verweis auf das Aktienrecht auf jede formale Zielformulierung dieser Art (Van der Bellen, ebenda).

Die Proporzbestimmungen waren Ausdruck der politischen „Patt-Kultur“, überdauerten jedoch die großkoalitionäre Ursprungsperiode und verhinderten bis 1986 praktisch – top down – die Implementierung von Erfolgsverantwortlichkeit und kontrolleffizienter Führung auf den

operativen Ebenen: Der Aufsichtsrat einer ÖIAG-Tochter (meist selbst nach Proporzregeln besetzt) war bei Bestellung und Abberufung eines Tochter-Vorstands an die Zustimmung des ÖIAG-Vorstands gebunden, dieser an die Zustimmung des ÖIAG-Aufsichtsrates, der wiederum nach dem Parlamentsproporz besetzt war (siehe Van der Bellen 1987, S. 345 f.)

Häufig zitierte Konsequenz dieser Mechanismen war der sehr weite Spielraum des Managements der operativen Gesellschaften in strategischer und kapital-dispositiver Hinsicht (siehe die Beispiele einer wenig koordinierten und überhasteten Diversifikationsstrategie des Flaggschiffes VOEST beim Einstieg in die Elektronik oder die Fälle Intertrading und Noricum).

Das jeweilige Eigenleben des parteipolitischen Proporzapparates auf der einen und nicht koordinierter, eigenmächtiger Manager-Kulturen auf der anderen Seite verhinderten durch ihre nicht explizierten Konnekte in Wahrheit jene gemeinwirtschaftlichen Instrumentalisierungs-Ideale, wie sie theoretisch und programmatisch im Ansatz gegeben waren.

Im historischen Rückblick kann man die politologisch-institutionssoziologischen Wurzeln des Problems als früh angesetzt erkennen:

Im *Gegensatz etwa zu England und Frankreich* mit ihren, in den ersten Nachkriegsphasen zentralistischen Lenkungs- und Koordinationsinstrumenten der Staatsindustrie (bzw. auch eigenen gemeinwirtschaftlichen Eigentumsformen wie den britischen „Public Corporations“), begnügte man sich in Österreich von allem Anfang an mit der *Verwaltung* traditionell selbständiger, nach dem privaten Gesellschaftsrecht organisierter und agierender Unternehmen. Renner maß dem Problem einer, den z. T. vorherrschenden „Sozialisierungsprogrammatiken“ *angemessenen, gemeinwirtschaftlichen Rechtsform* keine Bedeutung mehr zu, sondern vertraute der Verwaltung von nach dem privaten Gesellschaftsrecht organisierten Unternehmen zur „Durchsetzung einer sozialistischen Güterordnung“ („wesentlich sei nicht die Rechtsform, sondern der lenkende Einfluß auf die Gesamtproduktion, die Eigentumskritik sei überholt, irreführend, unmarxistisch u. ä.“ (Langer 1966, S. 39). Dieses zunächst idealistische Vertrauen in staatspolitische Verwaltungsformen sollte sich Jahrzehnte später erst rächen.

Eine zusammenfassende *Bewertung der Instrumentalisierung der österreichischen Staatsindustrie* seit 1946 bis zur 1986er Krise ergibt folgendes Bild:

Die Frühphase war von einer *spontanen politischen Akzeptanz der Gemeinwirtschaftlichkeit* geprägt, der jedoch nur wenig Bereitschaft zu expliziter Zielfestlegung und Institutionalisierung entsprach. Die geringe Formulierbarkeit gemeinwirtschaftlicher Zielvorgaben war aufgrund politologisch zu erklärender Faktoren (Koalitionspatt, sozialpartnerschaftliches Regulierungs- und Kompromißklima) relativ früh angelegt und erfolgte parallel zur „Entgleisung“ der unternehmensinternen Anreiz- und Kontrollstrukturen. Der politische Wille konzentrierte sich

schließlich überaus stark auf die Ausübung des parteipolitischen Prozesses bei der Auswahl von Organen und Führungskräften.

Die wichtigste – für die Gesamtwirtschaft zunächst lange Jahre positive – Instrumentalisierung bis Mitte der sechziger Jahre betraf die *Stahlpreissubventionierung auf dem Inlandsmarkt* zugunsten des Weiterverarbeitungssektors. Sie trug aber, aus heutiger Sicht, bereits den Keim für die strukturell negative Selbstselektion der Investitionen in die Schwerindustrie wie auch für regionalpolitisch bedenkliche Entwicklungen in sich: Der Stahlsektor als Kernbereich der ganzen Struktur und hier wiederum besonders die Hütte Linz exponierte sich sehr schnell auf dem westdeutschen Exportmarkt, um Investitionen zu verdienen, die letztlich dem klein- und mittelbetrieblichen, damals noch vom Weltmarkt abgeschirmten Sektor zugute kamen. Sicherlich war für das Linzer Werk damit auch Qualifizierung auf europäisches Niveau und der Ausbau von metallurgischer Technologiekompetenz mit ihrer Lokomotivfunktion für die österreichische Exportwirtschaft verbunden. Durch diese Schwerpunktverlagerung wurde einerseits eine tendenzielle Abhängigkeit von der Zulieferfunktion in die BRD geschaffen, während aufgrund des bis 1973 fehlenden Konzernverbunds die auf den Inlandsmarkt konzentrierten obersteirischen Betriebe – relativ gesehen – „ausgehungert“ wurden.

Die *stabilitätspolitische Instrumentalisierung* seit Mitte der siebziger Jahre trug zur *Verhinderung stärkerer Arbeitslosigkeit* in Österreich bei. Der Preis lag in einem Produktivitätsrückstau (Nowotny 1982, S. 28 f.), damit einer Verstärkung des Ertragseinbruchs und einem Verfall der Wettbewerbsfähigkeit in den exponierten Bereichen. Zusammen mit den Mängeln auf der Ebene der Entscheidungs- und Kontrollstrukturen – sowohl in den Unternehmen als auch in der Durchsetzung des Eigentümerwillens – war die Gesamtstruktur nicht in der Lage, rechtzeitig mit einer aktiven Strukturanpassung zu beginnen.

2. Die Situation nach Ausbruch der Unternehmenskrise 1985/86

Die – verglichen mit ausländischen privaten oder staatlichen Großunternehmen – einmalige Bedeutung der ÖIAG für die österreichische Volkswirtschaft (siehe 4. Abschnitt) erzwang nach dem Schock der Verluste des Jahres 1985 und dem Eingeständnis des Versagens der herrschenden Kontroll- und Entscheidungsstrukturen eine Sanierung durch den Eigentümer, wollte man den Schaden für die Volkswirtschaft nicht noch vergrößern. Erforderlich waren also Kapitalzuführungen (über Tilgungsverpflichtungen des Bundesbudgets für von der ÖIAG aufgenommene Kredite) sowie Maßnahmen zur Herstellung neuer Kontroll- und Entscheidungsstrukturen.

Die wesentlichen strukturellen Elemente der durch den Eigentümer initiierten Sanierungsmaßnahmen – unter mehr systematischen Gesichtspunkten – kann man folgendermaßen benennen:

– *Entbindung der Organbestellungen vom parteipolitischen Einfluß*

(ÖIAG-Gesetz 1986) und Bestellung der Organe in Ministerverantwortlichkeit nach sachlichen Kriterien (Führungskräfte, teilweise aus dem Kundenbereich, Experten aus Verbänden und Wissenschaft),

- *Primat der Rentabilitätszielsetzung* und eigenständigen Vorstandsverantwortung durch Verweis auf § 70 Aktiengesetz,
- *Konzernauftrag mit Durchgriffsrechten und Führungsstraffheit*, allerdings im Rahmen eines schwach ausgebildeten österreichischen Konzernrechts,
- durch politische Verpflichtung – *Einzug eines harten Budget-constraints* und damit prinzipielle Zulassung des Bankrottrisikos, was in der Tendenz auch als potentielle Übernahmeförderung durch neue Eigentümer für Management und Belegschaft wirkt,
- *Refundierungsverpflichtung der Kapitalzuführungen* nach Maßgabe der Dividendenrentabilität sowie
- Freigabe von *Budgetobligierungen entsprechend erweiterter Eigentümerkontrolle* mittels offengelegter, mittelfristiger, operativer und strategischer Unternehmenskonzepte sowie Nachweispflicht und Bindung des Umstrukturierungsbedarfs auch an „besondere regional- oder volkswirtschaftliche Interessen“ (ein letzter Anhauch gemeinwirtschaftlicher Orientierung – Finanzierungsgesetz 1987),
- Erlassung einer Art „*Strategischen Statuts*“ im Koalitionsabkommen 1987, das erstmals eine Zielvorstellung der den Eigentümer repräsentierenden politischen Kräfte enthält, was vielleicht mehr als die formalen Bestimmungen des „herrschenden Konzerns“ in der seitherigen Entwicklung zu integralem Selbstverständnis und einer Identität beigetragen hat (Konzept eines „Österreichischen Multis“ mit technologischer Mischstruktur, Internationalisierung und kooperativen Verflechtungen nach außen).

Der Eigentümer hatte also starke kontroll-strukturelle Akzente gesetzt, deren Erfolg nicht nur durch die wirtschaftlichen Ergebnisse, sondern im großen und ganzen auch durch die öffentliche Meinung und die der Experten honoriert wurde⁵.

Andererseits hat die Herstellung von Kontroll-, Entscheidungs- und Anreizeffizienz zu einer bis zuletzt weitgehenden Abkoppelung der Sanierung von der Einbindung in öffentlich legitimierte Eigentümerinteressen (unter wirtschafts-, struktur- oder industriepolitischen Zielsetzungen) geführt und die ÖIAG tendenziell in Richtung „Manager-Unternehmen“ geschoben, das seine Identität und Selbstorganisation weitgehend aus der eigenen Einstellung auf das Umfeld bezieht.

Da und dort ist diese Entwicklung als unangemessener „Souveränitätsverlust“ des Eigentümers beklagt worden, i. S. einer auch demokratiepolitisch bedenklichen Überbindung eines allzu konzentrierten Machtpotentials in die Hände der Spitzenmanager (z. B. K. Bayer in einem Zeitungsartikel vom 5. November 1989, wo auch der Vorschlag gemacht wurde, eine gemeinwirtschaftliche Einbindung durch Statuierung der Mega-Ziele in einem Parlamentsausschuß zu vollziehen). Auch diese Position ist – zumindest in prinzipiell-formalistischer Sicht – nicht ganz von der Hand zu weisen: so unterliegt der Konzern z. B.

keiner formellen Einschränkung der Veräußerungsrechte seiner Unternehmen durch staatliche Organe mehr, wie dies noch anlässlich der Konzerngründung 1967 durch die Zustimmungspflicht des Hauptausschusses des Nationalrates gegeben war. In dem ähnlich gelagerten Fall der IRI, wo Teilprivatisierungen ebenfalls als Verkäufe zugunsten der Führungsholding und nicht des Budgets durchgeführt werden, müssen die jeweiligen Entscheidungen von einem interministeriellen Komitee bzw. vom Ministerium für Staatsbeteiligung bestätigt werden (Obernosterer-Unterweger 1990).

Oder – ein weiteres Beispiel – welcher dominante Eigentümer im internationalen Vergleich (ob staatlich oder privat) würde sich wohl der formellen Einflußmöglichkeit im Kontrollorgan so weit begeben, daß seine Vertreter weder Mehrheit noch Vorsitz im Aufsichtsrat haben? Auch die relativ schwache Stellung des Aufsichtsrates im deutsch-österreichischen Aktienrecht ist hier kein Argument, denn im angelsächsischen oder französischen Recht wäre eine so geringe Repräsentanz von vornherein ausgeschlossen. Welcher Eigentümer würde für alle Zukunft der Vermehrung seines Kapitals durch Aufstockungen abschwören?

Doch was blieb dem letztlich für die Krise hauptverantwortlichen „Besitzer der Verfügungsrechte“ zunächst einmal anderes übrig? Er mußte vor dem „ideellen Eigentümer“ (also unter Druck der öffentlichen Meinung bzw. Steuerzahler) wohl oder übel einen Teil der Mitverantwortung durch Zulassung eines Macht-„Vakuums“ einbekennen und zunächst einmal die Reorganisation an ein Sanierungsmanagement delegieren.

Diese Situation ist auch Ausdruck einer tiefgreifenden Umschichtung in den Kräfteverhältnissen des österreichischen Verbändestaats-Systems, die mit der Verstaatlichtenkrise ausgelöst worden ist.

Der SPÖ-dominierte ÖGB als traditioneller Statthalter staatlicher Eigentümerinteressen in der österreichischen Wirtschaft sah sich zunehmend vor der in der Privatwirtschaft organisierten Basis Rechtfertigungsproblemen ausgesetzt: nämlich mit einem weiteren Eintreten v. a. für die „alten“ beschäftigungspolitischen Instrumentalisierungsmuster eine zunehmend wichtiger werdende Arbeitnehmer- und damit Mitgliedergruppe zu diskriminieren. Unter dem organisationspolitischen Aspekt der Bewahrung der Gewerkschaftseinheit war es also verständlich, eine flexible Position zu beziehen, da ein Beschäftigtenabbau in den Kernbereichen des exponierten Sektors und damit ein gewisser Machtverlust ohnehin unvermeidbar war. Diesen galt es allerdings zu minimieren (Müller 1988, S. 113 und in diesem Sinn auch Ostleitner 1987, S. 606)⁶.

Ist diese starke Zurückhaltung des Eigentümers auch unter den geänderten Umständen, also unter Prosperitäts-Pespektiven eines Unternehmens angebracht?

Hierzu müßte man zunächst mehr über den „wahren“ Willen des „ideellen Eigentümers“ wissen.

3. Theoretische Referenz für ein neues Eigentümerverständnis und neue Eigentümerverhältnisse vor dem Hintergrund der Privatisierungsfrage

Durch das lückenlose Abstandnehmen von jedem instrumentellen Einsatz der ÖIAG sowie durch den Startschuß zum strukturellen Umbau hat der Eigentümer seit 1986 die Basis dafür geschaffen, was in der Literatur unter Formen der „impliziten Privatisierung“ genannt wird (Ausgliederungen nach dem Prinzip der koordinierten Dezentralisierung, Marktkonformität der operativen Struktur, Accountability, neue Kontroll- und Führungssysteme sowie Eigentümerkooperationen mit dem Privatsektor auf den unteren Konzernebenen) (siehe Bauer 1987 a, S. 585).

Genügte der seither praktizierte implizite Privatisierungs-Ansatz den Anforderungen des „ideellen“ Eigentümers, repräsentiert durch die öffentliche Meinung? Offensichtlich nicht, denn sowohl ideologisch vermittelte als auch handfeste pragmatische Erfordernisse haben ja weitere Privatisierungsanforderungen und ihre teilweise Inangriffnahme entstehen lassen. Nachdem der staatliche Eigentümer in einem politischen Akt die „Letztmaligkeit“ von Kapitalzuführungen verfügt hatte, blieb vom Management aus gesehen nur die Wahl alternativer Finanzierungsquellen. Nach der ersten Teilprivatisierung auf Tochtererebene (ÖMV), die noch unter dem Erfordernis des Eigentümers nach „Eigenleistungen“ zur Krisen-Bewältigung zustande kam, wurde zunächst seitens des Managements der Wert kompakter Verfügungsrechte auf den Top-Ebenen des Konzerns erkannt (und auch vom staatlichen Eigentümer unterstützt).

Eigentümereinheit auf Tochtererebene gewährleistet

- industrielle Führung mittels Steuerung der Finanzströme
- kompakte Kultur
- Bewahrung der strategischen Freiheitsgrade bei Kooperationen auf der operativen Ebene.

Die Idee der Inanspruchnahme einer „Going Public“-Finanzierung lag nahe, v. a. um den für den Internationalisierungsauftrag erforderlichen Kapitalbedarf zu decken.

Die Position der öffentlichen Meinung und der Tagespolitik zur ÖIAG-Privatisierung war unterdessen schwankend, jedoch stets weit von einer Ausprägung wie in England und teilweise in Frankreich entfernt. Stand zu Beginn des Sanierungsprozesses die Einsicht im Vordergrund, daß der österreichische Kapitalmarkt wohl zu klein für eine massive Privatisierung zugunsten des Budgets ist, ganz zu schweigen vom Fehlen industriell leistungsfähiger inländischer Kapitalgruppen in der notwendigen Größenordnung, so scheint sich gegenwärtig quer durch die politische Landschaft der Akzent zugunsten einer positiven Haltung gegenüber der Notwendigkeit wenigstens eines (bestehenden) Großkonzerns in inländischer Hand zu verstärken. Dazu hat die neuerliche Zunahme des Auslandseinflusses in den Jahren 88/89 (v. a. die Übernahmen in der Papierindustrie) sicherlich beigetragen. Es besteht kaum ein

Zweifel, daß deutliche Privatisierungsschritte der gesunden Kernunternehmen des AUSTRIAN-INDUSTRIES-Konzerns letztlich nach wie vor in strategische Übernahmen durch westeuropäische (v. a. deutsche) Branchenkonzerne münden würden.

Wie auch immer, auf einer mehr theoretischen Ebene kann man im Fall der ÖIAG vielleicht *drei mögliche Triebkräfte* des Privatisierungsdrucks unterscheiden. Die jeweilige Position ist eine Kombination aller drei Muster.

1. Entsprechend dem Schema „*Sozialisierung der Verluste und Privatisierung der Gewinne*“ gelten die Sanierungskosten (Schuldentilgungen) als über die künftigen Staatshaushalte verteilt. Von privaten Interessenten (strategische oder Finanzintermediäre) werden bereits jetzt – im Licht der Verbesserungen der letzten beiden Jahre – weitere *Rentabilitäts- und Ertragswertsteigerungen antizipiert* und als Übernahmeanreize wahrgenommen. Hier entsteht das Risiko, daß die effektiven sozialen Sanierungskosten noch höher zu stehen kommen: durch nicht realisierte künftige Ertragssteigerungen wegen zu niedriger Emissions/Verkaufspreise entstehen nicht-äquivalente Vermögenstransfers zu den Privaten.
2. Das *Mißtrauen in die industrielle Führungskompetenz des staatlichen Eigentümers* ist so groß (aus teils irrationalen, symbolischen, teils aber auch rationalen Begründungen), die Nachhaltigkeit des Sanierungserfolges wird als so gering eingeschätzt, daß *Privatisierung als politisch formiertes Interesse* ausgegeben werden kann – Interesse daran, die Gesellschaft (Steuerzahler) vor weiteren Verlusten in Zukunft zu bewahren: die bis jetzt implementierte Kontrolleffizienz wird als nicht ausreichend betrachtet.
3. Der Eigentümer provoziert durch „*strategische Enthaltksamkeit*“ geradezu das *Eindringen privater strategischer Interessen*: wenn der staatliche Eigentümer keine anderen Ziele vorgibt als „keine Verluste mehr zu machen“ bzw. nur mehr beweisen möchte, ebenso fähig zu sein wie das Privateigentum zu „selbstexekutierender“ Kontrolle, dann gibt es beinahe definitorisch keine Funktion mehr für staatliches Eigentum.

Zu Punkt 1: Das Risiko öffentlicher Vermögensverluste und regressiver Verteilungseffekte ist nicht von der Hand zu weisen (Bauer 1987 b, S. 16). Die westeuropäischen Beispiele zeigen, daß der Volkskapitalismus in Zusammenhang mit Privatisierungen weitgehend symbolisches Schlagwort geblieben ist, im Regelfall kam es kurze Zeit nach der Börseneinführung der Aktien zu Kurssteigerungen mit erheblichen Konzentrationsprozessen in der Eigentümerstruktur (siehe Bauer ebenda, S. 15). Während der französischen Privatisierungswelle unter Chirac hatte der Wirtschafts- und Finanzminister weitgehende Freiheit in der Bildung der Verkaufskurse, oft lag der effektiv realisierte Kurs unter dem Marktpreis (u. zw. 5–30 Prozent – M. Bauer 1989, S. 56). Die Gesamtvermögensverluste des französischen Staates werden nach einem Untersuchungsausschuß-Bericht auf 20 bis 40 Milliarden Schilling geschätzt.

Im Fall der bis 1988 verstaatlichten British Steel-Corporation betrugen die stahlkrisenbedingten staatlichen Kapitalstützungen mehr als 180 Mrd. S. 1982/83 wurden 125 Unternehmen mit nahezu 100 Mrd. S. entschuldet. Der Privatisierungserlös Ende 1988 betrug rund 50 Mrd. S. Der Nettoertrag – abzüglich des Schuldenstandes noch bestehender Beteiligungsdarlehen zur britischen Regierung rund 33 Mrd. S – deckte somit weniger als 15% der kapitalisierten Gesamtzuführungen aus dem Budget.

Andere Beispiele von Vermögensverlusten betreffen indirekte Subventionierung von Privaten durch die Übernahme entschuldeter Unternehmen (so wurde Fiat bei der Entstaatlichung von Alfa Romeo mit rund 6,5 Milliarden Schilling „unsichtbar“ subventioniert, eine Summe, die die EG bis jetzt vergeblich zurückzufordern sucht). Um Beispiele für finanzielle Sanierung von Industrieunternehmen auf Staatskosten und anschließenden Ausverkauf unter dem offensichtlichen Wert zu finden, braucht man allerdings nicht unbedingt ins Ausland zu schweifen: So betrugen die Sanierungskosten von Andritz 2,8 Milliarden Schilling bei Verkaufserlösen von wenigen hundert Millionen Schilling (siehe Müller 1989, S. 112).

Zu Punkt 2: die empirischen Anhaltspunkte für geringere Effizienz von Sanierungsprogrammen, die unter staatlicher Eigentümerdominanz abliefen, sind kaum zu finden. So gelang etwa die Sanierung der belgischen Stahlindustrie gerade umgekehrt, erst nachdem der Staat das Unternehmen (Cockerill Sambre) vor 3 Jahren aus privaten Händen übernommen hatte. Der bisherige Sanierungserfolg der ÖIAG liegt ebenfalls im Streubereich der wenigen Untersuchungen über die relative Effizienz öffentlicher versus privater Industrieunternehmen, die im Rahmen der internationalen Privatisierungsdebatte durchgeführt worden sind: demnach waren *Effizienzsteigerungen* sowohl vor Privatisierungsschritten – v. a. in England – (und umgekehrt *Effizienzrückgänge nach Privatisierungen*) als auch Effizienzsteigerungen bei Verbleib im öffentlichen Eigentum festzustellen. Dort, wo der Gesamtsektor der verstaatlichten Industrie hinsichtlich seiner langfristigen Rentabilität mit dem Gesamtsektor der Privatindustrie verglichen wird, fällt natürlich der „Bias“ aufgrund der historischen Strukturelektion („Staatsindustrie = Schwerindustrie“) ins Gewicht (siehe die Hinweise bei Pichl 1987 und Bauer 1987 a).

Allerdings gibt es Argumente aus der „reinen“ Theorie, die die Frage der optimalen (effizienten) Kontrolle (auch im Sinne von allokativer Effizienz bei Vorhandensein von Wettbewerbsbedingungen) an das Bestehen privater Verfügungsrechte über produktive Ressourcen gebunden sehen (siehe die Zusammenfassung des „property right“-Ansatzes für die Privatisierungsfrage bei Böhm 1987): Der Vorteil von privaten gegenüber öffentlichen Verfügungsrechten liege darin, daß erstere übertragbare, handelbare Rechte sind, die über Preise (Aktienkurse) das spezifische Risiko signalisieren und spezialisieren (bis zum Bankrott), welches mit einem Engagement verbunden ist. Die private Disponierbarkeit dieser Verfügungsrechte über die Börse erfülle einer-

seits allokativen – somit längerfristige – Lenkungsfunktionen und andererseits die Funktion unmittelbarer Sanktionsausübung gegenüber den Akteuren des Unternehmens. Der Markt für Verfügungsrechte (Börse) bindet private Vermögens-Risikoträger mit risikoaversen Unternehmensakteuren in einem Mechanismus für „Risikokonsolidierung“ (siehe die Hinweise auf die Bedeutung des Risikos als Produktionsfaktor i. S. Sinns bei Supper 1987, S. 695).

Umgekehrt sind im Fall des öffentlichen Eigentums die eigentlichen, breitest gestreuten und dadurch nicht direkt verfügbaren Eigentümer (die vielzitierten „Steuerzahler“) durch das System der politischen Kontrolle von den Unternehmensakteuren isoliert. Die Kontrolle wird vielmehr von den politischen Akteuren als Repräsentanten diverser Partikularinteressen ausgeübt. Der – zumindest kurz- bis mittelfristig – nicht disponible, obligatorische Charakter der sehr verdünnten „Verfügungsrechte“ der Eigentümer erzeugt ein andauerndes „moral hazard“ des Gemeineigentums gegenüber den Individualpräferenzen der an kurzfristigen Vorteilsmaximierungen interessierten direkten Akteure (sog. „Almende“-Problem, siehe Böhm 1987, S. 579). Der „Markt für politische Kontrolle“ (= die Abwahl schlechter Eigentümervertreter) funktioniert schlechter (sicher langsamer) als der „Markt für Unternehmenskontrolle“ (Eigentümerstruktur-Änderung durch Börse bzw. Übernahmen), das nicht gegebene Bankrottrisiko überdeckt sich überdies mit den Präferenzen eines Teils der „Klientel“ (= Betroffene in einem weiteren Sinn, u. a. Beschäftigte).

Auf der Ebene der *reinen Theorie*, zusammen mit der Perzeption von Bürokratieproblem und der verifizierten, technologischen Effizienz-Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Konkurrenzsystems, für welches ja das Modell vollständiger Verfügungsrechts-Effizienz idealtypisch steht, gibt es hierzu *kaum ein Gegenargument*.

Der Staat kann allerdings *Kontrolleffizienz und Bankrottrisiko zum politischen Inhalt* seiner Eigentümergebung erklären und damit einen Teil der „market for corporate control“-Funktion simulieren, wozu es jedoch nach aller Erfahrung eines intensiven Wettbewerbs zwischen den Kräften eines pluralistisch-demokratischen Systems bedarf. Ein weiterer Einwand betrifft den schwierigen Nachweis einer wichtigen Modellvoraussetzung: der Existenz eines funktionsfähigen „market for corporate control“. In der realen Welt des „dynamischen Wettbewerbs“ mit ihren hohen Konzentrationen von Verfügungsrechten kann es gegenüber einer breit gestreuten Eigentümerstruktur vorteilhafter für alle Beteiligten sein, wenn ein starker Eigentümer-Akteur Entscheidungen fokussiert, sogar wenn er zeitweise „nur“ unter bürokratischen Kontrollanforderungen agiert.

Die Effizienztheorie privater Verfügungsrechte ist allerdings ein starkes Argument für generelle „Hybridisierung“ öffentlichen Eigentums im Zuge von Deregulierungsprogrammen (Teilprivatisierung unter aufrechter industrieller Führungsanspruch). Durch *Unterwerfung eines spürbaren Teils der Kapitalstruktur* unter Rentabilitäts- und Risikoanforderungen des Kapitalmarktes können die *strategischen und*

Strukturanpassungsziele des staatlichen Stimmrechtseigentümers flankiert werden. Dieser Weg war in traditionellen Staatsindustrieländern wie Frankreich lange vor den Privatisierungswellen der späten 80er Jahre eingeschlagen worden: „mixed companies“ in der Elektroindustrie schon vor 1980, stimmrechtsloses Kapital über Partizipationsfonds in den 1982 nationalisierten Unternehmen wie Saint-Gobain, Rhone Poulenc u. a. m.

4. Der Stellenwert der ÖIAG im Rahmen der österreichischen Volkswirtschaft und die wirtschafts-/industriepolitische Verantwortlichkeit des staatlichen Haupteigentümers

Die ÖIAG rangierte 1988 unter den 100 größten Industrieunternehmen der marktwirtschaftlichen Länder, gemessen nach den Umsätzen, auf Platz 77, unter den europäischen Top-Unternehmen auf Platz 35. Vergleicht man einige der weltgrößten Konzerne und normiert mit dem Anteil ihrer weltweiten Bruttowertschöpfung an der Wertschöpfung des warenproduzierenden Sektors des Stammlandes, so wird ersichtlich, daß die ÖIAG mit 14 Prozent weit vor der italienischen IRI (9,4 Prozent), General Motors, dem größten Unternehmen der westlichen Welt (6,6 Prozent) oder Daimler Benz (5,1 Prozent) liegt (siehe Tabelle 1).

Unter den größten staatlich kontrollierten Industriekonzernen nahm die ÖIAG 1988, gemessen an den Beschäftigten, den 7. Platz ein; relativ gesehen, d. h. gemessen an den Beschäftigten des warenproduzierenden Sektors des jeweiligen Landes, lag sie mit rund 11 Prozent auf dem zweiten Platz hinter Norsk Hydro (rund 12 Prozent – aufgrund des höheren Auslandsanteils an der Gesamtbeschäftigung) (siehe Abb. 2). Nebenbei bemerkt, finden sich in dieser Liste trotz der schwerindustriellen Branchenselektion einige der mittlerweile rentabelsten europäischen Großkonzerne wie der italienische Petrochemie-Konzern ENI, der französische Aluminiumproduzent PECHINEY und (nach einem großangelegten Sanierungsprogramm) der europäische Stahlmarktführer, die französische USINOR-SACILOR.

Betrachtet man die staatlich kontrollierten Industrieunternehmen Westeuropas länderweise, so weist, gemessen an den Beschäftigten des warenproduzierenden Sektors (1988), noch immer Finnland mit rund 20 Prozent den stärksten staatlich kontrollierten Industriesektor auf, gefolgt von Frankreich (rund 18 Prozent), Norwegen (15,5 Prozent) und Österreich (14,5 Prozent). Italien und Spanien/Schweden nehmen mit rund 8 bzw. 6 Prozent nur mittlere Ränge ein (Fig. 3). Noch geringere Anteile weisen die Niederlande (rund 4 Prozent), Großbritannien (rund 3 Prozent) und die BRD (vor der Salzgitter- und MBB-Privatisierung rund 1 Prozent) auf¹.

Kein Konzern der westlichen Welt – ob privat oder staatlich – kann jedoch darauf verweisen, daß er als Einzelunternehmen ca. 14 Prozent der Warenexporte, 22 Prozent der Industrieinvestitionen, 19 Prozent der

Tabelle 1

Die Stellung großer Industrieunternehmen in der Volkswirtschaft westlicher Industrieländer

Anteil an der Wertschöpfung d. warenproduzierenden Sektors d. Stammländer
(Bergbau, Sachgüterproduktion, Energieversorgung)

Werte 1988

	Unternehmen (Bruttowertschöpfung)	Volkswirtschaft (Beitrag warenproduzierender Sektor zum BIP)	Anteil in %	Internationalisierungs- Grad
General Motors (USA)	60 Mrd \$	908 Mrd \$	6,6	30% 1)
Daimler Benz (BRD)	38 Mrd DM	746 Mrd DM	5,1	21% 1)
IRI (Italien)	28,6 Bio Lit	303,5 Bio Lit	9,4	3,5% 2)
INI (Spanien)	890 Mrd Pts 3)	12.134 Mrd Pts	7,3	-
CGE (Frankreich) 87	61,2 Mrd FF	1.279 Mrd FF	4,8	40% 2)
ÖIAG	66,3 Mrd öS	474 Mrd öS	14	9% 1)

1) Auslandsbeschäftigte an Gesamtbeschäftigten

2) Anteil der Auslandsproduktion (Umsatz) zu Produktionswert (Umsatz) Gesamt

3) näherungsweise ermittelt aus Personalkosten, Returns und Abschreibungen

Quelle: siehe Abbildung 1 (S. 246)

F & E-Ausgaben, 15 Prozent der inländischen Industriebeschäftigten oder rund die Hälfte der Auslandsproduktion seines Landes repräsentiert (Zahlen für AUSTRIAN INDUSTRIES 1989).

Kann man aus diesen Größenrelationen strategische und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen für eine spezifische staatliche Eigentümerposition ableiten?

Zum Teil wird diese Frage in sich selbst beantwortet. Veränderungen derartiger Gewichte haben massive Auswirkungen auf Struktur und Entwicklung der Gesamtwirtschaft (dies haben die 80er Jahre auch gezeigt – so wird das Zurückbleiben des österreichischen Wirtschaftswachstums hinter dem OECD-Durchschnitt zwischen 1984 und 1987 vielfach mit der ÖIAG-Krise in Zusammenhang gebracht). Eine wesentliche Veränderung in diesem Sinn wäre sicherlich das Abwandern der Kernbereiche unter ausländischen Einfluß, sobald die kompakte Eigentümerklammer, die der Staat heute bildet, wegfällt.

Ein möglicher Einwand gegen das Argumentieren mit nationalen Größenrelationen wäre die abnehmende Bedeutung nationalstaatlicher Strukturen angesichts transnational organisierter und operierender Großunternehmen sowie angesichts der wirtschaftsräumlichen Integrationsperspektiven in den Triaderegionen (EG/EFTA/RGW-Europa, USA/Kanada/Teile Lateinamerikas, Japan/Fernost-Industrieländer)⁸.

Das nach wie vor bestehende und zur Genüge analysierte sowie beklagte Defizit hinsichtlich der aktiven Kapitalverflechtung der österreichischen Wirtschaft mit dem Ausland führt jedoch ganz von selbst zur Formierung eines (wirtschafts)politischen Interesses an „nationalem“ Kapital in „kritischer“ Größe. Dies ist nicht mit ökonomischem Chauvinismus zu verwechseln, sondern entspricht vielmehr einem Gleichgewichts- oder Gegengewichtsdenken in einer Welt internationalisierter ökonomischer Beziehungen mit starken Implikationen hinsichtlich staats- oder regionalpolitischer Machttagglomeration. Es geht eben auch außenpolitisch um die entsprechenden ökonomisch fundierten Ausgangspositionen unter Bedingungen einer Neukonfiguration der wirtschaftsräumlichen Beziehungen in Europa – und zwar sowohl gegenüber der EG als auch gegenüber möglichen Integrationsoptionen Ost/Mitteleuropas.

Auch unter theoretischen Gesichtspunkten stellt sich die Frage: was kommt „nach“ der Herstellung bzw. Gewährleistung von Kontrolleffizienz im Sinn der Anforderungen purer ökonomischer Rationalität? Die *neoliberalen Paradigmen* liefern nach wie vor nur *wenig Anhaltspunkte* für strategisches und wirtschaftspolitisches Gestalten *großer Strukturen*: Befindet man sich doch in einer, zum Teil ganz anderen Gesetzmäßigkeiten gehorchenden, Realität; einerseits in einer Markt-Umwelt, in der unter Wettbewerbsbedingungen „globalisierender Geschäfte“ von multinationalen oligarchischen Eigentümergruppen eine bisweilen radikale Neuaufteilung der ökonomischen und damit letztlich auch der politischen Machtverhältnisse vorgenommen wird, sowie andererseits in einer Welt von Kooperationsstrukturen als Enklaven, innerhalb deren Grenzen die Gesetze rein preislicher Steuerungsprozesse hinter

dem Primat des strategischen (d. h. auf zumindest temporären Machtkonstellationen aufgebauten) Handelns und Entscheidens zurückstehen (siehe eine machttheoretische Einordnung der Privatisierungsfrage bei Pichl 1987).

Es ist diese „Schumpeterianische“ ökonomische Umwelt von „dynamischer“ Effizienz, d. h. Effizienz aufgrund des vorübergehenden Schutzes innovatorischer Vorsprünge und ihres Abschöpfens als innovatorische Rente, der Bildung strategischer Reserven, des Ausgleichs von vorübergehenden Startverlusten, der strategischen Koalitionen, welche die „reinen“ Marktsignale unter Rekurs auf das strategische Potential auch immer wieder zu ignorieren zwingt – bis hin zu „strategisch fixierten Beschaffungspreisen“ (Teufelsbauer 1989) bei der öffentlichen Nachfrage und „mikroprotektionistischen“ Interventionen auf Basis von Gegenseitigkeitsgeschäften. Diese Umwelt macht nunmehr *Unternehmen* quasi zu *selbstverständlichen Transportinstrumenten* dynamischen Interesses. Dies fordert nun – anders als im statischen, rein preislich gesteuerten Kontrollraum von „Principal/Agent“-Verhältnissen – institutionelle Formen ein, wo Eigentümer und Manager simultanes „Entrepreneur“-Verhalten entwickeln.

Weiteres Kennzeichen dieses Umfelds ist das *besondere Verhältnis des internationalisierten Unternehmens zum Nationalstaat* bzw. künftig zum multinationalen Staatsgebilde (unter Prämissen supranationaler wirtschafts- und staatspolitischer Integrationsformen): nämlich als Interessent an der Mobilisierung öffentlicher Gelder sowohl des Stamm-, aber auch des Gastlandes sei es im Rahmen öffentlicher Nachfragepolitik, also der klassischen Funktionsteilung zwischen der Finanzierung kapitalintensiver öffentlicher Infrastrukturnachfrage und der marktmäßigen Bereitstellung von materiellen und immateriellen Marktleistungen des Unternehmenssektors oder andererseits als Adressat staatlicher Strukturförderungssysteme, wobei über die unterschiedlichen Mitnahmen wiederum entsprechende Verteilungseffekte entstehen.

Die *ÖIAG/AUSTRIAN INDUSTRIES* operiert wie kein anderes Industrieunternehmen Österreichs durch seine *Größe, Branchenbreite und Exponiertheit* gegenüber dem internationalen Wettbewerb in einer solchen Umwelt – mit dem Bezugspunkt zu einer kleinen, offenen Volkswirtschaft, in der sich, geschichtlich bedingt, starke nationale private industrielle Führungsgruppen nicht herausbilden konnten. Daraus folgt die *Mobilisierung ihres strategischen Potentials für die gesamte Volkswirtschaft als „Generalklausel“ einer industriepolitischen Funktionalisierung* des staatlichen Eigentums.

Als Beispiel, wie sehr selbst Privatisierungsprogramme unter dem liberalen Deckmantel ihrer Auguren zur Intervention im Sinne der Verteidigung nationaler Wirtschaftsinteressen herangezogen wurden, soll noch einmal an die französische Privatisierungspolitik der Jahre 1986/87 erinnert werden: der (konservative) Minister bestimmte oft unter parteipolitischer Patronage die Manager und Organe, noch bevor die heimischen Aktionärskerne (an die zunächst 20–30 Prozent der

Aktien gingen) feststanden, wobei er auch diese weitgehend selbst aussuchen konnte. Häufig gab es keine Tenderverfahren (Ausschreibeverfahren, um sich an den effektiven Unternehmenswert „heranzutasten“), und an die Hälfte des ursprünglich mit 50 Prozent festgesetzten Streubesitzes fiel alsbald an die Kernaktionäre (M. Bauer 1989, S. 52 ff.). Gerade in Frankreich finden sich überdies sehr strenge Abwehrbestimmungen gegen ausländischen Kapitaleinfluß. Ähnlich oligarchisch funktionierende, „ausgeprägte national industriepolitische Handlungsmuster“ hinsichtlich der Erhaltung zumeist privater nationaler Eigentümerfunktionen finden sich auch in den übrigen europäischen Ländern, so in der Schweiz, in den Niederlanden, der BRD, Italien und v. a. den nordischen Ländern (Goldmann 1990 oder auch Teufelsbauer 1989).

Seit dem Stopp der Privatisierungen 1988 betreibt die französische Regierung trotz kooperativer Verflechtungen mit dem in- und ausländischen Privatsektor wieder eine starke strategische Majoritätspolitik in der Staatsindustrie, kombiniert mit Kapitalzuführungen zu Entwicklungsprojekten direkt aus dem Budget des Industrieministeriums (8–10 Milliarden Schilling pro Jahr). Ein ähnliches System wird in Finnland praktiziert (für regelmäßige „aktive“ Kapitalzuführungen sind im Budget jährlich rund 1,5 Milliarden Schilling vorgesehen).

Über die Notwendigkeit „eigener transnational tätiger Unternehmen“ besteht aus der Analyse der Internationalisierungstendenzen (Pichl 1990) ebenso wenig Zweifel wie über die Forderung nach strukturpolitisch wünschenswerten „Headquarter“-Funktionen. W. Teufelsbauer (1989) hat diese vor kurzem als Zielpunkte einer „verfügungsorientierten Strukturpolitik“ auch für Österreich thematisiert. Headquarters wurden zunehmend durch Kostendegressionseffekte der Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur stimuliert. Sie bilden sich z. T. an gegebenen „Stammstandorten“ als Kompetenzzentren, welche wertschöpfungsintensive industriell-strategische Tätigkeiten wie Forschung und Entwicklung, Engineering, technisches Design, Produkt- und Qualitätskompetenz, Planung, Marketing und Disposition der Logistik konzentrieren. Diese Zentren haben über „Spill-overs“ zu den produktionsnahen Dienstleistungen und „Spin-offs“ via fluktuierende Humanressourcen positive Ausstrahlung auf die kommunale oder regionale wirtschaftliche Umgebung. Im Fall von organisatorisch und standortmäßig aufgefächerten, jedoch synergetisch verbundenen Großkonzernen (wie der ÖIAG/AUSTRIAN INDUSTRIES AG) treten dazu noch die Verbund- und Querschnittseffekte auf den Top-Ebenen: die Steuerung der Gesamtstruktur über die Kapitalströme und damit Mobilisierung des Potentials der höheren Komplexität (Früherkennung von Umfeldänderungen, auf die es zunehmend schneller zu reagieren gilt), Einsatz „strategischen Spielkapitals“ im Suchraster der Diversifikationspolitik, Forcieren strategischer Stoßrichtungen wie z. B. Internationalisierung, Forschungs- und Entwicklungs-Pool, Managerausbildung und -rekrutierung aus dem breiten Reservoir.

Trotz nicht zu unterschätzender Probleme, die aus der Mischstruktur, der absoluten Größe und der speziellen öffentlich/bürokratischen Orga-

nisationsform an der Konzernspitze resultieren, ist der italienische Staatsindustriekonzern IRI ebenfalls ein Beispiel für industrielles Portfoliomanagement nach Gesichtspunkten einer bewußten „Headquarter“-Politik im Dienste von Struktur- und Regionalpolitik: anders als im Fall der ÖIAG/AUSTRIAN INDUSTRIES hat zwar die IRI vielfach bereits auf der Ebene der sog. „Finanzholdings“ (entsprechen etwa den gegenwärtigen Branchenholdings der AUSTRIAN INDUSTRIES) starke private Beteiligungen und damit eingeschränkte Führungsstraffheit – etwa beim Lebensmittelkonzern SME oder dem Telekommunikationskonzern STET –, dennoch gibt es positive Beispiele einer Verbindung zwischen betriebswirtschaftlicher Effizienz und entwicklungspolitischem Fördergedanken. So ist der Halbleiterproduzent SGS – vor Jahren ein ausgesprochener Verlustbringer – mittlerweile unter strategischer Zielsetzung des Eigentümers durch eine Allianz mit dem französischen Staatskonzern Thomson (50 : 50 Joint-venture) zum profitablen, zweitgrößten europäischen Anbieter avanciert. Das ebenfalls erfolgreiche Aerospace-Unternehmen Aeritalia wiederum gilt als Beispiel gelungener Mezzogiorno-Politik: rund um die drei süditalienischen Werke hat sich ein Netzwerk qualifizierter regionalwirtschaftlich bedeutender Zulieferunternehmen gebildet. Finanziert werden diese Aktivitäten nunmehr einerseits durch Inanspruchnahme der entsprechenden allgemeinen Instrumentarien der italienischen regionalen Strukturförderungs politik (v. a. „soft loans“); andererseits aber auch durch das im Zuge der Dotierung des IRI-Gesamtinvestitionsprogramms ermöglichte aktive „cash endowment“ seitens des Eigentümers. Der Prozentsatz der Kapitalzuführungen des Staates zum Gesamtinvestitionsprogramm der IRI-Gruppe beträgt gegenwärtig rund 5 Prozent (gegenüber 40 Prozent Anfang der 80er Jahre). Immerhin handelt es sich dabei in den Jahren 1989 bis 1992 – bei entsprechend erhöhter Eigenwirtschaftlichkeit, somit Cash-flow-Finanzierung der Gruppe – noch um einen Betrag von nahe 30 Milliarden Schilling (Obernosterer-Unterweger 1990).

Einige Teile und Standorte des nunmehrigen AUSTRIAN-INDUSTRIES-Konzerns hatten – unter weniger klingenden Namen – ähnliche Headquarter-Kompetenzen während längerer Phasen der Nachkriegsgeschichte ohnedies inne. Es geht darum, diese unter dem neuen Dach weiterhin zu beleben und auszubauen.

Zum Abschluß soll daher versucht werden, unter der „Headquarter“-Perspektive einige Punkte zu einer aktiven strategischen Eigentümerposition unter Erwartungs-Prämissen von ökonomischem Wachstum, einer Bündelung industriepolitischen Kompetenzen (wie in der wirtschaftspolitischen Diskussion seit vielen Jahren gefordert) und unternehmensinterner Führung nach Rentabilitätskriterien zu nennen.

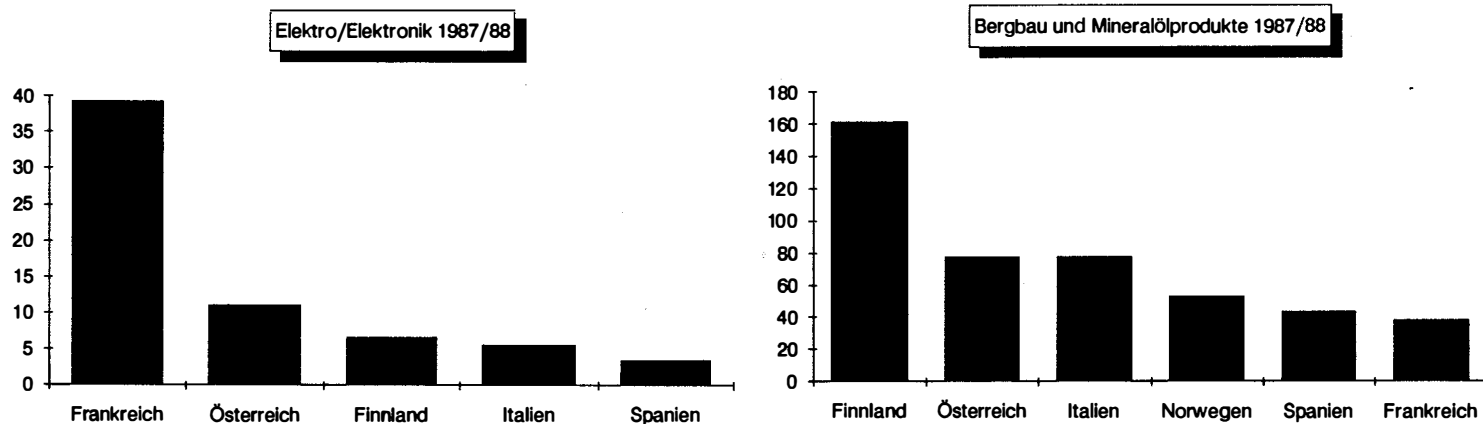
- Aktive Beteiligung an der Kapitalbeschaffungsfunktion als strategischer Kernaktionär. Dies impliziert neben der Einbindung breiter Anlegerkreise über den Kapitalmarkt/Börse (wie in der Going Public-Anleihe vorgesehen) auch die denkbare Einbindung institu-

tioneller inländischer Finanzmassen, über die zumindest öffentlicher Gestaltungseinfluß besteht (Fonds, Partizipationssysteme u. ä.).

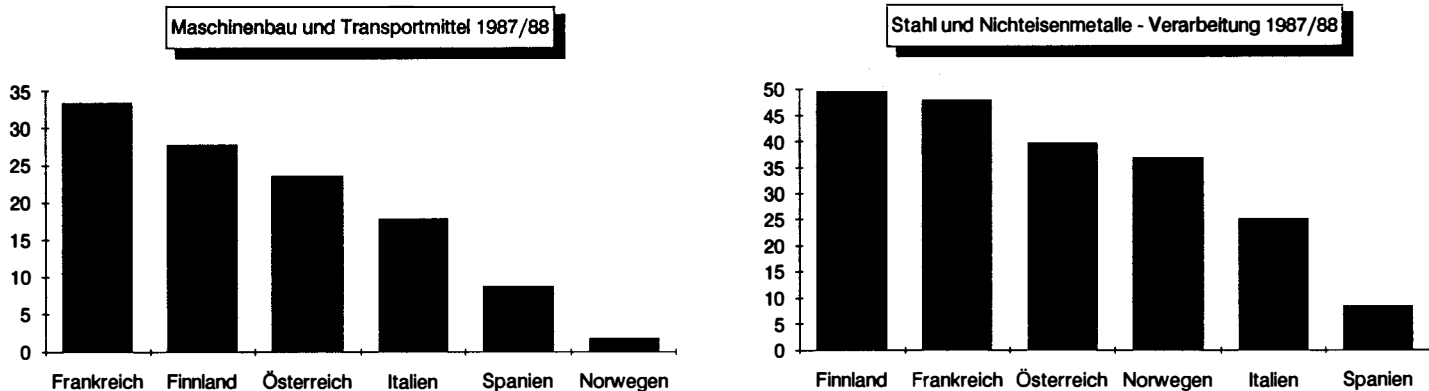
- Bündelung von nationalen Technologiekompetenzen und -programmen im Brennpunkt der weiteren strategischen Orientierung des Konzerns auf Bereiche mit komparativen Vorteilen (sowohl firmenspezifischen als auch nationalspezifischen). Durch die ausgeprägte Energie- und Werkstoffkomponente Forcierung spezifischer Know-how- und Veredelungskompetenz.
- Forcierte Einbindung des Konzerns und seiner in- und ausländischen Kooperationspartner in die heimische *öffentliche Nachfragepolitik* v. a. in den technologie-synergetischen Bereichen wie Energie-, Verkehrs- und umwelttechnische Infrastruktur im Rahmen europäischer Wettbewerbsbedingungen – auch zur Sicherstellung von notwendigem Technologietransfer, selbst wenn es sich nur um informatorischen Vorsprung handelt.
- Außenwirtschaftspolitische Flankierung und Förderung der Ost-europa-Strategie des Konzerns zur Realisierung von langfristigem Wachstum bzw. möglichen Skalen- und Verbundeffekten auf Basis der Energie- und Werkstoffstärke sowie der verbundenden Engineering-Kompetenz (Anlagenbau, Metall-, Petro- und Chemiekooperation sowie Infrastruktur-Modernisierung).
- Verstärkte Beteiligung an internationalen (v. a. EG-) und Einrichtung von nationalen Technologieprogrammen sowie Forschungsstätten („kritische Masse“) zur Erhaltung oder Ausbau internationaler Technologieführerschaft in affinen Feldern (z. B. „adaptive“ Werkstoffe, Oberflächentechnik, Alternative Energiesysteme, „Low Waste“-Prozesse) oder zur Gewährleistung eines zügigen Technologietransfers aus den Ländern mit technologischem Vorsprung zur Qualifizierung durch Partizipation (etwa der Verkehrssysteme).
- Berücksichtigung des Konzerns bzw. seiner Synergien bei der möglichen Beteiligung an Dienstleistungsunternehmen, die im Zuge von Deregulierungsschritten aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert werden, zum Aufbau möglicher Diversifikationen in Markt-Dienstleistungen auf dem Transport- und Kommunikationssektor (Multilogistik-Funktionen als Synergie zur hohen Transportintensität der Konzerngeschäfte und der weiter zunehmenden Transitposition Österreichs) – selbstverständlich unter Anwendung entsprechend objektivierbarer (marktgemäßer) Bewertungsverfahren.
- Förderung engerer und spezifischer Kooperationen zwischen den konzerneigenen Ausbildungssystemen (insbesondere in der Managementausbildung) und staatlichen Bildungseinrichtungen (v. a. Wirtschaftsuniversitäten).
- Enge Einbindung der Personalpolitik des Konzerns in das Instrumentarium einer (neu zu statuierenden) aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Steuerung arbeitsmarktpolitischer und bildungspolitischer Konsequenzen der regionalen und sektoralen Strukturverschiebungen – Ausbau des Stiftungsgedankens sowie direkte Koordinationsformen mit der Arbeitslosenversicherung zum Zweck der gesonderten Dar-

Abbildung 1

Anteil staatlich kontrollierter Industrieunternehmen an der Sachgüterproduktion Westeuropas

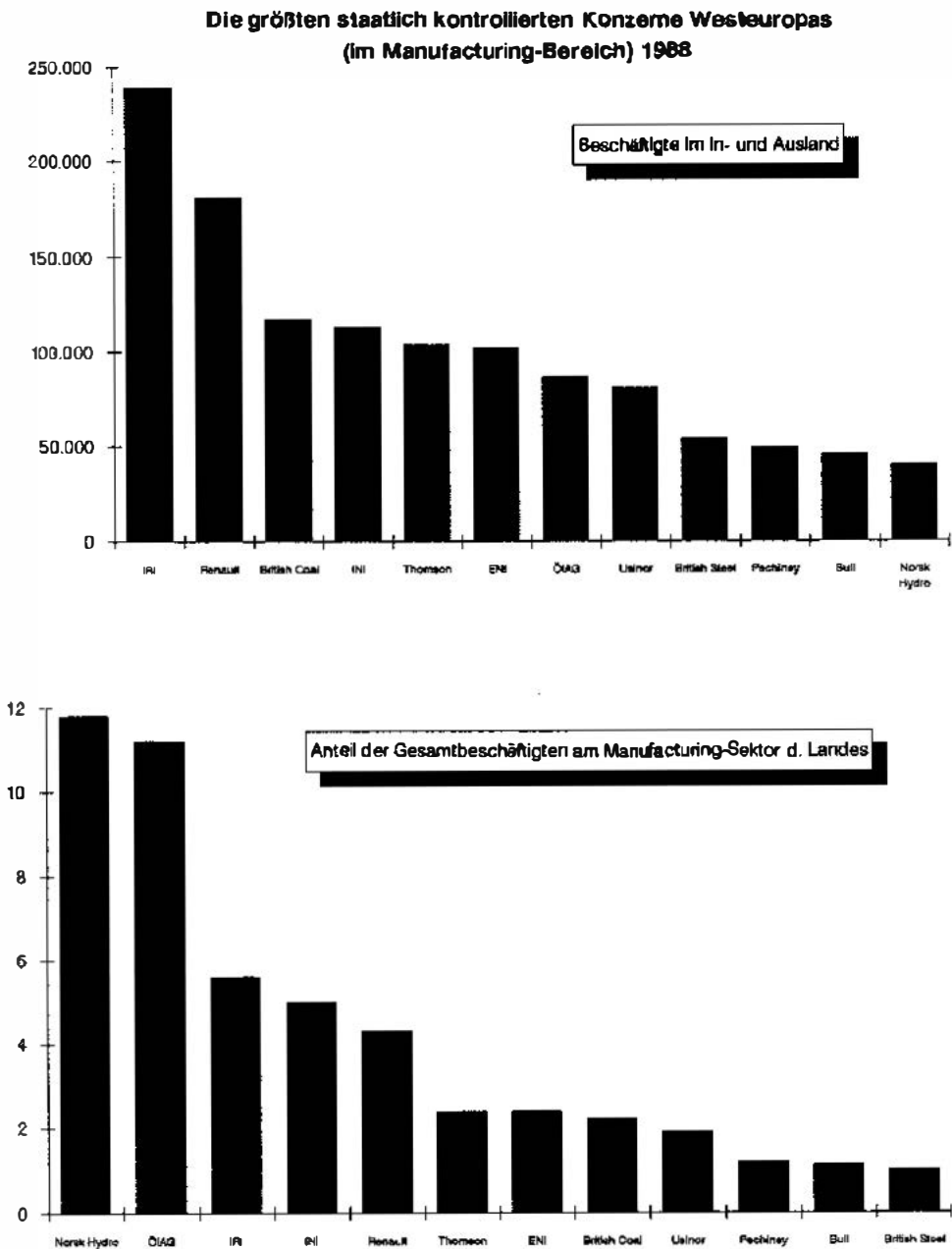


Unternehmens-Umsätze aus In- und ausländischer Produktion in % des Brutto-Produktionswertes der jeweiligen Branche



Quellen: Geschäftsberichte und Angaben aus Company-Profiles, Fortune 500 A/89
 OECD industrial structure statistics, ESA National Accounts, UNO Industrial statistics
 Gewerbe- und Industriestatistik Österreichs, eigene Berechnungen

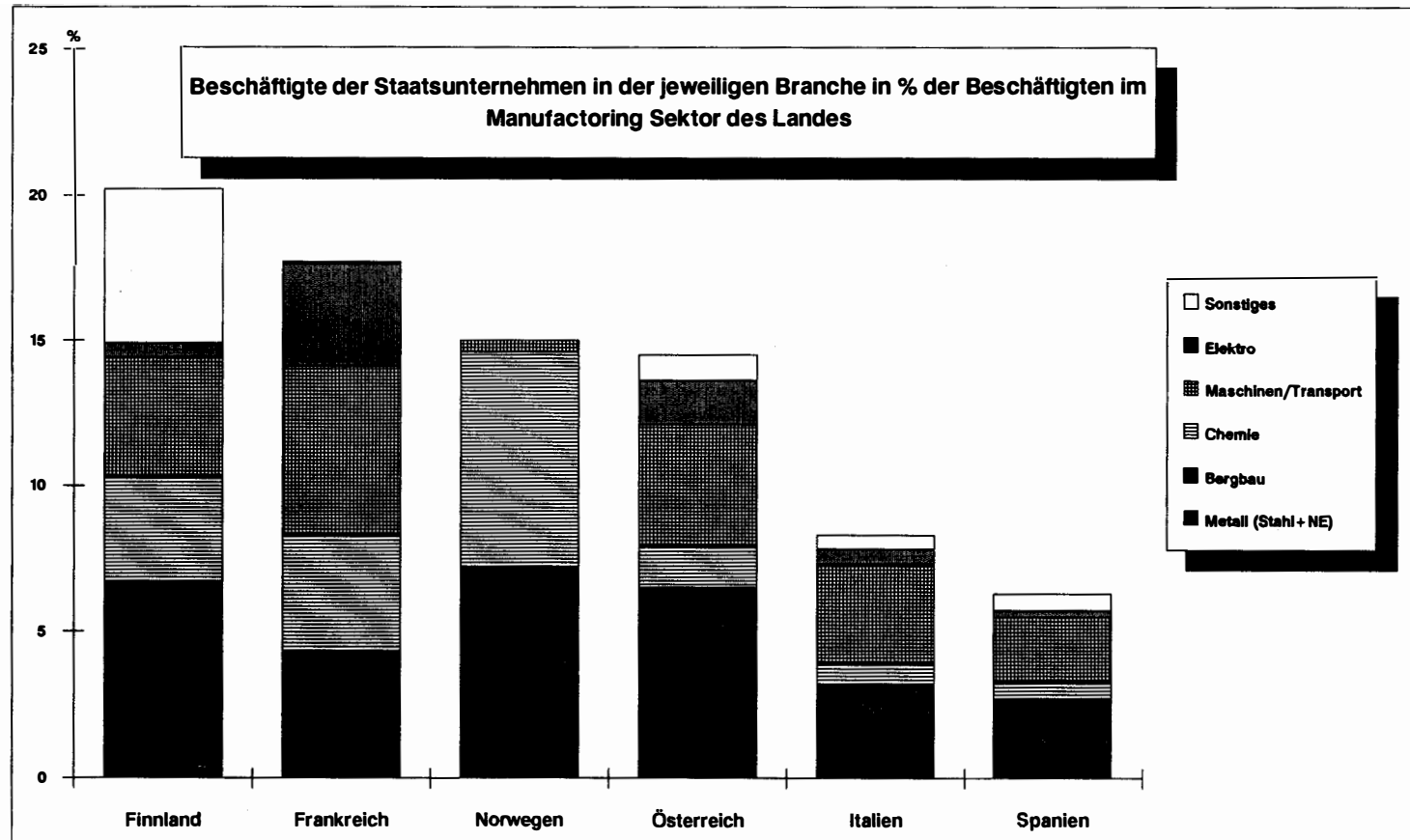
Abbildung 2



Quelle: siehe Abbildung 1

Abbildung 3

Anteil staatlich kontrollierter Industrieunternehmen an der Sachgüterproduktion Westeuropas



Quelle: siehe Abbildung 1

stellung sozialer Anpassungskosten im Fall eines massiven Konjunktureinbruches.

In diesem Sinn ist eine strategische Einflußnahme auch eines staatlichen Eigentümervertreters auf die Entwicklung „seines“ Unternehmens als Synthese von strukturpolitischer Makrosteuerung und unternehmerischer Eigentümerverantwortung zu sehen.

Anmerkungen

- 1 Die Stahlstiftung beabsichtigt Verhinderung von Langzeitarbeitslosen als Konsequenz von wirtschaftlichen Kündigungen durch unmittelbare Re-Integration nach spezifischen Umschulungsmaßnahmen und enthält auch Elemente eines Solidarausgleichs zwischen aktiven und freigesetzten Beschäftigten sowie dem betroffenen Unternehmen.
- 2 Man kann die Verstaatlichungen 1946 auch in einer Kontinuität zu dem – nun krisenbedingt – „stärksten Schwächeanfall“ des Privateigentums in der 1. Republik sehen, nämlich zur Übernahme der Creditanstalt durch den Staat im Jahr 1931 – (siehe März 1986, S. 19).
- 3 Bei den Verstaatlichungen der französischen Linksregierung zu Beginn der 80er Jahre stand hinter der Programmatik zur nationalen Rettung von in die Krise geratenen nationalen Schlüsselunternehmen sowie zur Errichtung neuer Arbeitsbeziehungen zwischen Belegschaften und Management sicher auch der Anspruch von „Gegenselbst“ gegenüber den gaullistischen Oligarchien zur Ausübung von wirtschaftlicher Kompetenz.
- 4 Man kann sich vielleicht fragen, warum es in der Geschichte der USA nie zu vergleichbar massiven Krisen des industriellen Privateigentums gekommen ist. Erklärungen mögen u. a. (z. B. Verfügbarkeit eines unvergleichlich größeren Binnenmarktes) in der vergleichsweise geringeren Schlüsselrolle der Schwerindustrie für die Entwicklung der strukturellen Dynamik liegen: die Entwicklung der großen industriellen Organisation (Taylorismus, Fordismus) als wesentliche betriebswirtschaftliche Innovation lag von Anfang an eben in einer „strukturell“ höheren und damit auch flexibleren Branche, der Automobilindustrie. Zusätzlich hatte natürlich die Makrosteuerungspolitik des „New Deal“ ihren Anteil an der schnelleren Überwindung der Weltwirtschaftskrise.
- 5 Siehe etwa die Bewertung von Ergebnisverantwortlichkeit der koordiniert dezentral organisierten Einheiten, erfolgsgebundene Managementverträge u. ä. bei Itzlinger, Kerschbaumer, Van der Bellen 1989.
- 6 Dies verhinderte andererseits nicht, daß z. B. anlässlich von Betriebsratswahlen im eher geschützten Sektor (ÖMV), nun unter umgekehrten politischen Vorzeichen, nämlich von der ÖAAB-Fraktion, eine gegen eine zu breite Privatisierung gerichtete Position bzw. die einer Stärkung der eigenen Mitarbeiter im Privatisierungsfall, bezogen wurde, was als Beweis eines Besitzstanddenkens über Parteigrenzen hinaus ausgelegt werden muß (siehe Müller, ebenda, S. 109).
- 7 Die staatlich kontrollierte Industrie Frankreichs konnte damit zwar auch nach den Privatisierungen der Chirac-Regierung ab 1986 eine starke Position halten, dennoch ging mit der Privatisierung von CGE, Matra und St. Gobain der Anteil von früher rund 25 Prozent auf den nunmehrigen Wert zurück. Großbritannien hatte auch vor den Privatisierungen der Thatcher-Ära einen Anteil der staatlich kontrollierten Industrie von nur mehr rund 10 Prozent. Durch die Privatisierungen von BP, Britoil, British Aerospace, Rolls Royce, Cable & Wireless seit den späten 70er Jahren ging jedoch der Anteil auf die verbliebenen 3,2 Prozent zurück (nach der British-Steel-Privatisierung beträgt er nur mehr rund 2 Prozent).
- 8 Antizipiert man etwa Österreichs Position in einem integrierten EG-Binnenmarkt mit ohnedies eingeschränkter wirtschaftspolitischer Souveränität der Mitgliedsstaaten, dann scheint die nationale Zusammensetzung des in den Zentren steuernden Industriekapitals gleichgültig, sofern nur eine genügende Anzahl von „Zentren“ auf dem

„inländischen“ Territorium für eine ausreichende regionale Partizipation am Wirtschaftsprozess des Integrationsraums sorgen. Dies ist aber nur Fluchtpunkt einer Entwicklung, auf deren Ausgangspositionen – im Sinn etwa einer gleichgewichtigen Internationalisierung – Einfluß zu nehmen ist.

Literatur

- Bauer (a), J. M.: „Privatisierung und Effizienz“, in: „Wirtschaftspolitische Blätter“, Hrsg.: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien, 1987
- Bauer (b), J. M.: „Privatisierung – Ein internationaler Vergleich“, in: „Gemeinwirtschaft 3/87“, Wien, 1987
- Bauer, M.: „The Politics of State-Directed Privatisation: The Case of France, 1986–88“, in: West European Politics, 11. Jg., Heft 4, 1988, London, 1989
- Böhm, St.: „Handlungsrechte, Wettbewerb und Privatisierung“, in: „Wirtschaftspolitische Blätter“, Hrsg.: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Heft 5/6, Wien, 1987
- Bayer, K.: „Sind österreichische Industrieunternehmen eigentümer- oder manager beherrscht?“, in: WIFO-Monatsberichte 11/88, Wien, 1988
- Goldmann, W.: „Industriepolitik in Österreich“, in: „Wirtschaft und Gesellschaft“, Hrsg.: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, 1990
- Grünwald, O.: „Die Verstaatlichte Industrie“, in: „Die österreichische Gemeinwirtschaft“, Hrsg.: Arbeitsgemeinschaft der Österreichischen Gemeinwirtschaft, Wien, 1982
- Itzlinger, A., Kerschbauer, R. u. Van der Bellen, A.: „Verstaatlichte Industrie (ÖIAG-Konzern)“, in: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Hrsg.: Abele H., Nowotny E., Schleicher S. und Winckler G.; Wien, 1989
- Kepplinger, H.: „Bedeutung, Aufgaben und Probleme der Verstaatlichten Industrie“, in: „Ausbau statt Schrumpfung“, Hrsg.: Hermann Kepplinger, WISO 2/86, Linz, 1986
- Langer, E.: „Die Verstaatlichungen in Österreich“, Wien, 1966
- Lehner, P. U.: „Montanmitbestimmung – die ständig gefährdete, wenig wirksame Alternative“, in: „Ausbau statt Schrumpfung“, Hrsg.: Hermann Kepplinger, WISO 2/86, Linz, 1986
- März, E.: „Eine Lanze für die Verstaatlichte“, in: „Ausbau statt Schrumpfung“, Hrsg.: Hermann Kepplinger, WISO 2/86, Linz, 1986
- Müller, W. C.: „Privatising in a Corporatist Economy: The Politics of Privatisation in Austria“, in: „West European Politics“, Volume 11/4, London, 1988
- Nowotny, E.: „Gemeinwirtschaft in Österreich – Umfang und Bedeutung für die Volkswirtschaft“, in: Die österreichische Gemeinwirtschaft, Hrsg.: Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft, Wien/München, 1982
- Obernosterer, K./Unterwiesing, A.: „IRI-Analyse, Aktualisierung 1990“, unveröffentlichtes Manuskript, Innsbruck, 1990
- Ostleitner, H.: „Die österreichische Sozialdemokratie und die ‚Privatisierung‘“, in: „Wirtschaftspolitische Blätter“, Hrsg.: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Heft 5/6, Wien, 1987
- Pichl, C.: „Privatisierung als Sanierungsstrategie? Oder: Sanierung als Voraussetzung für eine strategische Verstaatlichte Industrie“, in: „Gemeinwirtschaft 3/87“, Wien, 1987
- Pichl, C.: „Braucht Österreich eigene transnational tätige Unternehmen?“, in: Informationen über multinationale Konzerne, Heft 1, Wien, 1990
- Supper, M.: „Zur Diskussion ‚Privatisierung in Österreich‘“, in: „Wirtschaftspolitische Blätter“, Hrsg.: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Heft 5/6, Wien, 1987
- Van der Bellen, A.: „Veränderungen der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen in internationaler Sicht“, Referat beim Kolloquium „Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen“ des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Göttingen, 6./7. April 1989
- Van der Bellen, A.: „Gewinne in der Verstaatlichten Industrie“, in: „Wirtschaft und Gesellschaft“, Hrsg.: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, 1987
- Teufelsbauer, W.: „Zu einer verfügungsorientierten Strukturpolitik“, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Hrsg.: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Heft 3, Wien, 1989

Konjunkturelles Verhalten von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Österreich 1956 bis 1985

Josef Zweimüller

1. Einleitung

Die aktuelle Lage am österreichischen Arbeitsmarkt ist gekennzeichnet durch anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, trotz einer nunmehr bereits mehrere Jahre andauernden Hochkonjunktur. Gründe dafür dürften auch auf der Seite des Arbeitsangebots zu suchen sein. Die günstige Wirtschaftslage führte zwar zu einem Anstieg der Beschäftigung, jedoch nur zu einem vergleichsweise geringfügigen Rückgang der Arbeitslosigkeit.

Ein Beispiel: Im Durchschnitt der ersten 3 Quartale 1989 nahm die Beschäftigung gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres um 50.900 Personen zu, der Abbau der Arbeitslosigkeit betrug aber lediglich 10.800 Personen. Ein Teil dieser Differenz läßt sich durch den Zuwachs an ausländischen Arbeitskräften erklären. BUSCH (1989, S. 598) schätzt den Anteil des Beschäftigungszuwachses, der auf Ausländer entfiel, auf etwa ein Drittel. Doch selbst wenn das mitberücksichtigt wird, ist der Zuwachs der Beschäftigung immer noch mehr als doppelt so groß wie die Reduktion der Arbeitslosigkeit.

Diese Entwicklungen legen nahe, daß nicht nur die Bewegungen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, sondern auch jene zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit (also versteckter Arbeitslosigkeit), die durch Konjunkturschwankungen hervorgerufen werden, von Bedeutung sind. Die vorliegende Arbeit zeigt, daß diese Entwicklungen nicht neu sind, sondern daß Wanderungen zwischen versteckter Arbeitslosigkeit und Beschäftigung auch in der Vergangenheit eine bedeutende Rolle gespielt haben. Für den Zeitraum 1956 bis 1985 wird – disaggregiert nach Alter und Geschlecht – die Sensibilität der Erwerbsbeteiligung auf Schwankungen der Konjunkturlage untersucht.

Zu diesem Zweck werden zunächst einige theoretische Aspekte behandelt, die für die Frage der versteckten Arbeitslosigkeit bedeutsam sind. Sodann wird versucht, erste Anhaltspunkte über die Existenz zyklischer Schwankungen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit zu gewinnen (Punkt 2.). In weiterer Folge wird dann ein einfaches Modell vorgestellt, mit dessen Hilfe die genannten Fragen quantitativ analysiert werden sollen (Punkt 3.). Den Abschluß bilden eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse sowie einige wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen (Punkt 4.).

2. Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit im Konjunkturzyklus

Die theoretische Frage, welche Reaktionen auf konjunkturelle Schwankungen vom Arbeitskräftepotential (das ist die Summe aller arbeitslosen und beschäftigten Personen¹⁾ zu erwarten sind, ist nicht neu. Die – bis heute anhaltende – theoretische Diskussion darüber reicht zurück bis in die Weltwirtschaftskrise. Damals tauchte die Hypothese auf, daß im Falle von Arbeitslosigkeit des Hauptverdieners der Familie sich andere Familienmitglieder auf Arbeitssuche begeben würden, um den Rückgang des Haushaltseinkommens möglichst gering zu halten („added worker effect“ oder „Zusatzarbeitshypothese“).

Die Zusatzarbeiterhypothese behauptet somit, daß in der Rezession das Erwerbspersonenpotential über seinem langfristigen Trend liegt, die Arbeitslosenrate daher „überschätzt“ wird: Eine Abnahme der Beschäftigung um 10 Personen führt zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit um mehr als 10 Personen und umgekehrt.

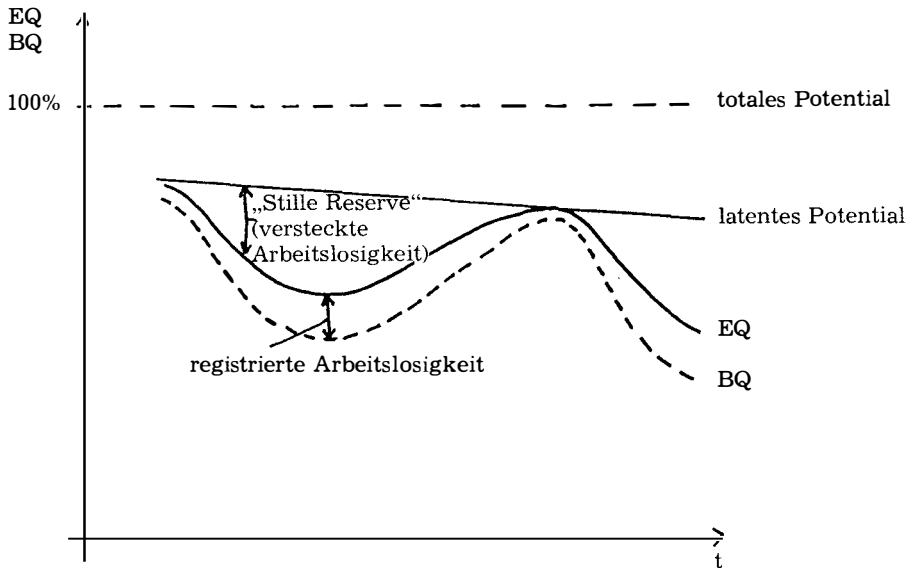
Die gegenteilige Ansicht, die als „discouraged-worker effect“ oder „Entmutigungshypothese“ bezeichnet wird, unterstellt dagegen, daß in Rezessionszeiten betroffene Arbeitslose u. U. eine erfolglose Arbeitssuche aufgeben und in die versteckte Arbeitslosigkeit abwandern oder aber einzelne Bevölkerungsgruppen den Eintritt oder Wiedereintritt ins Erwerbsleben hinausschieben.

Die Konsequenz dieses Verhaltens ist genau umgekehrt: In der Rezession schrumpft das Erwerbspersonenpotential, während es in der Hochkonjunktur übermäßig groß ist. Die Rate der registrierten Arbeitslosigkeit wird in der Rezession „unterschätzt“: Die Schaffung 10 neuer Arbeitsplätze führt zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit von weniger als 10 Personen, da zusätzliche Arbeitskräfte aus der versteckten Arbeitslosigkeit hinzukommen.

Eine reduzierte Nachfrage nach Arbeitskräften hat somit zwei Effekte auf die Erwerbsentscheidung: über das Familieneinkommen (added worker effect) einerseits und über verschlechterte Job-Möglichkeiten (discouraged worker effect) andererseits. Auf aggregierter Ebene betrachtet, wird man davon ausgehen müssen, daß beide Effekte wirksam sind, welcher von ihnen dominiert, kann nur empirisch festgestellt werden.

Beide Effekte werden vor allem bei jenen Bevölkerungsgruppen anzutreffen sein, denen „Alternativrollen“ zugeordnet werden können: Anstatt einer bezahlten Arbeit nachzugehen, werden Jugendliche fortgesetzte Schulbildung in Erwägung ziehen, ältere Menschen können den Zeitpunkt ihres Ruhestands vorverlegen, erwachsene Frauen können „zurück an den Herd“ gedrängt werden. Dagegen wird man bei der Gruppe der erwachsenen Männer kaum zyklische Schwankungen der Erwerbstätigkeit erwarten können.

Fig. 1
Beschäftigung und Erwerbsbeteiligung im Konjunkturzyklus



Quelle: in Anlehnung an Klauder/Kühlewind (1980) p. 20

Fig. 1 beschreibt den Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Erwerbstätigkeit (= Arbeitslosigkeit + Beschäftigung) graphisch. Wäre die Erwerbsbeteiligung konjunkturneutral, so würde sich die Erwerbsquote, EQ, (Beschäftigte + Arbeitslose, bezogen auf die Bevölkerung) im Konjunkturzyklus nicht verändern. Schwankungen im Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung (Beschäftigtenquote, BQ) würden sich demgemäß in einer entgegengesetzten Veränderung des Anteils der Arbeitslosen in gleicher Höhe niederschlagen.

Überwiegt der „discouraged worker“ Effekt – wie dies in Fig. 1 angenommen wurde –, so gehen die Schwankungen in der Erwerbsbeteiligung in dieselbe Richtung wie die Schwankungen der Beschäftigung, während sich demzufolge konjunkturelle Schwankungen in der registrierten Arbeitslosigkeit weniger stark niederschlagen. Würde hingegen der „added worker“ – Effekt überwiegen, ergäbe sich die umge-

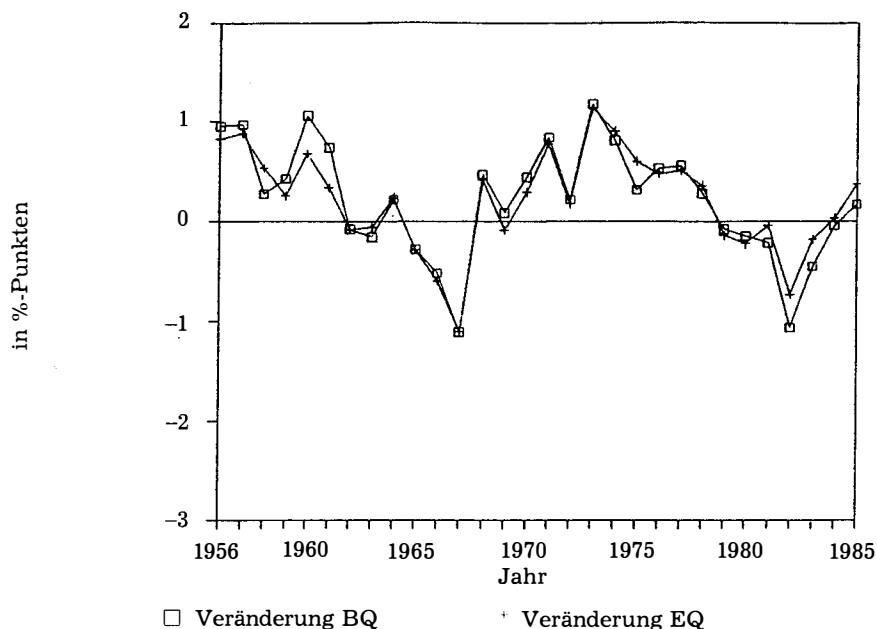
kehrte Situation: Während die Beschäftigung abnimmt, nimmt die Erwerbstätigkeit zu, die Arbeitslosigkeit steigt also in der Rezession überproportional an.

Aus naheliegenden Gründen kommt der Frage der Konjunkturschwankungen in der Erwerbsbeteiligung große Bedeutung zu. Will man mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen neue Arbeitsplätze schaffen, um das Ausmaß der Arbeitslosigkeit zu senken, so muß in Rechnung gestellt werden, wie stark zusätzliche Arbeitsnachfrage aus dem Zuzug neuer Arbeitskräfte aus der versteckten Arbeitslosigkeit befriedigt wird: Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsziel sind somit nicht identisch.

Aus den Fig. 2 und 3 können nun erste Anhaltspunkte über die Existenz zyklischer Schwankungen des österreichischen Erwerbspersonenpotentials gewonnen werden. Fig. 2 und 3 bringen Veränderungswerte der Erwerbsquote (EQ) mit entsprechenden Veränderungswerten

Figuration 2

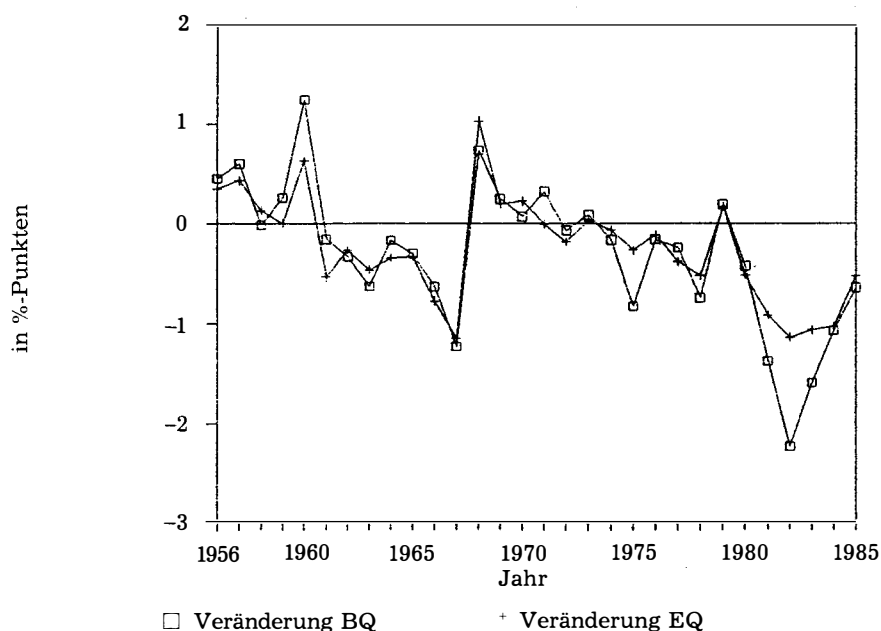
Veränderungen der Beschäftigtenquote (BQ) und der Erwerbsquote (EQ) in Österreich 1956 bis 1985: Frauen 15(14)–64 Jahre²



der Beschäftigungsquote (BQ), jeweils getrennt nach Geschlecht, in Verbindung. Bereits hier zeigt sich, daß Erwerbstätigkeit und Beschäftigung sehr eng Hand in Hand gehen. Vor allem bei Frauen sind Steigerungen der Beschäftigung fast in jeder Periode mit einem Anstieg der Erwerbstätigkeit verbunden. Ähnliches, wenn auch in geringerem Maß, gilt für die Männer. Auffallend ist hier, daß es lediglich um das Jahr 1960, im Jahr 1975 bzw. zwischen 1981 und 1984 zu einem deutlichen Auseinanderklaffen zwischen den Veränderungen von EQ und BQ gekommen ist. In der ersten Periode kam es zu einem merklichen Abbau, im Rezessionsjahr 1975 und zu Beginn der 80er Jahre zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit. Obwohl die Beschäftigungsschwankungen auch in den übrigen Perioden deutlich ausgeprägt waren, spiegelten sich diese in der Arbeitslosenrate nur sehr undeutlich wider.

Figuration 3

Veränderungen der Beschäftigtenquote (BQ) und der Erwerbsquote (EQ) in Österreich 1956–1985: Männer 15(14)–64 Jahre²



3. Konjunkturschwankungen der Erwerbstätigkeit in Ö. 1956–1985

3.1. Die Erwerbsbeteiligung insgesamt

In weiterer Folge wird nun der Frage nachgegangen, wie hoch im Untersuchungszeitraum das Ausmaß der konjunkturellen Schwankungen zu veranschlagen ist. Vielfach wird in der österreichischen Literatur davon ausgegangen, daß diese nur bei älteren Menschen stark ausgeprägt sind (Butschek, 1982) bzw. sich im Zeitablauf für einzelne Bevölkerungsgruppen stark reduziert haben (Biffel, 1988). Dagegen stellen andere Studien ausgeprägte Entmutigungseffekte fest (Buchegger, 1976, und Pöll, 1974, im Rahmen regionaler Querschnittsuntersuchungen für Frauen und Jugendliche, Rothschild, 1977, und Christl, 1982, für das gesamte Erwerbspersonenpotential, Neusser, 1981, für die Gruppe der 20jährigen Frauen sowie Coen/Hickman, 1989 für ältere Männer und die meisten Altersgruppen der Frauen im Rahmen von Zeitreihenuntersuchungen).

Um diesen Sachverhalt näher zu untersuchen, wird nun davon ausgegangen, daß das Ausmaß der Nachfrage nach Arbeit, also die Höhe der Beschäftigung, den wesentlichen Indikator für die konjunkturelle Sensibilität der EQ darstellt. In den meisten Untersuchungen wird als Indikator für den Anspannungsgrad am Arbeitsmarkt die Arbeitslosenquote der Gesamtwirtschaft bzw. jene der Männer im Haupterwerbsalter herangezogen. Aus den errechneten Koeffizienten werden dann Rückschlüsse über das Ausmaß der versteckten Arbeitslosigkeit gezogen. Dieser Vorgangsweise wird hier nicht gefolgt. Der Grund dafür ist folgender: Wenn man Zusammenhänge zwischen der Arbeitsmarktlage und der versteckten Arbeitslosigkeit herstellen will, so geht man offensichtlich davon aus, daß die registrierte Arbeitslosigkeit das Ausmaß der tatsächlichen Unterbeschäftigung nicht korrekt wiedergibt. Verwendet man zur Analyse von Konjunkturschwankungen der Erwerbsbeteiligung die Arbeitslosenquote, so wird ein Indikator als „erklärende“ Variable herangezogen, der eigentlich in Frage steht. Vermieden wird diese Schwierigkeit, indem man – wie hier – einen Indikator verwendet, der auf die Entwicklung der Beschäftigung abstellt. Diese Vorgangsweise wird von einer Reihe anderer Studien ebenfalls angewandt (vgl. z. B. Christl, 1982, Coen/Hickman, 1989, für Österreich, Dernburg/Strand, 1966, für die USA).

Ausgangspunkt der Analyse ist also folgender einfacher Zusammenhang.

$$(1) (L/P)_t = f[(E/P)_t]$$

wobei in weiterer Folge L die Anzahl der Erwerbspersonen, E die Anzahl der Beschäftigten und P die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezeichnen. $(L/P)_t$, die gesamtwirtschaftliche EQ in der Periode t, sei also abhängig von $(E/P)_t$, der gesamtwirtschaftlichen BQ der Periode

t. Diese mißt den Anteil der Gesamtbeschäftigung an der Bevölkerung zwischen 15(14) und 64 Jahren.

Aus Gründen der offensichtlichen, engen Korrelation zwischen diesen beiden Variablen wird die Gleichung (1) in ersten Differenzen formuliert. (Vgl. etwa Killingsworth/Heckman, 1986, und Pencavel, 1986, die in ähnlicher Weise vorgehen). Unterstellt man zusätzlich einen linearen Zusammenhang, so kommt man zu folgender Relation:

$$(2) \Delta (L/P)_t = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta (E/P)_t + u_t$$

Wie ist Gleichung (2) zu interpretieren? Der Koeffizient α_0 besagt, wie stark sich die EQ verändern würde, wenn die BQ konstant wäre. Er macht also Aussagen darüber, ob es zu einer autonomen Veränderung des Anteils der Arbeitslosen an der Bevölkerung kommt. Ein positiver (negativer) Koeffizient würde bedeuten, daß die EQ auch dann zunimmt (abnimmt), wenn die BQ konstant ist: d. h. die konjunkturunabhängige (z. B. strukturelle) Komponente der Arbeitslosigkeit gewinnt (verliert) an Bedeutung.

Der Koeffizient α_1 mißt dagegen die Konjunkturreagibilität der EQ. Realistischerweise wird man davon ausgehen müssen, daß der Wert dieses Koeffizienten kleiner als 1 ist. Dies hat folgende Implikationen:

(i) Ein Beschäftigungszuwachs führt zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit. Wäre $\alpha_1 > 1$, dann würde die Anzahl der Erwerbspersonen stärker zunehmen als die Beschäftigung: Es käme durch einen Zuwachs der Beschäftigung zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit.

(ii) Ist $\alpha_1 > 0$ so unterliegt die Erwerbsbeteiligung prozyklischen Schwankungen: In der Hochkonjunktur ist demnach ein Zustrom zum Erwerbspersonenpotential, in der Rezession eine abnehmende Erwerbsbeteiligung zu beobachten, in diesem Fall überwiegt der „discouraged worker effect“. $\alpha_1 < 0$ würde demgegenüber auf ein Überwiegen des Zusatzarbeitereffekts schließen lassen.

Da ex definitione der Anteil der Arbeitslosen an der erwerbsfähigen Bevölkerung, $(U/P)_t$, die Differenz zwischen EQ und BQ ist, ergibt sich für die Veränderung von $(U/P)_t$:

$$(3) \Delta (U/P)_t = \alpha_0 - (1-\alpha_1) \Delta (E/P)_t + u_t$$

Tab. 1 weist die Ergebnisse der Gleichung (2) aus³. Über den gesamten Zeitraum 1956 bis 1985 ergeben sich ausgeprägte prozyklische Schwankungen. Dies kommt durch das positive Vorzeichen des Koeffizienten α_1 zum Ausdruck. Eine Abweichung des Wachstums der BQ vom langfristigen Trend um 1 Prozentpunkt führte im Durchschnitt der Untersuchungsperiode zu einer Abweichung des EQ-Trends von 0,73 Punkten. Anders ausgedrückt: Dieselbe Beschäftigungsänderung führte nicht zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit in gleicher Höhe, sondern wurde zu einem bedeutenden Maß durch einen Zuzug aus der „versteckten Arbeitslosigkeit“ abgedeckt.

Tabelle 1
Konjunkturelle Schwankungen der Erwerbsbeteiligung

	α_0		α_1		$\overline{R}^2$	rho		D.W.
insgesamt								
1956–1985	+0,017	(0,4)	+0,731	(13,1)	0,88	0,290	(1,7)	1,86
1956–1971	–0,065	(1,3)	+0,842	(11,2)	0,90	0,183	(0,7)	1,82
1970–1985	+0,044	(0,9)	+0,625	(9,1)	0,90	0,326	(1,4)	1,90
Frauen								
1956–1985	+0,034	(0,7)	+0,850	(16,1)	0,94	0,119	(0,6)	1,82
1956–1971	–0,042	(0,8)	+0,867	(12,8)	0,92	0,277	(1,1)	1,73
1970–1985	+0,094	(2,2)	+0,848	(12,7)	0,95	0,236	(1,0)	1,86
Männer								
1956–1985	–0,066	(1,4)	+0,668	(11,5)	0,86	0,453	(2,8)	1,90
1956–1971	–0,112	(1,6)	+0,862	(9,2)	0,84	0,220	(0,9)	1,75
1970–1985	+0,137	(2,1)	+0,521	(7,7)	0,92	0,234	(1,0)	1,86

t-Werte in Klammern

abhängige Variable: Veränderung der gesamtwirtschaftlichen EQ (d. h.: 15–64jährige Erwerbstätige, bezogen auf 15–64jährige Bevölkerung; bis einschließlich 1967 EQ der 14–16jährigen Bevölkerung); insgesamt und getrennt nach Geschlecht

erklärende Variable: Veränderung der gesamtwirtschaftlichen BQ (15[14]–64jährige Beschäftigte, bezogen auf 15[14]–64jährige Bevölkerung).

Biff1 (1988) etwa argumentiert, daß die Konjunkturreagibilität der EQ für einzelne Bevölkerungsteile deutlich zurückgegangen ist. Die Ergebnisse in Tab. 1 zeigen, daß dies auch für die gesamtwirtschaftliche Erwerbsbeteiligung gilt. Der Konjunkturreaktionsparameter α_1 betrug im Zeitraum 1956 bis 1971 + 0,84 und fiel für den Zeitraum 1970 bis 1985 auf einen Wert von + 0,63 ab. Im untersuchten Zeitraum dürfte sich also das Potential für die Stille Reserve verringert haben. Ein Grund dafür könnte sein, daß die Anreize für arbeitssuchende Menschen, sich beim Arbeitsamt registrieren zu lassen, angestiegen sind.

Eine getrennte Analyse nach Geschlecht führt zu dem erwarteten Ergebnis, daß das Arbeitskräftepotential der Frauen stärker auf veränderte Arbeitsmarktbedingungen reagiert als das der Männer. Interessanterweise ergeben sich für die Periode 1956 bis 1971 kaum Unterschiede, für die Periode 1970 bis 1985 jedoch reagierte das Erwerbspersonenpotential der Männer deutlich schwächer als jenes der Frauen.

3.2. Disaggregation nach Alter und Geschlecht

Bisher wurden ausschließlich Aussagen über das Ausmaß der konjunkturellen Sensibilität der Erwerbsbeteiligung auf aggregierter Ebene gemacht. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang aber,

welche Bevölkerungsgruppen von diesen Schwankungen betroffen sind.

Um dieser Fragestellung gerecht zu werden, wird auf die modifizierte Form eines Modells zurückgegriffen, das in einer Arbeit von Dernburg/Strand (1966) verwendet wurde, um die versteckte Arbeitslosigkeit in den USA abschätzen zu können. Dernburg/Strand ging es darum, „discouraged“ und „added worker“-Effekt voneinander zu trennen. Als Indikator zur Messung von Entmutigungseffekten wurde die gesamtwirtschaftliche BQ verwendet, während die Anzahl der auslaufenden Arbeitslosenunterstützungen zur Erklärung des „added worker“-Effekts herangezogen wurde. Dieser Versuch muß als gescheitert betrachtet werden. Mincer (1966) kritisierte in diesem Zusammenhang zu Recht, daß es sich dabei um eine Fehlspezifikation handle, da die Anzahl der auslaufenden Arbeitslosenunterstützungen eine Proxy-Variable für die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit darstelle. Sowohl Beschäftigung als auch die Arbeitslosigkeit zur regressionsanalytischen Erklärung der Erwerbstätigkeit heranzuziehen, sei aber eine Tautologie.

Die folgende Analyse beschränkt sich daher weiterhin darauf, lediglich den Nettoeffekt der beiden Konjunktüreinflüsse auf die Erwerbstätigkeit zu messen. Darüber hinaus wird wiederum mit ersten Differenzen gearbeitet. Damit kann dieses Modell als disaggregiertes Modell der Funktion (2) angesehen werden.

Der Ansatz ist folgender: Die Veränderung der Anzahl der Erwerbstätigen in der demographischen Gruppe i ($i=1, \dots, 6$)⁴ ist abhängig von der Veränderung der Gesamtbeschäftigung sowie von der Änderung der Bevölkerungsstärke in der demographischen Gruppe i , alle Variablen werden dabei auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezogen. Es ergibt sich folgender Zusammenhang:

$$(4) \Delta (L_i/P)_t = \alpha_{0i} + \alpha_{1i} \Delta (E/P)_t + \alpha_{2i} \Delta (P_i/P)_t + u_{it}$$

Zu berücksichtigen ist hier zunächst, daß die abhängige Variable nicht die Erwerbs„quoten“-Änderung mißt, sondern die Veränderung des Anteils der Erwerbstätigen der Gruppe i , L_i , bezogen auf die über 15(14)jährige Bevölkerung, P . Diese wird in weiterer Folge als Erwerbs„anteil“ bezeichnet. α_{0i} mißt einen langfristigen Trendfaktor, gibt also an, wie sich bei konstanter Bevölkerung und unveränderter Konjunkturlage der Erwerbsanteil der demographischen Gruppe i verändert. α_{1i} mißt die Reagibilität der Gruppenerwerbstätigkeit auf Veränderungen der Konjunkturlage. Im Falle $\alpha_{1i} > 0$ gilt, daß der Entmutigungseffekt den Zusatzarbeitseffekt in der Gruppe i überwiegt. In α_{2i} spiegelt sich die Veränderung des Erwerbsanteils bei Veränderung des Anteils der Bevölkerung der Gruppe i , P_i , gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, P , wider.

Folgender zusätzlicher Zusammenhang wird unterstellt, um quantitative Aussagen über die Veränderung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Reaktion auf gesamtwirtschaftliche Beschäftigungs-

änderungen und damit Veränderung der „Stillen Reserve“ machen zu können.

$$(5) \Delta (E_i/P)_t = \beta_{0i} + \beta_{1i} \Delta (E/P)_t + \beta_{2i} \Delta (P_i/P)_t + v_{it}$$

Diese Gleichung mißt in analoger Form zu (4) Veränderung im Beschäftigtenanteil der demographischen Gruppe i in Reaktion auf Änderungen der Konjunktur bzw. der Bevölkerungsstruktur. Für den Arbeitslosenanteil der i-ten demographischen Gruppe erhält man:

$$(6) \Delta (U_i/P)_t = (\alpha_{0i} - \beta_{0i}) + (\alpha_{1i} - \beta_{1i}) \Delta (E/P)_t + (\alpha_{2i} - \beta_{2i}) \Delta (P_i/P)_t + (u_{it} - v_{it})$$

Die Ergebnisse der Tab. 2 und 3 geben die Regressionsergebnisse der Gleichungen (4) und (5) wieder. Tab. 2 weist die Ergebnisse der Gleichung (4) aus. Im Durchschnitt der Jahre 1956 bis 1985 kam es zu

Tabelle 2
Schwankungen der Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht
1956–1985

	α_{0i}	α_{1i}	α_{2i}	$\overline{R}^2$	rho	D.W.
Männer						
bis 24 Jahre	-0,006 (0,1)	+0,257 (5,3)	+0,161 (1,4)	0,57	0,434 (2,6)	2,18
25 bis 54 Jahre	+0,006 (0,2)	+0,039 (0,9)	+0,713 (1,4)	0,82	0,365 (2,1)	2,02
55 bis 64 Jahre	-0,092 (4,2)	+0,081 (2,3)	+0,505 (5,9)	0,69	0,107 (0,6)	1,93
Frauen						
bis 24 Jahre	+0,032 (0,9)	+0,164 (4,0)	+0,193 (1,9)	0,59	0,452 (2,8)	2,25
25 bis 54 Jahre	+0,134 (4,4)	+0,125 (3,0)	+0,462 (4,9)	0,63	0,191 (1,1)	2,02
55 bis 64 Jahre	-0,047 (2,8)	+0,064 (2,7)	+0,157 (2,2)	0,52	0,259 (1,5)	2,10

t-Werte in Klammern

abhängige Variable: Veränderung des Erwerbsanteils (Erwerbstätige der demographischen Gruppe, bezogen auf (15[14]–64jährige Bevölkerung)

erklärende Variable: Veränderung der gesamtwirtschaftlichen BQ (α_{1i})

Veränderung des Bevölkerungsanteils einer demographischen Gruppe (α_{2i})

einem deutlichen Rückgang des Erwerbsanteils von (i) männlichen Jugendlichen, (ii) älteren Männern und (iii) älteren Frauen. Hier sind die Trendkoeffizienten α_{0i} durchwegs signifikant und spiegeln den langfristig sinkenden Trend in den EQ dieser Gruppen wider. Diese langfristig sinkende Tendenz der Erwerbstätigkeit in den genannten Gruppen wird durch den starken Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit vollständig kompensiert.

Nun zur Konjunktursensibilität. Mit Ausnahme der Männer im Haupterwerbsalter reagieren alle genannten Gruppen auf Abweichungen vom langfristigen Trend in der Beschäftigungsentwicklung. Besonders auffällig ist dabei zum einen der Wert für Jugendliche beiderlei Geschlechts, wo sich im Untersuchungszeitraum Änderungen der

Arbeitsmarktbedingungen am stärksten niedergeschlagen haben. Bei Frauen mittleren Alters sowie bei älteren Menschen ist die konjunkturelle Sensibilität der Erwerbsbeteiligung ebenfalls vorhanden, wenn auch deutlich schwächer ausgeprägt.

Die α_{2i} -Koeffizienten messen die Abweichungen im Erwerbsanteil vom langfristigen Trend in Reaktion auf Änderungen der Bevölkerungsstruktur. Das Ausmaß der einzelnen Koeffizienten sollte bei jenen demographischen Gruppen hoch sein, deren EQ vergleichsweise hoch ist und umgekehrt. Das ist auch tatsächlich der Fall: Der höchste Wert ist bei Männern im Haupterwerbsalter, der geringste bei älteren Frauen zu finden.

Um in weiterer Folge auch Aussagen über Beschäftigungs- und

Tabelle 3
Beschäftigungsschwankungen nach Alter und Geschlecht
1956–1985

	β_{0i}	β_{1i}	β_{2i}	$\overline{R}^2$	rho	D.W.
Männer						
bis 24 Jahre	-0,020 (0,6)	+0,293 (6,7)	+0,225 (2,1)	0,68	0,378 (2,2)	2,15
25 bis 54 Jahre	-0,003 (0,1)	+0,130 (2,3)	+0,553 (3,9)	0,79	0,599 (4,1)	1,96
55 bis 64 Jahre	-0,083 (4,3)	+0,114 (3,6)	+0,617 (7,0)	0,71	0,022 (0,1)	1,95
Frauen						
bis 24 Jahre	+0,025 (0,7)	+0,201 (5,6)	+0,229 (2,6)	0,72	0,501 (3,2)	2,23
25 bis 54 Jahre	+0,135 (5,7)	+0,176 (5,1)	+0,442 (5,8)	0,71	0,050 (0,3)	1,99
55 bis 64 Jahre	-0,042 (2,3)	+0,066 (2,6)	+0,171 (2,3)	0,56	0,370 (2,2)	2,16

t-Werte in Klammern

abhängige Variable: Veränderung des Beschäftigtenanteils (Beschäftigte einer demographischen Gruppe, bezogen auf 15[14]–64jährige Bevölkerung)

erklärende Variable: Veränderung der gesamtwirtschaftlichen BQ (β_{1i})
Veränderung des Bevölkerungsanteils einer demographischen Gruppe (β_{2i})

Arbeitslosigkeitsänderungen in den einzelnen Gruppen machen zu können, ist es erforderlich, die Reaktionen der Beschäftigung in den einzelnen demographischen Gruppen auf veränderte Nachfragebedingungen zu bestimmen. Dazu ist die Schätzung der Gleichung (5) erforderlich. (Tab. 3)

Während sich die Trendfaktoren, die β_{0i} -Koeffizienten, nur unwesentlich von den α_{0i} -Werten unterscheiden, was der Hypothese entspricht, daß es zu keinem trendinduzierten Auf- oder Abbau von Arbeitslosigkeit in einzelnen Gruppen kommt, zeichnen sich die Konjunkturreagibilitätsparameter, die β_{1i} -Koeffizienten, durch durchwegs höhere Werte, verglichen mit den α_{1i} -Werten in Gleichung (4) aus. Auch das entspricht den a-priori-Vermutungen: kommt es zu einer Abweichung der Gesamtbeschäftigung vom langfristigen Trend, so kommt es in allen Gruppen c. p. zu einer gleichgerichteten Änderung sowohl der Erwerbstätigkeit

als auch der Beschäftigung. Die Beschäftigungszunahme fällt dabei stärker aus als die Zunahme der Erwerbstätigkeit, sodaß es in allen Gruppen auch zu einer Abnahme der Arbeitslosigkeit kommt.

Es bleiben noch folgende Plausibilitätsüberlegungen zu überprüfen: kommt es zu einer Abweichung vom langfristigen Trend der Beschäftigung, so muß sich der Zuwachs im Ausmaß der einzelnen β_{1i} -Koeffizienten auf die einzelnen Gruppen aufteilen, sie müssen sich aber insgesamt auf 1 summieren. Tatsächlich liegt die Summe der β_{1i} -Werte aus Tab. 3 dem Wert 1 sehr nahe. Die Ergebnisse halten somit diesem ad-hoc-Plausibilitätstest stand.

$$(8) \sum_i \beta_{1i} = 0.980$$

Zum zweiten sollte die Summe der α_{1i} -Koeffizienten insgesamt etwa dem α_1 -Koeffizienten aus Gleichung (2) entsprechen: eine einprozentige Abweichung der BQ vom langfristigen Trend führte im Durchschnitt des Untersuchungszeitraumes zu einer EQ-Abweichung von 0,73 Punkten in derselben Richtung, die sich im Ausmaß der errechneten α_{1i} -Koeffizienten auf die einzelnen Gruppen aufteilen müßten. Auch die Summe dieser Koeffizienten kommt diesem Wert sehr nahe.

$$(9) \sum_i \alpha_{1i} = 0,730$$

Nun soll der Effekt einer Beschäftigungszunahme von 1000 Personen auf Gruppenerwerbstätigkeit, -beschäftigung und -arbeitslosigkeit

Tabelle 4
Auswirkungen einer Trendabweichung der Beschäftigung von 1000
im Durchschnitt der Jahre 1956–1985

	Beschäftigte	Erwerbstätige (= versteckte) Arbeitslose	Arbeitslose
Männer			
bis 24 Jahre	+ 299	+257	– 42
25 bis 54 Jahre	+ 133	+ 39	– 94
55 bis 64 Jahre	+ 116	+ 81	– 35
Frauen			
bis 24 Jahre	+ 205	+164	– 41
25 bis 54 Jahre	+ 180	+125	– 55
55 bis 64 Jahre	+ 67	+ 64	– 3
Männer insgesamt	+ 548	+377	–171
Frauen insgesamt	+ 452	+353	– 99
	+1.000	+731	–269

¹⁾ Errechnet mit Hilfe der in Tabelle 3 ausgewiesenen β_{1i} -Koeffizienten. Diese wurden mit dem Faktor 1,02 multipliziert, = $1/\Sigma\beta_{1i} = 1/0,98$.

²⁾ Errechnet mit Hilfe der in Tabelle 2 ausgewiesenen α_{1i} -Koeffizienten

untersucht werden (Tab. 4). Bei allen genannten Größen handelt es sich dabei um Abweichungen vom langfristigen Trend.

Der kräftigste Rückgang der Arbeitslosigkeit, nämlich mehr als 40 Prozent, findet in der Gruppe der Männer im Haupterwerbsalter statt. Etwa gleich groß ist der Arbeitslosigkeitsabbau bei (i) jugendlichen Männern, (ii) jugendlichen Frauen und (iii) erwachsenen Frauen. Am wenigsten von der günstigeren Beschäftigungslage profitieren die älteren Menschen.

Der Zuzug aus der stillen Reserve, d. h. die Zunahme der Erwerbstätigkeit, ist bei Jugendlichen überdurchschnittlich hoch. Dieses Ergebnis findet sich auch in internationalen Studien (vgl. z. B. Clark/Summers, 1981 für die USA). Darüber hinaus dürfte es auch bei Frauen und älteren Menschen ein erhebliches Reservoir an versteckter Arbeitslosigkeit geben. Kaum von Bedeutung ist dagegen die Zunahme der Erwerbstätigkeit bei Männern im Haupterwerbsalter.

4. Zusammenfassung

Insgesamt zeigt sich, daß das österreichische Arbeitskräftepotential sehr stark auf Änderungen der Konjunkturlage reagiert. Die Aussage, daß die Arbeitslosigkeit vergleichsweise gering auf veränderte Arbeitsmarktbedingungen reagiert, gilt nicht nur für die jüngste Vergangenheit: Für den gesamten hier untersuchten Zeitraum 1956 bis 1985 zeigt sich, daß die Wanderungen zwischen Erwerbstätigkeit und versteckter Arbeitslosigkeit von quantitativ größerer Bedeutung waren als die Bewegungen zwischen registrierter Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Zwar scheinen die gesamtwirtschaftlichen Reaktionen der Erwerbsbeteiligung infolge einer Änderung der Arbeitsnachfrage im untersuchten Zeitraum abgenommen zu haben, doch bleiben auch in der jüngeren Vergangenheit deutliche konjunkturelle Schwankungen der Erwerbsbeteiligung bestehen.

Die konjunkturellen Schwankungen sind unter den jugendlichen Personen am stärksten ausgeprägt, hier wiederum insbesondere unter den männlichen Teenagern. Auch die Erwerbsbeteiligung der erwachsenen Frauen sowie der älteren Personen beiderlei Geschlechts reagiert ebenfalls deutlich auf veränderte Arbeitsmarktbedingungen. Eine Beschäftigungszunahme mit dem Abbau von Arbeitslosigkeit derselben Höhe gleichzusetzen, gilt – wenn überhaupt – nur für die Gruppe der Männer im Haupterwerbsalter.

Die Ergebnisse können natürlich nicht dazu herangezogen werden, unmittelbare Auswirkungen einer Veränderung der Gesamtbeschäftigung auf einzelne demographische Gruppen zu prognostizieren, es handelt sich um Durchschnittswerte über den gesamten Untersuchungszeitraum. Obwohl diese vor dem Hintergrund der abnehmenden Bedeutung versteckter zugunsten offener, registrierter Arbeitslosigkeit errechnet wurden, weisen die Ergebnisse auf die nach wie vor enorme

Bedeutung der stillen Reserve hin. Bei der Formulierung von Arbeitslosigkeitszielen muß die versteckte Arbeitslosigkeit entsprechend mitberücksichtigt werden.

Anmerkungen

- *) Ich bin R. Ebmer, M. Riese, und Ch. Weiß für Diskussionen und wertvolle Hinweise zu Dank verpflichtet. Die Arbeit wurde durch den „Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ im Rahmen des Forschungsschwerpunkts FS44 „Dynamik der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung“ unterstützt.
- 1 Unter die beschäftigten Personen werden in weiterer Folge auch Selbständige und mithelfende Familienangehörige subsumiert.
- 2 Bis einschließlich 1967 sind die 14jährigen sowohl in den Erwerbstätigen (bzw. Beschäftigten) als auch in der Bevölkerung enthalten.
- 3 Die in der empirischen Analyse verwendeten Daten wurden mir freundlicherweise von Frau Dr. Biffl zur Verfügung gestellt.
- 4 Das Erwerbspersonenpotential wurde in folgende 6 Gruppen gegliedert: jüngere Personen (bis 24 Jahre), Personen in mittleren Altersgruppen (25–54 Jahre) sowie ältere Personen (55–64 Jahre), jeweils getrennt nach Geschlecht.

Literatur

- Biffl, G. (1988), Arbeitsmarkt 2000. Vorausschau der Entwicklung am Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2000. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien
- Buchegger, R. (1976), Regionale Unterschiede der Erwerbsquoten in Österreich, Linz
- Busch, G. (1989), „Arbeitslosigkeit kaum mehr konjunkturbedingt“, WIFO-Monatsberichte 10: 597–601
- Butschek, F. (1982), „Versteckte Arbeitslosigkeit von Frauen und Jugendlichen“, WIFO-Monatsberichte 11: 666–674
- Christl, J. (1982), „An Econometric Model of Labor Supply“, *Empirica* 2: 155–173
- Clark, K. B., und Summers, L. H. (1981) „Demographic Differences in Cyclical Employment Variation“, *Journal of Human Resources*, 16: 61–77
- Coen, R. M., und Hickman, B. G. (1989), „Arbeitslosigkeit, Reallohn und Wirtschaftswachstum“, in: Abele, H., Nowotny, E., Schleicher S. und Winckler, G. (1989), *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, Wien
- Dernburg, T., und Strand K. (1966), „Hidden Unemployment 1953–1962: A Quantitative Analysis by Age and Sex“, in: *American Economic Review*, März: 71–95
- Killingsworth, M. R., und Heckman, J. J. (1986), „Female Labor Supply: A Survey“, in: Ashenfelter, O., und Layard, R. (1986) (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, New York
- Klauder, W., und Kühlewind, G. (1980), „Überblick über das Erwerbspersonenpotentialkonzept des IAB – Bedeutung, Messung, Projektion“, in: Mertens, D., und Klauder, W. (1980) (eds.) *Probleme der Messung und Vorausschätzung des Erwerbspersonenpotentials*, Beiträge zur Arbeitsmarkt – und Berufsforschung, Nr. 44, Nürnberg
- Mincer, J. (1966), „Labor Force Participation and Unemployment: A Review of Recent Evidence“, in: Gordon, R. A., und Gordon, M. S. (eds.) *Prosperity and Unemployment*, New York, 73–112
- Neusser, K. (1981), „Fertility and Female Labour Force Participation: Estimates and Projections for Austrian Women Aged 20–30“, WP 81–40, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg
- Pencavel, J. (1986), „Labor Supply of Men: A Survey“, in: Ashenfelter, O., und Layard, R. (1986) (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, New York
- Pöll, G., (1974), Umfang und Bestimmungsgründe der Frauenerwerbstätigkeit in Österreich, Linz
- Rothschild, K. W. (1977), „Zyklisches Verhalten und Niveau der österreichischen Arbeitslosigkeit: zwei hypothetische Betrachtungen“, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie* 37: 183–196
- Zweimüller, J. (1989), Erwerbstätigkeit. Eine empirische Untersuchung am Beispiel Österreich, Unveröffentlichte Dissertation, Linz

Gründerzentren und Regionalpolitik

GUNTHER TICHY

Die Regionalpolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten in ihren Zielen wie in ihren Instrumenten deutlich geändert: Zunächst setzte man überall – nicht bloß in Österreich – das ambitionierte Ziel, die Lebenschancen und die Einkommenslage im gesamten Staatsgebiet zu vereinheitlichen, und zwar zentral mit Hilfe von Infrastrukturpolitik, Investitionsförderung und Ansiedlungspolitik. Kaum etwas von dem ist geblieben: Die ambitionierte Zielsetzung mußte aufgegeben werden, der Zentralismus hat sich als unzweckmäßig und die Instrumente als stumpf erwiesen: Betriebe, die sich ansiedeln wollen, die also einen neuen oder zusätzlichen Standort suchen, gibt es kaum noch, man hat erkannt, daß Betriebsansiedlungen teuer kommen und ihr Ziel der regionalen Verbesserung auch selten erreichen; sie schaffen bestenfalls subventionierte Arbeitsplätze, aber keine laufende Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, und sie lösen keinen kräftigen Multiplikatorprozeß aus. Auch Infrastrukturbereitstellung und Investitionsförderung haben sich nicht als Königsweg der Regionalpolitik erwiesen: Erstere ist zwar notwendig aber nicht hinreichend, letztere hat sehr hohe Mitnahmeeffekte. Die neuen

Schlagworte der Regionalpolitik sind einerseits Dezentralisierung, andererseits Technologie- statt Regionalpolitik, und insbesondere Errichtung von Technologiezentren.

In mancher Hinsicht erinnert die neue Diskussion um die Technologie- und Gründerzentren an die alte Diskussion um die Wachstumspole (Rosenstein-Rodan, Perroux). Man wollte Wachstumszentren als Stimulans schaffen und vertraute auf die daraus resultierenden Multiplikatorwirkungen: Die zusätzlichen Beschäftigten würden ihr Einkommen in der Region ausgeben, dadurch entstünden neue Einkommen, die wiederum in der Region ausgegeben würden, usw.; überdies würden die neuen Industrien Güter und Dienstleistungen als Vorprodukte benötigen, die sie wenigstens zum Teil in der Region beschaffen; demgemäß würden sich weitere Unternehmen in der Region ansiedeln, die diese Güter und Dienstleistungen bereitstellen, oder die Produktion der Wachstumspolfirmen weiterverarbeiten. Die Impulse des Wachstumspols, glaubte man, schufen relativ rasch eine florierende Region. Die drei bekanntesten Versuche der Schaffung von Wachstumspolen sind allerdings kläglich gescheitert: Die als Wachstumspol gedachte schottische Autoindustrie gibt es überhaupt nicht mehr, und die Stahlindustrie im Mezzogiorno ist ebenso ohne Multiplikator geblieben wie die petrochemische Industrie in Puerto Rico. Es zeigte sich: Die richtigen Voraussetzungen müssen von vornherein gegeben sein, damit eine Region exogene Impulse verarbeiten kann; diese Bedingungen entstehen nicht von selbst, auch nicht als Folge eines exogenen Impulses. Wollte man die Gründerzentren als Wachstumspole traditioneller Art verstehen,

würde man von ihnen zuviel erwarten: Es bedarf sehr viel mehr, als ein paar Gründer in einer leeren Fabrikshalle anzusiedeln, um regionale Effekte dauerhafter Art auszulösen. Auch wird man die Technologiezentren mehr als Instrument der Industriestruktur- und der Technologiepolitik als der Regionalpolitik verstehen müssen.

Bleiben wir jedoch zunächst bei der Regionalpolitik: Was wollen die neuen Ansätze der Regionalpolitik, und welche Rolle spielen Technologiezentren für sie? Als man erkannt hatte, daß die alten Ansätze – Infrastrukturbereitstellung, Investitionsförderung und Betriebsansiedlung – bestenfalls verlängerte Werkbänke schaffen, und bloß in den seltensten Fällen einen kumulativen Prozeß regionaler Entwicklung auslösen, konzentrierte man sich auf die These der endogenen Erneuerung¹: Die Ansatzpunkte der Entwicklung müssen in der Region selbst liegen, es gilt schon Vorhandenes zu stärken, nichts Fremdes zu implantieren. Noch maßgebender für den Bewußtseinswandel der Regionalpolitik als das Nichtfunktionieren der alten Instrumente war aber das Ende der Wachstumsphase der Industrieländer, der Beginn der Periode verbreiteter Arbeitslosigkeit, auch und vor allem in den alten Industriegebieten. Die Regionalpolitik sah ihre Aufgabe nicht mehr nur, und vielfach nicht einmal mehr in erster Linie, darin, das Einkommen in weniger entwickelten Regionen zu heben, als vielmehr Arbeitsplätze in (alten) Industriegebieten zu schaffen. Das traf sich gut mit neueren empirischen Erkenntnissen, daß Arbeitsplätze vor allem in kleinen Unternehmungen (Birch 1979), in jungen Unternehmungen (Fothergill/Gudgin 1979; Hull 1985) und in Hochtechnologieunternehmungen (OECD 1988, 179 ff.) entstehen; am kräftigsten steige die Beschäftigung in den ersten vier bis fünf Jahren nach der Unternehmensgründung (Birch 1979); in älteren, größeren und wenig technolo-

gieintensiven Unternehmungen sinke die Beschäftigung laufend. Wirtschaftlich schwache unterschieden sich von wirtschaftlich starken Regionen nicht durch unterschiedlich hohe Insolvenzraten, sondern durch unterschiedlich hohe Gründungsraten (Armington/Odle 1972; Bluestone/Harrison 1982). Man brauche also mehr Unternehmensgründungen, vor allem mehr technologieintensive Unternehmensgründungen, dann wären die regionalen Probleme überwunden. Es gäbe jedoch zuwenig Gründungen, vor allem in alten Industriegebieten, und daran würde sich auch in Zukunft wenig ändern, weil die demographische Entwicklung schwache Jahrgänge nachrücken lasse, das Potential an Gründern also abnehme; weiters würde die Nachfrage nach guten jungen Leuten stark sein, was das Selbständigmachen nicht eben fördere. Die Schlußfolgerung daher: Massive Förderung der Unternehmensgründung, und vor allem der technologieintensiven Unternehmensgründung, als Instrument der Arbeitsmarktpolitik aber auch der Regional- und der Technologiepolitik.

Dieses Bild einer mehr oder weniger heilen Welt, in der Industriepolitik, Technologiepolitik und Regionalpolitik zusammenfallen, wenn es bloß gelingt, genügend viel High-Tech-Unternehmungen neu zu gründen, übertreibt die Möglichkeiten der Gestaltbarkeit maßlos: Die statistische Basis aller dieser Überlegungen ist relativ schwach (Eckart/von Einem/Stahl 1987) und die direkten Arbeitsplatzeffekte von High-Tech-Neugründungen sind gering; der überwiegende Teil der neuen Arbeitsplätze entstand in der Vergangenheit im Handel, in den privaten Dienstleistungen und im Verkehrs-/Informationssektor – nach Birch (1979) jeweils zu etwa einem Drittel; in der Industrie konnten die High-Tech-Gründungen den Rückgang der Arbeitsplätze in den traditionellen Branchen bestenfalls kompensieren; daran wird sich auch in Zu-

kunft wohl wenig ändern. Auch sind die neuen Firmen vielfach Zulieferer für größere, setzen also eine entsprechende Nachfrage wenigstens zum Teil voraus. Andererseits gibt es natürlich auch indirekte Beschäftigungseffekte der High-Tech-Neugründungen, und auch die Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor entstehen bloß „abgeleitet“. Dennoch: Für eine Euphorie bezüglich der segensreichen Wirkungen von High-Tech-Neugründungen besteht wenig Anlaß. Was aber sind, realistisch gesehen, die Möglichkeiten, die Vor- aber auch die Nachteile von Technologie- und Gründerzentren?

Die Rolle der Gründerzentren

Daß Gründungsförderung mit Finanzsubventionen allein nicht befriedigend funktioniert, wurde in der Vergangenheit rasch klar; zumindestens genauso wichtig ist es, die künftigen Gründer in der Gründungsphase mit Rat und Dienstleistungen zu unterstützen. Der Unternehmer muß in der Gründungsphase nicht bloß seine Produktidee, ob im High-Tech- oder im Low-Tech-Bereich, entwickeln und marktreif machen, er muß zugleich unzählige Gründungsbewilligungen einholen, er muß Raum und Personal suchen, und eine Büro- und Produktionsinfrastruktur aufbauen und bereithalten, die er zunächst allein noch gar nicht auslasten kann. Alles das bereitzustellen, vor allem aber auch Beratung, und zwar primär in technologischer Hinsicht, zu bieten, das war die Grundidee der Technologie- und Gründerzentren. In den USA wurden schon in den sechziger Jahren Science und Research Parks gegründet, die siebziger Jahre waren dann die hohe Zeit der Innovation Centers der Universitäten, die allerdings primär durch deren Erwerbsstreben und weniger durch regional- oder technologiepolitische Zielsetzungen motiviert waren. Um 1980 entstanden die

ersten europäischen Technologie- und Gründerzentren in Holland, England und Frankreich, 1983 kam es in Berlin zur Gründung des BIG, des ersten deutschen Zentrums; erst relativ spät, nämlich 1986, sprang die Entwicklung mit der Gründung des Steirischen Technologieparks und des Linzer Innovations- und Gründerzentrums auch auf Österreich über; es folgten Technologie- und Gründerzentren in Salzburg, St. Pölten, Wiener Neustadt, Götzis und letztlich Wien. Derzeit bestehen in der Bundesrepublik Deutschland siebzig Technologie- und Gründerzentren und dreißig weitere sind geplant; in Österreich bestehen wie erwähnt sieben, vier weitere sind in Planung.

Tabelle 1
Gründung der Technologie- und Gründerzentren

	Österreich	Europa (EBN) ¹⁾
Vor 1980	—	1
1980	—	2
1981	—	—
1982	—	—
1983	—	6
1984	—	2
1985	—	5
1986	2	2
1987	—	·
1988	4	·
1989	1	·

¹⁾ European Business and Innovation Centers

Quelle: EBN 1989 (Stichtag Mitte 1987)
Eigene Erhebung (Stichtag Mitte 1989)

Geht man die Liste der europäischen oder auch der österreichischen Technologie- und Gründerzentren durch, zeigt sich ein recht vielfältiges Bild, und es erscheint zweckmäßig, so gut als möglich zwischen drei verschiedenen Typen zu unterscheiden:

Technologiezentren, Technologieparks, Gründerzentren. Maßgebend für diese Unterscheidung ist allerdings nicht der Name, sondern die Funktion; denn der Name ist meist willkürlich gewählt – viele Parks haben keinen Park, bestenfalls einen Parkplatz, vielleicht mit einem Baum, manche Zentren liegen an der Peripherie, und ein reines Gründerzentrum ohne einen Kern erfahrener Firmen oder Firmenteile wird meist schlecht funktionieren. In der Realität treten meist gemischte Formen auf, aber für die Analyse sollte man differenzieren.

Als *Technologiezentren* sollen daher im folgenden jene Einrichtungen verstanden werden, in denen überwiegend Hochtechnologiefirmen für die ersten Jahre nach der Gründung Unterkunft, Förderung, Beratung und Dienstleistungen erhalten, nach Ablauf dieser Jahre das Zentrum aber wieder verlassen müssen, ob sie nun erfolgreich waren oder nicht. *Gründerzentren* entsprechen in Zielsetzungen und Leistungsangebot weitgehend den (Hoch-)Technologiezentren, wenden sich aber an Gründer mit weniger hochtechnologie-orientiertem Produktionsprogramm. *Technologie- oder Wissenschaftsparks* schließlich sind geplante Agglomerationen von Hoch- und Höchsttechnologiefirmen, meist in enger Verbindung mit Forschungsinstituten, die außer Gründern auch bestehende Firmen einbeziehen wollen und in denen die Aufenthaltssdauer keineswegs begrenzt ist. Sie dienen nicht der Gründungsförderung, sondern der Nutzung von Synergien.

Alle drei Typen von Zentren haben ihre Aufgaben, ihre Voraussetzungen und ihre Erfolgsbedingungen: *Technologie- und Wissenschaftsparks* erfordern nicht bloß die Nähe einer Hochschule, sie bedürfen vielmehr einer Hochschule, die auf einem mehr oder weniger eng begrenzten Gebiet besonderes leistet, die auf diesem Gebiet über ausgebaute Laboratorien verfügt

und zur Kooperation mit der Industrie bereit und befähigt ist. Firmengründer entstehen dort sozusagen als Abfallprodukt: Wissenschaftler, die ihre Idee mit Hilfe der gegebenen Infrastruktur auch kommerziell umsetzen wollen, Laboratoriumsangestellte, die sich selbständig machen wollen, Firmenangehörige, die ihre Idee in ihrer früheren Firma nicht durchbringen konnten usw.

Technologiezentren bedürfen gleichfalls der Hochschulnähe und der relativ großen Städte. Die Hochtechnologiegründer benötigen zur Entwicklung, und vor allem später zur Weiterentwicklung ihrer Produkte, die berühmten Fühlungsvorteile, Kontakte also, die nicht bewußt gesucht werden (können), sondern eher zufällig entstehen, sich aber dann als besonders fruchtbar erweisen. Das englische Wort *cross fertilization* beschreibt das besonders treffend. Muß man daher (Hoch-)Technologiezentren² fern von Hochschulstandorten mit erheblicher Skepsis gegenüberreten, sollte man andererseits die Bedeutung des Technologietransfers nicht überschätzen: Viele der Hochtechnologiegründer sind nicht Hochschul-, sondern Fachschulabsolventen (siehe Tabelle 5), und wenn sie Hochschulabsolventen sind, dann eher solche mit einfacheren Abschlüssen, also in den USA eher BA und MA als PhD; drei Viertel waren vorher in der Industrie tätig, bloß 4 Prozent (in Europa) bzw. 25 Prozent (in den USA) kommen direkt von der Hochschule (OECD 1971, 73 ff.). Auch haben die Gründer zumindestens der erfolgreichen Gründungen die Produktidee technisch meist bereits fertig oder zumindestens sehr weit entwickelt (EBN 1989, 36, 52; Hunsdiek/Albach 1985); überdies sind sie vielfach Techniker (nach Tabelle 5 zu 76 Prozent), sie brauchen daher weniger Technologiekontakte und -hilfe als vielmehr Marketingberatung. Die Firmen (Mieter) selbst schätzen vom Angebot der Technologiezentren vor allem die Fazilitäten und die Mar-

ketingunterstützung, am wenigsten halten sie von Technologieberatung (EBN 1989, 52 f.).

Gründerzentren schließlich wollen Firmen mit neuen und interessanten Produkten außerhalb des Bereichs der Hochtechnologie im engeren Sinn über die Gründungsphase hinweghelfen. Daß dafür ein Bedarf besteht, ergibt sich relativ deutlich aus der Einschätzung der Leistungen der Technologiezentren, bei denen – wie gerade gezeigt wurde – Technologieberatung offenbar nicht ganz so wichtig ist wie der Name vermuten lassen könnte. Die Gründungshilfe, die üblichen Fazilitäten und die Marketingbe-

ratung benötigen aber Nicht-Hochtechnologieunternehmen genauso dringend wie Hochtechnologiegründer. In ihren Anforderungen an den Standort sind die Gründerzentren wohl weniger anspruchsvoll als die Technologiezentren: Sie benötigen die Universitätsnähe sehr viel weniger, sehr wohl aber benötigen sie Agglomerationen gewisser Größe, insbesondere wegen der Führungsvorteile und wegen der Kundenkontakte. Gründerzentren können daher eher als Technologiezentren und Wissenschaftsparks als Instrument der Regionalpolitik eingesetzt werden.

Tabelle 2
Charakteristika der Technologie- und Gründerzentren

	Europa	USA	GB	BRD	A
Zahl der Zentren	17	46	28	31	5
Zahl der Mieter	438	910	412	410	147
Mieter/Zentrum	26	20	15	13	29
Mißerfolgsrate	4,9%	34,0%	2,9%	.	.
Gesamtbeschäftigung	2.524	5.370	5.300	2.900	637
Beschäftigte/Zentrum	148	116	190	94	127
Beschäftigte/Mieter	5,8	5,9	12,9	7,1	4,3
Auslastung	87%	.	.	.	90%

Quelle: EBN 1989 (Stichtag Mitte 1987)

Eigene Erhebung (Stichtag Mitte 1989); aus Linz und Wien wurden keine Fragebögen retourniert

In der Realität treten diese unterschiedlichen *Formen* von Dienstleistungs- und Transfereinrichtungen, wie schon erwähnt, meist nicht in reiner Form auf, und sie werden auch in den empirischen Untersuchungen meist nicht getrennt behandelt. Demgemäß können die folgenden Vergleiche nicht differenzieren; sie sind daher nur insoweit aussagekräftig, als die Aufteilung auf die einzelnen Typen in den einzelnen Ländern einander entspricht.

Die *Zahl der Zentren* ist in Österreich relativ etwas niedriger als in der Bundesrepublik Deutschland: 7 bestehende und 4 geplante gegen 70 bestehende und 30 geplante. Die *Zahl der Unternehmungen je Zentrum* ist in Österreich³ mit durchschnittlich 29 merklich höher als in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien, aber nicht höher als im Durchschnitt der EBN-Länder mit 26. Hingegen ist die Größe der Unternehmungen in den österreichischen Technolo-

Tabelle 3**Träger der Innovations- und Gründerzentren**

	Europa	USA	BRD	A
Universitäten	5 (29%)	9 (19%)	– (0%)	– (0%)
Öffentliche Hand	4 (23%)	22 (48%)	12 (38%)	– (0%)
Privat	5 (29%)	15 (33%)	6 (19%)	2 (29%)
Sonstige	3 (19%)	– (0%)	13 (43%)	5 (71%)
	17	46	31	7

Quelle: EBN 1989 (Stichtag Mitte 1987)

Eigene Erhebung (Stichtag Mitte 1989); aus Linz und Wien wurden keine Fragebögen retourniert

gie- und Gründerzentren merklich geringer: Sie beschäftigen im Durchschnitt 4½ Mitarbeiter, gegen 7 in der Bundesrepublik Deutschland und 6 im Durchschnitt der EBN-Länder, ein Unterschied, der mit dem geringeren Alter der österreichischen Zentren (siehe Tabelle 1) zusammenhängen könnte. Träger der Innovations- und

Gründerzentren sind in Österreich überwiegend die Handelskammern, ein knappes Drittel ist privat, in den anderen Ländern spielt die öffentliche Hand, offenbar vor allem Länder und Gemeinden, in den anglo-amerikanischen Ländern auch Universitäten, eine bedeutende Rolle.

Tabelle 4**Personal und Aufgaben**

	Europa	USA	A
Zahl der Zentren	17	46	5
Mitarbeiter ¹⁾ /Zentrum	6.3	4.0	5.2
Mitarbeiter ¹⁾ /Firma	1 : 4	1 : 5	1 : 6
Aufteilung des Beratungspersonals			
Technologie	17%	.	44%
Marketing	24%	.	
Finanzierung	24%	83%	56%
Unternehmensplanung	35%	.	

¹⁾ des Zentrums

Quelle: EBN 1989 (Stichtag Mitte 1987)

Eigene Erhebung (Stichtag Mitte 1989); aus Linz und Wien wurden keine Fragebögen retourniert

Die Bedingungen für die Aufnahme von Unternehmungen und das Dienstleistungsangebot der Zentren dürften in den einzelnen Ländern weitgehend gleich sein. Was die Kostendeckung betrifft, ist bisher keines der österrei-

chischen Zentren in der Lage, auch bloß die laufenden Kosten voll zu decken. Von den 13 europäischen Technologie- und Gründerzentren, für die Angaben vorliegen, decken 4 (31 Prozent) wenigstens die laufenden Ko-

sten, 2 (16 Prozent) hoffen, die Kosten-
deckung in 2 Jahren, weitere 3 (19
Prozent) in 5 Jahren zu erreichen; für 4

(31 Prozent) liegt der break even point
in unbekannter Ferne (EBN 1989, 33).

Tabelle 5

Ausbildung der Gründer

	Akademiker		Mittelschul-	
	Techniker	Sonstige	techniker	Sonstige
Graz	38%	8%	31%	23%
Salzburg	26%	9%	65%	—
St. Pölten	33%	—	44%	22%
Wiener Neustadt	17%	17%	25%	42%
Götzis	20%	12%	68%	—
Österreich	27%	9%	49%	14%
Europa (EBN)	32%		68%	

Quelle: EBN 1989 (Stichtag Mitte 1987)

Eigene Erhebung (Stichtag Mitte 1989); aus Linz und Wien wurden keine
Fragebögen retourniert

Fast überraschend ähnlich ist die
*Klientel der Technologie- und Grün-
derzentren*. Wie die Erhebungen des
Autors zum Stichtag Mitte 1989 ge-
zeigt haben, sind ein gutes Viertel der
Firmengründer in den österrei-

chischen Technologie- und Gründer-
zentren Hochschultechniker, ein
Zehntel Absolventen österreichischer
Universitäten, die Hälfte sind Mittel-
schultechniker, ein Sechstel Sonstige.

Tabelle 6

Aktivitäten der Firmen

	Österreich	Europa (EBN)	GB	BRD
Computerbezogen	34%	35%	34%	26%
davon Software	(13%)	.	.	.
Informationswesen	4%	23%	19%	27%
Elektronik	17%			
Elektro	2%			
Chemie	5%	8%	12%	12%
Medizintechnik	5%	10%	7%	21%
Biotechnologie	3%			
Sonstige Produkte	2%			
Beratung	19%	7%	28%	14%
Sonstige	10%	6%	.	.

Quelle: EBN 1989 (Stichtag Mitte 1987)

Eigene Erhebung (Stichtag Mitte 1989); aus Linz und Wien wurden keine
Fragebögen retourniert

Das entspricht fast genau den Anteilen, die das europäische Business an Innovation Centre Network (EBN) für seine Mitgliedsinstitute festgestellt hat. Ähnliches gilt auch für die *Aktivitäten der Gründer*: Rund ein Drittel in allen Ländern ist computerbezogen, rund ein Viertel betrifft Elektronik und Informationswesen, rund ein Fünftel Beratung.

Kritik an den Technologie- und Gründerzentren

Wie alle Förderungseinrichtungen haben natürlich auch Technologie- und Gründerzentren ihren emphatischen Befürworter und ihre Kritiker; angesichts der kurzen Erfahrung⁴ mit Technologie- und Gründerzentren muß die Diskussion stark durch Vorurteile geprägt sein. Dennoch lassen sich einige Bewertungstatbestände herausarbeiten.

1. Kommen die Technologie- und Gründerzentren zu teuer?

Kostenerhebungen und Kostenvergleiche mit anderen Formen des Technologietransfers fehlen bis jetzt völlig. Von den 13 von der EBN (1989, 33 f.) befragten Business und Innovation Centers (BIC) konnten, wie erwähnt, bloß 4 die laufenden Kosten decken, 4 sehen überhaupt keine Chance, in absehbarer Zeit aus den roten Zahlen zu kommen. Im Durchschnitt können die europäischen BICs rund die Hälfte ihrer Ausgaben durch kommerzielle Einnahmen decken, die deutschen allerdings bloß ein Viertel. Vergleichbare Daten für die österreichischen Zentren liegen nicht vor, nicht zuletzt deswegen, weil sich die meisten Zentren noch in der Aufbauphase befinden. Grobe Schätzungen lassen vermuten, daß in den österreichischen Technologie- und Gründerzentren jährliche Kosten pro Arbeitsplatz ein-

schließlich Kapitalverzinsung⁵ von etwa S 30.000,- entstehen dürften. Rechnet man, daß die Unternehmungen fünf Jahre im Gründerzentrum bleiben, bedeutet das Kosten des Gründerzentrums je neu geschaffenem Arbeitsplatz von S 150.000,-, dazu kommen wohl noch andere (staatliche) Förderungen. Ob ein solches Ausmaß der Förderung viel oder wenig ist, ob man dieselben Ziele anders billiger erreichen könnte, ist nicht leicht zu entscheiden. Verglichen mit manchen Projekten der Ansiedlung ausländischer Betriebe erscheinen die Kosten relativ niedrig, verglichen mit der „normalen“ Wirtschaftsförderung wohl eher hoch. Die zusätzlichen Mittel sind jedoch gut angelegt, wenn dadurch tatsächlich die Zahl der Gründungen merklich erhöht werden kann, wenn die Sterblichkeitsrate der Unternehmungen in den Technologie- und Gründerzentren merklich niedriger und/oder ihre Wachstumsrate merklich höher ist und wenn die Technologie- und Gründerzentren positive Auswirkungen auf andere Unternehmungen haben. Darüber liegen allerdings bis jetzt nur sehr wenig verlässliche Informationen vor.

2. Entwickeln sich die Unternehmungen in den Technologie- und Gründerzentren günstiger als außerhalb?

Gegen Neugründungen als Instrument der Regional- und Wirtschaftspolitik wird vielfach eingewendet, daß Neugründungen einem besonders hohen *Insolvenzrisiko* unterliegen und daß auch die überlebenden Unternehmungen viel zu langsam wachsen, um einen entsprechenden Beschäftigungsbeitrag leisten zu können. Rund ein Drittel der deutschen Neugründungen überlebten das erste Jahr nicht, die Hälfte nicht die ersten fünf Jahre (Steiner 1980; Dahremöller 1987); in den USA überlebt die Hälfte die ersten sieben Jahre nicht (Birch

1979). Die Sterblichkeitsrate beträgt im Durchschnitt aller Unternehmungen somit 10 bis 15 Prozent pro Jahr, gegen bloß 3 bis 5 Prozent der Unternehmungen in den europäischen Technologie- und Gründerzentren (siehe Tabelle 2); daraus könnte man auf einen wichtigen Beitrag der Technologie- und Gründerzentren schließen: Durch ihre Hilfe überleben dreimal soviel Unternehmensneugründungen wie ohne sie. Allerdings dürfte die hohe Insolvenzrate der Neugründungen in erster Linie Handels- und Dienstleistungsunternehmungen (Hunsdiek 1987, 119) sowie solche Unternehmungen betreffen, die ohne alle Voraussetzungen in bezug auf Wissen und Kapital gegründet werden. Dorn (1989) zeigte, daß die Insolvenzquote der von der Bürges geförderten Unternehmensgründungen und -übernahmen bloß 3 Prozent pro Jahr beträgt; da Übernahmen wohl weniger insolvenzgefährdet sein dürften als Neugründungen, entspricht das etwa der Insolvenzrate in den europäischen Technologie- und Gründerzentren. Das läßt darauf schließen, daß weniger die Managementhilfe der Technologie- und Gründerzentren als vielmehr die sorgfältige Auswahl der Gründer bzw. der Unternehmungen Ursache der geringen Insolvenzwahrscheinlichkeit sein dürfte⁶. Hochtechnologie-neugründungen haben darüber hinaus trotz des vermeintlich größeren Risikos keine höhere (Kulicke 1987, 142), sondern vielfach sogar eine geringere Insolvenzwahrscheinlichkeit (Roberts 1970, 24; Bruno/Cooper 1982, 276); insoweit liegt die Bedeutung der Technologie- und Gründerzentren offenbar weniger darin, daß sie die Überlebenswahrscheinlichkeit von Neugründungen erhöhen, als vielmehr darin, daß sie Gründungen ermöglichen und anregen, die ohne ihre Existenz nicht zustande gekommen wären. Zahlen darüber liegen kaum vor und wären in ausreichender Qualität wohl auch nur sehr schwer zu erhalten. Eine Umfrage er-

gab, daß die Gründer in Technologie- und Gründerzentren meinten, sie hätten ihren Betrieb auf alle Fälle gegründet; das kann eine Fehleinschätzung sein, denn die Unternehmer können schwer abschätzen, vor welchen Schwierigkeiten sie ohne Beratungshilfe gestanden wären. Die Befragungen von Hennicke/Tengler (1986, 10 f.) ergaben, daß die Unternehmer vor Eintritt in das Zentrum von den Beratungsleistungen wenig halten, diese *nachher* jedoch sehr positiv einschätzen. Sicher ist, daß die Gründungsprobleme durch Technologie- und Gründerzentren merklich erleichtert werden (Hennicke/Tengler 1986, 221).

Wie aber steht es um die *Wachstumschancen* der Unternehmungen in den Technologie- und Gründerzentren? Wachsen sie rascher? Alle Studien stimmen darin überein, daß junge Unternehmungen rascher wachsen, was Umsätze und Beschäftigung betrifft: Nach Birch (1979) wird der Höhepunkt des Beschäftigtenwachstums im vierten Jahr erreicht, Fothergill/Gudgin (1979, 7 f.) und Hunsdiek (1987, 119) sehen keinen so ausgeprägten Höhepunkt. Hochtechnologieunternehmungen wachsen zwar nicht signifikant rascher als andere (Segal et al. 1985, 27 ff.; Storey/Johnson 1987, 63; Monck 1988, 221)⁷, doch der Wachstumsprozeß dürfte länger anhalten und seinen Höhepunkt jedenfalls *nach* dem vierten Jahr erreichen; nach zwei Jahren haben technologieorientierte Unternehmungen im Durchschnitt fünf Mitarbeiter, nach drei Jahren neun, nach fünf Jahren zwölf (Kulicke 1987, 142 ff.). Sehr wohl aber stellt Hunsdiek (1987, 121 ff.) fest, daß geförderte Unternehmungen rascher wachsen, ebenso solche mit höherem Eigenkapital. Angaben über das Wachstum der Firmen in Technologie- und Gründerzentren liegen bloß für Großbritannien vor; dort wachsen Firmen in „science parks“ nicht rascher als solche außerhalb. Für die anderen Länder läßt sich bloß ein indirekter Schluß ziehen: Die durchschnittliche

Mitarbeiterzahl je Firma beträgt in Österreich 4,3, in den übrigen Ländern 6 bis 7 (siehe Tabelle 2), mit Ausnahme von Großbritannien, wo sie erheblich größer ist (möglicherweise weil dort mehr Technologieparks inkludiert sind). Da die EBN-Firmen im gewichteten Durchschnitt 3,4 Jahre alt sind (EBN 1989, 46), die österreichischen Firmen in den Technologie- und Gründerzentren etwa ein Jahr, dürften sich die Werte vom Durchschnitt der Firmen außerhalb der Technologie- und Gründerzentren nicht signifikant unterscheiden. Allerdings müssen die sehr rasch wachsenden Firmen aus den TGZ ausscheiden, weil sie meist keine entsprechenden Expansionsmöglichkeiten haben – insofern ist die Stichprobe verzerrt. Dennoch bieten die wenigen vorliegenden Daten wenig Evidenz dafür, daß die Firmen in Technologie- und Gründerzentren signifikant rascher wachsen als andere.

3. Konzentrieren sich die Technologie- und Gründerzentren zu sehr auf Technologietransfer?

Wie schon der Name sagt, fördern Technologiezentren ganz besonders technologieintensive Unternehmungen, und sie tun das durch Technologieberatung, aber auch durch Beratung in den Bereichen Marketing, Unternehmensführung und Finanzierung. Tatsächlich sind die Firmen in Technologiezentren erheblich technologieintensiver als vergleichbare außerhalb, sie haben mehr hochqualifizierte Mitarbeiter, aber nicht signifikant mehr Universitätskontakte (Monck 1988, 152). Es wird nun eingewendet, daß die Technologieförderung im Wege der Technologiezentren sehr viel teurer käme als normale Beratung außerhalb dieser Zentren (de Pay 1989). Tatsächlich deutet manches darauf hin, daß die Technologie- und Gründerzentren auf Technologietransfer zuviel Wert legen (Monck

1988, 210). Albach (1984a) fand heraus, daß sich erfolgreiche von nicht erfolgreichen Mittelunternehmungen nicht durch ihre F&E-Ausgaben, sondern durch ihre Marketingaufwendungen unterscheiden, Hunsdiek (1987, 119), daß das Ausscheiden von Firmen meist mit Fehleinschätzungen des Marktpotentials zusammenhängt, Hunsdiek/May-Strobl (1986), daß in der frühen Wachstumsphase eher Personal- und Finanzierungs- als Technologieprobleme auftreten. Das erscheint plausibel, weil Hochtechnologiefirmen meist von Technikern gegründet werden, die wissen, wo sie technische Hilfe und Beratung bekommen können, wogegen ihre Kenntnisse im kommerziellen Bereich vielfach wenig ausgeprägt sind. Die Gründer sind in der Regel auf die *technische* Realisierung ihrer Idee fixiert, ihr Fortbestand ist aber durch Fehler im Bereich von Marketing und Management gefährdet (Wolf/Hensler 1988, 111). Roberts (1969) fand bei einer Untersuchung der Hochtechnologiefirmen in und um Boston, daß sich diejenigen am erfolgreichsten entwickelten, deren Eigentümer seine früher gewonnenen technischen Erfahrungen möglichst direkt umsetzte; Technologieberatung ist in diesem Fall natürlich kaum erforderlich. Hingegen kommt es häufig zu Duplizierungen infolge mangelnder Kenntnis der Forschungs- und Entwicklungsergebnisse Dritter, und es mangelt vielfach auch an Informationen über mögliche Kooperationspartner (Wolf/Hensler 1988, 111, 115); auf diesem Gebiet besteht somit Beratungsbedarf. Eine Umfrage der EBN (1989, 52 f.) zeigte, daß die Firmen in den Technologie- und Gründerzentren das Angebot von Räumlichkeiten und Bürofazilitäten am besten einschätzten, an zweiter Stelle die Marketinghilfe und an dritter Stelle die Ausbildung („Training“), wogegen Technologie an letzter und siebenter Stelle angeführt wurde. 54 Prozent der Firmen waren mit den angebotenen Leistungen der

Zentren zufrieden, 17 Prozent wollten mehr Marketingunterstützung, keine einzige mehr Technologieberatung. Die Behauptung, daß Technologie- und Gründerzentren mehr zur Gründungsunterstützung als zum Technologietransfer notwendig sind, dürfte somit eine gewisse Berechtigung haben.

Strittig ist die Frage, wie weit die Technologie- und Gründerzentren *Managementausbildung* anbieten sollten. Roberts (1969) und Ewers (1987) halten das für außerordentlich wichtig, plausiblerweise, wenn die Gründer überwiegend Techniker sind (siehe Tabelle 5). Nicholls (1989, 177) hingegen betont, daß die Gründer für Managementkurse keine Zeit hätten; angesichts von Lebenszyklen technologieintensiver Produkte von bloß zwei oder drei Jahren müßten sie sich auf die Produktentwicklung konzentrieren, sie benötigen Managementberatung, nicht aber Managementausbildung.

4. Gibt es zu viele Technologie- und Gründerzentren?

Vor allem in der BRD wird kritisiert, daß 70 vorhandene und weitere 30 geplante Technologie- und Gründerzentren zu viel wären, daß viele von ihnen als Bürgermeisterstolz funktionslos im ländlichen Raum stünden und dort ihre Aufgaben keineswegs erfüllen könnten (Eisbach 1988). Tatsächlich sind die Technologie- und Gründerzentren in den USA bloß zur Hälfte ausgelastet (OECD 1987, 16), und auch in der BRD ist ihre Auslastung in ländlichen Gebieten und kleinen Standortgemeinden merklich schlechter als in Verdichtungsräumen und Kernstädten (Henricke/Tengler 1986, 73 ff.). Eisbach (1988, 179) schätzt, daß es pro Jahr in der BRD rund 250 Gründungen von Hochtechnologieunternehmen gäbe; dafür wäre die Zahl von Technologiezentren schon heute zu hoch. Legt

man diese Zahl auf Österreich um, entspricht sie etwa 30 Neugründungen/Jahr, was bei einer Verweildauer von 5 Jahren 150 Plätze in Technologiezentren (etwa 6 Zentren mit je 25 Firmen) rechtfertigen würde. Tatsächlich dürfte das jedoch zu wenig sein: Erstens dürfte es in Österreich einen Nachholbedarf an Gründungen (an „Selbständigwerden“) geben, und zweitens geht es nicht bloß um Hochtechnologie. Soweit es sich tatsächlich um *Technologiezentren* handelt, ist ihre Zahl schon dadurch begrenzt, daß sie sich wohl bloß an den Standorten technischer Hochschulen gut entwickeln werden, weil allein dort die Führungsvorteile mit der organisierten Forschung stattfinden können, die offenbar wichtiger sind als der durch die Technologiezentren selbst organisierte Technologietransfer; allerdings: Soweit die Kontakte stärker zu bestimmten Firmen als zu bestimmten Universitäten hin tendieren (Industriespin offs), mag es erfolgreiche Technologiezentren auch außerhalb von Universitätsstandorten geben. Vor allem aber sollte die Bedeutung von *Gründerzentren* im Bereich mittlerer Technologie nicht übersehen werden; Gründungen in diesem Bereich scheinen insbesondere unter Aspekten der Regionalpolitik noch wichtiger zu sein als die Förderung von Hochtechnologiezentren, und sie können auch zahlreicher sein. Für diese Art von Gründerzentren ist eher ein Standort vorzuziehen, an dem Führungsvorteile mit potentiellen Kunden möglich sind. Das wird zwar auch nicht der ländliche Raum sein, sondern gleichfalls Städte, aber nicht notwendigerweise Universitätsstandorte.

5. Müssen die Unternehmungen das Gründerzentrum gerade in einer kritischen Phase verlassen?

In der Regel müssen die Gründer das Technologie- und Gründerzentrum nach spätestens fünf Jahren ver-

lassen. Manche Kritiker meinen nun, daß sich die Unternehmungen gerade zu diesem Zeitpunkt in einer besonders kritischen Phase befänden, und der Zwang zur Umsiedlung sie vor schwierige Probleme stelle. Für eine solche Kritik fehlt bisher jeder empirische Beleg. Die vorne zitierten Untersuchungen über das Wachstum der Neugründungen zeigten keinen Entwicklungsbruch in dieser Periode, eher eine Tendenz zur Konsolidierung des Wachstums nach dem vierten Jahr. Auch ist keine Studie bekannt, die eine besondere Häufigkeit von Insolvenzen nach dem Ausscheiden aus den Technologie- und Gründerzentren feststellt. Allerdings mangelt es noch an Erfahrungen, da die meisten Technologie- und Gründerzentren noch viel zu jung sind und überdies die 3½- oder 5-Jahres-Frist – selbst wenn sie im Vertrag steht – zunehmend weniger beachtet wird (Mayer 1988, 43), was vor allem mit den oben erwähnten Auslastungsproblemen zu tun haben dürfte.

Dennoch erscheint ein Zwang zum Ausscheiden nach einer bestimmten Periode sehr zweckmäßig: Entweder wächst das Unternehmen kräftig, dann muß es im Laufe dieser Periode an die zwangsläufig gegebenen Grenzen des Technologie- und Gründerzentrums stoßen; oder es wächst nicht, dann sind die doch erheblichen Kosten der Förderung durch das Technologie- und Gründerzentrum (siehe Punkt 1) nicht gerechtfertigt. Sollte die Zukunft zeigen, daß die theoretischen Bedenken zu Recht bestehen, wären entsprechende Übergangshilfen zu überlegen, insbesondere die Zusammenarbeit mit einem nahegelegenen Technologiepark, der als solcher allerdings kommerziell (nicht subventioniert) geführt werden mußte.

6. Spezialisierung der Technologie- und Gründerzentren?

Es besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß Technologie- und Gründerzentren wie Technologieparks desto besser funktionieren, je mehr es gelingt, Beziehungen einerseits zwischen den Mitgliedsfirmen herzustellen (Hennicke/Tengler 1986, 133 f.), andererseits zwischen den Gründerfirmen und den Benutzern der Produkte (Marketing!). Studien von Andersen/Lundvall (1988) und Gregersen (1988) haben gezeigt, daß der Erfolg der Firmen von sinnvoller Spezialisierung abhängt, die sich aus einem Lernprozeß ergibt, der das Zusammenspiel von Erzeugern und Lieferanten von Vorprodukten, Investitionsgütern und produktionsnahen Dienstleistungen mit einem anspruchsvollen heimischen Markt voraussetzt. Für die Gründung von Technologie- und Gründerzentren wie von Technologieparks bedeutet das, daß neben Neugründungen auch bestehende Firmen oder Firmenteile aufgenommen werden sollten; diese sind wichtige Lehrmeister für die Gründer, wichtiger als Kurse und Beratung. Besteht ein Technologiezentrum allerdings einige Zeit, stellt sich die richtige Altersstruktur der Firmen von selbst ein, Aufnahmen von bestehenden Firmen sind dann weder nötig noch zweckmäßig.

Was die Branchenstruktur betrifft, ist vor Hochtechnologie-Ghettos (Tesse 1989, 26 f.) wie vor Branchen-Monstruktur zu warnen; andererseits kann in einer völlig heterogenen Firmenstruktur („Gemischtwarenladen“) kaum ein Netz von Firmenverflechtungen entstehen. Ein mittlerer Weg mit sorgfältiger Auswahl der Firmen in bezug auf Kontaktmöglichkeiten untereinander und – ganz besonders wichtig – zu den am Ort bestehenden Informationsnetzen der Universitäten, Fachhochschulen und Firmen – scheint nicht bloß theoretisch optimal, sondern in der österreichischen

Praxis in den meisten Fällen auch gewählt worden zu sein. Im einzelnen scheinen sich in Österreich folgende Schwerpunkte herauszukristallisieren:

Bischofshofen: Umwelttechnik

Götzis: Elektronik, Meß-, Regeltechnik, Software

Grambach: Computerentwicklung, Automationstechnik

Graz: Software, Meßtechnik, Elektronik

Hallein: Fertigungstechnik, Automation

Linz: Elektronik

Niklasdorf: Neue Werkstoffe

Salzburg: Software, Automation

Salzburg III: Computer, Informationstechnik

St. Pölten: Computer, Chemie

Wien: Software

Wiener Neustadt: Kunststofftechnik, Kommunikation, Software

Es muß allerdings betont werden, daß die richtige Auswahl der Firmen neben theoretischen Überlegungen stets Glück und Fingerspitzengefühl erfordert, und daß der Aufbau einer aktiven Kommunikation eine der wichtigsten Aufgaben des jeweiligen Managers des Zentrums ist.

Technologie- und Gründerzentren als Instrument der Regionalpolitik?

Versteht man unter Regionalpolitik primär *Beschäftigungspolitik*, dann muß der Beitrag der Technologie- und Gründerzentren bescheiden erscheinen: Um die 3.000 zusätzlich Beschäftigten in der BRD, um die 650 in Österreich, und das in der Regel in den Hocheinkommensagglomerationen und nicht an der Peripherie. Selbst wenn die Ergebnisse von Rogers/Larsen (1984, 235) nicht bloß für das Silicon Valley, sondern auch für Österreich gelten, nach denen für jeden Ingenieur und Manager in einem Hochtechnologieunternehmen zwölf zusätzliche Arbeitsplätze in der Zuliefer- und Serviceindustrie entstehen,

bleiben die quantitativen Auswirkungen gering. Es gibt auch wenig Indizien dafür, daß die Firmen in den Technologie- und Gründerzentren merklich rascher wachsen als außerhalb. Die direkten Beschäftigungseffekte sind also bescheiden. Und auch mit nennenswerten lokalen Multiplikatorprozessen ist nicht zu rechnen (OECD 1987, 19). Dazu kommt, daß etwa ein Drittel der Firmenansiedlungen keine Neugründungen, sondern bloß Verlagerungen sind.

Auch als Instrument der *Regionalpolitik im traditionellen Sinn* können Technologie- und Gründerzentren kaum verstanden werden; denn unterentwickelte, einkommensschwache Regionen eignen sich in aller Regel nicht als Standort für Technologie- und Gründerzentren. Das bedeutet allerdings nicht, daß TGZ in den Agglomerationen für die Peripherie ohne Bedeutung wären. Kommt es zu einer Verbesserung des Technologiepotentials der Zentren, werden traditionelle Branchen im Sinne des Produktzykluskonzepts in der Peripherie abgedrängt (Tichy 1980), und es ergeben sich wohl auch Zuliefermöglichkeiten für die Unternehmungen der Peripherie. Das ist wichtig und nicht zu vernachlässigen, aber es ist natürlich nicht Regionalpolitik im traditionellen Sinn.

Wenn regionalpolitische Vorteile von Technologie- und Gründerzentren zu finden sind, dann im Bereich der *Industriestrukturpolitik* und insbesondere der *Sanierung alter Industriegebiete*, ein Zweig der Regionalpolitik, der in letzter Zeit bedauerlicherweise besondere Bedeutung erlangt hat. In den alten Industriegebieten gibt es aus historischen Gründen besonders wenig Unternehmer und potentielle Unternehmensgründer (OECD 1971, 42 ff.; ÖIR/Wifo/Tichy 1982, 76 f.), und die Industriestruktur ist monostrukturiert und veraltet; Umstrukturierung ohne Hilfe der Wirtschaftspolitik kann ganz generell nicht befriedigend funktionieren (Ti-

chy 1986), und insbesondere in solchen Gebieten ist der Versuch, Unternehmensgründungen durch Hilfe von außen anzuregen, um so zu einer endogenen Erneuerung zu kommen, eines der ganz wenigen denkbaren Instrumente. Dorn (1989, 11) bestätigt internationale Ergebnisse auch für Österreich, wenn er zeigt, daß der „Erneuerungsgrad“ der Unternehmungen, also die Neugründungen relativ zum Bestand, in den strukturell schwachen Bundesländern weniger als halb so hoch ist wie in den strukturell starken. Technologie- und Gründerzentren können daher ein wichtiger Beitrag zur Sanierung alter Industriegebiete sein.

In solchen Gebieten, die zwar die wissenschaftlichen, nicht aber die unternehmerischen Voraussetzungen für höhere Technologie haben, könnte man sogar eine weitergehende Förderung überlegen: In den Niederlanden läuft seit 1984 das TOP(temporal entrepreneurial jobs)-Programm, das Absolventen von Universitäten und höheren technischen Fachschulen mit guten Ideen die Möglichkeit zur Entwicklung ihrer Idee in einer Gruppe an der Universität Twente ermöglicht. Dieser Gruppe stehen Unterstützung durch Universitätsexperten, technische Einrichtungen sowie Wohnmöglichkeiten zur Verfügung, und es werden sogar die Lebenshaltungskosten gedeckt. Die Bewerber müssen einen Geschäftsplan entwickeln und mit einer Auswahlkommission diskutieren, die aus Universitätsangehörigen und Industriellen zusammengesetzt ist. Wird der Bewerber zugelassen, stehen ihm die Möglichkeiten des TOP-Programms für ein Jahr zur Verfügung, er muß allerdings auch einen Managementkurs besuchen. Erfolgreiche Unternehmer müssen die Hälfte der Unterstützung binnen fünf Jahren zurückerzahlen. Zwischen 1984 und 1987 konnten durch dieses Programm 45 Personen gefördert werden, die 1987 250 Mitarbeiter beschäftigten (Barneveld 1989, 207 f.).

Im Bereich der *Industrie- und Innovationspolitik* liegt der Beitrag der Technologie- und Gründerzentren in dem Erneuerungspotential, der „seed“-Funktion. „For Premus, an experienced observer of the industry and technology scene in the United States with its scores of examples of park-type developments attached to learned institutions, the outstanding means by which innovation and the advancement of technology has been achieved in these cases is via the recruitment of graduates of the core institution by firms within the park⁸. This process, rather than other conceivable benefits of propinquity, such as joint research, consultancy undertaken by professors, or the mere copying of best practice from initial innovators, has been the most influential. As for larger hi-tech firms which might consider placing a unit on this or that park, they are attracted most by the universities with the highest academic standards in relevant sciences rather than by those claiming to have more practical bent. Such firms are usually able to do their own applied research and development provided they are able to recruit young persons of the right calibre and academic training. Firms must develop where the talent is. The supply of talent followed by the physical environment of the university and then by the environment in the adjacent communities, are the main determinants of which parks succeed – in the opinion of the observer quoted.” (OECD 1987, 20). Darüber hinaus verwirklichen sich neue Ideen in neuen Unternehmungen sehr viel eher, neue Unternehmungen wirken der Konzentrationstendenz entgegen und verstärken den Wettbewerb. Viele dieser Neugründungen werden wieder verschwinden, viele werden stagnieren, aber einige werden hoffentlich mit ihrer Idee entweder selbst reüssieren oder anderen Firmen die Grundlage für deren Wachstum liefern.

Technologie- und Gründerzentren

sind daher zwar kaum als Beitrag zur traditionellen Regional- und Beschäftigungspolitik zu verstehen; aber sie sind wichtige Instrumente der Industriestruktur- und der Technologiepolitik. Regionale Überlegungen müssen dennoch bei Überlegungen betreffend Einrichtung und Konzeption von Technologie- und Gründerzentren eine wichtige Rolle spielen: Nur dort, wo die regionalen Voraussetzungen stimmen, können sich TGZ gut entwickeln. Wissenschaftsparks benötigen die Nähe von Spezialforschungseinrichtungen auf dem jeweiligen Fachgebiet; Technologiezentren die Nähe von Technischen Hochschulen oder wenigstens die Nähe einer Konzentration von Industriebetrieben, die ganz bestimmte Voraussetzungen in bezug auf Nachfrage und Zusammenarbeitspotential erfüllen müssen; Gründerzentren schließlich sind zwar weniger anspruchsvoll in bezug auf ihren Standort, doch werden auch sie auf die Nähe von Fachschulen und eine merkliche Konzentration von Kunden, also auf einen Standort in Agglomerationen, nicht verzichten können.

Anmerkungen

- 1 Dieses Konzept ist zumindestens in Österreich relativ neu; es wurde noch 1982 auf der Regionalkonferenz Müritzschlag von vielen Teilnehmern vehement abgelehnt.
- 2 Keineswegs jedoch Gründerzentren!
- 3 Die österreichischen Angaben betreffen die Technologiezentren Götzis, Graz, Salzburg, St. Pölten und Wiener Neustadt; Linz und Wien haben den Fragebogen des Autors nicht beantwortet.
- 4 Nach Ansicht der OECD (1987, 19) ist eine umfassende Bewertung erst nach 15jährigem Bestand möglich.
- 5 Wegen des Risikos und der Erhaltungsinvestitionen mit 10 Prozent angenommen.
- 6 Tatsächlich geben die österreichischen Technologie- und Gründerzentren an, daß sie zwischen 10 und 50 Prozent der Aufnahmeansuchen von Firmen ablehnen.

- 7 Monck et al. (1988, 221) fand, daß Betriebe von (früher) Universitätsangehörigen langsamer wachsen als von „professional business men“.
- 8 Das ist natürlich Technologietransfer im unmittelbarsten Sinn.

Literatur

- Aiginger, K. (1986): Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien. Wirtschaftspolitik im Spannungsfeld zum Innovationsprozeß. Stuttgart/Wien (G. Fischer/Wifo)
- Albach, H. (1984 a): Die Rolle des Schumpeter-Unternehmers heute. Mit besonderer Berücksichtigung der Innovationsdynamik in der mittelständischen Industrie in Deutschland. In Albach 1984 b, 86–118
- Albach, H. (Hg.) (1984 b): Im Spannungsfeld von Unternehmenstheorien und Unternehmenspolitik. Bonn
- Allesch, J. (Ed) (1989): Regional development in Europe: Recent initiatives and experience. Berlin/New York (de Gruyter)
- Andersen, E. S./Lundvall, B. A. (1988): Small national systems of innovation, facing technological revolutions: An analytical framework. In Freeman/Lundvall 1988, 9–36
- Armington, C./Odle, M. (1982): Small business – how many jobs? Brookings Review Vol. 1/2, (Winter 1982), 14–17
- Barneveld, D. v. (1989): Spin-off companies as a model for international technology transfer. In Allesch 1989, 203–13
- Birch, D. (1979): The job generation process. Cambridge
- Bluestone, B./Harrison, B. (1982): The deindustrialization of America. New York (Basic Books)
- Bruno, A. V./Cooper, A. C. (1982): Patterns of development and acquisition for Silicon Valley start-ups. Technovation 1, 275–90
- Dahremöller, A. (1987): Existenzgründungsstatistik, Stuttgart
- de Pay, D. (1989): Promotion of innovation by science parks and institutions of technology transfer. Referat auf der 16. Jahreskonferenz der European Association for Research in Industrial Economics. Budapest, Aug./Sept. 1989
- Dorn, H. (1989): Jungunternehmer sterben früher; so ist es, ist es so? Wirtschaftspolitische Blätter 36 (1), 4–16

- Dose, N./Drexler, A. (Hg.) (1988): Technologieparks. Voraussetzungen, Bestandsaufnahme und Kritik. Opladen (Westdeutscher Verlag)
- EBN (1989): European Business and Innovation Centers 1968. Brüssel (February 1989)
- Eckart, W./v. Einem, E./Stahl, K. (1987): Dynamik der Arbeitsplatzentwicklung: Eine kritische Betrachtung der empirischen Forschung in den Vereinigten Staaten. In Fritsch/Hull 1987, 21-47
- Eisbach, J. (1988): Technologieparks - Fortsetzung der Bürgermeisterkonkurrenz. Kommunale Ansiedlungspolitik mit anderen Mitteln. In Dose/Drexler 1988, 176-86
- Ewers, H. J. (1987): Zur Dezentralisierung der Industriestrukturpolitik. In Fritsch/Hull 1987, 339-51
- Fothergill, S./Gudgin, G. (1979): The job generation process in Britain. London (Center for Environmental Studies Research Series 32)
- Freeman, Chr./Lundvall, B. A. (1988): Small countries facing the technological revolution. London/New York (Pinter)
- Fritsch, M./Hull, Ch. (Hg.) (1987): Arbeitsdynamik und Regionalentwicklung. Beiträge zur beschäftigungspolitischen Bedeutung von Klein- und Großunternehmen. Berlin (Sigma)
- Gregersen, B. (1988): Public-sector participation in innovation systems. In Freeman/Lundvall 1988, 262-78
- Gruber, W. H./Marquis, D. G. (Eds) (1969): The human factor in the transfer of technology. Cambridge (MIT Press)
- Hennicke, M./Tengler, H. (1986): Industrie- und Gewerbeparks als Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung. Eine empirische Analyse in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart (Poeschel)
- Hull, C. (1985): Job generation among independent West German manufacturing firms 1974-1980. Evidence from four regions. *Environment & Planning C*, 3, 215-34
- Hunsdiek, D. (1987): Beschäftigungspolitische Wirkungen von Unternehmensgründungen und -aufgaben. In Fritsch/Hull 1987, 101-27
- Hunsdiek, D./Albach, H. (1985): The financing of start-up and growth of new technology based firms in the Federal Republic of Germany. *ifm-Materialien* 27, Bonn
- Hunsdiek, D./May-Strobl, E. (1986): Entwicklungslinien und Entwicklungsrisiken neugegründeter Unternehmungen. Stuttgart
- Kulicke, M. (1987): Die mögliche beschäftigungspolitische Bedeutung technologieorientierter Unternehmensgründungen. In Fritsch/Hull 1987, 129-48
- Mayer, M. (1988): Gründer- und Technologiezentren in der Bundesrepublik Deutschland. In Dose/Drexler 1988, 32-46
- Monck, C. S. P. et al. (1988): Science parks and the growth of high technology firms. London et al. (Croom Helm)
- Nicholls, H. (1989): Models for the creation of business ventures in the vicinity of science parks and universities. In Albach 1989, 175-78
- OECD (1971): The conditions for success in technological innovation. Paris
- OECD (1987): Science parks and technology complexes in relation to regional development. Paris
- OECD (1988): Employment Outlook. September 1988, Paris
- ÖIR/Wifo/Tichy, G. (1982): Regionalstudie Obersteiermark. Bericht der Gutachter. Wien
- Roberts, E. B. (1969): Entrepreneurship and technology. In Gruber/Marquis 1969, 219-37
- Roberts, E. B. (1970): How to succeed in a New Technology enterprise. *Technology Review* (Dezember), 23-27
- Rogers, E. M./Larsen, J. K. (1984): Silicon Valley fever. Growth of high technology culture. New York
- Segal Quince and Partners (1985): The Cambridge Phenomenon. Cambridge
- Steiner, M. (1980): Ertragskraftorientierter Unternehmenskredit und Insolvenzrisiko. Stuttgart
- Storey, B./Johnson, S. (1987): Zur Arbeitsplatzdynamik in Großbritannien: Ein Überblick über neuere Untersuchungen. In Fritsch/Hull 1987, 49-69
- Tesse, P. Y. (1989): Science parks in Europa. in Allesch 1989, 25-48
- Tichy, G. (1986): Neue Anforderungen an die Industrie- und Innovationspolitik in Österreich. In Aiginger 1986, 65-90
- Tichy, G. (1990): The product cycle revisited: Some extensions and clarifications. Erscheint in *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*
- Wolf, M. F./Hensler, S. G. (1988): Informationsprobleme technologieorientierter Unternehmungen in Technologieparks: Bestandsaufnahme und Lösungsmöglichkeiten. In Dose/Drexler 1988, 110-27

BÜCHER

DIE INDUSTRIALISIERUNG DEUTSCHLANDS

Rezension von: Hermann Schäfer
(Hrsg.), Ploetz Wirtschaftsgeschichte
der deutschsprachigen Länder vom
frühen Mittelalter bis zur Gegenwart,
Verlag Ploetz, Freiburg/Würzburg
1989, 235 Seiten; Hubert Kiesewetter,
Industrielle Revolution in
Deutschland 1815–1914, Neue
Historische Bibliothek, edition
suhrkamp, Frankfurt/Main 1989,
351 Seiten

Fünf Jahre nach dem erfolgreichen „Wirtschafts-Ploetz: Wirtschaftsgeschichte zum Nachschlagen“ erschien eine Österreich und Schweiz einschließende „Wirtschaftsgeschichte der deutschsprachigen Länder“. Dem erprobten Ploetz-Konzept folgend, werden die wichtigsten wirtschaftlichen Geschehnisse in chronologisch geordneten Datenspalten dargelegt. Grafiken und Tabellen, die zum überwiegenden Teil hervorragend gestaltet sind, und Einschübe zur Erklärung von Begriffen, strukturellen Zusammenhängen usw. erhöhen die Verständlichkeit wesentlich. Das Nachschlagen wird durch ein umfangreiches Namen- und Sachregister erleichtert.

Der Text ist in sechs zeitliche Abschnitte gegliedert. Ab der Epoche des Merkantilismus werden Deutschland, Österreich und der Schweiz jeweils eigene Unterkapitel gewidmet, wobei das Hauptgewicht der Darstellung

freilich auf den Entwicklungen in Deutschland liegt.

Das Thema des von Hubert Kiesewetter verfaßten Bandes im Rahmen der „Neuen Historischen Bibliothek“ ist die Industrialisierung Deutschlands im Jahrhundert vor dem Ersten Weltkrieg. Im ersten Teil gibt der Autor einen Überblick über die Wandlungen der wirtschaftspolitischen Voraussetzungen und die Grundzüge der Entwicklung im genannten Zeitraum. Der entsprechende Abschnitt im Ploetz ist das vom Herausgeber Hermann Schäfer formulierte, etwa 50 Seiten lange Kapitel „Das Jahrhundert der Industrialisierung“.

Modernisierungsbestrebungen blieben, wie Kiesewetter betont, im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts Einzelfälle. Eine Ausnahme bildete Oberschlesien. Von der Einleitung einer industriellen Revolution nach englischem Vorbild kann jedenfalls nicht die Rede sein. Napoleons Kontinentalsperre und der Kriegsbedarf ermöglichten in einigen Regionen einen industriellen Aufschwung, der jedoch mit dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen zum Stillstand kam.

Das preußische Zollgesetz von 1818 und der bayerisch-württembergische Zollverein von 1828 bildeten Vorstufen des Deutschen Zollvereins von 1834. Damit wurde nachvollzogen, was in den meisten Nachbarstaaten lange Selbstverständlichkeit war, nämlich das Vorhandensein eines geschlossenen Zollgebiets. In ökonomischer, politischer und psychologischer Hinsicht bildete die Gründung des Zollvereins einen entscheidenden Durchbruch. Die deutsche Industrie entwickelte sich zwischen 1830 und 1848 regional sehr unterschiedlich. Der ab Ende der dreißiger Jahre rasch

voranschreitende Eisenbahnbau stimulierte verschiedene Industriezweige. Im Vergleich zu den führenden westeuropäischen Ländern stand die deutsche Industrie insgesamt noch auf niedrigem Niveau.

In den fünfziger Jahren setzte eine Wachstumsphase ein, die, abgesehen von konjunkturellen Schwankungen, bis in die frühen siebziger Jahre währte. Die Industrialisierung Deutschlands war ein regionales Phänomen. Sie trat zuerst in Schlesien, in Sachsen und im Rheinland auf, später in Westfalen, Hessen, Baden, Württemberg und Bayern. Regionen wie Ostpreußen und Mecklenburg hingegen behielten bis 1914 eine fast rein agrarisch-gewerbliche Wirtschaftsstruktur. Kiesewetter vertritt in diesem Zusammenhang die These, daß der Wettbewerb zwischen den Regionen nicht unwesentlich zu Deutschlands industriellem Aufstieg im gesamteuropäischen Maßstab während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beitrug.

Mit der Reichsgründung von 1871 entstand ein Nationalstaat von 41 Millionen Menschen. Die Reichsregierung änderte das deutsche Geld- und Bankenwesen, die Handels-, Finanz- und Sozialpolitik. Trotz der Beibehaltung einzelstaatlicher Souveränitäten fanden die partikularistischen Tendenzen, die im Zollverein angehalten hatten, ein Ende. Die Schaffung eines geschlossenen Handelsgebietes beseitigte jedoch nicht die regionalen Unterschiede, schwächte diese höchstens ab. Die ökonomische Bedeutung der Reichsgründung liegt ferner darin, daß mit ihr Erwartungen wirtschaftlicher Natur verbunden wurden, die zwar auf dem damaligen Aufschwung beruhten, aber eine eigene Dynamik entfalteten.

Der „Gründerkrise“ von 1873 folgte bis 1879 ein konjunkturelles Tief. Selbst in dieser Phase schritt die Diffusion technischer und institutioneller Innovationen voran. Im Prozeß des wirtschaftlichen Aufholens der „verspäteten Nation“ Deutschland wäh-

rend des letzten Viertels des Jahrhunderts verstärkten sich politische und ökonomische Maßnahmen gegenseitig, bei der Bildung von industriellen Großunternehmen, der Errichtung von Kartellen und der Entwicklung des Bankwesens. Staatliche Wirtschaftspolitik spielte bei der Festlegung der Rahmenbedingungen eine größere Rolle als jemals zuvor.

Insbesondere ab den neunziger Jahren setzte sich in der deutschen Industrie eine Wirtschaftsordnung durch, die als „Organisierter Kapitalismus“ bezeichnet wird – gekennzeichnet durch Unternehmenskonzentration sowie Bildung von Interessenverbänden und Kartellen. Letztere dienten der Großindustrie zur Ausschaltung des Wettbewerbs und der Profiterhöhung. Die Erfolge dieser Kartelle fielen unterschiedlich aus. Nach der Jahrhundertwende erfolgte die Expansion und Integration der großen Konzerne merklich quer zur Kartellierung.

Im starken Aufschwung, der mit kurzen Unterbrechungen von 1895 bis 1914 anhielt, stieg der industrielle Nachzügler Deutschland zur führenden Wirtschaftsmacht in Europa auf. Im Hinblick auf die regionale Verteilung der Industrie ergaben sich zwischen der Gründung des Reiches und der Entfesselung des Ersten Weltkriegs beachtliche Verschiebungen. Die in der Gründerzeit führenden Regionen Sachsen, Schlesien, Rheinland, Westfalen und Elsaß-Lothringen behaupteten ihre günstigen Positionen. Sachsen, die industrielle Werkstatt Deutschlands, entwickelte aus der Textilindustrie stark spezialisierte Maschinen-, Metall-, Instrumente- und Apparateindustrien. Württemberg, Baden, Hessen, und Bayern holten jedoch gewaltig auf. In Württemberg, das über keine natürlichen Reserven verfügte, erwies sich die mittelbetriebliche Spezialisierung unter Einsatz der neuesten Techniken als erfolgreiches Gegenstück zur Schwerindustrie. Selbst in früher agrarisch dominierten

Gebieten wie Hannover und Schleswig-Holstein erfolgten stärkere industrielle Ansätze.

In völligem Einklang mit Wirtschaftshistorikern, die sich gegenwärtig mit der industriellen Entwicklung der Habsburgermonarchie befassen, betont Kiesewetter, daß Industrialisierung ein regionales Phänomen ist. Konkrete Aussagen über Beginn, Verlauf, Abschluß, Voraussetzungen, Ursachen und Wirkungen der Industriellen Revolution können nur über einzelne Regionen, nicht aber über das Gesamtgebiet Deutschlands gemacht werden. Die vergleichende wirtschaftshistorische Forschung über deutsche Regionen im 19. Jahrhundert steht freilich erst am Beginn. Im zweiten Teil des Buches analysiert

Kiesewetter den Umbruch während der Industriellen Revolution in wichtigen Industriezweigen (Textil-, Eisen- und Stahl-, Maschinen und Elektro-, Chemieindustrie und Kohlenbergbau), wobei den regionalen Unterschieden und der Verlagerung industrieller Schwerpunkte und Produktionsweisen größere Beachtung geschenkt wird, als dies bei bisherigen Überblicksdarstellungen zur deutschen Industrialisierung der Fall war. Diese branchenbezogene Betrachtungsweise unter Heranziehung des neuen, von Regionen ausgehenden analytischen Ansatzes stellt eine wertvolle Ergänzung, ja eine unverzichtbare Korrektur der üblichen Behandlung des vorliegenden Themas dar.

Michael Mesch

ENGLANDS ABSTIEG?

Rezension von: Sidney Pollard,
Britain's Prime and Britain's Decline,
The British Economy 1870–1914,
Edward Arnold, London, N. Y.,
Melbourne, Auckland, 1989,
324 Seiten, 35,- Pfund

Obwohl eines der wichtigsten Forschungsobjekte der Wirtschaftsgeschichte, zählt das Wachstum und die Entwicklung einer Volkswirtschaft zu jenen Fragen, die sich bis jetzt nur sehr allgemein beantworten lassen und umso schwieriger werden, je mehr sie sich dem Konkreten nähern: man kann noch einigermaßen erläutern, wann und warum eine Volkswirtschaft in den industriellen Entwicklungsprozeß eintritt, weshalb sich aber in der Folgezeit Phasen rascher oder langsameren Wachstums herausbilden, ist schon sehr schwer zu sagen.

Das Forschungsgelände ist hier voll von Fallgruben, nicht nur, weil es weit über das Gebiet der eigentlichen Nationalökonomie hinausreicht, sondern weil die Gefahr des post hoc ergo propter hoc besonders groß ist. Eines der Beispiele dieser Art ist das Zurückbleiben der englischen Volkswirtschaft hinter ihren europäischen Konkurrenten. Einst das Land der industriellen Revolution schlechthin, im Einkommen weit über allen übrigen Ländern liegend, die „workshop of the world“, setzte allmählich eine relative Verlangsamung des Wachstums ein, welche diesen Vorsprung schrumpfen ließ. Die Frage nach den Ursachen dieses Prozesses ist umso interessanter, als er ja bis in die Gegenwart hineinreicht. Längst hat Großbritannien seine führende Einkommensposition verloren und bewegt sich im Durchschnittsbereich der entwickel-

ten Industriestaaten, auf dem Niveau Österreichs, das nach dem Zweiten Weltkrieg einen dramatischen Aufholprozeß vollzogen hatte.

Der bekannte, aus Wien stammende Wirtschaftshistoriker Sidney Pollard hat es nun unternommen, einer spezifischen Frage in diesem Zusammenhang nachzugehen, nämlich, ob sich in der Periode 1870 bis 1914 Ursachen für diese Wachstumsverlangsamung finden lassen. Da England nicht nur Pionier der Industrialisierung war, sondern auch Wiege und Hochburg der Wirtschaftsgeschichte ist, haben sich mit diesem Problem bereits viele Autoren beschäftigt. Pollard versucht nun nicht, diesen Studien eine weitere hinzuzufügen, sondern vermittelt einen umfassenden – wahrhaft enzyklopädischen – Überblick über alle Arbeiten auf diesem Gebiet und die darin entwickelten Argumente zu den einzelnen Problemkreisen. Ein Verdienst des Buches liegt daher schon darin, dem Leser einen vollständigen Überblick über die bisherige Diskussion dieses Themas zu bieten.

Inhaltlich widmet er sich jenen Problemkreisen, von welchen die meisten Autoren angenommen hatten, daß dort die Ursache für das schwächere Expansionstempo zu finden sei, freilich schon die Fragestellung relativierend, indem er darauf hinweist, daß die unveränderte Vormachtposition Englands auf allen Märkten eine unrealistische Betrachtungsweise sei, da in einer sich industrialisierenden Welt gewisse Aufholprozesse zu erwarten gewesen wären.

Eines der Argumente, welche die Wachstumsverlangsamung zu erklären versuchen, lag in der Rolle des Kapitalexportes. Es besagt, daß die hohen britischen Auslandsinvestitionen für die heimischen Unternehmen den Zugang zum Kapitalmarkt erschwert hätten, daß also mit der Maximierung des Einkommens in der Zeit, jene der Zukunft verfehlt worden sei. Während Pollard diesem Argument einige Relevanz zubilligt, stellt er ein

weiteres, oft vorgebrachtes, vollständig in Frage, nämlich, daß das englische Ausbildungssystem, insbesondere verglichen mit dem deutschen, unzulänglich gewesen sei und somit die Entwicklung moderner Industrien, wie etwa der chemischen, behindert habe. Er gelangt dagegen zu dem Resultat, daß sich die Systeme wohl unterschieden, diese Differenz jedoch keineswegs eine unterschiedliche Bewertung erlaube. Was dem englischen Unterrichtssystem an Systematik ermangelt habe, wäre durch größere Flexibilität wettgemacht worden und der deutsche Vorsprung habe sich eben auf die Chemie beschränkt, ansonsten hätten die englische Wissenschaft auch weiterhin eine führende Position innegehabt.

Das gilt nicht im gleichen Maße für den Vorwurf, daß die Industrie politisch vernachlässigt worden sei. Die führenden Positionen fielen in der damaligen britischen Gesellschaft der ländlichen Aristokratie und dem städtischen Finanzwesen zu. Die produzierende Industrie spielte keine Rolle – weder faktisch noch in der gesellschaftlichen Einschätzung. Sie wurde daher – im Gegensatz zu anderen Staaten – von der Politik nur wenig unterstützt.

Dennoch gelangt der Autor abschließend zu dem Ergebnis, daß in der Untersuchungsperiode von keinem Rückfall der englischen Wirtschaft gesprochen werden könne. Das vergleichsweise langsamere Wachstum des Brutto-Inlandsprodukts spiegle eben nur den Umstand, daß die übrigen Industrienationen einen Nachholprozeß vollzogen hätten. Die Effekte der behaupteten Ursachen einer Wachstumsverlangsamung seien absolut nicht eindeutig. Das gelte für den Kapitalexport ebenso wie für die unterschiedlichen Bildungssysteme. Und der Umstand, daß der Staat keine Industriepolitik betrieben habe, könne auch dahin gedeutet werden, daß eine solche auch nicht benötigt worden sei – ebensowenig wie in den

USA. Pollard kommt daher zu dem Ergebnis, daß sich zwischen 1870 und 1914 keinerlei Anzeichen für Stagnationstendenzen finden lassen – für die Probleme der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg seien die Zeitgenossen verantwortlich.

Wenn sich dem Leser am Ende dieser interessanten Studie dennoch einige Fragen stellen, dann deshalb, weil der Ausgang der Geschichte schon bekannt ist. Und gerade in jüngerer Zeit, da die Historiker dazu tendieren, die Wurzeln von Veränderungen immer weiter in die Vergangenheit zurück zu verfolgen, ist man auch geneigt, ähnliche Prozesse im Falle Englands anzunehmen. Gewiß ist dem Autor zuzustimmen, wenn er darauf hinweist, daß es sich hier um keinen dramatischen Abfall, wie er etwa die italienischen Stadtrepubliken erfaßt hatte, handelt; auch kann man sicher nicht das Argument des Aufholprozesses der anderen Staaten übersehen – Südostasien demonstriert ja gegenwärtig ähnliches; dennoch bleibt ein offener Rest.

Andere „Frühstarter“, wie etwa die Schweiz, vermochten ihre Position immerhin noch in beachtenswertem Maße zu halten, und auch die USA mögen hierfür als Beispiel gelten. Andererseits zeigen die von Pollard verwendeten BNP-Statistiken ganz deutlich, daß Englands Wachstum im Untersuchungszeitraum signifikant unter dem seiner europäischen Konkurrenten blieb, ein Prozeß, der sich bekanntermaßen in der Zeit zwischen den Kriegen und nach 1945 fortsetzte; er wurde nur durch besondere Kraftanstrengungen während der Kriege unterbrochen. Angesichts der Kontinuität dieser Wachstumsverlangsamung seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ist man doch geneigt, die von Pollard ausführlich präsentierten Argumente in einem etwas anderen Licht zu sehen.

Besonders jenes der Mindereinschätzung industrieller Tätigkeit, das auch vom Autor als relevant betrach-

tet wird. Vielleicht bietet sich hier doch der Ansatz von M. J. Wiener (*English Culture and the Decline of Industrial Spirit, 1850–1980*, Cambridge 1981) zu weiterführenden Überlegungen an, wie erklärt sich auch der Umstand, daß Großbritannien heute eine für die anderen europäischen

Staaten ganz untypische Sozialstruktur aufweist? Es läßt sich der Verdacht nicht von der Hand weisen, daß der ganze Problemkreis, trotz dieser hervorragenden Dokumentation der bisher angestellten Überlegungen, noch weiter diskutiert werden wird.

Felix Butschek

DIE THEORIE DER LANGEN WELLEN

Rezension von: Gerhard Hanappi, Die
Entwicklung des Kapitalismus,
Europäische Hochschulschriften,
Verlag Peter Lang, Frankfurt/Bern/
New York/Paris 1989, 316 Seiten,
sfr 65,-

Die prominentesten Beiträge zur Diskussion um die Existenz und Erklärung langfristiger Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität stammen aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg. Danach schien das Interesse der Wirtschaftstheoretiker an den „langen Wellen“ über einige Jahrzehnte, die durch einen halbwegs funktionierenden Keynesianismus bzw. Neoklassische Synthese geprägt waren, erlahmt zu sein. Unter dem Eindruck der Stagnationstendenzen der Weltwirtschaft seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre belebte sich jedoch die theoretische Diskussion zu diesem Thema wieder, wenn auch die Produzenten der diesbezüglichen Beiträge nicht den Ruhm und den Stellenwert erlangten wie die Vertreter der ersten Generation.

Der Beitrag Hanappis, der als Dissertation an der Universität Wien verfaßt wurde, gibt in seinem ersten Teil einen Überblick über die wesentlichsten bisherigen Arbeiten zum Thema „lange Wellen“, im zweiten Teil wird ein eigenes Modell, eine Synthese der wichtigsten Aussagen verschiedener Theorieansätze, entwickelt und in eine für die empirische Falsifizierbarkeit adäquatere Form gebracht.

Teil 1, die exemplarische Übersicht über bisherige theoretische Arbeiten, erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, ihr Schwerpunkt liegt vielmehr auf der Systematisierung dieser

Ansätze, welche zumeist auch zum Zwecke der konzentrierten Darstellung und Vergleichbarkeit in einem mathematischen Modell formalisiert werden.

Während in der Konjunkturtheorie, also der Theorie des Juglarzyklus, zumeist die Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivitäten um einen Trend als Reaktionen eines dynamischen Systems auf exogene Schocks, die auch bestimmte Verhaltensannahmen bezüglich der Wirtschaftssubjekte enthalten können, modelliert werden, bedarf nach der Auffassung der einen „Schule“ die Analyse der langen Wellen, also von aufeinanderfolgenden Stadien der Entwicklung, sowohl einer stabilen Grundstruktur des Systems als auch eines Mechanismus, der den Zyklus bzw. das Stadium produziert. Dennoch liegt nach wie vor die Stabilität im Mittelpunkt.

Einen grundsätzlich anderen Zugang bietet das Paradigma der prozessierenden Widersprüche, das nicht von einem naturgesetzlich stabilen System ausgeht, sondern die Störungen als Produkt des trendhaften Prozesses betrachtet. Stabilität ist nur relativ, d. h. die Tätigkeit des sozialen Systems, kurzfristige, wiederkehrende Widersprüche auf typische Art zu lösen und in die längerfristig gültige Struktur zu integrieren. Die formale Darstellung stößt auf größere Schwierigkeiten als im ersten Zugang, da unter prozessierendem Widerspruch mehr gemeint ist als ein bloß durch die Endogenisierung bestimmter Variablen um zusätzliche Stabilitätsbedingungen vergrößertes Modell. Es werden unterschiedliche Typen von (logischen und Real-)Widersprüchen sowie das Prozessieren, das Drängen zur Auflösung dieser Widersprüche durch ökonomische Transaktoren, die ihrerseits von gewissen Modellen geleitet und motiviert werden, untersucht. Eben in der Modellierung der Modellbildung der Transaktoren zeigt sich der Unterschied zwischen Sozialwissenschaft und Naturwissenschaft.

Diese beiden Paradigmen verwendet Hanappi als extreme Pole, zwischen welchen die bestehenden theoretischen Ansätze anzusiedeln sind. Zur Charakterisierung der unterschiedlichen Ansätze verwendet der Autor fünf Fragen, und zwar:

„1. Was war die ökonomische Problematik, aus der heraus das (verbale) Modell formuliert wurde, und welche Antwort impliziert es?

2. Werden die aufeinander folgenden langen Perioden als sukzessive zu durchlaufene Stadien oder als Zyklen bestimmter relevanter Größen konzipiert?

3. Was ist das auslösende Moment für den Beginn eines neuen Stadiums, bzw. wie werden oberer und unterer Wendepunkt eines Zyklus erklärt? Insbesondere interessiert auch der Erklärungsanspruch des Modells: Wird ein auslösendes Moment durch das Modell explizit bestimmt?

4. Was sind die relevanten Größen des Ansatzes, und welche empirisch beobachtbaren Zeitreihen können für einen Nachweis langer Wellen herangezogen werden?

5. Welche Zeitreihen wurden tatsächlich verwendet und zu welchen Schlüssen bezüglich Länge und Phase des Zyklus bzw. des Stadiums führen sie?“ (S. 14)

Als Vertreter der älteren Theoretiker werden zuerst der Russe Parvus (alias Helphand) sowie die Holländer Fedder (alias van Gelderen) und De Wolff erwähnt, Marxisten, die sich mehr der Beschreibung des neuen Stadiums, des Imperialismus, widmeten als der Feststellung langfristig wiederkehrender Charakteristika. Nachfolgend werden ausführlich die Arbeiten der drei prominentesten Exponenten der älteren Theorie zusammengefaßt und bewertet:

(1) Kondratieff, dessen Werk sich dadurch auszeichnet, daß quasi alle Faktoren endogenisiert werden (alle exogenen Schocks wie Veränderungen der Technik, Kriege und Revolution, Einbeziehung neuer Länder in

die Weltwirtschaft, Schwankungen der Goldgewinnung) und als Erscheinungsformen, nicht als Ursachen der langen Wellen betrachtet werden. Abgesehen von gewissen Inkonsistenzen (der noch 1926 als endogen betrachtete technische Fortschritt ist 1928 plötzlich exogen) wurde an Kondratieffs Arbeit der Mangel an ökonometrischen Nachweisen kritisiert, v. a. aber die Tatsache, daß sich in seinem Modell Trend und Zyklus gegenseitig bedingen.

(2) Schumpeter legt mehr Wert als Kondratieff darauf, die Ursachen der Zyklen, die er im Verhalten von Individuen erkennt, herauszuarbeiten, wobei auch Schumpeters statistische Untermauerung wenig geglückt erscheint.

(3) Rostow wird dagegen eher von politischen Intentionen als von wissenschaftlichem Erkenntnisinteresse geleitet, indem er den Entwicklungsländern einen Weg in demokratische Industrieländer nahebringen will, um den Versuchungen des Kommunismus zu widerstehen. An Rostow wird das Fehlen von theoretischen Aussagen über die zwingende Notwendigkeit des Wechsels von einem Stadium ins nächste Stadium kritisiert, es bleibt bei einer Beschreibung der Stadien durch den Historiker Rostow.

Bei der Systematisierung der neueren Ansätze folgt Hanappi nicht der oft angewandten Einteilung in Kondratieff-Schule (endogene Dynamik) und Schumpeter-Schule (Innovationschübe von außen), sondern gliedert die Beiträge in solche der marxistischen Tradition (wo die Dialektik hinter dem Rücken des individuellen Akteurs waltet) und neo-schumpeterianische Ansätze (wo dieselbe Dialektik auf seiten unternehmerischen Individuums wirkt).

Die neoschumpeterianischen Ansätze, entstanden aus den Mängeln des Keynesianismus, erklären Innovationszyklen durch schubweise Entwicklung der Produktivkräfte, die Ergebnis der Tätigkeit von Individuen,

den Unternehmern, sind. Repräsentativ greift Hanappi wieder drei Exponenten dieser Schule heraus, und zwar Gerhard Mensch, bei dem der Sprung in ein neues Stadium durch Basisinnovationen durch Unternehmen (später verfeinert durch Produkt- und Prozeßinnovationen) erfolgt, wobei ein durch Verschiebungen der Präferenzstruktur der Nachfrage entstandenes technologisches Patt überwunden wird.

Bei Van Duijn liegt die Ursache für längerfristige Stagnationstendenzen in keynesianischen Regierungskonzepten, die die Rigiditäten des Arbeitsmarktes förderten – dementsprechend seine typischen supply-side-Gegenrezepte: Steuersenkungen bei Individuen und Unternehmen, und Reallohnsenkungen für die Arbeitnehmer, deren Bedürfnisse die „basic needs“ übersteigen.

Freemans Schwerpunkt liegt auf der Technologiepolitik, der Schumpeter authentischer interpretiert als Mensch und Van Duijn und eine radikal keynesianische Sicht der Rolle des Staates und internationaler Organisationen hat: Neben den Basisinnovationen und deren Diffusionsprozeß (bandwagon effect), die den zyklischen Charakter durch jeweils neue technologische Systeme ausmachen, wird den sozialen Innovationen, die zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit nötig sind, große Bedeutung eingeräumt.

Wesentlich heterogener ist das Spektrum der neueren Arbeiten in marxistischer Tradition, als erster Vertreter wird Ernest Mandel angeführt, der die Zyklichkeit der Profitrate und des Klassenkampfes beschreibt und um den Beweis bemüht ist, daß die Gegenwart die letzte Phase des Kapitalismus darstellt. Die Mechanisierung schalte zunehmend die Arbeitskraft aus dem Produktionsprozeß aus – wenn sich auch in der Praxis der Kapitalismus diesbezüglich als erstaunlich und unerwartet flexibel, allerdings um einen relativ hohen Preis,

erweist. Der untere Wendepunkt wird bei Mandel durch außerökonomische Faktoren, durch die Bewußtseinsbildung im Proletariat, herbeigeführt, wobei subjektive Elemente wie etwa die relative Stärke der Arbeiterklasse ausschlaggebend sind.

Als komplementär werden die Beiträge David Laibmans und David Gordons betrachtet, wobei Laiman formal anspruchsvoller die institutionalistische Theorie Gordons ergänzt. Gordon geht von der Notwendigkeit sozialer Strukturen der Akkumulation aus, Zusammenbrüche werden durch Widersprüche in den Institutionen (z. B. soziale Beziehungen am Arbeitsplatz) ausgelöst. Während untere Wendepunkte durch neue soziale Strukturen der Akkumulation mit dem Ziel der Erhöhung der Arbeitsintensität herbeigeführt werden, ist für obere Wendepunkte das Ausbleiben von Infrastrukturinvestitionen wesentlich verantwortlich. Gordon analysiert aber die Schwankungen globaler Größen nur unzureichend und verharrt zu sehr die einzelnen Phänomene innerhalb eines Stadiums beschreibend.

Abschließend wird als methodisches Extrem der „theory without measurement“ Kozo Uno angeführt, der abstrakte Gesetze eines puren Kapitalismus entwickelt, eben Erkenntnisse, und nicht wirtschaftspolitische Techniken sucht. Er beschreibt zwar einzelne Stadien des Kapitalismus, auf zyklische Bewegungen in Variablen der puren Theorie geht er aus logischen Gründen nicht ein.

Im zweiten Abschnitt des vorliegenden Buches unternimmt Hanappi den spannenden Versuch, Elemente einer Theorie der Stufen kapitalistischer Entwicklung zusammenzufügen, also Modelle zu umreisen, die aus der Kritik der bisher erläuterten Theorien erwachsen. Als einer der leider viel zu selten gewordenen Theoretiker einer profunden politischen Ökonomie leitet er nicht die Verkehrsformen menschlicher Gesellschaften (Produktion, Zirkulation, Organisationsfor-

men) aus dem Individuum ab, sondern individuelles Verhalten und seine Rückkoppelungen werden von einem Ensemble der Bedingungen gesellschaftlicher Produktion abgeleitet. Die Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise wird erklärt, indem ihre wesentlichen Eigenschaften im Lichte der sie zeitlich umgebenden bzw. vorangehenden ökonomischen Systeme betrachtet werden. Der Entwicklung des Kapitalismus als Abfolge warenproduzierender Gesellschaften, deren Phasen und Stadien und darin dem Prozessieren der Widersprüche nachzugehen ist wesentlich für die theoretische Konzeption der kapitalistischen Produktionsweise. Demgemäß betrachtet Hanappi in jeweils einem eigenen Abschnitt die warenproduzierenden Gesellschaften (Produktionsweise der Sklavenhaltergesellschaften und feudale Produktionsweise), den Handelskapitalismus, die drei Stadien des Industriekapitalismus (Industrialisierung in England, Blütezeit des Industriekapitals, Imperialismus) sowie die Form des Kapitalismus seit dem Zweiten Weltkrieg.

Entscheidendes Unterscheidungskriterium für die unterschiedlichen Produktionsweisen, also die Ausprägungen warenproduzierender Gesellschaften, ist die (Nicht)Existenz von bestimmten, durch ihre Stellung im Produktionsprozeß definierten Klassen. Diese unterschiedlichen Produktionsweisen zerfallen – je nach Form der Beziehung zwischen den Klassen – in mehrere Entwicklungsstufen, diese wiederum in Stadien. In dieser feinsten Untergliederung wird allerdings nur der Industriekapitalismus untersucht, da dessen Stadien der Anlaß für die Entwicklung der Theorie der langen Wellen waren.

Motiviert durch die für die marxistische Tradition kennzeichnende Bemühung um das Verständnis der Gesellschaftsentwicklung, das Voraussetzung für emanzipatorische Eingrif-

fe in diese Entwicklung ist, wird eine chronologisch angeordnete Entwicklungslogik gesellschaftlicher Systeme präsentiert und durch formale Modellierung gestützt. Daß hier nicht die Möglichkeit besteht, den hanappischen Theorieansatz im Detail darzustellen, ist insofern sogar von Vorteil, da jedem auch nur einigermaßen an der wellenförmigen langfristigen Entwicklung unseres Produktionssystems Interessierten ohnedies die Lektüre des Originals empfohlen werden kann. Denn das vorliegende Buch zeichnet sich nicht nur durch die im ersten Teil vorzufindende klare, systematische Darstellung bisheriger Theorieansätze zu diesem Thema aus, sondern auch durch den synthetisierenden Versuch im zweiten Abschnitt, eine eigenständige, auf den bisher geleisteten Arbeiten aufbauende Entwicklungstheorie zu entwerfen. Besonders lobenswert daran erscheint der Umgang mit ökonometrischen Modellen und formalen Darstellungsweisen, die nie zum Selbstzweck werden, sondern bloß zur Präzisierung verbal ausführlich durchargumentierter Zusammenhänge herangezogen werden. Obwohl sich die Arbeit – durchaus auch vom Autor, dem kein großes Forschungsteam und kein langfristiges Projekt zur Verfügung stand, so verstanden – darauf beschränken muß, Fragen offen zu lassen und Anreize für weitere umfassendere formale Erfassungen des Problems zu liefern, so leistet sie dennoch die Konstruktion eines konsistenten Rahmens einer Theorie langfristiger Wirtschaftsentwicklung. Und genau dies ist auch das Ziel Hanappis in der Beschäftigung mit dem Phänomen der langen Wellen: nicht der Nachweis gewisser Frequenzen und genauer Periodizitäten, sondern die Entwicklung einer Theorie, die dann dem Test der politischen Praxis unterworfen werden kann.

Thomas Delapina

ORGANISATIONSGRÖSSE UND EFFIZIENZ

Rezension von: Rainer Bartel,
Organisationsgröße und Effizienz.
Theoretische Grundlagen und erste
empirische Evidenz für die
Industriebetriebe Oberösterreichs,
Verband der wissenschaftlichen
Gesellschaften Österreichs, Wien 1989,
180 Seiten, öS 159,-

Die vorliegende Dissertation versucht, durch eine empirische Analyse die Entscheidungsgrundlagen der Wirtschaftspolitik zu verbessern.

Die Untersuchung gliedert sich in drei Bereiche. Im ersten Abschnitt werden kurz die Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit Mitte der siebziger Jahre erläutert und die sich daraus ergebenden Probleme für die Unternehmens- und Wirtschaftspolitik. Dabei wird auf „... die immer größere Bedeutung des Rationalisierungs- bzw. Verdrängungswettbewerbs“ hingewiesen, „da die Expansion von Marktanteilen auf bestehenden Märkten ... aufgrund der langfristig niedrigen Wachstumsraten immer stärker eingeschränkt wird.“ Andererseits ist aber „die Expansion auf der Basis neuer ... Güter ... in der Praxis die unvergleichlich schwierigere und risikoträchtigere Alternative“.

Dennoch wird auf lange Sicht eine Umstrukturierung der exponierten Stagnations- und Schrumpfungsbereiche der Wirtschaft unumgänglich sein.

Die Wirtschaftspolitik befindet sich dabei in einem mehrfachen Dilemma: Sie soll längerfristig den Strukturwandel nicht behindern, gleichzeitig aber die negativen Begleiterscheinungen eines Strukturwandels (Beschäfti-

gung, Einkommen, Regionalwirtschaft, soziale Konsequenzen, Konjunktur...) verhindern bzw. mildern. Daneben hat die Wirtschaftspolitik über angebotseitige Maßnahmen in den richtigen Bereichen den Strukturwandel zu fördern. Dies alles ist vor dem Hintergrund erheblicher Budgetrestriktionen der Wirtschaftspolitik (Stichwort: Budgetkonsolidierung) und der zumindest teilweise auf politische Wahlzyklen abgestellten Entscheidungskalküle der Wirtschaftspolitiker zu sehen.

Bartel versucht nun, sowohl für die strukturkonservierende Stabilitätspolitik als auch die strukturverbessernde Anpassungspolitik, theoretische und empirische Informationen zur Verfügung zu stellen, um einen ökonomischen Mitteleinsatz zu ermöglichen.

Zu diesem Zweck wird neben dem Begriff der ökonomischen Effizienz der Begriff der stabilitätspolitischen Effizienz eingeführt. Die ökonomischen Effizienzkriterien, wie Produktivität, Kostenwirtschaftlichkeit, Rentabilität und Investitionsneigung sind ein Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit und auf längere Sicht gesehen für die Wachstumschancen bzw. den Bestand von Unternehmen und Branchen. Die Kenntnis der ökonomischen Effizienz der verschiedenen Betriebsgrößen oder Wirtschaftsbereiche kann der Wirtschaftspolitik daher wichtige Hinweise darauf geben, welche Bereiche zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur sinnvollerweise gefördert werden sollten. Auf der anderen Seite steht das Konzept der stabilitätspolitischen Effizienz, das davon ausgeht, daß der Einsatz öffentlicher Mittel für eine kurzfristig wirksame Stabilitätspolitik dort am wirksamsten ist, wo die Arbeitsproduktivität gering und die Personalaufwandsintensität und die Investitionsneigung hoch ist. Durch diese Zusammenhänge bestehen besonders bei einseitigen oder unkoordinierten Maßnahmen Antagonismen zwischen strukturkonservierender Stabilitätspolitik (Nachfrage-

politik) und strukturverbessernder Anpassungspolitik (Angebotspolitik).

Im zweiten Abschnitt wird auf die Unternehmens- und Betriebsgrößendiskussion eingegangen – dabei werden eine Reihe von Hypothesen und Argumenten dargestellt: Bis Mitte der siebziger Jahre war man allgemein der Auffassung, daß große Unternehmen Effizienzvorteile aufweisen. Erst in der folgenden Periode wurde diese Auffassung relativiert und durch eine Reihe theoretischer Argumente untermauert. Auch die neuesten empirischen Untersuchungen der 80er Jahre konnten die These von der Überlegenheit der Großunternehmen nicht bestätigen.

Betrachtet man nur die Betriebsebene, dann steht die Produktionseffizienz im Mittelpunkt. Vieles spricht dafür, daß die langfristigen Stückkosten mit zunehmender Betriebsgröße abnehmen, bis ab einer gewissen Output-Menge diese nicht mehr unterschritten werden können. Scherer kommt durch empirische Untersuchungen zum Ergebnis, daß die langfristigen Stückkosten nach einem gewissen konstanten Bereich sogar wieder ansteigen. Dies deutet auf die Existenz eines Bereiches optimaler Betriebsgrößen hin. Allerdings wird dieser Bereich in Abhängigkeit von der Branche zu sehen sein, da sich die zur Verfügung stehenden Produktionstechnologien von Branche zu Branche zum Teil wesentlich unterscheiden. Die technologische Entwicklung der jüngsten Periode dürfte eher die kleineren Einheiten begünstigt haben, was eine Verschiebung der optimalen Betriebsgrößen in diese Richtung vermuten läßt.

Auf der Ebene der Unternehmen scheint die Diskussion wesentlich differenzierter zu sein. Für einige Unternehmensfunktionen, wie etwa Marketing, Einkauf und Forschung und Entwicklung, dürften über die optimale Betriebsgrößen hinausgehende Skalenerträge zu erzielen sein. Das heißt, die optimale Unternehmensgröße (für

diese Funktionsbereiche) liegt über der optimalen Betriebsgröße.

Unternehmen mit nur einem Betrieb können diese economies of scale daher nicht lukrieren, und bei Unternehmen, die von der Größe her diese economies of scale lukrieren können, spricht vieles dafür, daß sie in mehreren Betrieben produzieren (sollten), um die Vorteile der optimalen Betriebsgröße nützen zu können.

Eingeschränkt oder auch aufgehoben werden die Vorteile dieses Konzepts der Dezentralisierung durch eine Reihe von Diseconomies of scale auch auf Unternehmensebene:

- die Koordination und Kontrolle wird mit steigender Anzahl der Betriebe erschwert,
- der direkte Kontakt und somit der unmittelbare Informationsfluß zwischen dem Unternehmensmanagement und den Betriebsmitarbeitern wird verringert,
- die Unternehmensverwaltung wird immer stärker bürokratisiert
- und die Leistungsanreize werden weniger stark ausgeprägt.

Daneben stellt Bartel einige theoretische Argumente für Effizienznachteile größerer Organisationsformen dar, die bislang in der Diskussion kaum Beachtung gefunden haben (Theorie der Eigentumsrechte, Theorie der x-Effizienz, ökonomische Theorie der Bürokratie und die Theorie der „Union-controlled Firm“).

Alles in allem ergibt die theoretische Effizienzdiskussion laut Bartel keine eindeutige Antwort auf die Frage nach einer optimalen Betriebs- bzw. Unternehmensgröße. Eine tabellarische Übersicht stellt die wichtigsten Studien und ihre Argumente nochmals gerafft dar.

Im dritten Abschnitt der Arbeit werden zunächst die Ergebnisse von 18 internationalen empirischen Studien über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Betriebs- und Unternehmensgrößen in einer Tabelle übersichtlich (soweit dies überhaupt möglich ist) dargestellt. Auf die vielfachen

Ergebnisse dieser Studien kann hier im einzelnen nicht eingegangen werden. Etwa die Hälfte der Unternehmen kommt zum Ergebnis, daß Größenvorteile für kleine und mittlere Organisationseinheiten bestehen, nur etwa ein Viertel der Studien sieht Effizienzvorteile für Großunternehmen.

Auch die bislang einzige umfassende Studie über die betriebsgrößenabhängigen Effizienzunterschiede in österreichischen Betrieben (Aiginger und Tichy, 1984) konnte die generelle Überlegenheit größerer Produktionseinheiten in keiner Weise belegen:

So wiesen auf Betriebsebene die kleinen Mittelbetriebe (100–499 Beschäftigte) sowohl die größte technische Effizienz als auch die höchste Rentabilität auf. Auf Unternehmensebene weisen Großunternehmen nur dann die höchste technische Effizienz auf, wenn sie kleinbetrieblich organisiert sind. Kleine Unternehmen weisen die größere Rentabilität auf.

Im Anschluß an diese Darstellungen analysiert Bartel die Ergebnisse seiner empirischen Studie über die Effizienz der oberösterreichischen Industriebetriebe in Abhängigkeit von ihrer Größe. Die Untersuchungsperiode erstreckt sich über 8 Jahre von 1976 bis 1983 und verwendet die laufende Industriestatistik des Österreichischen Statistischen Zentralamtes als Datenquelle. Die Betriebe werden nach dem Bruttoproduktionswert in vier Kategorien (Kleinstbetriebe bis 10 Millionen Schilling Bruttoproduktionswert im Jahr, Kleinbetriebe 10 bis 50 Millionen Schilling, Mittelbetriebe 50 bis 100 Millionen Schilling und Großbetriebe mit über 100 Millionen Schilling) eingeteilt.

Als Effizienzkriterien werden die Rentabilität, die Arbeitsproduktivität, die Personalkostenwirtschaftlichkeit und die Investitionsneigung betrachtet. Dabei gelten bei der Beurteilung der stabilitätspolitischen Effizienz bei der Arbeitsproduktivität und der Personalkostenwirtschaftlichkeit die jeweils reziproken Werte als ausschlag-

gebend, die Rentabilität ist unter diesem Aspekt nicht relevant.

Nach dem Rentabilitätskriterium zählen die Mittelbetriebe zum rentabelsten Bereich der oberösterreichischen Betriebe. Betrachtet man die Arbeitsproduktivität, dann muß man zwischen den Kennziffern „Nettoproduktionswert pro Beschäftigten“ und „Umsatz pro Beschäftigten“ unterscheiden. Die erste steigt mit der Größe des Betriebes an, die zweite ist bei den Mittelbetrieben am höchsten. Dieses Ergebnis läßt auf größere Effizienz der Absatzpolitik der Mittelbetriebe gegenüber größeren Einheiten schließen.

Beim Kriterium Personalkostenwirtschaftlichkeit schneiden mittlere und kleinere Betriebe gegenüber Großbetrieben besser ab. Keine eindeutige Aussage kann bei der Investitionsneigung getroffen werden.

Bewertet man die Ergebnisse im Lichte der stabilitätspolitischen Effizienz, so kommt man zu unterschiedlichen Ergebnissen, je nachdem ob staatliche Nachfragepolitik in erster Linie die kaufkräftige Nachfrage der privaten Haushalte stärken oder die Beschäftigung unmittelbar erhalten will. Die Stärkung der kaufkräftigen Nachfrage erfolgt am effizientesten über die Zielgruppe der Groß- und Mittelbetriebe (wegen ihrer höheren Personalaufwandsintensität), die Erhaltung der Beschäftigung über die Kleinst- und Kleinbetriebe (wegen ihrer geringen technisch-organisatorischen Effizienz).

Die vorliegende Arbeit ist sicherlich ein erster Ansatzpunkt, um Wirtschaftspolitiker durch fundierte empirische Ergebnisse in die Lage zu versetzen, Maßnahmen zielgerichteter und damit effizienter durchzuführen. Allerdings muß unterstrichen werden, was Bartel ebenfalls andeutete: Das Kriterium Betriebsgröße allein kann nicht maßgebend sein – die Effizienz ist auch von anderen Kriterien, wie etwa der Branchenzugehörigkeit, der Eigentumsform usw. abhängig.

Um solche Fragestellungen zu bearbeiten, wäre eine Ausweitung der Untersuchung auf ganz Österreich wünschenswert bzw. wegen des erforderlichen Datenmaterials auch notwendig. Problematisch scheint bei den dargestellten Studien die Vermischung bzw. nicht klare Trennung vom Untersuchungsgegenstand Unternehmung bzw. Betrieb bei der Beurteilung von Größenvor- und -nachteilen zu sein. Bei der Einschätzung der optimalen Unternehmensgröße liegen die Auffassungen offensichtlich weiter auseinander als bei der Einschätzung der optimalen Betriebsgröße. Gerade dieser Untersuchungsgegenstand ist aber für den Wirtschaftspolitiker, vor allem unter dem Gesichtspunkt einer zukunftsorientierten Strukturpolitik (weniger für eine kurzfristige Beschäftigungspolitik), wesentlich interessanter.

Dabei hätten etwa auch Fragen einer optimalen Unternehmensorganisation oder die Berücksichtigung externer Effekte von großen Unternehmen verstärkt Berücksichtigung zu finden. Wie effizient Mittelbetriebe

auch immer sind – nur große Unternehmen sind in der Lage, bei der Forschung und Entwicklung bis in den Bereich der Grundlagenforschung vorzustoßen, und nur große Unternehmen können in manchen Branchen die riesigen Entwicklungskosten tragen. Gerade durch das Engagement in solchen Bereichen können aber wichtige Impulse für die übrigen Unternehmen ausgelöst werden.

Die Analyse der stabilitätspolitischen Effizienz fällt derzeit in Österreich wohl auf wenig fruchtbaren Boden. Zu fragen wäre auch, wie das Instrumentarium einer Stabilitätspolitik auszusehen hätte, um nur auf eine bestimmte Größenklasse von Betrieben zu wirken.

Ein Nachsatz zum Buch als Ding an sich: Dieses besteht nach einmaligem Lesen und anschließendem Herumblättern nur mehr aus losen Blättern. – Ein Verlag, der Kunden werben will, sollte sich andere technische Lösungen einfallen lassen.

Roland Lang

DIE PRAXIS DER MITBESTIMMUNG

Rezension von: Helmuth Preslmaier,
Die Praxis der wirtschaftlichen
Mitbestimmung in
oberösterreichischen Unternehmen,
Dissertation der Johannes-Kepler-
Universität Linz 78, 1989, 292 Seiten,
öS 304,-

Ziel der vorliegenden Arbeit war die Gewinnung von Aussagen über die betriebliche Praxis der wirtschaftlichen Mitbestimmung in oberösterreichischen Unternehmen. Die Ergebnisse dürften aber auch für die Praxis der wirtschaftlichen Mitbestimmung in Unternehmen anderer Bundesländer Österreichs gelten.

Der Teil A beinhaltet eine kurze Darstellung und Erläuterung des Begriffs Mitbestimmung sowie der verschiedenen Ebenen, in denen Mitbestimmung praktiziert wird. Weiters werden die Argumente zur Begründung von Mitbestimmung erläutert. In der aktuellen Diskussion werden die Forderungen nach Ausbau der gesetzlichen Mitbestimmungsregelungen im ArbVG u. a. mit der Notwendigkeit des Einflusses der Arbeitnehmerseite auf die Gestaltung neuer Technologien begründet, dadurch sollen negative Folgen für die Arbeitnehmer vermieden werden.

In einem umfangreichen Teil B erfolgt eine Darstellung der gesetzlichen Grundlagen der Mitbestimmung in Österreich, wobei schwerpunktmäßig die Regelungen, die die wirtschaftliche Mitbestimmung beinhalten, behandelt werden. Hinzuweisen ist in diesem Rahmen darauf, daß das ArbVG in den Bereichen Mitwirkung in personellen und sozialen Angelegenheiten erheblich stärker ausgebaut

te und abgesicherte Mitwirkungsrechte für Betriebsräte normiert. Der Bereich der wirtschaftlichen Mitbestimmung beinhaltet weitgehend Informations-, Vorschlags- und Beratungsrechte.

Ein Kapitel behandelt die Aufsichtsrat-Mitbestimmung auch getrennt nach GmbH und Aktiengesellschaft.

Im Teil C wird einleitend darauf hingewiesen, daß die empirische Mitbestimmungsforschung in der BRD im Gegensatz zu Österreich über eine jahrzehntelange Tradition verfügt.

„Während Einstellungsuntersuchungen der Arbeitnehmer zur Mitbestimmung am Beginn der empirischen Mitbestimmungsforschung standen, konzentrierten sich die folgenden Arbeiten auf die Bestandsaufnahme der durch MontanmitbestG und BetrVG 1952 normierten Mitbestimmung. Mit zunehmender Etablierung der Mitbestimmung in den Unternehmensorganen rückten ökonomische Fragestellungen – Auswirkungen der unternehmerischen Mitbestimmung auf die Unternehmensführung – in den Mittelpunkt der empirischen Mitbestimmungsforschung. In jüngster Zeit haben sich auch Betriebswirte dieses Themas angenommen und einige Arbeiten, die die Auswirkungen der Mitbestimmung auf Inhalt und Ablauf des unternehmerischen Entscheidungsprozesses zum Inhalt haben, veröffentlicht (S. 75).“

Anschließend werden einige Untersuchungen aus der BRD kurz zusammengefaßt sowie die Ergebnisse von österreichischen Studien erläutert. Im Rahmen der Zusammenfassung der Zielsetzungen der Studie werden auch die für diese relevanten Fragenkomplexe aufgezählt:

„1. Zunächst wird ermittelt, wie die Mitbestimmungsträger die ihnen aufgrund des ArbVG bzw. der einschlägigen gesellschaftsrechtlichen Normen zustehenden Informations- und Mitwirkungsrechte im Rahmen ihrer Interessenvertretungsaufgabe einschätzen.“

2. Daran anschließend wird erhoben, über welche primär wirtschaftlichen Informationen die Mitbestimmungsträger verfügen. In diesem Teil der Untersuchungen geht es vor allem darum festzustellen, ob die Belegschaftsvertretungen von den im ArbVG festgelegten wirtschaftlichen Informationsrechten auch tatsächlich Gebrauch machen bzw. inwieweit Vollzugsdefizite zwischen der formalen Partizipationsstruktur und der realen Mitbestimmungspraxis bestehen.

3. Sofern im Unternehmen ein Aufsichtsrat errichtet ist, wird auch ermittelt, inwieweit die im Aufsichtsrat tätigen Arbeitnehmervertreter über die ihnen aufgrund des ArbVG zustehenden Informationen hinaus auch tatsächlich von ihren Informationsansprüchen als Aufsichtsratsmitglieder Gebrauch machen.

4. Ein weiterer Fragenkomplex beschäftigt sich am Beispiel des Jahresabschlusses mit dem Zeitpunkt der Information sowie mit der Frage, ob bzw. in welcher Form die Belegschaftsvertretungen die erhaltene Information auswerten bzw. eine derartige Auswertung vornehmen lassen.

5. Im weiteren wird das im ArbVG bzw. in den gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen festgelegte Kommunikationssystem zwischen Unternehmensleitung und Belegschaftsvertretung mit der betrieblichen Realität verglichen.

6. Abschließend wird versucht, Ursachen für vorhandene Vollzugsdefizite in der Mitbestimmungspraxis festzustellen. Dies erfolgt am Beispiel der Verfügbarkeit über Jahresabschlußinformationen (S. 88 f.).“

Im nächsten Kapitel wird die Durchführung der Untersuchung beschrieben (Erhebungsmethode, Fragebogen, statistische Daten).

Teil D beinhaltet das Kernstück der Untersuchung, die Ergebnisse der Befragung, die in den Schlußfolgerungen vom Autor so zusammengefaßt werden:

„Die Ergebnisse der Befragung ha-

ben gezeigt, daß die gesetzlich normierten Beteiligungsbefugnisse noch nicht umfassend Praxis des Mitbestimmungsalltags geworden sind.

Während die befragten Belegschaftsvertreter noch weitgehend mit jenen Informationen, die für die Mitwirkung in personellen Angelegenheiten notwendig sind, versorgt sind, herrscht bereits hinsichtlich der vergangenheits- und gegenwartsbezogenen Informationen aus dem betrieblichen Rechnungswesen bei den Arbeitnehmervertretern ein ausgeprägtes Informationsdefizit, das sich bei zukunftsbezogenen wirtschaftlichen Informationen noch verschärft.

Bereits bei der Einschätzung des Stellenwerts der einzelnen Teilbereiche der Mitbestimmung hat sich gezeigt, daß die Mitbestimmungsträger die personellen und sozialen Beteiligungsbefugnisse höher als die Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten in wirtschaftlichen Angelegenheiten einschätzen. Von einem relevanten Teil der Arbeitnehmervertreter wird offensichtlich der zentrale Stellenwert der wirtschaftlichen Informationsrechte für die Mitwirkung an Unternehmensentscheidungen nicht gesehen bzw. die eigene Rolle im Unternehmen auf die eines Vertreters der Arbeitnehmer in personellen und sozialen Angelegenheiten reduziert.

Ähnliche Mitwirkungsdefizite wie bei der Versorgung der Mitbestimmungsträger mit wirtschaftlichen Informationen mußten auch bei der im Mitbestimmungsalltag feststellbaren Intensität bzw. dem Inhalt der Kommunikation zwischen Unternehmensleitung und Belegschaftsvertretung sowie bei der Beteiligung der Arbeitnehmervertreter an Entscheidungen, die zum Bereich der Betriebsänderungen gehören, festgestellt werden.

Die Mitbestimmungspraxis weist dabei zwischen den einzelnen Unternehmen gravierende Unterschiede auf. So zeigte die Untersuchung, daß in Unternehmen, die über einen Aufsichtsrat verfügen, die Mitbestim-

mungspraxis deutlich mehr der rechtlich normierten Mitbestimmung entspricht, als dies in Unternehmen ohne Aufsichtsrat der Fall ist.

Wir haben bereits in den einleitenden Bemerkungen darauf hingewiesen, daß die Mitbestimmungspraxis von einer Menge von Einflußfaktoren, die unmöglich im Rahmen einer einzigen Untersuchung umfassend zu berücksichtigen sind, abhängt. Von den von uns einbezogenen persönlichkeitsorientierten Variablen der Befragten sowie den unternehmensbezogenen Variablen haben vor allem die Freistellung und die Teilnahme an gewerkschaftlichen Bildungsveranstaltungen, sofern diese thematisch mit dem Bereich der wirtschaftlichen Mitbestimmung bzw. der Mitwirkung im Aufsichtsrat beschäftigen, positive Auswirkungen auf Informationsgrad und Mitwirkungsintensität. Bei den unternehmensbezogenen Faktoren zeigte sich neben dem bereits erwähnten Einflußfaktor Aufsichtsrat, daß die Mitbestimmungsdefizite mit steigender Unternehmensgröße zurückgehen.

Ursache der von uns festgestellten Mitbestimmungsdefizite sind – wie wir am Beispiel der Versorgung der Mitbestimmungsträger mit Jahresabschlußinformationen zeigen konnten – primär eine fehlende Information und eine mangelnde Aktivität seitens der Arbeitnehmervertreter, teilweise zeigte sich jedoch auch eine mangelnde Bereitschaft der Unternehmensleitungen zur Zusammenarbeit mit den Belegschaftsvertretungen. Mitbestimmen zu lassen ist – und dies wird häufig übersehen – offensichtlich ebenso schwierig wie mitbestimmen.

Angesichts der in dieser Praxis gezeigten Abweichungen der Mitbestimmungspraxis von den gesetzlichen Normen ist es eine wichtige Aufgabe

der Mitbestimmungsträger, aber auch ihrer Interessenvertretungen, Aktivitäten zu entwickeln, um die Praxis der Mitbestimmung zu verbessern und an den vom Gesetzgeber gewollten Standard heranzuführen. Gleichzeitig ist auch die Arbeitgeberseite aufgerufen, ihre teilweise reservierte Haltung den verfaßten Beteiligungsbefugnissen gegenüber zu revidieren, die Mitbestimmung im Betrieb und Unternehmen als notwendige Ergänzung der heute in ihrer Zweckmäßigkeit wohl unbestrittenen überbetrieblichen Wirtschaftspartnerschaft zu sehen und die kooperative Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft bzw. Belegschaftsvertretung als wesentliche Voraussetzung zur Bewältigung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Zukunft zu erkennen (S. 269 ff.).“

Gerade diese Ergebnisse zeigen, wie richtig und wichtig die von den Arbeitnehmern und ihren Interessenvertretungen aufgestellten Forderungen zur Novellierung des ArbVG sind. Diese Forderungen zielen auf eine Herabsetzung der erforderlichen Arbeitnehmerzahl zur Freistellung von Betriebsratsmitgliedern und zur Sicherung der Freistellung in Konzernen, die aus „relativ kleinen“ Konzernunternehmen bestehen, in denen die Freistellungsgrenzen nicht erreicht werden, ab. Die den Betriebsratsmitgliedern gebührende Freistellung für Bildungsveranstaltungen wird auch für Ersatzbetriebsratsmitglieder gefordert. Eine weitere Forderung verlangt die Abschaffung der Sonderbestimmung des § 110 (6) ArbVG, die die Arbeitnehmervertreter vom Aufsichtsrat „arbeitsloser“ Holdings ausschließt.

Evelyn Haas-Lassnigg

„VORBILD“ SCHWEDEN?

Rezension von: Markus Marterbauer,
Budgetpolitik im „Modell Schweden“

Der schwedische
Konsolidierungserfolg und die
Handlungsalternativen für Österreich,
Europäische Hochschulschriften,
Reihe V (Volks- und
Betriebswirtschaft), Bd. 1048, Peter
Lang-Verlag, Frankfurt/Main 1989,
231 Seiten, öS 470,-

Die Funktion Schwedens als Modell für den österreichischen Wohlfahrtsstaat sozialdemokratischer Prägung wurde vor allem in den siebziger Jahren diskutiert. Nach einer längeren Diskussionspause wurden verschiedene Züge des schwedischen Modells in jüngster Zeit in Österreich als überlegens- oder gar übertragungswerte Elemente wiederentdeckt (z. B. Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik).

Marterbauer setzt sich mit seiner Arbeit das Ziel, „... die Möglichkeit wirtschaftspolitischer Alternativen aufzuzeigen“ (S. 9). Die erfolgreiche schwedische Wirtschaftspolitik seit 1982 mit niedrigen Arbeitslosenraten und die Rolle der Budgetpolitik in dieser wirtschaftspolitischen Strategie ist das Thema im engeren Sinn.

Von besonderem Interesse für den mit der schwedischen Entwicklung nicht so vertrauten Leser ist der in Kapitel II gegebene Überblick über die Entstehung des „schwedischen Modells“. Ein wesentlicher Punkt dabei dürfte die von Marterbauer hervorgehobene „politische Hegemonie der SAP“ (Sozialdemokratischen Arbeiter-Partei) sein, was auch in den Überlegungen der Übertragbarkeit des Modells Schweden auf andere Länder bedacht werden sollte. Ausführlich

dargestellt wird als weiterer wichtiger Punkt das Rehn-Meidner-Modell der solidarischen Lohnpolitik und der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Neben diesen beiden Punkten sind für Marterbauer folgende konstitutive Elemente als Bausteine des schwedischen Modells zu sehen (S. 49): Öffentlicher Sektor mit effizienter Verwaltung, ausgebauter Wohlfahrtsstaat, wirtschaftliche Demokratie (Arbeitnehmerfonds), der für die solidarische Lohnpolitik notwendige Zentralisierungsgrad des Korporatismus sowie ein Funktionssozialismus. Das aus dem Zusammenwirken dieser Faktoren entstehende Modell zu skizzieren, ist ein großes Verdienst des Buches. Bevor die neue wirtschaftspolitische Strategie ab 1982 dargestellt wird, werden sehr ausführlich die politisch-ökonomischen Probleme der siebziger Jahre erörtert. Wie alle europäischen Länder war auch Schweden in den siebziger Jahren mit den auf die Ölpreisschocks folgenden Rezessionen konfrontiert. Interessant dürfte sein, daß die bürgerliche „Zwischenregierung“ (1976–82) jene Krisenbekämpfungsmaßnahmen setzte, die in der österreichischen Landschaft als eindeutig sozialistische Wirtschaftspolitik identifizierbar wären: arbeitsplatz-erhaltende Subventionen im öffentlichen Sektor und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor. Weiters wurden – wie Marterbauer anführt – drei Abwertungen der Währung durchgeführt, die die Kostensituation der schwedischen Wirtschaft wieder ins Gleichgewicht bringen sollten.

Alle Maßnahmen der bürgerlichen Regierung zusammen führten zu einem hohen Budgetdefizit (1982: 13,7 Prozent des BIP), gleichzeitig gelang es bis 1979, die Arbeitslosenrate gering (1,9 Prozent) und das Wachstum hoch (4,3 Prozent) zu halten. Das Leistungsbilanzproblem vergrößerte sich jedoch. Beim Lesen der Zeilen dieses Kapitels sind die Parallelen mit der österreichischen Situation der siebzi-

ger Jahre teilweise derart deutlich, daß manche Sätze direkt auf Österreich übertragbar wären. („1982/83 wurden massive Kapitalzuführungen an die Verstaatlichte Industrie notwendig, die die Subventionszahlungen noch einmal deutlich nach oben schießen ließen.“ [S. 63]) Das zeigt, wie vorsichtig Etikettierungen einer gewissen wirtschaftspolitischen Strategie als „neokonservativ“ auf der einen Seite oder „sozialistisch“ auf der anderen Seite vorgenommen werden müssen. Marterbauer führt als wesentlichen Punkt dafür, daß auch die Konservativen sich an der allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Sozialisten orientierten und andererseits rein defensiv agierten, die bleibende politische Hegemonie der SAP an. Das bedeutet natürlich – was bei Marterbauer nicht ausgesprochen wird –, daß die Ausgangsvoraussetzungen für beide Parteien nicht gleich sind und die Sozialisten auf wesentlich bessere Kooperation der Gewerkschaften hoffen dürfen. Darin besteht eben jenes konstitutive Element der „politischen Hegemonie der SAP“ für das schwedische Modell. Das zeigt sich ganz deutlich bei der von Marterbauer dargestellten Konzeption der sozialistischen Wirtschaftspolitik ab 1982, die einige restriktive Elemente enthält und anfangs auch im Kreuzfeuer der Gewerkschaftskritik stand. Makroökonomisch gesehen besteht das Konzept darin, öffentliche und private Konsumnachfrage durch Auslandsnachfrage zu ersetzen; im Zentrum steht daher eine neuerlich massive Abwertung. Im Unterschied zu den Abwertungen der siebziger Jahre während der konservativen Regierung wurde diese Abwertung im Sinne einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit wirksam, weil die lohnpolitische Kooperation (Reallöhne 1983: -2,7 Prozent) der Gewerkschaften funktionierte.

In diese allgemeine wirtschaftspolitische Strategie ist nun die Budgetpolitik eingebettet, was das eigentliche

Thema des Buches ist. Bemerkenswert an der Darstellung ist, daß von drei Seiten der Budgetkonsolidierung ausgegangen wird, nämlich Einnahmen-, Ausgaben- und Finanzierungsseite. Sehr detailliert werden dabei die verschiedenen Stufen der Steuerreform und ihre Effekte dargestellt. Die von Marterbauer angeführten Mehreinnahmen-Effekte zu 100 Prozent den diskretionären Maßnahmen zuzuordnen, ist zumindest problematisch. Auch eine steigende Steuer- und Abgabenquote ist noch kein Beweis dafür, daß eben diese Maßnahmen den Anstieg bewirkt haben. Wollte man einigermaßen den Beitrag der Steuerreform einschätzen, dann müßte man die Aufkommenselastizität vor und nach der Reform miteinander vergleichen. Allerdings wäre es dafür unerläßlich, Schätzgleichungen für die einzelnen Steuerarten zu spezifizieren und nicht nur – wie Marterbauer das tut – aus der Division der beiden prozentualen Wachstumsraten auf die Aufkommenselastizität zu schließen. Bei der Beurteilung der Verteilungseffekte stellt Marterbauer eher negative Effekte fest, ohne daß sie quantifizierbar wären. Nicht überzeugend ist dabei die Argumentation bezüglich der Lohnsummensteuer. Es ist keinesfalls so, daß Lohnsummensteuern „von der Theorie her als zum Großteil in die Löhne überwälzbar betrachtet werden“ (S. 115). Vorwältung in die Löhne ist eine von mehreren Reaktionsmöglichkeiten, wobei die Gangbarkeit dieser Strategie in erster Linie von der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften abhängt und daher für die schwedische Situation eher unwahrscheinlich ist. Außerdem würde sich dadurch zwar die funktionelle Einkommensverteilung ändern, es ergäben sich aber nicht zwangsläufig negative personelle Verteilungseffekte.

Bei der Darstellung der Maßnahmen auf der Ausgabenseite ist die Kombination aus Abbau defensiver Industriesubventionen und Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik von Inter-

esse. Es wird jedoch auch deutlich, daß ein beträchtlicher Teil der „Budgetkonsolidierung“ durch Budgetauslagerung (Investitionen im Telekommunikationsbereich) entstand.

Eine Tatsache, die bei der Diskussion von Budgetkonsolidierungsmaßnahmen üblicherweise übersehen wird, und der Marterbauer breiten Raum widmet, ist die Möglichkeit, durch debt management Zinszahlungen zu sparen. Diese Tatsache und das in Schweden praktizierte Zusammenspiel von Geld- und Fiskalpolitik stellt für andere Länder mit Budgetkonsolidierungsambitionen ein interessantes Beispiel dar.

In zwei weiteren Teilen des Buches stellt Marterbauer die Effekte des „neuen Modells“ (ab 1982) auf die gesamtwirtschaftliche und politische Situation in Schweden dar, wobei er besonders die Einführung der Arbeitnehmerfonds diskutiert. In einem letzten Teil wird die Übertragbarkeit der schwedischen Erfahrungen für Österreich diskutiert. Wenngleich einleitend die Problematik derartiger Übertragungsdiskussionen thematisiert wird, wird doch in einigen Punkten ohne nähere Begründung die Übertragbarkeit als gangbare Strategie angeboten. Das Problem dürfte darin liegen, daß genauer zwischen der (persönlich) gewünschten Übertragbarkeit und der in der gegebenen politischen Situation (Mehrheitsverhältnisse) allgemein gewünschten Übertragbarkeit unterschieden werden müßte. Für Österreich stellt Marterbauer als Gemeinsamkeit mit Schweden die starke Rolle des Korporatismus (wenngleich in Österreich ausgeprägter) fest. Als der zentrale Unterschied, der nicht thematisiert wird, wäre je-

doch festzuhalten gewesen, daß von einer „politischen Hegemonie“ der Sozialdemokratie – in dem Sinn, wie das von Marterbauer für Schweden diagnostiziert wird – in Österreich keine Rede sein kann.

Marterbauer vergleicht im weiteren das schwedische mit einem österreichischen Modell (Austrokeynesianismus) und kommt zu dem Ergebnis, daß in Österreich eine offensive wirtschaftspolitische Strategie wie in Schweden derzeit fehlt und vom Austrokeynesianismus lediglich die Hartwährungspolitik übrigbleibt. Die Übertragbarkeit einer Abwertung als „Eisbrecher“ für ein offensives Konzept für Österreich wird zwar in ihrer ganzen Problematik dargestellt, es wird jedoch dann – ohne nähere Begründung – die Schlußfolgerung gezogen, daß „einiges dafür sprechen würde“ (S. 206), eine Abwertung derart einzusetzen. Die Diskussion der Übertragbarkeit budget- und geldpolitischer Maßnahmen erfolgt sehr ausführlich. Etwas zu kurz kommt die Erörterung der Übertragbarkeit von Lohn- und Arbeitsmarktpolitik auf österreichische Verhältnisse.

Insgesamt kann das Buch, sowohl was die Aufbereitung des Themas als auch die Textgestaltung betrifft, als überaus anregendes Werk über ein interessantes wirtschaftspolitisches Modell empfohlen werden. Die prinzipielle Weigerung Marterbauers, vor erweiterten Nennformgruppen einen Beistrich zu setzen, wirkt beim Lesen mancher langer Schachtelsätze etwas störend. Das Buch ist auf jeden Fall ein wichtiger Beitrag für die in Österreich wiederentdeckte Diskussion des schwedischen Modells.

Kurt Kratena

KOLLEKTIVE KAPITALBETEILIGUNG IN SCHWEDEN

Rezension von: Michael Take, Die
Arbeitnehmerfonds in Schweden,
Campus-Verlag, Frankfurt, New York
1988, 290 Seiten, DM 52,-

In Österreich werden zur Zeit, nach langjähriger Zurückhaltung, überraschenderweise wieder Fragen der primären Einkommensverteilung und konkrete Maßnahmen der Verteilungspolitik diskutiert. Insbesondere aufgrund der Tatsache, daß hiezulande die Problematik ungleicher funktioneller und personeller Verteilung der Einkommen nie im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik gestanden hat, sondern bestenfalls sekundären Stellenwert hatte, ist dies sehr erfreulich und sowohl aus sozial- als auch aus strukturpolitischen Gründen begrüßenswert.

Dennoch fällt auf, daß Fragen der Vermögensverteilung in dieser Diskussion kaum Bedeutung haben. Dies, obwohl der Vermögensverteilung in wachsenden Wirtschaften gegenüber der Einkommensverteilung immer größere Wichtigkeit zukommt und zudem die Einkommen aus Besitz weitaus überdurchschnittliche Dynamik aufweisen.

In Schweden stand, in deutlichem Kontrast zur österreichischen wirtschaftspolitischen Konzeption, die Einkommens- und Vermögensverteilung immer im Mittelpunkt des Interesses. Eine „gerechte“ Verteilungssituation stellt zusammen mit Vollbeschäftigung das zentrale Ziel für die schwedische Wirtschafts- und Sozialpolitik dar.

Den wesentlichsten Ausdruck fin-

det dies in der Konzeption der „Solidarischen Lohnpolitik“: Nach dem Grundprinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ sollen seit den 50er Jahren Lohndifferenzierungen nicht mehr nach der Ertragskraft der Betriebe, sondern nach der Art der Arbeitsaufgaben erfolgen. Diese, von der Arbeitergewerkschaft LO durchgesetzte Solidar-Politik führte zu einer weitgehenden Reduzierung der Lohndifferentiale zwischen Branchen, Regionen, Betrieben und Geschlechtern. Zusammen mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik konnte im „Modell Schweden“ ein rascher Strukturwandel bei Vollbeschäftigung und Verteilungsverbesserungen erzielt werden.

Gleichzeitig schafft die Solidarische Lohnpolitik aber auch Probleme, als sie zu hohen Übergewinnen in den erfolgreichen Unternehmen führt; Übergewinne, die bei Abschöpfung durch einzelne Arbeitnehmer(gruppen) zu höherer Lohndrift bzw. zu Inflation und Entsolidarisierung bzw. bei Abschöpfung durch die Unternehmen zu weiterer Zunahme von Vermögens- und Machtkonzentration führen.

Aus dieser spezifischen Problematik der Einkommensverteilungskonzeption heraus entstand in Schweden zu Beginn der 70er Jahre innerhalb der LO unter Federführung von Rudolf Meidner die Idee einer kollektiven Abschöpfung der Übergewinne durch Arbeitnehmerfonds („löntagarfonder“). Neben diesem Ziel der Gewinnenteilung als Ergänzung der Solidarischen Lohnpolitik sollten die Fonds auch zu einem Ausgleich der Vermögensverteilung und zu einer Erweiterung der Unternehmensdemokratie führen.

Das Ringen um die Einführung einer kollektiven Kapitalbeteiligung in Arbeitnehmerhand spielte eine zentrale Rolle in der politischen Auseinandersetzung in Schweden, bis schließlich im Herbst 1983 nach dem Wahlsieg der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei unter Olof Palme die gesetzliche Einführung von Arbeitnehmer-

fonds zum 1. Jänner 1984, allerdings in äußerst abgewandelter und „entschärfter“ Form, beschlossen wurde.

Michael Take versucht in seiner Dissertation „Die Arbeitnehmerfonds in Schweden“ die Entwicklung der Fonds, ihre (theoretischen) Begründungsversuche und ihre Wirkungen nachzuzeichnen.

In Kapitel 2 der Arbeit erfolgt in knapper Form die Einbettung der Fondsidee ins schwedische Modell und die Darstellung der, mit äußerster Heftigkeit geführten, Auseinandersetzungen rund um die Fonds. Vor allem der Hinweis auf die engen Verbindungen zu Konzeption und Einführung des Zusatzrentensystems Ende der 50er Jahre ist hier zentral. Denn schon die „Allmän Tilläggspension“ (neben der allgemeinen Volkspension AFP) verfolgte mit ihrer Schaffung eines kollektiven Fondsvermögens mit wesentlicher Funktion der Risikokapitalbereitstellung eine den Arbeitnehmerfonds ähnliche Zielsetzung. Zudem ist die aktuelle Form der Arbeitnehmerfonds eng mit den Pensionsfonds verknüpft, etwa über eine 3prozentige Rendite, die jährlich zur langfristigen Sicherung des Pensionssystems abzuführen ist.

In Kapitel 3 und 4 diskutiert Take unterschiedliche theoretische Begründungsansätze für Kapitalbeteiligungen. Ein Zusammenhang mit der schwedischen Form kollektiver Kapitalbeteiligung kann aber, abgesehen vom Demokratisierungsziel, das in der ursprünglich von Meidners Arbeitsgruppe vorgelegten Konzeption eine wesentliche Rolle spielte, hier kaum konstatiert werden. Die schwedischen Arbeitnehmerfonds finden ihre Begründung viel mehr – sehr pragmatisch – zum einen im schon dargestellten Zusammenhang mit der Solidarischen Lohnpolitik, zum anderen in der polit-ökonomischen Entwicklung der 80er Jahre: Nach der neuerlichen Regierungsübernahme starteten die Sozialdemokraten ein gesamtwirtschaftliches Sanierungs- und Dynamisierungsprogramm, das seinen An-

satzpunkt in einer offensiven Abwertung 1982 hatte. Diese Abwertung brachte aber notwendigerweise, als ihre export- und wachstumsfördernde Wirkung nicht in Inflation verpuffen sollte, Reallohnverluste mit sich. Diese wiederum akzeptierten die Gewerkschaften in einer auf die Wiedererlangung der Vollbeschäftigung gerichteten Strategie. Ein wesentliches Mittel zur Erreichung der gewerkschaftlichen Akzeptanz dieser Konzeption war die Erfüllung der langjährigen gewerkschaftlichen Forderungen nach Einführung der Arbeitnehmerfonds.

Wenn Take die Wirkungen der Arbeitnehmerfonds diskutiert, ist es wichtig, auf die Größenordnungen hinzuweisen: Das Fondsvermögen, das in Aktien angelegt ist, erreicht 1990 einen Anteil am gesamten Börsenwert aller Aktien von 4 Prozent. (In diesem Zusammenhang ist auf den äußerst hohen Anteil der institutionellen Anleger – Pensionsfonds, Arbeitnehmerfonds, Versicherungen – am schwedischen Kapitalmarkt hinzuweisen.) Zudem verfolgen die Fonds, auch aufgrund ihrer vorgeschriebenen Renditeabfuhr an die Pensionsfonds, eine sehr „neutrale“ Anlagepolitik.

Take untersucht Wirkungen der Arbeitnehmerfonds auf verschiedene Teilbereiche des schwedischen Sozialsystems, etwa die korporatistische Verfassung. Im Bereich der Vermögensverteilung konstatiert er eher marginale Wirkungen. Vielleicht sind in diesem Bereich die Arbeitnehmerfonds aber nur als ein Teil einer in Schweden generell größeren Aufmerksamkeit gegenüber der Problematik der ungleichen Vermögensverteilung zu sehen, wenn man etwa an die Einführung einer staatlichen Grundsteuer 1985 oder an die deutlichen Aufkommenssteigerungen bei der Vermögensteuer während der 80er Jahre denkt.

Die schwedischen Arbeitnehmerfonds, deren Kapitel heute insofern zumindest vorläufig als abgeschlossen

zu betrachten ist, als die Kapitalzufuhr aus Gewinnsteuern und höheren Pensionsbeiträgen mit Jänner 1990 ausgelaufen ist und die Fonds seit diesem Zeitpunkt nur mehr mit dem bisher angesparten Vermögen arbeiten, stellen einen weiteren Beweis für die innovativen Fähigkeiten der schwedischen Politikkonzeption dar. Für Österreich lassen sich in diesem Zusammenhang mehrere Hinweise generieren.

Zum ersten könnte in einer Zeit, in der bei diversen Privatisierungsaktionen und Börseneinführungen der individuellen Mitarbeiterbeteiligung und damit auch ihrer Problematik (Verbindung von Arbeitsplatz- und Vermögensrisiko und Entsolidarisie-

rung) verstärkte Bedeutung zukommt, die Idee einer kollektiven Form der Kapitalbeteiligung eine interessante Alternative darstellen.

Zum zweiten kann das schwedische Pensionsmodell mit seinem Zusammenhang zu kollektiven Sparformen ein interessantes Referenzmodell für die aktuellen österreichischen Diskussionen um die Einführung einer zweiten Säule über Pensionskassen sein.

Last but not least würde auch für Österreich eine ausführliche und gründliche Diskussion über die aktuelle Vermögensverteilung und deren engen Zusammenhang mit der Einkommensverteilung wünschenswert sein.

Markus Marterbauer

FORSTPOLITIK IM GHETTO

Rezension von: Werner Pleschberger,
Staat und Wirtschaft, Am Beispiel der
österreichischen Forstgesetzgebung
von 1950 bis 1987, Böhlau-Verlag,
Wien – Köln 1989, 579 Seiten

Der Titel mit seiner Verbindung gravitätischer Allgemeinheit und scheinbar abseitiger Spezialisierung irritiert zunächst ein wenig, auch scheint das Thema der österreichischen Forstgesetzgebung von 1950 bis 1987 nicht gerade als politologischer „Knüller“. Dennoch ist diese Habilitationsschrift Werner Pleschbergers nicht uninteressante Lektüre. Begrüßenswert ist vor allem der Ansatz, den Gesetzgebungsprozeß bestimmter Materien empirisch genau zu betrachten. Ein solches Verfahren ist ja vom Rechtspositivismus geradezu tabuisiert – es würde die Interessenbezogenheit und Widersprüchlichkeit der (fiktiven) Einheit der Rechtsordnung konstituierenden Normen allzu deutlich aufweisen. Andererseits machen sich wenige außenstehende Betrachter die Mühe, hochspezifische Politikfelder genau zu analysieren. Das hat Pleschberger in diesem Fall getan. Noch dazu geht es um den Wald, dessen „Sterben“ in den Medien lautstark betrauert wird, was wieder für die großen Forstbesitzer Anlaß zahlloser Vorstöße um Subventionen ist...

Theoretischer Ausgangspunkt der Arbeit ist die Frage nach den Gründen für die enorme Langsamkeit des Gesetzgebungsprozesses, vor allem bei großen, grundsätzlichen Regelwerken. Pleschberger kommt dabei zum nicht gerade überraschenden Schluß, daß in Materien wie der Forstgesetzgebung Politik nicht als autonomes „Ge-

stalten“, „Steuern“ oder „Reformieren“ zu verstehen ist, sondern als Resultat eines permanenten Geschiebes interessierter Lobbies und mit ihnen verflochtener Bürokratien, versetzt mit persönlichen Gegensätzen zwischen entscheidenden Akteuren und Publicityinteressen meist relativ kurzfristig tätiger Minister.

Pleschberger beginnt sein Werk gleich einmal mit einer Darstellung der „forstlichen Ideologie“, bei der das Bewußtsein der realen Wirkungsweisen des Waldes mit ihrer Überhöhung verknüpft wird. „Ich bin der Wald, ich bin uralt, ich hege den Hirsch, ich hege das Reh, ich schütz Euch vor Sturm, ich schütz Euch vor Schnee, ich wehre den Frost, ich wahre die Quelle, ich hüte die Scholle, ich bin immer zur Stelle! Ich bau Euch das Haus, ich heiz Euch den Herd. – Darum, Ihr Menschen, haltet mich wert!“ In diesen lyrischen Ergüssen der forstlichen Standesfibel (Wien 1950) ortet Pleschberger die Attribute einer ewig gültigen, harmonisch strukturierten Natur- und Schöpfungsordnung. Den „Forstleutestand“ sieht er als geschlossene männliche Expertokratie, die sich als „Fels in der Brandung“ der pluralistischen Gesellschaft versteht. (Ein Spezifikum dieses Forstmännertums dürfte übrigens auch darin liegen, daß 1945 95 Prozent der Forstakademiker wegen Zugehörigkeit zur NSDAP – kurzfristig – ihrer Posten enthoben wurden – S. 174.) Die Wahrnehmung und Darstellung der aktuellen Waldprobleme durch die pressure groups der Forstmänner ist freilich nach Pleschberger verfälscht.

Das – zweifellos gewichtige – Problem der forstschädlichen Luftverunreinigungen wird von dieser Personengruppe nämlich einseitig zu einem Haupttopos der ideologischen Diskussion gemacht. Die wachsende Tendenz zur Monokultur, zur „Verfichtung“, die enormen Forstschäden durch sieben- bis achtfach überhöhte Schalenwildbestände, die „Waldautobahnen“ überdimensionierter Forst-

straßen werden dagegen von derselben Personengruppe viel weniger in den Vordergrund gestellt, weil sie deren Selbstverständnis als „Waldpfleger“ widersprechen.

Die Darstellung und Deutung der Entwicklung der österreichischen Forstgesetzgebung zentriert Pleschberger um das „große“ Forstgesetz von 1975, eines der unauffälligeren „Jahrhundertgesetze“ der Ära Kreisky, mit dem ein rund 25 Jahre dauernder legislativer Prozeß seinen Abschluß fand. Bei der Aufhellung dieses Prozesses begegnete der Autor übrigens großen Widerständen – das Begutachtungsverfahren der Regierungsvorlage 1955 ließ sich etwa nicht rekonstruieren, auch sonst hatte der Autor oft Probleme mit der Quellen-einsicht.

Die einzelnen Phasen der österreichischen Forstgesetzgebung im Betrachtungszeitraum unterteilt Pleschberger in die Ära der „Erfolglosigkeit und Stagnation“ (1950–60), jene der „Remobilisierung, des Erfolges und der liberalistischen Zuspitzung“ (1960–70) sowie jene des „großen“ Forstgesetzes und seiner Novellierung (1970–85). In die Darstellung der einzelnen Perioden baut Pleschberger auch Hinweise auf die Lage der Forstarbeiter ein und eine kleine Geschichte der Forstbürokratie und des forstlichen Verbändewesens.

Nach einer planwirtschaftlichen Phase nach 1945 stand die Entwicklung der Forstwirtschaft in den fünfziger Jahren vornehmlich im Zeichen einer Liberalisierung der Holzproduktion (ab 1949). Der Anstieg der Holzpreise führte zu Interessendivergenzen mit der verarbeitenden Holzwirtschaft, die eine Abkoppelung von einem gestiegenen Weltmarktpreisniveau anstrebte (z. B. mittels einer Holzexportsperrre des Handelsministeriums 1954), andererseits aber die Importliberalisierung als Mittel gegen ein überhöhtes Inlandspreisniveau zu forcieren bereit war. Immer wieder aufflammende Holzpreisdebatten wa-

ren ein Kennzeichen der sektoralen Öffentlichkeit in dieser Zeit. Der Hauptverband der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, die Organisation des Großgrundbesitzes war damals noch stark von der Abwehr der eigentumspolitischen Bedrohung seiner vornehmlich aristokratischen Repräsentanten geprägt. Die „fundamentalistische“ Strömung unter Hoyos wurde allerdings 1957 durch die integrationswilligere Linie um Stürkgh abgelöst. Dem Großgrundbesitz gelang es auch, innerhalb der Landwirtschaftskammer in den Forstausschüssen entsprechende Machtpositionen zu erringen (S. 191).

Die Lage der Forstarbeiter andererseits konnte im Gefolge des disziplinierten und erfolgreichen Oktoberstreiks 1950 (ohne Zusammenhang mit dem vorhergegangenen „wildem“ politischen Streik) zwar wesentlich gebessert werden, hinkte aber hinter den Bedingungen der Industrie nach, sodaß eine starke Abwanderung einsetzte. Die legislativen Bestrebungen der fünfziger Jahre waren stark vom sozial integrativen „österreichischen Forstverein“ geprägt, in dem sich Großgrundbesitz, Hochbürokratie und angestellte Experten der Forstwirtschaft mit dem Ziel fanden, „dem Waldbesitz nicht zu große Belastungen aufzubürden“ und eine Überbürokratisierung der Verwaltung zu vermindern. Das Scheitern des Forstgesetzentwurfs von 1956 war vor allem auf die Ungleichbehandlung der großen und kleinen Waldbesitze bei der Nutzungssteuerung zurückzuführen, der die stärker regulierungsbedrohten Großwaldinteressenten massiv widersprachen. Auch das Verbot einer „Haltung und Duldung eines der Waldkultur wesentlich schädigenden Wildbestandes“ verfiel der Kritik, andererseits wurde bereits der Einbau von Regelungen gegen Rauchgasschäden reklamiert. Das Gesetz blieb „auf der Walstatt des politischen Geschehens“...

In den 1960er Jahren setzte sich

zwar im Kleinwald die Überschlagerungstendenz der fünfziger Jahre fort, insgesamt sank der Holzeinschlag aber trotz der Windwurfkatastrophe 1966/67 ab. Das ökonomische Subsystem Forstwirtschaft verlor zunehmend an volkswirtschaftlichem und politischem Gewicht. Weiterhin war die Holzproduktion mit über 95 Prozent auf den heimischen Binnenmarkt ausgerichtet. Dennoch konnten z. B. Rundholzkäufe durch eine italienische Großfirma 1960 bereits ein massives Ansteigen des Preisniveaus bewirken, das 1961 zu massiven Protesten der Holzverarbeitenden Wirtschaft führte. Auch 1965–67 zeigte sich eine Phase aktualisierter Preiskonflikte.

Die Forstwirtschaft vertrat dabei massiv den Abbau bürokratischer Hemmnisse beim Export und die Assoziation an die EWG. Im Zusammenhang mit der starken Abwanderung der Arbeitnehmer trat eine deutliche Technisierungstendenz bei der Holzernte ein (Motorsäge, Knickschlepper etc.). Der Forstbetrieb näherte sich dem „normalen Wirtschaftsbetrieb“ an (S. 266). Der Abnahme der in der Forstwirtschaft Tätigen entsprach – wie so oft – im Sinne Parkinsons eine personalmäßige Aufstockung der Forstsektion im Landwirtschaftsministerium (in den USA soll ja schon die Zahl der Agrarbürokraten gleich groß wie die der Bauern sein). Im legislativen Bereich dienten Forstsaatgutgesetz und Holzkontrollgesetz protektionistischen Interessen der heimischen Forstwirtschaft, was von Pleschberger erstaunlich unkritisch als „neuer Regelungselan“ interpretiert wird. Bei den Debatten um ein neues Forstgesetz 1960–62, das sogenannte Forstrechtsbereinigungsgesetz, konstatiert der Autor ein Wiederaufflammen der Föderalisierungsbestrebungen (mit dem Ziel einer Veränderung des Forstwesens) und die typische Mischung von Forstwirtschafts- und Jagdinteressen innerhalb der ÖVP mit der Tradition der SPÖ, büro-

kratisch-öffentliche Interessen zu betonen.

Mit dem 1962 beschlossenen Gesetz war dann niemand so richtig zufrieden. Gegen Mitte der sechziger Jahre aktualisierte sich auch – nach ausländischem Beispiel – das Problembewußtsein für Rauchschäden. Große Verschmutzer wie die Aluminiumwerke Ranshofen und die Papier- und Chemiefaserfabrik Lenzing zahlten damals bereits jährliche Vergütungen an die Besitzer der umliegenden geschädigten Wälder. Nach einem ähnlichen System wurde 1963–64 eine „Monetarisierung“ von Rauchgasschädigungen vorgesehen, scheiterte aber an den Interessengegensätzen zwischen Forstwirtschaft und Industrie. Eine erneute Remobilisierung der Forstrechtsgesetzgebung trat mit der ÖVP-Alleinregierung ein. Die Expertenentwürfe 1966/67 vertraten wirtschaftsliberale Tendenzen reduzierter bürokratischer Eingriffe. Dem Erholungsinteresse der Öffentlichkeit sollte mit einem allgemeinen Begehungsrecht der Forstwege bei Tageslicht Rechnung getragen werden. Bei der legislativen Bearbeitung durch den Leiter der Sektion wurde dagegen wieder die staatliche Verantwortung für die Bestandserhaltung des Waldes in einer Weise hervorgehoben, die den Interessenvertretungen der Waldbesitzer geradezu etatistisch erschien. Zugleich sollte nach seiner Auffassung ein Begehen des Waldes zu Erholungszwecken auch abseits der Wege grundsätzlich gestattet sein, allerdings auf eigene Gefahr. Dem Wild dürfe zudem nicht (wie in den Expertenentwürfen) der „Vorrang vor der Walderhaltung“ gewährt werden. Dieser behördeninterne Konflikt – einer der interessantesten Abschnitte von Pleschbergers Buch – verhinderte letztlich die Verabschiedung des Forstgesetzes in der Ära der ÖVP-Alleinregierung. In den siebziger Jahren wurde von der SPÖ-Alleinregierung dann ein recht Eigentümerfreundliches Forstgesetz eher liberalen Zuschnitts realisiert, aller-

dings mit dem populären Glanzlicht der Waldöffnung.

Den wirtschaftlichen Hintergrund bildete die fortschreitende Mechanisierung der Forstwirtschaft, als deren Motor weiter der staatliche Großbetrieb der Bundesforste auftrat (etwa bei der maschinellen Entlastung). Die ökologischen Probleme dieser Mechanisierung traten zwar langsam ins Bewußtsein der Öffentlichkeit. Als propagandistischer Angelpunkt der Forstgesetzdebatte wurde allerdings das Konzept der Waldöffnung für Erholungssuchende präsentiert, das der Demokratisierungsrhetorik der Ära Kreisky ebenso entsprach wie den touristischen Interessen zahlreicher Bundesländer. Aus dieser Sicht wurde ein „wirtschaftsnaher“ Forstgesetzentwurf 1971 wohl aufgrund des Drucks der Naturfreunde-Organisation punktuell von sozialistischen Medien angegriffen. Zeitungsberichte in der BRD mobilisierten deutsche Feriengäste. Diese Waldöffnungsdebatte von 1972 führte dann letztlich im Forstgesetz 1975 zum allgemeinen Zutrittsrecht im Sinne einer Legalservitut (aber bei Ausformulierung konkreter Sperrmöglichkeiten). Der staatliche „Dirigismus“ bei der Bewirtschaftung der zum Teil „vergreisenden“ Schutzwälder, andererseits aber auch bei den forstschädlichen Luftverunreinigungen

wurde auf einem Minimalniveau belassen.

Seit Beginn der achtziger Jahre bestimmen die Waldbesitzerverbände in starkem Maß die „Waldsterbensdebatte“. Die Bemühungen der Regierungseite um eine Forstgesetznovelle mit einer stärkeren Reglementierung des Forststraßenbaues oder Vorschreibungsmöglichkeiten von Baumarten begegneten dagegen dem massiven Widerstand der Waldeigentümer.

Die großkoalitionäre Forstgesetznovelle 1987 zeigte sich in der Frage der Luftverunreinigungen „sozialpartnerschaftlich moderat“, was von der Opposition, aber auch Pleschberger, scharf kritisiert wird. Der Autor moniert abschließend die enorme Inflexibilität der Forstpolitik der letzten Jahrzehnte, die im sektoralen Milieu verfangen blieb und auch angesichts einer ökologisch sensibilisierten Öffentlichkeit weiter in ihrem Ghetto agiert.

Die enorm materialreiche, zum Teil allerdings unübersichtliche, mit Politologenjargon überfrachtete und von der Eigenpositionierung etwas unbestimmte Arbeit Pleschbergers ist insgesamt als wertvoller Beitrag zur Erschließung eines eher abseitigen, aber sowohl demokratie- als auch umweltpolitisch wichtigen Forschungsgebietes zu werten. Robert Schediwy