Vollbeschäftigung, ein erreichbares Ziel?

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE TAGUNG 1986
DER OESTERREICHISCHEN NATIONALBANK

Vollbeschäftigung, ein erreichbares Ziel?

Verleger, Herausgeber und Hersteller:
Oesterreichische Nationalbank, Wien

Redaktion:
Dkfm. Dr. A. Kanitz, Dkfm. E. Kapfer

Wien 1986
DVR 0031577, DVR 0030732

Volkswirtschaftliche
Tagung
der
Oesterreichischen Nationalbank

29. und 30. April 1986

Inhaltsverzeichnis

Heinz Kienzl
Einleitung 7

Johann Kernbauer
Beschäftigung und Beschäftigungspolitik in der Ersten und Zweiten Republik 11
(Wirtschaftshistorischer Abriß)

Erich Streissler
Theoretische Erklärungen der Arbeitslosigkeit 29
(Warum haben wir Arbeitslosigkeit in der Stagnation?)

Konrad Ratz
Innovation in jungen österreichischen Unternehmen 53

Hans Seidel
Vollbeschäftigung in der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion 61

Karl Heinrich Oppenländer
Strukturentwicklung in Wachstumsregionen – Ursachen des Süd-Nord-Gefälles in der Bundesrepublik Deutschland 71

Franz Vranitzky
Wandel der Wirtschaftsstrukturen – Wandel der Finanzmärkte 89

Ilan Knapp
Österreichisches Arbeitskräfteangebot – Anpassung an Strukturveränderungen 103

Jörg Schram
Wie soll die Umstrukturierung der Unternehmen vor sich gehen? 123

Ewald Nowotny
Beschäftigungspolitik bei restriktivem Budget 145

Walter Schwimmer
Pensionsfinanzierung und Beschäftigungslage 167

Heinz Kienzl
Schlußwort 175

Die Vortragenden 183
Werdegang, Funktionen, Publikationen

Einleitung

Dkfm. Dr. Heinz Kienzl

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Im Jahr 1953 hatten wir in Österreich eine durchschnittliche Arbeitslosigkeit von 184.000 bei 1'9 Millionen Beschäftigten. Unsere Währungsreserven beliefen sich auf 9 Mrd S. Österreich war von vier Besatzungsmächten besetzt, vor allem die Überwindung der Zonengrenze von der sowjetischen zu den anderen Besatzungszonen war noch immer ein schweres Hindernis für den wirtschaftlichen Verkehr. Der Eiserne Vorhang trennte Österreich von traditionellen Handelspartnern.

Die österreichische Industrie hatte den Wiederaufbau einigermaßen beendet. Die Marshallplanhilfe war für die Deckung unseres Leistungsbilanzdefizits von überragender Bedeutung. Die Nachkriegsinflation war gerade zum Stillstand gebracht worden.

Noch immer kamen Männer aus der Kriegsgefangenschaft heim, wir hatten 165.000 Kriegsversehrte zu versorgen. Die Infrastruktur der österreichischen Wirtschaft war erst halbwegs in Ordnung gebracht, doch gab es noch Zusammenbrüche des Bundeslastverteilers, d. h. die so wichtige Stromversorgung war noch nicht gesichert. In der Landwirtschaft waren noch 1'5 Millionen Menschen beschäftigt gegenüber 626.000 heute, und die Rationalisierung setzte ein.

Vor allem aber war es unklar, ob Österreich in absehbarer Zukunft die vier Besatzungsmächte loswerden und den Staatsvertrag erhalten könnte. Zu diesem Zeitpunkt beschloß der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Erreichung der Vollbeschäftigung zu seinem vorrangigen Ziel zu machen.

1974 gab es eine Kontroverse zwischen dem damaligen Bundeskanzler Dr. Kreisky und unserem Generalrat Ausch darüber, ob nicht bereits Überbeschäftigung im Lande herrsche. 11 Jahre später (1985) hatten wir um noch 100.000 Beschäftigte mehr zu verzeichnen. Wir haben heute offizielle Währungsreserven in der Höhe von rund 120 Mrd S, der Eiserne Vorhang konnte wenigstens in wirtschaftlicher Hinsicht weitgehend überwunden werden, die Infrastruktur der österreichischen Wirtschaft befindet sich in einem tadellosen Zustand, die österreichische Industrie ist trotz mancher Strukturschwächen höchst leistungsfähig. In all den vergangenen Jahren konnte Österreich, wenn auch nur in einem geringfügigen Ausmaß, ein höheres Wirtschaftswachstum erreichen als vergleichbare Industriestaaten. Das Leistungsbilanzdefizit, das uns der erste und der zweite Ölschock eingewirtschaftet hatten, ist überwunden. Hinsichtlich der Kreditwürdigkeit steht Österreich im internationalen Vergleich unter 186 Staaten an zehnter Stelle.

Die Reallohnzuwächse der letzten Jahre waren zwar nur mehr bescheiden: Sie betrugen etwa ein Drittel – im Durchschnitt der letzten fünf Jahre – von dem, was in den Hochkonjunkturjahren, Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre, vom Präsidenten des Gewerkschaftsbundes als Ziel der Lebensstandard-Verbesserungsbestrebungen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes bezeichnet und im übrigen in der Realität noch fast um die Hälfte übertroffen wurde. Gegenüber einer Sparkapitalbildung nach dem Krieg von praktisch Null verzeichnen wir heute eine solche (im weiteren Sinn des Wortes) von rund 1.300 Mrd S.

Wie viele andere Indikatoren beweist auch die überdurchschnittliche Zuwachsrate der Exporte Österreichs, daß unsere internationale Konkurrenzfähigkeit noch immer zunimmt. Bekanntlich übertrifft nur Japan Österreich an Exportzuwachsraten und Marktanteilsgewinnen, wobei aber die japanischen Erfolge zu einem guten Teil auf protektionistische Methoden zurückgehen.

In diesem Zeitraum eines ausgezeichneten Abschneidens der österreichischen Wirtschaft, sowohl im internationalen als auch im Zeitvergleich, wagen es politische Funktionäre und sogar Gewerkschaftsfunktionäre nicht mehr, von der Vollbeschäftigung zu spre-

chen. Die Zukunft wird in düstersten Farben gemalt; einzelne Strukturschwächen und Firmenzusammenbrüche werden zu einer allgemeinen Wirtschaftsmalaise hochstilisiert. Als es uns katastrophal schlecht ging und die Zukunft sehr verdüstert war, hatte die Gewerkschaftsbewegung den Mut, sich hochgesteckte Ziele zu setzen. Heute, unter unvergleichlich günstigeren Bedingungen, spricht man statt von der Wiedererreichung der Vollbeschäftigung von der Erreichung eines möglichst hohen Beschäftigungsgrades. Bei den politischen Parteien und im Unternehmerlager sind allerdings verständlicherweise auch keine Hochstimmung und kein überragender Mut hinsichtlich der Zukunftsbewältigung anzutreffen.

Wenn wir daher die diesjährige Volkswirtschaftliche Tagung unter das Motto „Wiedererreichung der Vollbeschäftigung" gestellt haben, so wollen wir damit natürlich nicht den tollkühnen Mut nationalökonomischer Träumer unter Beweis stellen, sondern wollen herausfinden, mit welchen Methoden Vollbeschäftigung wiedererreicht werden kann.

Zu diesem Zweck wollen wir zunächst einen Blick in die Vergangenheit werfen, um zu sehen, mit welchen Methoden man Depression und Konjunktur, Massenarbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung seinerzeit herbeigeführt hat. Vielleicht können wir aus der Vergangenheit lernen, vielleicht aber, und da soll ein weiteres Referat uns helfen, überlegen, ob die Nationalökonomie, also die Theorie, uns Wege zur Wiedererreichung der Vollbeschäftigung weisen kann. Schließlich wollen wir herausfinden, wie das internationale Klima hinsichtlich Vollbeschäftigung beschaffen ist, ob sie noch als ein Ziel gilt, und wenn nein, warum nicht? Da man am besten aus Beispielen lernen kann, soll uns ein Referat zeigen, wie in wirtschaftlich aufstrebenden Räumen Erfolge erzielt wurden, auf welche Faktoren sie zurückgehen. Schließlich wird uns am ersten Abend der Finanzminister die nötigen Strukturveränderungen, die auch im finanziellen Sektor eintreten müssen, vor Augen führen. Am zweiten Tag aber wollen wir uns mit der Frage beschäftigen, welche Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt nötig sind, welche im industriellen Bereich der österreichischen Wirtschaft und welche im budgetären Bereich, um beschäftigungspolitische Erfolge zu er-

zielen. Schließlich wird uns, wie ich glaube, eine Betrachtung über die demografische Entwicklung der österreichischen Bevölkerung oder, klarer ausgedrückt, die Zunahme der Pensionisten im Verhältnis zur Zahl der Berufstätigen zeigen, daß Vollbeschäftigung nicht nur ein Fundament für das Wohlergehen der Aktiven, sondern auch für die Erhaltung des Lebensstandards der im Ruhestand Befindlichen darstellt.

Beschäftigung und Beschäftigungspolitik in der Ersten und Zweiten Republik

(Wirtschaftshistorischer Abriß)

Mag. Dr. Johann Kernbauer

Mitarbeiter des Volkswirtschaftlichen Büros der Oesterreichischen Nationalbank

Die Erreichung eines möglichst hohen Beschäftigungsgrades zählt heute zu den wichtigsten Aufgabenbereichen der staatlichen Wirtschaftspolitik, wenn sich auch in den letzten Jahren die Zahl der Ökonomen und Politiker vermehrt hat, die einen Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsleben, eine Verringerung der Staatsquote, fordern. Mitte April 1986 hat eine OECD-Ministerkonferenz die Mitgliedstaaten aufgefordert, die durch den Rückgang der Ölpreise und der Zinssätze entstandene günstige Situation zu nutzen, um mittelfristig mehr Wirtschaftswachstum ohne Wiederbelebung der Inflation zu erreichen. Dadurch könnte auch ein Beitrag zur Lösung der „gegenwärtigen Hauptaufgabe", nämlich die Verringerung der Arbeitslosigkeit, geleistet werden. Angesichts von 19 Millionen Arbeitslosen in den europäischen OECD-Staaten, das sind mehr als 11% des gesamten Arbeitskräfteangebots, bzw. rund 32 Millionen Arbeitslosen in allen OECD-Staaten muß eine Erhöhung des Beschäftigungsvolumens zweifellos die Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik sein. Strittig sollte allenfalls der Weg sein, auf dem man dieses Ziel erreichen kann.

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stehen in einem engen Abhängigkeitsverhältnis zueinander, doch kann man nicht im allgemei-

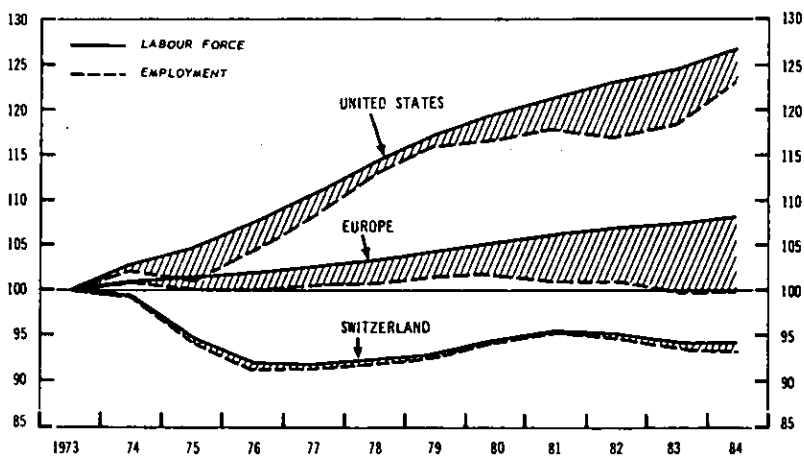
nen davon ausgehen, daß eine Zunahme der Beschäftigung auch zu einer Abnahme der Zahl an Arbeitslosen führt. So wird, um ein Beispiel anzuführen, in Österreich im heurigen Jahr die Zahl der unselbständig Beschäftigten voraussichtlich um 45.000 Personen höher sein als im Jahr 1983. Dennoch werden wir im Jahresdurchschnitt 1986 nach der letzten WIFO-Prognose mit rund 143.000 um fast 15.000 Arbeitslose mehr haben als 1983. Die Ursache der steigenden Arbeitslosigkeit trotz steigender Beschäftigung ist natürlich die Zunahme des Arbeitskräfteangebots. Es wird 1986 um etwa 60.000 Personen größer sein als 1983. Die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots muß bei einer Analyse der Arbeitsmarktdynamik mit berücksichtigt werden. Nur dann erhält man einen umfassenden Überblick über die Zusammenhänge zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Der Zusammenhang zwischen Arbeitskräfteangebot, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit kann durch zwei Grafiken veranschaulicht werden. Grafik 1 zeigt, daß das Arbeitskräfteangebot in den USA viel stärker zunahm als in Europa. In der Schweiz lag es 1984 um

Employment and the labour force

Indexes, 1973 = 100

Grafik 1



Quelle: OECD.

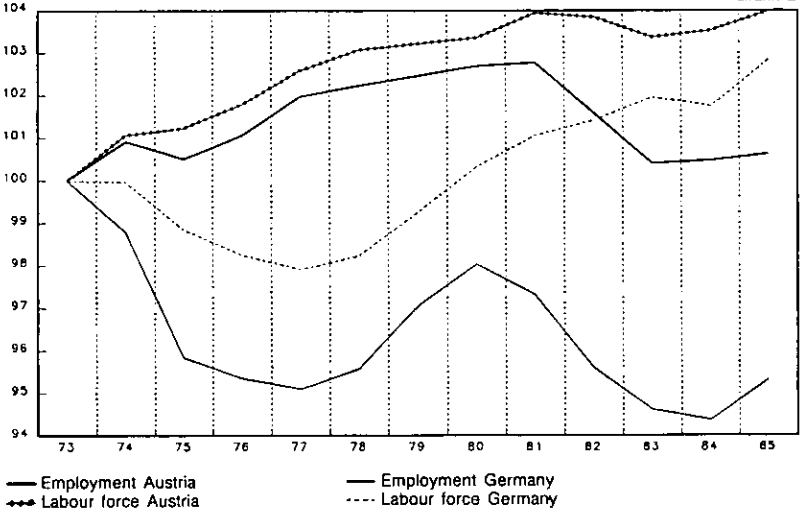
über 5% unter dem Niveau von 1973. Obwohl die Beschäftigung im Jahr 1984 in der Schweiz weit unter dem Stand von 1973 lag, gab es 1984 praktisch keine Arbeitslosigkeit, da auch das Arbeitskräfteangebot etwa im gleichen Maß zurückging.

Grafik 2 zeigt die unterschiedliche Entwicklung des Arbeitskräfteangebots und der Beschäftigung in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland. In Österreich konnte in der Mitte der siebziger Jahre das Entstehen von Arbeitslosigkeit verhindert werden, weil im Gegensatz zur Bundesrepublik die Beschäftigung auch in den Jahren 1976 und 1977 zunahm. In Deutschland stieg schon in diesen Jahren die Arbeitslosigkeit kräftig an, weil trotz eines sinkenden Arbeitskräfteangebots die Beschäftigung noch stärker ab-

Employment, labour force in Austria and Germany

1973 = 100

Grafik 2



nahm. Die Höhe und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sind also mit ganz unterschiedlichen Verläufen von Arbeitskräfteangebot und Beschäftigung vereinbar.

Das Arbeitskräfteangebot ist eine Funktion der **erwerbsfähigen Wohnbevölkerung,** die wiederum die Altersstruktur der Be-

völkerung widerspiegelt. Die erwerbsfähige Wohnbevölkerung umfaßt nach der in Österreich üblichen Abgrenzung Männer im Alter zwischen 15 und 65 Jahren und Frauen zwischen 15 und 60 Jahren. International sind auch andere Definitionen üblich. Häufig werden zur erwerbsfähigen Wohnbevölkerung Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren gezählt.

Wenn sich die Altersstruktur der Bevölkerung ändert, dann ändert sich auch das Verhältnis von Wohnbevölkerung zu erwerbsfähiger Bevölkerung. So stieg zum Beispiel die Wohnbevölkerung Österreichs zwischen 1970 und 1985 um 1·1%, die erwerbsfähige Bevölkerung aber um knapp 12%. Diese Differenz erklärt sich daraus, daß die „Babyboomgeneration" das erwerbsfähige Alter erreichte und gleichzeitig geburtenschwache Jahrgänge aus der Zeit des Ersten Weltkriegs aus dem Erwerbsalter ausschieden. Als „Babyboomgeneration" bezeichne ich dabei die Geburtsjahrgänge von 1959 bis 1969, als die Zahl der Geburten mit jährlich knapp 129.000 um 17% über dem Jahresdurchschnitt 1946 bis 1984 lag.

Das Verhältnis zwischen dem Arbeitskräfteangebot und der erwerbsfähigen Bevölkerung wird als **Erwerbsquote** bezeichnet. Die Erwerbsquote gibt also an, welcher Prozentsatz einer bestimmten Altersgruppe erwerbstätig oder auf Arbeitssuche ist. Die Erwerbsneigung ändert sich im Zeitablauf. Sie wird beeinflußt von der Schulbesuchsquote, also dem Anteil der Jugendlichen über 15 Jahre, die eine weiterführende Schule oder eine Universität besuchen. Weitere Einflußfaktoren sind der Familienstand, Geschlecht, Anzahl der Kinder, die Möglichkeit, eine Frühpension in Anspruch zu nehmen, usw.

Die Zahl der Arbeitslosen ergibt sich als die Differenz zwischen Arbeitskräfteangebot und Beschäftigung. Soweit Daten vorliegen, werde ich bei dem nun folgenden Überblick über die Beschäftigungsentwicklung ein möglichst detailliertes Bild der Arbeitsmarktlage bieten. Für die Zwischenkriegszeit muß die Datenlage allerdings noch als eher rudimentär bezeichnet werden; in den letzten Jahrzehnten wurden die statistischen Grundlagen zur Beurteilung der Arbeitsmarktentwicklung kontinuierlich verbessert.

Zur Beschäftigung und Beschäftigungspolitik in der Zwischenkriegszeit

In den ersten Monaten nach Kriegsende stieg die Arbeitslosigkeit rasch an, da die demobilisierten Soldaten nicht sofort eine Beschäftigung finden konnten. Um den Arbeitslosen einen Lebensunterhalt zu verschaffen, wurde im November 1918 provisorisch die Arbeitslosenunterstützung eingeführt. Sie wurde 1920 auf eine gesetzliche Basis gestellt.

In den Jahren 1920 und 1921 stieg die Beschäftigung stark an. 1921 herrschte Vollbeschäftigung in Österreich, das einzige Mal in der Zwischenkriegszeit.

Die Beschäftigungsausweitung, die Eingliederung der Demobilisierten in den Wirtschaftsprozeß, wurde durch den Nachfrageüberhang als Folge der ständig steigenden Budgetdefizite sehr erleichtert. Die Budgetdefizite der ersten Nachkriegsjahre wurden zum überwiegenden Teil von der Notenbank, der Oesterreichisch-ungarischen Bank, finanziert, weil sich das „Wiener Finanzkapital", wie es in einer Abhandlung über die Ereignisse dieser Periode heißt, „dem Staat und seinen finanziellen Bedürfnissen fast völlig versagte". Die Notenbankfinanzierung der Budgetdefizite bewirkte einen entsprechenden Anstieg der Geldmenge, des Preisniveaus und der Devisenkurse. Sie mußte zu einem Währungschaos führen; das war dem Gouverneur der Oesterreichisch-ungarischen Bank, Alexander Spitzmüller, durchaus klar. Er sah aber keine andere Alternative, wie er 1920 in einem Brief an den Präsidenten der Deutschen Reichsbank, Havenstein, schrieb. Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, meinte Spitzmüller, würden Aufruhr und die Gefahr einer Revolution heraufbeschwören.

In Deutschland war die Lage der Staatsfinanzen in den ersten Nachkriegsjahren ähnlich. Der deutsche Finanzwissenschafter Haller hatte eine Berechnung angestellt, nach der die Steuerquote auf etwa 36% angehoben hätte werden müssen, um die „unabweisbaren" Ausgaben des Staates auf dem Steuerweg zu decken. Wenn man bedenkt, daß vor dem Ersten Weltkrieg die Steuerquote bei 11 bis 12% lag, so sieht man, daß es in den ersten Nachkriegsjahren praktisch keine Alternative zur Notenbankfinanzierung der

Budgetdefizite gab. Das betont im übrigen auch der bekannte deutsche Wirtschaftshistoriker Knut Borchardt, der im allgemeinen Staatseingriffen in das Wirtschaftssystem ablehnend gegenübersteht.

Die Konsequenzen der geschilderten Entwicklung sind bekannt: In Österreich stieg das Preisniveau bis zum Jahr 1922 auf das 15.000fache der Vorkriegszeit, die Devisenkurse stiegen auf das 14.400fache. Im Herbst 1922 wurde die Währung mit Hilfe des Völkerbundes stabilisiert.

In Deutschland ging die Entwertung der Währung viel weiter, nämlich bis zu einem Verhältnis von 1 : 1 Billion im Jahr 1923.

Die Arbeitslosigkeit stieg im letzten Inflationsjahr, während der Hyperinflation, bereits wieder an. Während der Stabilisierungskrise, die etwa für die Zeit von Mitte 1923 bis Mitte 1926 zu datieren ist, erreichte die Arbeitslosenrate mit rund 10% ihren ersten Höhepunkt in der Zwischenkriegszeit.

Die Arbeitslosenrate sank auch in den konjunkturellen Aufschwungsjahren 1927, 1928 und 1929 nur wenig unter die Marke von 10%. Das Wirtschaftswachstum war mit rund 3% zu gering, um einen kräftigen Anstieg der Beschäftigung hervorzurufen. Außerdem stieg die Produktivität in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre deutlich an. Der Begriff „Rationalisierungsarbeitslosigkeit" taucht in zeitgenössischen Berichten über die Arbeitsmarktlage häufig auf. Auch das Wachstum des Arbeitskräfteangebots trug dazu bei, daß die Zahl der Arbeitslosen auch in den Aufschwungsjahren nur geringfügig abnahm: 1930 war die erwerbsfähige Wohnbevölkerung Österreichs um 340.000 Personen größer als 1920.

Beschäftigungspolitische Maßnahmen des Staates gab es in den zwanziger Jahren praktisch nicht. Zwar wurde schon 1922 die „produktive Arbeitslosenfürsorge" (PAF) eingeführt, die das Ziel hatte, den Arbeitslosen statt Unterstützungszahlungen Arbeitsmöglichkeiten zu geben. Aber mit Ausnahme der Gemeinde Wien, die Mittel der PAF für Investitionszwecke in Anspruch nahm, blieb diese Maßnahme weitgehend bedeutungslos. Die PAF sah vor, daß den Gebietskörperschaften Zuschüsse in der Höhe der ersparten Arbeitslosenunterstützung gewährt werden, falls sie öffentliche In-

vestitionsvorhaben in Angriff nehmen, bei denen Arbeitslose beschäftigt werden. Die Länder und Gemeinden litten wie der Bund in der Zeit nach der Währungsstabilisierung unter einer akuten Finanzknappheit, so daß sie nicht in der Lage waren, größere Investitionsprojekte zu finanzieren.

Die Finanzgebarung des Bundes wurde seit 1923 von einem Vertreter des Völkerbundes kontrolliert. Der Völkerbundkommissar wachte darüber, daß die Staatsausgaben im Rahmen der Einnahmen blieben. Nur die Reste der Völkerbundanleihe, die nicht zur Deckung der Budgetdefizite der Jahre 1923 und 1924 verbraucht worden waren, konnten für zusätzliche Investitionsausgaben verwendet werden. Als die Erlöse der Völkerbundanleihe 1926 schon weitgehend erschöpft waren, bemühte sich die Regierung beim Finanzkomitee des Völkerbundes bzw. bei den Garantiestaaten der Völkerbundanleihe um die Erlaubnis, eine weitere Auslandsanleihe begeben zu können. Es dauerte aber mehr als drei Jahre, bis 1930 endlich die „Internationale Bundesanleihe" emittiert werden konnte.

Auch auf die Währungspolitik Österreichs nahm das Finanzkomitee des Völkerbundes maßgebenden Einfluß. Seit Mitte 1923 war dem Notenbankpräsidenten ein sogenannter „Berater" zur Seite gestellt, dem als „Co-Präsidenten" alle beabsichtigten währungspolitischen Maßnahmen vor Befassung des Generalrats bzw. des Direktoriums zur Genehmigung vorzulegen waren. Die Hochzinspolitik, die in Österreich seit der Währungsstabilisierung verfolgt wurde, ist von den erwähnten ausländischen Kreisen initiiert worden. Das geht eindeutig aus Dokumenten in den Archiven der Nationalbank und der Bank von England hervor. Die Hochzinspolitik kommt in einer nur zögernden Reduktion der Bankrate nach ihrem Höchststand von 15% während der Bankenkrise des Jahres 1924 zum Ausdruck. Sie unterschritt in den folgenden Jahren bis zum Ende des Jahrzehnts niemals den Wert von 6%. Die Debetkonditionen, also die Sollzinssätze, verringerten sich zwar von über 20% im Jahr 1924 auf etwa 11·5% im Jahr 1928. Da sich das Preisniveau aber nur wenig veränderte, ergibt sich aus dem hohen Nominalzinsniveau ein fast so hohes Realzinsniveau, das die Investitionstätigkeit sehr stark behinderte.

Der finanz- und währungspolitische Handlungsspielraum Österreichs war in den zwanziger Jahren, wie in der Zwischenkriegszeit im allgemeinen, sehr eingeschänkt. Doch abgesehen vom Auslandseinfluß, gab es auch in Österreich kaum jemanden, der nach den traumatischen Erfahrungen mit der galoppierenden Inflation für eine expansive Wirtschaftspolitik, im besonderen für eine expansive Budgetpolitik, eingetreten wäre.

Die Weltwirtschaftskrise

Als die Weltwirtschaftskrise, die im Herbst 1929 von den USA ihren Ausgang nahm, die österreichische Wirtschaft erfaßte, hatte diese das Produktionsvolumen der Vorkriegszeit (1913) nur knapp überschritten. Nach einem Rückgang des BNP in den Jahren 1930 bis 1933 um über 22%, lag das reale BNP am Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise bei rund 80% des Werts von 1913. Eine der Hauptursachen für das katastrophale Sinken der Wirtschaftsaktivität war die Schrumpfung des Welthandels und damit auch der österreichischen Exporte: Die Warenexporte fielen von 1928 bis 1932 um über 65% oder von knapp 19% des BNP auf etwas über 8%. Es ist klar, daß ein derart großer Rückgang des Auslandsanteils am BNP durch eine Ausweitung des Staatsanteils nicht hätte kompensiert werden können.

Eine kompensatorische Finanzpolitik stand aber in den ersten Jahren der Weltwirtschaftskrise gar nicht zur Debatte. Im Gegenteil, als sich im Verlauf des Jahres 1931 herausstellte, daß die Staatseinnahmen hinter dem Voranschlag zurückblieben, wurde ein Budgetsanierungsgesetz beschlossen, das die Absicht verfolgte, die Staatsausgaben den verminderten Einnahmen anzupassen. Dieses Gesetz erhielt im übrigen auch die Zustimmung der sozialdemokratischen Opposition: „Budgetdefizit ist gleich Inflation" argumentierte zum Beispiel Otto Bauer, und eine Inflation mußte seiner Meinung nach auf jeden Fall verhindert werden. Bauer hat zweifellos, wie viele seiner Zeitgenossen, zu wenig zwischen anleihefinanzierten und notenbankfinanzierten Budgetdefiziten und deren Konsequenzen auf das Preisniveau differenziert. Aber auch wenn man mit

anleihefinanzierten Budgetdefiziten die Wirtschaftskrise hätte bekämpfen wollen, so erscheint es aus heutiger Sicht nicht klar, wer am Höhepunkt der Finanzkrise eine Anleihe des österreichischen Staates gezeichnet hätte.

Zu den von der Außenwirtschaft kommenden deflationären Einflüssen auf die österreichische Wirtschaft gesellten sich 1931 noch hausgemachte. Die prozyklische Finanzpolitik habe ich bereits erwähnt. Dazu kam die Verdoppelung des Diskontsatzes nach dem Ausbruch der Creditanstaltskrise und eine Wechselkurspolitik, die auch nach der Abwertung des britischen Pfunds und vieler anderer Währungen im September 1931 an der Parität des Schillings festhalten wollte. Gottfried Haberler hat der Nationalbankpolitik ganz allgemein den Vorwurf gemacht, die Hauptverantwortung für die hohe Arbeitslosigkeit in den dreißiger Jahren zu tragen.

Dazu ist zu sagen, daß nach meiner Auffassung die Zins- und die Geldpolitik zumindest nach 1931 nicht deflationär gewirkt haben. Der Diskontsatz wurde nach der Überwindung der Bankenkrise relativ rasch bis auf 3·5% (1935) gesenkt. Ein Vergleich der Entwicklung der Zentralbankgeldmenge mit dem nominellen Bruttonationalprodukt zeigt auf der anderen Seite, daß der Index der Zentralbankgeldmenge auf Basis 1929 = 100 in den dreißiger Jahren stets über dem entsprechenden Indexwert des BNP lag. Das Geldvolumen sank allerdings in dieser Periode sehr stark. Das ist aber in erster Linie auf die Geschäftspolitik der Creditanstalt-Bankverein zurückzuführen, die ab 1934 quasi eine Monopolstellung im österreichischen Kreditsystem innehatte. Darauf werde ich später eingehen.

Wie entwickelten sich nun Beschäftigung und Arbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftskrise?

Die Zahl der unselbständig Beschäftigten sank von 1929 bis 1933 um 420.000 Personen. Die Arbeitslosigkeit stieg von weniger als 200.000 Personen im Jahr 1929 auf rund 560.000 Personen 1933. Das entsprach einer Arbeitslosenrate von etwa 26%. Dazu kam, daß Hunderttausende Arbeitnehmer kurzarbeiten mußten.

Die deflationären Konsequenzen der steigenden Arbeitslosigkeit sollen durch folgende Zahlen illustriert werden:

- in Wien sank die Lohn- und Gehaltssumme zwischen 1929 und 1934 um mehr als 43%,
- die volkswirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme verringerte sich in diesen Jahren nach einer Schätzung des WIFO um rund 29% und
- der private Konsum nach der gleichen Schätzung um etwa 25%.

Da sich die Preise nur relativ wenig änderten, war der Rückgang der entsprechenden realen Größen ungefähr so groß wie jener der nominellen Werte.

Je länger die Wirtschaftskrise dauerte, umso zahlreicher wurden die Forderungen nach staatlichen Beschäftigungsprogrammen. Ähnlich wie in Deutschland wurde zuerst in Gewerkschaftskreisen der Ruf nach öffentlichen Investitionsprojekten laut. In Deutschland wurde der bekannte WTB-Plan – benannt nach seinen Autoren Woytinsky, Tarnow, Baade – von der Parlamentsfraktion der Sozialdemokraten unter Führung von Rudolf Hilferding abgelehnt. Auch in Österreich betrachtete die Opposition lange Zeit staatliche Maßnahmen als ungeeignet zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise. Erst 1933 vollzog sich eine Änderung in dieser Hinsicht: „Arbeit für 200.000" nannte Bauer ein im Juli 1933, also schon nach der Parlamentsausschaltung, konzipiertes Wirtschaftsprogramm, das die beschäftigungspolitischen Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen wohl zu optimistisch eingeschätzt haben dürfte.

Auch die Regierung änderte 1933 ihre wirtschaftspolitische Praxis, obwohl einflußreiche Ökonomen wie Ludwig Mises in ihrem Kampf gegen den Staatsinterventionismus nicht nachließen. Die Regierung verwendete 1933 einen Teil der „Trefferanleihe", die nach dem „Lausanner Protokoll" zur Rückzahlung kurzfristiger Kredite dienen sollte, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Das „Lausanner Protokoll" bildete die Basis für die Emission der „Lausanner Anleihe" (1933), die zur Konsolidierung der kurzfristigen Auslandsverbindlichkeiten, die im Zuge der Creditanstaltskrise entstanden waren, verwendet wurde. Es dürften vor allem politische Erwägungen gewesen sein, die die Regierung veranlaßten, Beschäftigungsprogramme durchzuführen: Zum einen wurden in

Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 1933 die ersten Erfolge im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit sichtbar, und zum anderen wollte die Regierung, die im März 1933 die parlamentarische Opposition ausgeschaltet hatte, unter Beweis stellen, daß ohne „parlamentarische Obstruktion" rasch Maßnahmen gegen die Wirtschaftskrise ergriffen werden konnten. Zu den öffentlichen Investitionsvorhaben, die 1933 in Angriff genommen wurden, zählten der Bau der

- Großglockner Hochalpenstraße,
- Packstraße,
- Wiener Höhenstraße und
- Reichsbrücke in Wien.

Die Regierung führte auch in den Jahren 1935 und 1937 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch. Doch alle staatlichen Beschäftigungsprogramme waren insgesamt zu gering dimensioniert, um eine nachhaltige Verringerung der Arbeitslosigkeit bewirken zu können. 1937 waren noch immer um 300.000 Personen weniger beschäftigt als 1929. Die Zahl der in der Statistik erfaßten Arbeitslosen sank zwar von 1934 bis 1937 um 100.000 auf rund 460.000 Personen. Das WIFO stellt aber in einem Rückblick auf die Zwischenkriegszeit fest, daß 1937 tatsächlich über 600.000 Personen ohne Arbeit waren. Das würde einer Arbeitslosenrate von rund 26% entsprechen.

Ich habe schon früher erwähnt, daß die CA-BV seit 1934 gleichsam eine Monopolstellung im österreichischen Bankensystem innehatte. An größeren Banken gab es in Wien neben der CA-BV nur mehr die Länderbank, die aber seit ihrer Umwandlung in ein französisches Institut im Jahr 1921 eine äußerst zurückhaltende Geschäftspolitik führte. Die größeren Banken in den Bundesländern wurden von der CA-BV beherrscht: die Bank für Oberösterreich und Salzburg, die Hauptbank für Tirol und Vorarlberg, die Bank für Kärnten und die Bank für Steiermark. Die CA-BV, die seit 1932 von einem Vertrauensmann ihrer Auslandsgläubiger, vom Holländer van Hengel, geleitet wurde, änderte unter dem Eindruck der schweren Verluste, die sie erlitten hatte, ihre Geschäftspolitik vollkommen. Sie zog sich aus dem Industriefinanzierungsgeschäft weitgehend zurück in dem Bestreben, wie es in einem Geschäftsbericht heißt,

„zu einer Handelsbank englischen Typs" zu werden. Statt langfristiger Investitionskredite vergab sie seit 1934 fast ausschließlich kurzfristige Kommerzkredite. Die Summe der Debitoren der CA-BV sank von 1934 bis 1937 um über 25%. Diese zurückhaltende Kreditpolitik und die Tatsache, daß sie in den Jahren 1933 und 1934 „übersaniert" wurde, bewirkten, daß die CA-BV die Refinanzierungsfazilitäten der Notenbank überhaupt nicht in Anspruch nehmen mußte. Die Senkung des Diskontsatzes blieb praktisch wirkungslos: Die Notenbank hatte den Kontakt mit dem Geldmarkt verloren.

Nach der Besetzung Österreichs sank die Arbeitslosigkeit rasch ab. Die freien Produktionskapazitäten Österreichs wurden binnen kurzer Zeit in die deutsche Kriegswirtschaft einbezogen. Im Jahresdurchschnitt 1939 betrug die Arbeitslosenrate nur mehr rund 3% (66.000 Personen). Der Anschluß brachte kurzfristig vielen Arbeit und Brot, doch schon nach knapp 1½ Jahren begann mit dem Überfall auf Polen der Zweite Weltkrieg, wohl die größte bisher von Menschen verursachte Katastrophe überhaupt.

Beschäftigung und Beschäftigungspolitik in der Zweiten Republik

Es wurde schon oft hervorgehoben, daß die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Zweiten Republik als das positive Gegenteil der Entwicklung der Ersten Republik betrachtet werden kann.

Zunächst wurde in Zusammenarbeit der großen politischen Lager und der Sozialpartner binnen relativ kurzer Zeit der Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft bewerkstelligt: Schon 1949 übertraf das BNP den Wert von 1937 um rund 7%, während erst zehn Jahre nach dem Ersten Weltkrieg das Vorkriegsniveau des Bruttonationalprodukts überschritten wurde.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung scheint mir die Tatsache zu sein, daß es durch eine Reihe von wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen gelang, die Entstehung eines unkontrollierbaren Inflationsprozesses zu verhindern. Zwar stieg auch das Preisniveau zwischen 1945 und 1952 deutlich an, es war aber, wie Nemschak einmal betonte, ein „amtlich gesteuerter Inflationspro-

zeß". 1952 war das Preisniveau zirka siebenmal so hoch wie 1937, 1922 übertraf vergleichsweise das Preisniveau den Wert von 1914 um das 15.000fache.

Wenn man die wirtschaftliche Entwicklung der Zwischenkriegszeit einer in der Länge nach vergleichbaren Periode der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüberstellt, dann ergibt sich folgendes Resultat:

- 1937, also 19 Jahre nach Kriegsende, lag das BNP um 10% unter dem Wert von 1913,
- 1964, 19 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs, war das BNP um fast 150% höher als 1937.

Der Wachstumsprozeß hat sich seither fortgesetzt, wenn auch seit einigen Jahren mit geringerer Dynamik.

Was waren die wichtigsten Charakteristiken der Beschäftigungsentwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs?

In den ersten Jahren nach dem Krieg befand sich die Wirtschaft, nach einem Bericht des WIFO, „in einem Zustand der ‚Überbeschäftigung', der durch einen empfindlichen Mangel an Arbeitskräften, insbesondere in lebenswichtigen Produktionszweigen, dauernden Lohnauftrieb, häufigen Arbeitsplatzwechsel und geringe Arbeitsproduktivität gekennzeichnet waren".

Die Liquiditätsverknappung durch das Währungsschutzgesetz wirkte sich rasch auf die Arbeitsmarktlage aus: Ab Mitte 1948 gab es bereits einen Überschuß an Arbeitskräften und im Jahresdurchschnitt 1949 waren bereits 100.000 Personen oder rund 5% des Angebots an Unselbständigen arbeitslos.

Dieser Anstieg der Arbeitslosigkeit war eine Folge des steigenden Arbeitskräfteangebots, da die Beschäftigung auch nach 1947 weiter anwuchs.

Das Wachstum des Arbeitskräfteangebots ist wiederum auf eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung zurückzuführen: Die erwerbsfähige Wohnbevölkerung sank von 1948 bis 1951 um 35.000 Personen jährlich.

Den Anstieg der Erwerbsquote begründete das WIFO mit folgenden Argumenten: „Viele Arbeitskräfte, die vor dem Währungsschutzgesetz von Gelegenheitsgeschäften lebten, wurden durch

das allmähliche Verschwinden des Schwarzen Marktes gezwungen, einer geregelten Beschäftigung nachzugehen. Außerdem lockte der steigende Realwert zusätzlicher Verdienste Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt. Insbesondere Frauen versuchten das meist nur bescheidene Familieneinkommen durch Ausübung eines unselbständigen Berufs zu verbessern."

Die Währungsstabilisierung führte in den Jahren 1952 und 1953 zu einem Rückgang der Beschäftigung und zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit um 66.000 auf 183.500 Personen. Die Arbeitslosenrate betrug 1953 9%.

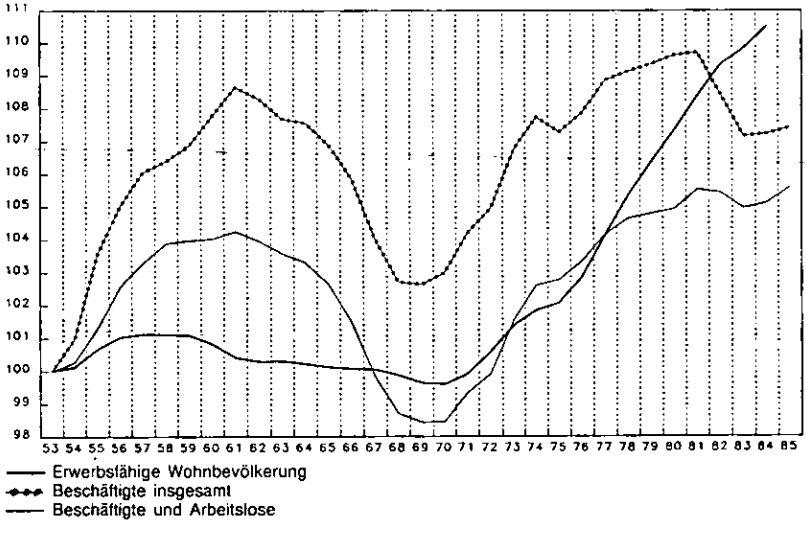
Die Stabilisierungskrise wurde relativ rasch überwunden. Auch die Arbeitslosigkeit sank ab 1954 wieder. Zu Beginn der sechziger Jahre herrschte in Österreich Vollbeschäftigung, d. h. die Arbeitslosenrate lag unter 3%.

Die Arbeitsmarktentwicklung seit dem Jahr 1952 kann anhand der Grafik 3 erläutert werden. Zunächst zur Entwicklung der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung: Die erwerbsfähige Wohnbevölkerung nahm in den Jahren 1953 bis 1959 um rund 49.000 Personen

Erwerbsfähige Wohnbevölkerung, Beschäftigte und Arbeitslose

Österreich (1953 = 100)

Grafik 3



zu, in den sechziger Jahren sank die erwerbsfähige Wohnbevölkerung; sie war 1969 um 65.000 Personen niedriger als 1959. Seit 1970 steigt die erwerbsfähige Wohnbevölkerung wiederum sehr stark an. Sie lag 1984 mit rund 4'8 Millionen Personen um rund 480.000 Personen über dem Wert von 1970.

Die Beschäftigungsentwicklung weist seit 1953 eine zyklische Bewegung auf. In der ersten Phase von 1954 bis 1961 stieg die Beschäftigung um insgesamt rund 260.000 Personen. Dieser Anstieg der Gesamtbeschäftigung ist das Resultat des Zuwachses unselbständig Erwerbstätiger um rund 400.000 Personen und der Abnahme der selbständig Erwerbstätigen um rund 140.000 Personen. Die Erwerbsquote nahm in den fünfziger Jahren stark zu.

Die Beschäftigungszunahme nach der Überwindung der Stabilisierungskrise ist auf das rasche Wirtschaftswachstum zurückzuführen. In den Jahren 1954 bis 1957 wuchs das reale BNP um 8'4% jährlich. Auch in den „Rezessionsjahren" 1958 und 1959 wuchs das reale Bruttonationalprodukt um 3'4% pro Jahr. Im Jahr 1958 kam es unter Finanzminister Kamitz erstmals in der Nachkriegszeit zum Einsatz des keynesianischen wirtschaftspolitischen Instrumentariums: Als die Staatseinnahmen wegen des unter den Erwartungen bleibenden Wirtschaftswachstums hinter den veranschlagten Werten zurückblieben, kam es nicht – wie in den dreißiger Jahren – zu einer entsprechenden Kürzung der Ausgaben. Im Gegenteil, die Staatsausgaben wurden erhöht, was zu einer Verdoppelung des Budgetdefizits auf 4% des BNP führte.

In der zweiten Periode von 1962 bis 1969 sank die Beschäftigung in Österreich. Die Anzahl der selbständig Erwerbstätigen verringerte sich in diesem Zeitraum um rund 220.000 Personen. Das war vor allem auf die anhaltende Landflucht zurückzuführen, die zu einer Abwanderung von ungefähr 20.000 Personen pro Jahr aus der Landwirtschaft führte. Die Zahl der unselbständig Erwerbstätigen stieg von 1961 bis 1969 nur um 36.000 Personen, so daß die Gesamtbeschäftigung insgesamt um etwa 180.000 Personen zurückging. Trotz der sinkenden Gesamtbeschäftigung blieb die Arbeitslosenrate in den sechziger Jahren sehr niedrig. Es kam sogar zu einem Arbeitskräftemangel, der zu einer verstärkten Anwerbung

von Gastarbeitern führte. 1969 waren in Österreich um 72.000 Gastarbeiter mehr beschäftigt als 1961. Diese Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist auf den Rückgang der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung und auf ein Sinken der Erwerbsquote zurückzuführen. Die Erwerbsquote war im Jahr 1969 um 2·4 Prozentpunkte niedriger als 1961. Dieser Rückgang ist zum Teil auf die Verlängerung der Schulzeit in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre zurückzuführen.

In den Jahren von 1970 bis 1981 wuchsen das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften in Österreich kräftig. Die Gesamtbeschäftigung war im Jahr 1981 um rund 200.000 Personen höher als 1970. Die Abwanderung aus der Landwirtschaft hielt, wenn auch in etwas geringerem Ausmaß, in den siebziger Jahren an. 1981 waren um rund 210.000 Personen weniger selbständig erwerbstätig als im Jahr 1970. Die Anzahl der unselbständig Erwerbstätigen war 1981 mit knapp 2·8 Millionen um rund 400.000 Personen höher als im Jahr 1970. Die Erwerbsquote blieb in diesem Zeitraum konstant, wobei allerdings zwischen Männern und Frauen eine gegenläufige Entwicklung festzustellen war: Die Erwerbsquote der Männer sank von 1970 bis 1981 um 3 Prozentpunkte, jene der Frauen stieg im selben Zeitraum um 3 Prozentpunkte.

Es wurde eingangs schon darauf hingewiesen, daß in der Mitte der siebziger Jahre in Österreich das Entstehen von Arbeitslosigkeit im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern verhindert werden konnte. Dies war durch eine expansive Beschäftigungspolitik der Bundesregierung, auf die Umschichtung der Beschäftigung vom Sachgüterbereich in den Dienstleistungsbereich und auf die Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen.

In den Jahren 1982 und 1983 stieg auch in Österreich die Arbeitslosigkeit. Sie war im Jahr 1985 um rund 70.000 Personen höher (139.000 Personen) als im Jahr 1981. Auch die Beschäftigung sank in den Jahren 1982 und 1983 um zusammen 77.000. Seit 1984 steigt sie wieder an, doch konnte bisher der Beschäftigungsrückgang nicht aufgeholt werden. Die Erwerbsquote sank seit dem Beginn der achtziger Jahre relativ stark ab.

Die wichtigsten Ursachen für die steigende Arbeitslosigkeit sind die Stagnation des Wirtschaftswachstums und die „konzertier-

te" Restriktionspolitik seit dem zweiten „Erdölpreisschock" (1979/1980). Daß die Wachstumsverlangsamung nicht zu einem noch stärkeren Rückgang in der Beschäftigung geführt hat, ist auf die gleichzeitige Verringerung der Produktivitätszunahme zurückzuführen (Verdoorn-Effekt). Nach der Verdoorn-Hypothese ist die Produktivitätszunahme eine Funktion des Wirtschaftswachstum. Daraus folgt, daß die Beschäftigungsentwicklung nur in abgeschwächter Form auf Wachstumsveränderungen reagiert.

Zusammenfassung

Im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit wurden in der Zweiten Republik in Phasen der Wachstumsverlangsamung bewußt kompensatorische finanzpolitische Maßnahmen ergriffen. Am stärksten war das in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre der Fall, als Arbeitslosigkeit unter anderem durch eine expansive Budgetpolitik verhindert wurde.

Die Entwicklung seit 1981 hat die Grenzen beschäftigungspolitischer Maßnahmen in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft aufgezeigt. Wenn in der nächsten Zukunft beschäftigungspolitische Impulse von der Budgetgebarung auch nicht zu erwarten sind, dann sollte zumindest vermieden werden, daß eine drastische Konsolidierungspolitik zu einer Verschärfung der Beschäftigungsprobleme führt. Das ist in Österreich, im Gegensatz zu einigen anderen Staaten in Europa, bisher auch tatsächlich gelungen.

Literaturhinweise:

H. Abele et al: „Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik", Wien 1982.

W. Arndt (Herausgeber): „The Political Economy of Austria", Washington 1982.

K. Ausch: „Als die Banken fielen", Wien 1968.

F. Butschek: „Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert", Wien 1985.

G. Haberler: „Austria's Economic Development after the two World Wars. A Mirror Picture of the World Economy", in W. Clement, K. Socher: „Empirische Wirtschaftsforschung und monetäre Ökonomik" (Festschrift für Stephan Koren), Wien–Berlin 1979.

C.-L. Holtfrerich: „Die deutsche Inflation 1914–1923", Berlin–New York 1980.

H. Kernbauer et al: „Die wirtschaftliche Entwicklung", in E. Weinzierl, K. Skalnik (Herausgeber): „Österreich 1918–1938. Geschichte der Ersten Republik", Graz–Wien–Köln 1983.

E. März: „Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923", Wien 1981.

F. Nemschak: „Zehn Jahre österreichische Wirtschaft 1945–1955", Wien 1955.

Österreichisches Statistisches Zentralamt: „Der Außenhandel Österreichs in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen", Wien 1946.

N. Schausberger: „Der Griff nach Österreich", Wien 1978.

A. Spitzmüller: „. . . und hat auch Ursach es zu lieben", Wien 1955.

H. Seidel, F. Butschek (Herausgeber): „Ist Arbeitslosigkeit unvermeidlich?", Wien 1979.

D. Stiefel: „Arbeitslosigkeit, soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs 1918–1938", Berlin 1979.

F. Weber: „Hauptprobleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Österreichs in der Zwischenkriegszeit", in F. Kadranoska (Herausgeber): „Aufbruch und Untergang 1918 und 1938", Wien 1981.

WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung): „Gesamtschau der österreichischen Wirtschaft in den Jahren 1948 und 1949", Wien 1950; „Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963", Wien 1965.

Theoretische Erklärungen der Arbeitslosigkeit
(Warum haben wir Arbeitslosigkeit in der Stagnation?)

Prof. Dr. Erich Streissler

Ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Wien

I.

Erwarten Sie von mir bitte keine amüsanten oder spritzigen Ausführungen zur Arbeitslosigkeit. Zur Arbeitslosigkeit fällt mit kein Scherz ein. Langfristige unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist der Friedhof aller ökonomischen Theorien. Alle ökonomischen Theorien, die direkt oder indirekt den Arbeitsmarkt erklären, erwiesen sich im Laufe der Zeit als mehr oder weniger falsch. Das ist der große Skandal der Ökonomie seit den dreißiger Jahren. In den vierziger, fünfziger und sechziger Jahren glaubten wir diesen Skandal überwunden, bis nunmehr auch die großartige Erklärung der dreißiger Jahre, der Ansatz von John M. Keynes, auf dem Autofriedhof zuschanden gefahrener ökonomischer Modelle landete. Dieses Versagen der Ökonomie läßt sich auch anders herum ausdrücken: Alle ökonomischen Erklärungen der Arbeitslosigkeit sind auch mehr oder weniger richtig. Das ist fast noch verwirrender und noch beunruhigender, da die Theorien vielfach in vollem Widerspruch zueinander scheinen. Ökonomie scheint also die einzige Wissenschaft zu sein, wo sowohl A wie Non-A richtig sein kann. Genauer, denn die Gesetze der Logik sind unumstößlich, wo Non-A in anscheinend so wenig verschiedenen Umständen gegenüber A gilt, daß Unvorsichtige diese Zustände immer wieder verwechseln. Alle Theorien der Arbeitslosigkeit erklären Teilaspekte der Arbeitslosig-

keit und erklären die Arbeitslosigkeit teilweise. Die unangenehme Frage für den Politiker ist dabei immer: einen wie großen Teil erklären sie? Die zentrale These meines Referats lautet: **Kurzfristige Erklärungen** der Arbeitslosigkeit stehen dabei **im Widerspruch zu langfristigen** Erklärungen. Was kurzfristig richtig ist, ist langfristig falsch. Das macht die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit so schwierig für den Politiker. Denn gerade für ihn gilt ja: Die lange Frist ist nur die Summe von vielen, vielen sehr kurzfristig gesetzten Schritten.

Was ist das skandalöse Faktum an der Arbeitslosigkeit? Wir können es am besten für die Bundesrepublik Deutschland, unser doch in vielem sehr ähnlichen großen Nachbarland illustrieren. Seit 1974, nunmehr also seit mehr als 12 Jahren, zeigt die Bundesrepublik Deutschland eine Arbeitslosenrate von 4 bis 9%. In jeder Rezession steigt diese Arbeitslosenrate erheblich auf ein neues Niveau; und in den relativ langen Phasen relativ guter Konjunktur wird sie nicht abgebaut. Diese Länge und diese Resistenz der Arbeitslosigkeit ist das Erklärungsproblem. Daß eine Rezession zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führt, das kann der Ökonom gut erklären. Aber daß sie auf dem neuen Niveau einklinkt, das widerspricht jeder Theorie. Oder betrachten wir die österreichische Situation: Seit 1983 haben wir einen sehr mäßigen, aber doch sehr stetigen Aufschwung; und dieser geht, wider jede ökonomische Vernunft, einher mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung hat die Unverfrorenheit, entgegen allen theoretisch anzunehmenden Faktorsubstitutionsprozessen bei durchschnittlich 2½% Wirtschaftswachstum einen stetigen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit vorauszusagen. Und was das ärgerlichste ist: Das Institut könnte sogar recht behalten. Ein österreichischer Arbeitsmarktexperte, notabene Sozialdemokrat, erklärte mir sogar, daß die gegenwärtig in Österreich Arbeitslosen im Grunde Schwervermittelbare seien, die eben nur bei starker Wirtschaftsanpassung Arbeit fänden. Wie aber erklärt er dann, daß diese „Schwervermittelbaren" um etwa ¼% pro Jahr zunehmen? Das also ist das Problem, das ich erklären möchte: Daß die **Arbeitslosigkeit** in den europäischen Industriestaaten – zum Unterschied bereits von Amerika – **nach jeder Rezession** ungefähr auf dem

neu erreichten **Niveau verbleibt,** daß sie trotz mäßigem Wirtschaftswachstum, das ich der Kürze halber und im Vergleich zur Wachstumserfahrung des dritten Viertels unseres Jahrhunderts Stagnation nenne, womöglich noch zunimmt. Um dies zu erklären, wollen wir die ökonomische Theorie Revue passieren lassen.

II.

It all starts with Adam Smith. Die Hauptstoßrichtung der „Wealth of Nations" will gerade die Unnotwendigkeit jeglicher Beschäftigungspolitik beweisen. Adam Smiths Begründung lautete: Die freie Unternehmerwirtschaft oder, wie er sagte, „the simple and obvious system of natural liberty" ist unter allen möglichen Wirtschaftsordnungen bereits die beschäftigungsmaximierende Ordnung. Sie ist es nach ihm, weil hier jedermann für seine Gewinne und Verluste, für seine ökonomischen Vorteile und Nachteile voll verantwortlich ist. Wenn er dies aber ist, so schloß Smith sehr schottisch, wird er jede sinnlose Vergeudung vermeiden, weil sie ja voll zu seinen Lasten geht. Am Gütermarkt begründete Smith dies explizit, und wir kommen in Kürze zu dieser seiner Begründung. Am Arbeitsmarkt schien ihm das hingegen so evident, daß er es gar nicht näher ausführte. Seine Argumentation ist etwa wie folgt nachvollziehbar: Ein Arbeiter, der arbeitslos ist, wird aktiv Arbeit suchen und auch bereit sein, zu einem niedrigen Lohn Arbeit anzunehmen, anstatt seine Arbeitskraft nutzlos brachliegen zu lassen, also zu vergeuden und gar nichts zu verdienen. Ein Unternehmer andererseits wird unbeschäftigte Arbeitskräfte, die deswegen wohl besonders billig sind, anstellen, weil diese für ihn profitabler sind als andere. Beide, Arbeiter wie Unternehmer, haben somit ein Interesse an der Elimination von Arbeitslosigkeit. Aber zur Elimination selbst reicht aktives Handeln von einer Seite bereits aus. Das Argument ist doppelt genäht. Umgekehrt: Jede der beiden Seiten betreibt Vergeudung, wenn sie brachliegende Arbeitskraft ungenützt brachliegen läßt.

Adam Smiths Argument ist ökonomisch so gut wie nicht zu widerlegen. Geben Sie acht! Antworten Sie mir etwa nicht: Zum

Unterschied von Smiths idyllischem 18. Jahrhundert erhalten heute die Arbeiter Arbeitslosenunterstützung und werden daher gar nicht bereit sein, Arbeit zu einem niedrigen Lohn anzunehmen. Argumentieren Sie so, so haben wir keine Arbeitslosigkeit im eigentlichen ökonomischen Sinne. Wir haben keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit, sondern nur freiwillige Freizeitnutzung, die uns nicht berühren sollte. Argumentieren Sie bitte auch umgekehrt nicht, die Unternehmer können den überzähligen Arbeitern heute gar keine niedrigeren Löhne anbieten, weil dies ihnen der Kollektivvertrag verbietet. Denn dann haben wir auf der ersten Argumentationsebene wieder gar keine ökonomische Theorie der Arbeitslosigkeit, sondern nur die politische Feststellung: „Schuld an allem sind eben, wie immer, die bösen Gewerkschaften!" Und auf tieferer Argumentationsebene würde dieses Argument etwa Adam Smith keineswegs befriedigen, denn sein Vergeudungsargument sieht mit Recht alles als disponibel an. Führt eine menschliche Institution zur Vergeudung, so liegt es im Interesse der Menschen, sie zu ändern; ist eine Beschäftigung nicht zu haben, so kann man ja eine andere ergreifen, weswegen das Kollektivvertragsargument, das jeweils nur bestimmte Tätigkeiten betrifft, gar nicht zieht. Ja schließlich: Gibt es nur unbefriedigende Chancen als Unselbständiger, dann kann man sich noch immer selbständig machen. Der zentrale Gegensatz zur Arbeitslosigkeit, und das wird immer wieder übersehen, ist nicht allein die unselbständige Lohn- und Gehaltsarbeit; es ist Erwerbstätigkeit schlechthin, unselbständig oder selbständig.

Auch die Marxsche Idee, der Kapitalismus führe zu einer industriellen Reservearmee, ist zwar historisch durchaus plausibel, läßt sich aber, gemessen an Smith, ökonomisch nicht begründen. Zwar können bei Marx die Arbeiter nicht mehr durch Lohnverzicht um Arbeit buhlen, denn sie leben bereits am Existenzminimum, aber die Unternehmer sollten – gerade wenn Arbeit einen Mehrwert liefert – jeden vorhandenen Arbeiter aufnehmen, denn gerade das maximiert ihren Profit. Marx nahm natürlich wie alle Klassiker an, daß die Unternehmer das nicht können, weil Arbeit und Kapital in einem festen Komplementaritätsverhältnis stünden, weil – technisch gesprochen – die Produktionsfunktionen limitational seien. Aber das

ist langfristig nicht richtig, weil langfristig in jeder einzelnen Produktion Arbeit gegen Kapital substituiert werden kann; und vor allem, weil zumal in außenwirtschaftsverflochtenen Ländern die **Gütermischung** hin zu mehr arbeitsintensiv erzeugten Gütern variiert werden kann, grob gesprochen also, weil wir mehr arbeitsintensive **Dienstleistungen** erzeugen können. Und wir wissen auch, das anzunehmen ist nicht unrealistisch: von 1975 bis etwa 1980 haben wir gerade die Dienstleistungsberufe stark ausgedehnt. Die Gretchenfrage lautet hier: warum taten wir dies nicht noch stärker, nicht so stark, daß die Arbeitslosigkeit aufgesogen wurde?

Mit dem Hinweis auf Dienstleistungen, auf den Übergang zu mehr arbeitsintensiven Tätigkeiten, sind wir bei einem weiteren, dem dritten Argument von Adam Smith angelangt, warum langfristig die freie Unternehmerwirtschaft beschäftigungsmaximierend wirken sollte. Es ist das von vielen, die es gar nicht kennen, lächerlich gemachte Argument von der „unsichtbaren Hand". Smiths allgemeine Aussage zur „invisible hand" besagt, daß individuelle Optimierung indirekt gesellschaftliche Vorteile mit sich bringen kann, die von den Optimierenden gar nicht beabsichtigt, ja nicht einmal bedacht waren. Diese Möglichkeit kann sicher niemand leugnen, und Smith sagt auch nur bescheiden, dies geschehe „in this as in many other cases". Smith erwähnt – entgegen gängiger Meinung – die „invisible hand" in der „Wealth of Nations" auch nur einmal, und „this case" ist gerade zur Beschäftigungsmaximierung geschrieben. Smith hält fest, daß der als risikoscheu anzunehmende individuell Optimierende bei gleichem durchschnittlichen Ertrag jeweils das geringste Risiko vorziehen wird. Zufällig – und das ist die unsichtbare Hand – sind **am wenigsten riskant** typischerweise gerade die **arbeitsintensiven Produktionsweisen.** Denn hier gibt es definitionsgemäß relativ wenig Fixkapital und daher geringe Fixkosten, die bei Nachfrageausfall nicht reduziert werden können und daher besonders verlustbringend wären. Unbeabsichtigt führt daher Risikominimierung zur Aufsuche gerade arbeitsintensiver Produktionsweisen und damit ungewollt auch zur Beschäftigungsmaximierung. Daß Smith recht hatte, sehen wir daran, daß Unselbständige, die sich mangels ihnen genügend attraktiv erscheinender Chancen

selbständig machen, dies insbesondere in sehr arbeitsintensiven Berufen tun, als Steuerberater, Softwarespezialisten, Architekten, Fernsehreparateure usw.

Was können wir von Adam Smith zur Beschäftigungspolitik – oder besser Erwerbstätigkeitspolitik – lernen? Ich würde ihm folgend die **große Bedeutung des Sich-selbständig-Machens für die Vollbeschäftigung** betonen.

Es scheint so zu sein, daß in Phasen raschen Wirtschaftswachstums gerade Großunternehmen – oft alte Großunternehmen – die Lokomotiven der Beschäftigungsvermehrung abgeben. In Zeiten längerfristig schwachen Wirtschaftswachstums, in der Stagnation, bauen hingegen alte Großunternehmen regelmäßig Arbeitskräfte ab. Denn dann können sie sich nur durch Rationalisierung halten. Fritz Machlup hat einmal mit Recht betont, Monopole hätten in der Regel keine höheren Gewinne, sie hätten nur höhere Kosten. In Zeiten langsameren Wirtschaftswachstums steigt der Wettbewerbsdruck, und Monopole müssen sich daher von ihren überhöhten Kosten trennen, das heißt vor allem: überflüssige Arbeitskräfte abbauen, sie z. B. in die Berufsunfähigkeitspension schicken. Politikern, die schwärmerisch meinen, wir brauchten in Österreich unsere Staatsindustrie, um Vollbeschäftigungspolitik betreiben zu können, sollte man nicht so sehr ihre Ideologie, sondern vielmehr nur ihre Faktenunkenntnis zum Vorwurf machen: Die verstaatlichte Industrie hat – wie eben für den Großunternehmenssektor zu erwarten – in den letzten zehn Jahren (1975 bis 1984) ihre Beschäftigung stark abgebaut, nämlich mit 14·1% zum Ausgangsstadium der Beschäftigung 1974 kaum weniger stark als die 19·3% der gesamten Industrie ohne Verstaatlichte. Bedenkt man den fälligen und in Kürze zu vollziehenden Nachholbedarf an Rationalisierung, kann man festhalten: Die verstaatlichte Industrie hat bereits jetzt einen wichtigen Beitrag zur Arbeitslosigkeit in Österreich geleistet und wird diesen Beitrag noch erhöhen.

Soll also in schwachem Wirtschaftswachstum die Arbeitslosigkeit nicht laufend zunehmen, so müssen viele, naturgemäß anfangs eher kleine Unternehmen neu entstehen und viele einzelne Selbständige hinzukommen. Es würde Adam Smith aus der Kenntnis

Englands vor 200 Jahren nicht überraschen, daß auch im heutigen Österreich ein wichtiges, die Arbeitslosigkeit erhöhendes Hindernis wohl in den rechtlichen Zulassungsschranken zum Selbständigwerden liegt, im zermürbenden **Spießrutenlauf um einen Gewerbeschein** und den 1001 sonstigen erforderlichen Bewilligungen. Hier hat Vollbeschäftigungspolitik sicher anzusetzen. Zweitens **mangelt es** im Vergleich zu anderen Ländern sicher **an Risikokapital.** Ich denke hier an meinen kalifornischen Studenten in Stanford, der neben seinem Studium mit 21 Jahren seine eigene Firma gründete, natürlich relativ risikolos in fixkapitalarmer Smithscher Weise mit einer Softwareidee, dessen Firma ein Jahr danach bereits über 1 Mio US-$ verdient hatte und dessen Hauptklage mir gegenüber lautete: Es drängten einem so viele Leute Kapital auf, die Hauptgefahr bestünde darin, überzuexpandieren! Der gute Mann, übrigens ein Österreichfan, wäre wohl in Wien undenkbar. Ich frage mich immer, warum wir die 1½ bis 2 Mio S, die wir inzwischen routinemäßig pro Arbeitsplatz in jedes Großunternehmen hineinstecken, wenn nicht gelegentlich (nach dem Subsidiaritätsprinzip) die „größere Vernunft der kleineren gesellschaftlichen Einheit" in Form eines Gemeinderatsbeschlusses dazwischentritt, warum wir also diese 1½ bis 2 Mio S pro Arbeitsplatz nicht als zinsenlose, aber rückzahlbare Betriebsgründungskredite vergeben, eventuell gegen den Verzicht darauf, je wieder Arbeitslosenunterstützung zu beziehen? Sie werden mir entgegenhalten: Das wäre Verschwendung, mindestens zwei Drittel der Kredite wäre verloren, weil neugegründete Unternehmen so zahlreich in Konkurs gehen. Ich antworte: Die 1½ bis 2 Mio S pro „Arbeitsplatz" in Großunternehmen sind überhaupt ganz und gar verlorene Zuschüsse, und diese Arbeitsplätze sind langfristig gesehen auch nicht sicherer als im Schnitt bei kleinen Neugründungen.

Abbau rechtlicher Schranken des Selbständigwerdens und vermehrte Risikofinanzierung, mehr Betriebsgründungskredite, gehören zur Beschäftigungspolitik. Sehr wichtig ist auch die relative Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen der Selbständigkeit im Vergleich zu ihren unselbständigen Alternativen. Relative Verbesserung der Position der Selbständigen ist in schlechten Zei-

ten nur durch Verschlechterung der Position der an der Substitutionsgrenze zur Selbständigkeit stehenden Unselbständigen möglich. Zwar ist eine allgemeine Lohnsenkung, wie wir noch besprechen werden, kaum beschäftigungswirksam. Aber vor allem eine Verschlechterung der Bedingungen der öffentlich Bediensteten und eine Verminderung der Zahl solcher Stellen, insbesondere der Zahl freiwerdender öffentlicher Stellen, treiben junge Leute in die Selbständigkeit. Hier sehe ich das Haupthindernis zum Selbständigwerden in Österreich, vor allem natürlich in Wien. Denn wann je in der Geschichte wurden nicht wohlbezahlte, angesehene, angenehme Staatsstellen mit kurzer Arbeitszeit der Selbständigkeit vorgezogen?

Eine nachteilige Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzungen, die vor allem immer eine solche der öffentlich Bediensteten ist, wäre die weitere relative Verschlechterung der Position der Selbständigen mit ihren weit längeren Arbeitszeiten. Zur Arbeitszeitverkürzung wollte ich eigentlich nichts sagen, denn keine honette ökonomische Theorie empfiehlt Arbeitszeitverkürzung als beschäftigungspolitische Maßnahme. Wir wissen natürlich alle, daß **erhöhte Nachfrage nach kürzerer Arbeit** mit der Wohlstandssteigerung Hand in Hand geht. Bisherige Arbeitszeitverkürzungen waren daher weitgehend deklaratorischer Natur. Ob hingegen Arbeitszeitverkürzung als konstitutiver Akt in einer Gesellschaft viel hilft, in der niemandem Überstunden verboten werden können, muß sehr dahingestellt werden. Das einzige, was sicher erhöht werden müßte, wäre die öffentliche Beschäftigung. Und eine solche Erhöhung wäre in einer grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Ordnung, wie ich argumentierte, längerfristig gesehen arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv. Da der Staat zu hohen Kosten natürlich jedermann anstellen kann (und ihm ja selbst die Umbuchung von Arbeitslosen zu öffentlich Bediensteten jederzeit möglich ist), möchte ich mich im folgenden überhaupt nur auf die Analyse der privaten Berufstätigkeit und Erwerbstätigkeit beziehen und alle öffentlich Bediensteten so behandeln, als ob sie keine Berufstätigkeit anstrebten, sozusagen als eine Art Freizeitfans. Suchte ich nach einem Gag, so könnte ich mich zur Begründung dieser Abgrenzung

auf James Mill berufen, der den Staatsdienst schlicht und einfach als „Arbeitslosenunterstützung für die Oberschicht" (outward relief for the upper classes) bezeichnete.

III.

Kehren wir zur Theorie zurück. Adam Smith hatte drei starke ökonomische Argumente gegen die längerfristige Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit: Sie sei erstens Vergeudung aus der Sicht des Arbeiters, zweitens Vergeudung aus der Sicht der Unternehmer, und Risikominimierung führe drittens tendenziell auch zu maximaler Arbeitsintensität der Produktion. Die Wirklichkeit freilich zeigt beharrlich fortdauernde Arbeitslosigkeit. Die Wirklichkeit widerspricht klassischer ökonomischer Vernunft.

Sie werden mir daher entgegenhalten: Warum servierst Du uns alten Käse, wo wir doch alle wissen, daß die theoretischen Argumente von Smith gerade zur Arbeitslosigkeit von Keynes nachhaltig wiederlegt wurden? Wenden wir uns also nunmehr diesem großen Ökonomen zu und hören wir, was Lord Keynes of Tilton zur langfristigen Arbeitslosigkeit zu sagen hatte: „It is an outstanding characteristic of the economic system in which we live that . . . it seems capable of remaining in a chronic condition of sub-normal activity without any marked tendency either towards recovery or towards complete collapse." Wie recht er hat, was für eine genaue Charakterisierung der Zeit nach 1974, endlich ein Mann mit gesundem ökonomischen Hausverstand! Und was ist seine theoretische Begründung? „Since these facts of experience do not follow of logical necessity, one must suppose (!) that the environment and the psychological propensities of the modern world must be (!) of such a character as to produce these results."[1]) Und damit hat sich's! Auch Keynes fällt kein ökonomisches Gegenargument gegen Smith ein – er flüchtet sich in Psychologismen und soziologische Platitüden (wie „the environment").

[1]) Keynes: „General Theorie", 1936, S. 249 f.

Was Keynes wiederlegt hat, war lediglich noch ein weiteres, das vierte, Argument von Smith für die Tendenz zur Vollbeschäftigung. Smith argumentierte, daß auch vom **Gütermarkt** keine negativen Effekte auf die Vollbeschäftigung ausgehen werden, weil alles, was Menschen in Form von Sparen anscheinend nicht ausgeben, doch wieder zu Investitionen und damit zu Ausgaben wird. Smith ist der eigentliche Schöpfer des nach seinem französischen Popularisator benannten Sayschen Gesetzes. Und hier liefert er uns seine Vergeudungsvermeidungsargumentation ausdrücklich: „That portion which (a rich man) annually saves, **as for the sake of the profit it is immediately employed as capital,** is consumed in the same manner, and nearly in the same time too."[1]) Was Sie sparen, werden Sie rationalerweise zinsbringend anlegen; sonst vergeuden Sie, verzichten auf Ertrag, auf Gewinn. Was Sie zur Bank bringen, wird diese zinsbringend anlegen; sonst vergeudet diese, verzichtet auf Gewinn, ja hat noch dazu nur den Verlust der Habenzinsen. Entweder Sie oder die Bank werden dafür sorgen, daß ein Unternehmer die Mittel in Anspruch nimmt. Und er wird sie investieren, sonst ist es er, der den Verlust hat.

Dieses und nur dieses Argument, nur dieses vierte Rad am Wagen des auch dreirädrig noch höchst funktionsfähigen Karrens der Smithschen Vollbeschäftigungstheorie, hat Keynes, nachdem es unwiderlegbar 160 Jahre hindurch den Schlüssel zum Eintritt in die Gilde der Ökonomen abgab, entscheidend widerlegt. Die Behauptung, Finanzmittel würden des Gewinns halber immer investiv veranlagt, ist zu kurzfristig gedacht. Bedacht ist bei ihr nur der laufende Gewinnstrom. Bei allen Veranlagungen gilt es aber, mögliche Kapitalgewinne und leider auch -verluste zu beachten. Horten von Finanzmitteln, nichtinvestive Veranlagung wird dann gewählt werden, wenn der zusätzliche laufende Zinsertrag nicht für die wahrscheinlichen Kapitalverluste entschädigen kann. Das ist Keynes' Spekulationsmotiv.

[1]) Smith: „Wealth of Nations", 1776, II. iii 18.

Keynes wies somit richtigerweise darauf hin, daß es einerseits erhöhte Risiken und verringerte Erträge der Investitionen, andererseits erhöhte Zinskosten der Finanzierung sind, die zu Nachfrageausfällen in der Rezession und damit zum Anstieg der Arbeitslosigkeit in den konjunkturellen Abschwungphasen führen. Verunsicherung der Anleger und ihre Erwartung von Kapitalwertverlusten, von Vermögensverlusten, spielen hier eine wichtige Rolle. Konjunkturabschwünge werden so vor allem auf den Finanzmärkten gemacht. Für die siebziger Jahre hatte Keynes wieder ganz und gar recht: Die enormen Wechselkursunsicherheiten und die eng damit zusammenhängenden Realzinssteigerungen, beide selbst wieder zum erheblichen Teil ausgelöst durch die Ölpreismanipulation, waren und sind sicherlich Hauptursachen des allgemeinen Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den Industriestaaten. Letztlich sind und bleiben sie aber kurzfristig: denn einmal müssen sich die Verlustängste bezüglich der Kapitalwerte erschöpfen.

Erhöhte Risiken auf den zentralen Finanzmärkten, vor allem auf den Devisenmärkten, und erhöhte Realzinsen führen zur Investitionsschwäche und sind die Hauptursachen einer Keynesschen Arbeitslosigkeit. Was kann angesichts dieser Erkenntnis Vollbeschäftigungspolitik bedeuten? Ostleitner hat einmal richtigerweise betont, daß langfristig gesehen von Keynes inspirierte Vollbeschäftigungspolitik eine Politik der Realzinssenkung sein muß. Geldpolitisch ist eine solche Realzinssenkung in einem außenhandelsverflochtenen Land, zumal in einem solchen mit Wechselkursverbund zu einem großen Nachbarn, nur in sehr beschränktem Maße möglich. Hier ist vor allem die Steuerpolitik wirksam durch eine generelle Begünstigung von Investitionen. Die Politik der Begünstigung von Investitionen haben wir in Österreich seit Jahrzehnten bereits fast vollkommen ausgereizt; zusätzlich ist hier wenig zu erhoffen. Ebenfalls keynesisch wäre eine staatliche Teilübernahme allgemeiner, große Teile der Unternehmerschaft treffender, zusätzlicher Risiken. Das Wichtigste haben wir auch hier bereits durch die Exportrisikogarantien getan. Viel Zusätzliches läßt sich auch hier nicht mehr tun.

Daß spekulative Finanzmärkte letztendlich eine der wichtigsten Quellen von Arbeitslosigkeit sind, sollte nicht zu der Fehlreaktion

verleiten, Spekulationen zu verbieten zu versuchen. Erstens wäre ein solches Verbot in einem stark außenwirtschaftsverflochtenen Land wirkungslos. Zweitens wäre es aber auch sinnlos, reines Kurieren am Symptom; oder wie Eduard März sagt: ein Zerbrechen des Barometers, weil es Schlechtwetter anzeigt. Nicht die Spekulation an sich ist das Problem, sondern die fundamentalen Unsicherheiten auf Finanzmärkten, die umgekehrt geradezu zur Spekulation zwingen. Die Spekulation auf solchen Märkten selbst ist eher Zeichen, daß es auch in Österreich an grundsätzlich erfreulichem unternehmerischen Mut nicht mangelt. Freilich, Mut allein ist nur zu häufig tödlich. Um erfolgreiche spekulative Festspiele zu veranstalten, darf man sich nicht ungeübter Laienspielergruppen bedienen.

Haben wir mit Keynes in hohen Risiken und hohen Zinskosten auf Finanzmärkten gute ökonomische Erklärungen langfristiger unfreiwilliger Arbeitslosigkeit gefunden? Leider nein; und auch Keynes, wie ich ja gezeigt habe, meinte das nicht. Eine solche Erklärung ist vielleicht eine etwas längerfristige, aber keine wirklich langfristige Erklärung. Ausgelöst durch die Finanzmärkte kann die geringe Nachfrage auf Gütermärkten nur so lange Ursache der Arbeitslosigkeit sein, als Faktorsubstitutionsprozesse noch nicht wirken; und auch nur so lange, als nicht neue Gütermärkte erschlossen sind. Keynes selbst erkannte das ganz klar. Seine ganze Argumentation nimmt der Einfachheit halber ausdrücklich an, daß die Beschäftigung proportional einer gegebenen Güterproduktion sei. Das ist sie aber eben nur kurz bis mittelfristig. Keynes' Abtun jeder langfristigen Analyse („in the long run we are all dead") charakterisiert eben auch seine Methode.

Aus einem damit zusammenhängenden Grund ist **kurzfristig orientierte Keynessche Konjunkturpolitik langfristig kontraproduktiv.** Jedermann weiß heutzutage, was Keynessche Konjunkturpolitik ist: nämlich staatliche Nachfrageunterstützung bei privatwirtschaftlichem Nachfrageausfall; konkret gesprochen also ein staatliches Budgetdefizit bei einem unerwarteten plötzlichen Exportabfall; noch konkreter gesprochen vor allem öffentliche Bautätigkeit bei Hinaufschnellen der Arbeitslosigkeit. Voraussetzung dafür, daß diese Politik sinnvoll ist, ist jedoch nach der ganzen Key-

nesschen Theorie erstens ein unerwarteter Konjunktureinbruch und zweitens ein kurzer, scharfer, ein sogenanntes V-Tal, in einem kräftig ansteigenden Wachstumspfad. Einer meiner verehrtesten Politiker, Anton Benya, hat einmal betont: Arbeit läßt sich nur erhalten, wo Produktivität vorhanden ist. Das ist genau das Problem: Wenn ein Wirtschaftszweig etwas grundsätzlich Konkurrenzfähiges erzeugt, das nur momentan unter einer internationalen Absatzkrise leidet, so ist es höchst sinnvoll, diesen Wirtschaftszweig zeitweilig zu stützen. Erzeugt er hingegen etwas, was in dieser Art kaum mehr gefragt oder in einer grundsätzlich nicht mehr konkurrenzfähigen Weise erzeugt wird, so wird Stützung ein Faß ohne Boden und ist sinnlos. Wie aber unterscheidet man sicher das nur momentan nicht Konkurrenzfähige von dem bleibend Veralteten, zumal wenn einem, die kühle Überlegung störend, mächtige Zentralbetriebsratsobmänner in die Ohren posaunen? Hier liegt das zentrale Dilemma der Vollbeschäftigungspolitik! Wie wissen seit Keynes, daß eine ausreichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage eine essentielle Voraussetzung für die Vollbeschäftigung ist. Das läßt Nachfragestützung angezeigt erscheinen. Umgekehrt aber hat Nachfragestützung bei einem in Schwierigkeiten geratenen Wirtschaftszweig auch den Effekt, daß die Unternehmer keinen Anlaß sehen, aktiv Auswege aus ihrer Schwierigkeit zu suchen. Längerfristig fortgeführte Nachfragestützung im Interesse bestimmter Wirtschaftszweige läßt diese daher in der Regel immer weiter hinter dem Niveau internationaler Wettbewerbsfähigkeit zurückfallen, erhöht dadurch laufend den Stützungsbedarf, ja macht diese Unternehmen stützungssüchtig. **Kurzfristig sinnvolle Nachfrageanhebung führt somit, wenn langfristig fortgesetzt, notwendigerweise zu einer immer stärkeren Fehlallokation der Ressourcen.**

Wir können das speziell noch an der Bauwirtschaft illustrieren: Wir können natürlich mittels öffentlicher Gelder ohne weiteres auch längerfristig mehr bauen und so zumindestens die Beschäftigung im Baubereich anheben; aber die Bauwirtschaft weist eine erheblich unterdurchschnittliche Produktivität auf. Ein dauernd größerer Bausektor in Zeiten, in denen die Infrastruktur keinen Nachholbedarf aufweist, ist somit Verzicht auf reales Sozialprodukt, ist ge-

samtwirtschaftliche Fehlallokation der Ressourcen. Man könnte einwenden: Immer noch besser, etwas ein bißchen Nützliches zu erzeugen, als gar nichts, blieben doch die hier beschäftigten Arbeitskräfte sonst ganz unbeschäftigt. Längerfristig ist das nicht richtig: denn die neu in einen dann größeren Bausektor strömenden jungen Arbeiter hätten zum guten Teil eine andere Beschäftigung gefunden und im Schnitt wohl eine solche mit höherer Produktivität. Nichts ist falscher, als den längerfristigen Beschäftigungseffekt oder den längerfristigen Wertschöpfungseffekt eines Projekts ohne Abstriche an der Zahl der dort gerade im Moment Beschäftigten zu messen!

Wie Sie seit 1976/77 alle wissen, sind weiters die Möglichkeiten Keynesscher Nachfragepolitik auch quantitativ sehr beschränkt: Keynes selbst schätzte die Einkommensmultiplikatoren für seine dreißiger Jahre nur auf etwa 2. Heute liegen sie infolge der wesentlich höheren Grenzsteuersätze und der wesentlich höheren Grenzimportneigungen eher bei 1. Oft wird behauptet: Hätten wir in den dreißiger Jahren in Österreich bereits die Kenntnisse der Keynesschen Konjunkturpolitik besessen, so hätten wir das Massenelend der Arbeitslosigkeit vermeiden können. Diese Behauptung ist falsch. Österreich hatte in den dreißiger Jahren eine Arbeitslosigkeit von 20 bis 25% und ein Bundesbudgetdefizit in der Größenordnung von 2 bis 3% des BIP. Hätten wir damals ein Budgetdefizit in einer Größenordnung (vor der wir heute zurückschrecken) von, sagen wir, laufend 5 bis 6% des BIP gehabt, so wäre bei einem Multiplikator von 2 die Arbeitslosigkeit um etwa 6%, also nur um ein bloßes Viertel geringer gewesen. Und hätten ein so „skandalöses" ständiges Budgetdefizit die ausländischen Gläubiger überhaupt zugelassen? Und auch heute scheint mir die zentrale Frage zu sein: Ein wie hohes laufendes Budgetdefizit können wir uns leisten, ohne mit Panikreaktionen der ausländischen Finanzmärkte zu rechnen? Ganz abgesehen davon, daß ein anleihefinanziertes Budgetdefizit eine Umverteilung der Staatsausgaben von den Armen zu den Reichen bedeutet, welche als solche gerade nach Keynesscher Theorie einen nachfragesenkenden Effekt hat. Und eine hohe Staatsverschuldung ermöglicht es einer großen Gruppe von Wirtschaftssub-

jekten, nebenbei die Rolle eines müßigen Rentiers zu spielen, statt aktiv produktivere Anlageformen für ihre Gelder zu suchen.

Es wäre falsch, diese Überlegungen mit dem Warnruf zu beenden: Das Ende einer langfristigen keynesianischen Nachfragestützung, einer keynesianischen Antistagnationspolitik ist nahe herbeigekommen. Richtig ist vielmehr: Die Stunde einer solchen Politik hat wohl überhaupt nie geschlagen; sicher aber ist sie zumindestens bereits lange vorüber!

IV.

Wenden wir uns als nächstes dem zu, was Keynes die „klassische" Theorie der Arbeitslosigkeit nannte, die Standardargumentation der Neoklassik. Wir könnten sie auch die Theorie des deutschen Sachverstands nennen. Diese besagt schlicht und einfach: Wie auf jedem normalen Markt, auf dem ein Angebotsüberschuß herrscht, ist bei Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt einfach der Preis zu hoch. Lohnsenkungen würden ohne weiteres zur Vollbeschäftigung führen. Wie Sie alle wissen, trug Keynes auch gegen diese Theorie das entscheidende Gegenargument vor: Lohnsenkungen reduzieren in der Regel auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, die vor allem aus Löhnen getätigt wird. Es ist daher gar nicht sicher, ob Lohnsenkungen per saldo die Kosten-Ertrags-Lage der Unternehmen verbessern.

Aber dieses Keynessche Gegenargument nimmt bekanntlich eine geschlossene Wirtschaft an, ignoriert also vor allem den Export. Für ein außenwirtschaftsintegriertes Land wie Österreich, das noch dazu einen festen Wechselkurs zum Großteil seiner Außenhandelspartner, nämlich zum westlichen Kontinentaleuropa, hat, sollte gerade das neoklassische Argument gelten: Die Nachfrage, der sich Österreich gegenübersieht, ist weitgehend unabhängig vom österreichischen Lohnniveau. Bei geringeren Kostenpreisen können wir auf den Auslandsmärkten unsere Konkurrenten unterbieten und so über erhöhte Exporte Vollbeschäftigung erreichen.

Leider teilt jedoch das Rezept der Lohnsenkung das Los des Keynesschen Rezepts der kurzfristig konzipierten Nachfrageanhe-

bung: Beide sind grundsätzlich richtig gedacht, praktisch jedoch kaum wirksam. Die Lohnsenkung teilt dabei das Schicksal der Wechselkursabwertung, die wir als Instrument der Vollbeschäftigungspolitik gleich mitbehandeln können.

Allgemeine Lohnsenkung bei festen Wechselkursen und Wechselkursabwertung sind fast dasselbe: Beide reduzieren das Inlandspreisniveau zum Auslandspreisniveau, die Inlandsnachfrage relativ zur Auslandsnachfrage. Ihr Unterschied liegt nur in den etwas verschiedenen Verteilungswirkungen. Eine positive Beschäftigungswirkung beider ergäbe sich genau genommen nur aus der Beschäftigungswirkung einer Aktivierung der Leistungsbilanz. Und Gunther Tichy hat jüngst zusammenfassend gezeigt, daß langfristig Auf- und Abwertungen in Österreich so gut wie leistungsbilanzneutral sind.[1]) Kurzfristig zählt Österreich zwar zu den Ländern, bei denen die Marshall-Lerner-Bedingung für normale Reaktion der Leistungsbilanz auf Preisveränderungen knapp erfüllt ist. Aber Dozent Breuss hat jüngst gezeigt, daß diese Bedingung, selbst wenn sie angebotsmäßig erweitert ist, noch immer nicht beachtet, daß erhöhte Exporte auch erhöhte Importe für die zu ihrer Erzeugung notwendigen Vorprodukte nach sich ziehen. Berücksichtigt man das, so reagiert die österreichische Leistungsbilanz auch kurzfristig wohl bereits weitgehend neutral auf allgemeine Preisniveauänderungen im Inland. Aus allgemeinen österreichischen Lohnsenkungen scheint also kaum ein Beschäftigungseffekt herauszumelken zu sein. Bestenfalls lohnen sich erst so starke Lohnsenkungen auf dem Arbeitsmarkt, daß sie sich bereits nicht mehr lohnen! Ironischerweise ist Deutschland hier wohl in noch schlechterer Position, obwohl gerade die Deutschen dauernd das Lohnargument im Munde führen.

Ich möchte freilich nicht leugnen, daß einzelne Branchen erhöhte Exporterfolge bei niedrigeren Löhnen erzielen würden; oder daß die Preissenkung eines einzelnen Schlüsselpreises, wie des

[1]) G. Tichy: „Die Folgen der Wechselkursänderungen für Terms of Trade und Verteilung", in H. Hesse (Hrsg.) Außenwirtschaft bei Ungewißheit, J. C. B. Mohr, Tübingen 1985, S. 213 ff.

Ölpreises, für Österreich ein Segen ist. Das zentrale Problem ist jedoch, daß Unternehmen, die ein gängiges Endprodukt mit veralteten Produktionsmethoden oder die überhaupt das falsche Produkt erzeugen, auch durch noch so große Lohnsenkungen ebensowenig wie durch noch so große Subventionen zu retten sind. Das ergibt sich aus der Fixkapitalintensität vieler Erzeugungen; oder, anders gewendet, der Lohnanteil ist insgesamt oft zu klein, daß Lohnreduktionen genügend stark ins Gewicht fallen könnten. Es ist durchaus denkbar, daß bei Verschiebung der Nachfrage- und Kostenrelationen sich eine bestimmte Produktion selbst bei Nullöhnen nicht lohnt. In der beschriebenen Weise nicht mehr aktuelle Produktionen sind auch ein Hauptgrund für die Entstehung von Arbeitslosigkeit in der Stagnation; denn Stagnation heißt, daß alte Produktionen verstärkt vergehen, neue hingegen vermindert entstehen.

Eine solche strukturell entstandene Arbeitslosigkeit liefert freilich im Sinne von Adam Smith wieder keine wirklich langfristige ökonomische Erklärung der Arbeitslosigkeit. Denn die Frage ist wieder, warum nicht neue Branchen entstehen und Menschen sich nicht neue Berufe suchen. Hier mag es freilich etwas wie das Keynessche Spekulationsmotiv auch am Arbeitsmarkt geben: Gekündigte, die endlos hoffen, wieder einen dem angestammten Beruf entsprechende Anstellung, womöglich in einer insgesamt schrumpfenden Branche, zu finden. Wirtschaftspolitisch wirksamer als eine allgemeine Lohnsenkung werden daher wohl **zielführende Umschulungen und Hilfen für eine erhöhte regionale Mobilität** sein.

V.

Eine wirklich langfristige, rein ökonomische Erklärung für unfreiwillige Arbeitslosigkeit, die um Adam Smiths drei Grundthesen herumkommt, läßt sich nicht finden. Immer wieder müssen wir auf sozio-psychologische Erklärungen zurückgreifen: etwa die, daß Österreicher, die vielleicht in ihrer Jugend über die Verbindungen

des Herrn Papas eine Stelle erhalten haben oder an die in Zeiten der Arbeitsmarktanspannung ursprünglich einmal Unternehmer mit der geradezu flehentlichen Bitte herangetreten waren, doch bei ihnen zu arbeiten, daß solche Österreicher, wenn sie ihre Arbeit verlieren, gar nicht wissen, wie man überhaupt Arbeit sucht! Die **Vermittlerrolle der Arbeitsämter und ihre Beratungsfunktion** ist daher sicher sehr wichtig.

Da es also keine ökonomische Erklärung für unfreiwillige Langzeitarbeitslosigkeit gibt, haben Ökonomen jahrzehntelang so getan, als ob nicht sein kann, was nicht sein darf. In den letzten beiden Jahrzehnten entstanden hingegen zahlreiche neue Theorien als Erklärungsversuche der Arbeitslosigkeit. Als Fingerzeige für eine erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik geben sie jedoch herzlich wenig her. Denn im Grunde versuchen sie nur zu zeigen, daß gewisse Formen der Arbeitslosigkeit notwendige Nebenprodukte einer freien Unternehmerwirtschaft seien.

Am ältesten sind hier die vielfältig ausgeformten Theorien der **Sucharbeitslosigkeit.** Nach ihnen ist Arbeitslosigkeit eine **freiwillige Suche** nach einem möglichst guten Job. Das langfristige Niveau der Arbeitslosigkeit wird damit erklärt, daß es immer solche Jobsucher gibt, was relativ am besten wohl auf neu in das Berufsleben eintretende Jugendliche paßt. Gute Arbeitsmarktinformation reduziert solche Sucharbeitslosigkeit. Die konjunkturelle Variation der Arbeitslosigkeit wird von dieser Theorie hingegen damit erklärt, daß Arbeitskräfte, die eine Stelle verlieren, eine **mindestens gleich gute Stelle** wie ihre alte suchen, in der Rezession aber keine solche finden. Sie brauchen jedoch lange, bis sie draufkommen, daß es gute Stellen gar nicht mehr gibt; sie sind daher in der Rezession lange auf der Suche, lange arbeitslos.

Gegen das erstgenannte Argument, nur Suche in Arbeitslosigkeit brächte gute Stellen, kann man anführen, daß man nicht arbeitslos zu sein braucht, um eine gute neue Stelle zu finden. Manager und Wissenschaftler bewerkstelligen dies etwa sehr effizient auf Fachtagungen. Dem zweiten Argument, in der Rezession suchten die arbeitslos Gewordenen länger, wodurch es mehr Arbeitslose gäbe, muß man entgegenhalten: Lesen arbeitslos gewordene

Arbeiter denn keine Zeitung? Sie müssen doch vernünftigerweise in einer Rezession erkennen, daß die Wirtschaftslage viel schlechter geworden ist, und ganz im Gegenteil rascher als bisher zugreifen, wenn sich ihnen ein neuer Job bietet. Die tatsächliche Schwierigkeit ist vielmehr, daß sich etwa im obersteirischen Raum überhaupt kein Job mehr anbietet und Umzug sehr kostspielig ist.

Eine zweite Gruppe von neuen Theorien, die behaupten, Arbeitslosigkeit erklären zu können, ist die der sogenannten **impliziten Arbeitsverträge,** oder nennen wir sie treffender: die der Arbeitsversicherungsverträge. Hierzu muß man wissen, daß die Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung eigentlich gar keine solche des Arbeitsvertrags, sondern eine solche des **Gesellschaftsvertrags** mit Ertragsaufteilung ist. Der Grenzproduktivitätstheorie entspräche etwa die Entlohnungsform baskischer Matrosen im Walfang vor Neufundland im 16. Jahrhundert. Jeder Matrose erhielt in dieser damaligen Hochseeausbeute einen Anteil an den Fässern Walöl, die nach der Saison von seinem Schiff in den Hafen zurückgebracht wurden, also z. B. ein hohes Einkommen, wenn viele Fässer Walöl erarbeitet wurden und wenn diese einen hohen Preis erzielten, und umgekehrt. Bei einem solchen Arrangement gibt es gar keinen Grund, in schlechter Nachfragelage nach Walöl die Beschäftigung der Matrosen zu variieren; wohl aber gibt es sie dann, wenn den Matrosen ein gleichbleibender, **fixer Lohn** bezahlt werden muß. Daraus schlossen die Theoretiker, daß fixe Löhne die Ursache der Arbeitslosigkeit seien, einfach deswegen, weil ihnen kein Grund einfiel, warum es bei beliebig variablen Löhnen Arbeitslosigkeit geben sollte.

Nun läßt sich mit der Theorie der impliziten Arbeitsverträge gut begründen, warum im Arbeitsvertrag Löhne für längere Zeit als gleichbleibend oder als fast gleichmäßig steigend vereinbart werden. Da sie wenig finanzstarke Wirtschaftssubjekte sind, wären Arbeiter vom „Unglücksfall" einer stärkeren Lohnsenkung stark betroffen; mäßige Gewinnschwankungen hingegen können die Unternehmen viel leichter verkraften. Vom Gesellschaftsvertrag unterscheidet sich der Arbeitsvertrag somit dadurch, daß er Mittätigkeitsvertrag und Versicherungsvertrag zugleich ist: Der weit weniger

risikoscheue Unternehmer versichert den Arbeiter zusätzlich noch gegen zeitliche Einkommensschwankungen, natürlich gegen eine entsprechende Versicherungsprämie, einen Einkommensabschlag. Möglicherweise versichert er ihn darüber hinaus auch noch gegen Kündigung, garantiert also auch die Sicherheit des Arbeitsplatzes selbst gegen einen weiteren Einkommensabschlag – oder in Österreich gegen politische Treueleistungen als Gegengabe. Daß es solche Lohn- und Arbeitsplatzgarantiegeschäfte tatsächlich gibt, sehen Sie gerade an der verstaatlichten Industrie; und warum diese Verträge implizite Verträge heißen auch: Sie beruhen auf gegenseitigen Erwartungen, die sich bei starker Verschlechterung der Lage nicht mehr erfüllen werden. Die Theorie der impliziten Arbeitsverträge erklärt somit interessante Aspekte des Arbeitsmarktes, insbesondere Lohnstarrheit – entgegen ursprünglichen Hoffnungen aber überhaupt nicht die Arbeitslosigkeit. Denn nur aus Kostengründen wird das Einkommensversicherungsgeschäft mit dem eigenen Arbeitnehmer abgeschlossen. Es könnte ebensogut auch ausgegliedert und mit einem professionellen Versicherer abgeschlossen werden. Und aus eben diesem Grund kann es die Beschäftigungsentscheidung des Anstellers nicht beeinflussen. Bestenfalls liefert es einen weiteren Grund für Strukturprobleme, zur Erklärung, welche Schwierigkeiten eine unerwartete langfristige **Verschlechterung der Lage** mit sich bringt.

Besonderer Beliebtheit erfreut sich heute eine weitere neue Erklärung der Arbeitslosigkeit: die in verschiedenartigsten Formen vorgetragene sogenannte **Effizienzlohnthese.** Sie besagt, daß die Qualität der tatsächlich geleisteten Arbeit durch die Unternehmer kaum direkt kontrollierbar sei, wohl aber indirekt durch die Günstigkeit des Arbeitsplatzes, insbesondere durch die relative Höhe des Lohnes. Verschiedene Varianten der Theorie betonen, daß Unternehmen, die relativ günstige Arbeitsbedingungen bieten, sich erstens die kostenaufwendige freiwillige Fluktuation ihrer Arbeitskräfte ersparen, zweitens die qualitativ besten Arbeitskräfte erhalten und drittens mit Recht erwarten können, daß sich die Arbeitskräfte bei ihnen auch mehr bemühen und weniger „tachinieren" werden. Insbesondere das Tachinieren wird durch die Gefahr der Kündi-

gung minimiert; freilich nur einer Kündigung, die tatsächlich Nachteile mit sich bringt. Nachteile bringt die Kündigung jedoch nur dann mit sich, wenn das kündigende Unternehmen höhere Löhne als andere zahlt oder der Gekündigte mit längerer Arbeitslosigkeit und schlechten Neueinstellungschancen rechnen muß. Der Arbeitslosigkeit kommt so eine wichtige gesellschaftliche Funktion zu: Sie steigert die Produktivität der Beschäftigten und erspart der Wirtschaft übermäßige Fluktuationskosten.

Kenner der Geschichte der Sozialwissenschaften werden hier unschwer die Marxsche Idee von den „Segnungen" der industriellen Reservearmee wiedererkennen. Und tatsächlich wissen wir, daß in den Oststaaten mit ihren Beschäftigungsgarantien die Produktivität sehr nieder und der Wille zur Fluktuation hoch ist. Wir wissen auch, daß Arbeitslosigkeit einen Produktivitätsdruck auslöst, Krankenstände sinken und die freiwillige Fluktuation abnimmt. Meines Erachtens sind das jedoch nur positive externe Nebeneffekte der Arbeitslosigkeit, die von den Unternehmen willkommen geheißen werden, jedoch nicht auf entsprechend gerichtetes individuelles Optimierungsverhalten der Unternehmer zurückgehen. So muß etwa die lohnabhängige Leistungszunahme unwahrscheinlich stark sein, damit Lohnsteigerungen zwecks Leistungserhöhung sich lohnen. Oder wenn man die besten Arbeitskräfte durch hohe Löhne attrahieren will, müssen sie selbst sehr genau wissen, wie gut sie sind, andererseits können die Unternehmen dies außerordentlich schwer feststellen. Die Wahrscheinlichkeit spricht aber genau für die umgekehrte Situation: Die Personalabteilungen als professionelle Bewerter von Arbeitsqualität wissen eher besser über die Qualitäten von Arbeitern Bescheid als die Arbeiter selbst. Weiters müssen viele Ansätze dieser Theorie unrealistischerweise einen Kapazitätsengpaß für zusätzliche Einstellungen annehmen usw.

Selbst wenn aber gelegentlich die Effizienzlohnthese für das individuelle Verhalten von Unternehmen zuträfe, es also für diese tatsächlich optimal ist, so hohe Löhne zu zahlen, daß es insgesamt nicht zu einer Räumung des Arbeitsmarktes kommen kann, so ist die Erklärung der Arbeitslosigkeit durch die Effizienzlohnthese wirtschaftspolitisch nicht sehr konstruktiv. Sie besagt ja: Arbeitslosig-

keit ist wünschenswert; vergessen wir auf Versuche, sie zu beseitigen. Das klingt nach Zynismus oder bestenfalls nach dem Fuchs mit den sauren Trauben.

VI.

Ich fasse zusammen: Ganz langfristig gesehen gibt es keine ökonomischen Erklärungen der Arbeitslosigkeit. Mittelfristig scheinen mir strukturelle Erklärungen der Arbeitslosigkeit am besten, und zwar solche von zweierlei Art: erstens diejenige, daß der historisch entstandene Produktionsapparat oder die Ausbildung der Arbeitskräfte nicht geeignet sind, um einigermaßen profitabel nachfragegerechte Produkte zu erzeugen; zweitens diejenige, daß Variationskosten der erheblichen Veränderung von Produktion und Beschäftigung kurzfristig so hoch sind, daß man nicht versucht, diese zu überwinden. Kosten etwa der Gründung von Unternehmen, der raschen Umstellung der Produktion auf neue Produkte oder der raschen Umschichtung der Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter behindern eine rasche Aufsaugung der Arbeitslosigkeit in neue Tätigkeiten.

Die vielfältigen Theorieansätze, die jeweils nur bestimmte Zipfelchen der Arbeitslosigkeit erklären, ermutigen zu folgendem wirtschaftspolitischen Resümee: Laßt tausend verschiedene Arten von Maßnahmen blühen! Sicherlich gibt es keinen einfachen Königsweg zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit; und sicher auch keinen rasch erfolgversprechenden.

Langfristig gesehen gibt es sicher keinen Abtausch zwischen dem wirtschaftspolitischen Ziel der Vollbeschäftigung und dem Ziel des Wirtschaftswachstums. Langfristig ist eine erfolgreiche Wachstumspolitik vielmehr die Voraussetzung für einen höheren Beschäftigungsgrad. Investitions- und Innovationsförderung und gewisse staatliche Risikomitbeteiligungen sind die Wege zu etwas höherem Wirtschaftswachstum. Hat es sich gezeigt, daß ein reiner Preiswettbewerb auf internationalen Märkten durch allgemeine Lohnsenkungen oder durch Wechselkursabwertungen wenig erfolgversprechend ist, so gilt dies nicht für einen verstärkten Qualitätswettbe-

werb durch neue und bessere Produkte. Wofür ich besonders plädiert habe, sind die Erleichterungen des Selbständigwerdens und die Förderung von Betriebsgründungen.

Abgesehen von einem Wirtschaftsklima, das offen für den Neuzugang von Unternehmern ist, treten langfristig gesehen globale Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eher zurück, und der Versuch einer globalen Nachfrageerhöhung wird sogar kontraproduktiv. Anders ausgedrückt: Das Sozialministerium und das Handelsministerium gewinnen eine wichtigere, das Finanzministerium eine weniger wichtige Rolle.

Eine sozialpolitisch motivierte Strategie halte ich freilich für stark Arbeitslosigkeit erhöhend und schleunigst revisionsbedürftig: nämlich die Ausdehnung und Verstärkung des Abfertigungsschutzes im Falle von Kündigungen; und umgekehrt die Bindung von betriebsspezifischen Sozialvorteilen an die Dauer der Beschäftigung in einem bestimmten Unternehmen. Beide Systeme müssen auf überbetriebliche umgestellt werden. Sonst werden einerseits die Arbeiter gehindert, ihre Arbeitsplätze rechtzeitig zu wechseln, was langfristig zu Arbeitslosigkeit beiträgt. Und wegen der Abfertigungen werden Unternehmen oft zögern zu kündigen, was anscheinend Arbeitslosigkeit vermindert. Wenn Unternehmen aber ihre Belegschaft reduziert haben, werden sie dann umso mehr zögern, aus Angst vor möglichen späteren Abfertigungen irgend jemanden wieder einzustellen, was per saldo Arbeitslosigkeit in der Stagnation weit stärker erhöht. Der Versuch, Unternehmen für Kündigungen zu „bestrafen", führt langfristig nur dazu, daß sie Arbeitskräfte gar nicht beschäftigen und einfach stärker mechanisieren. Das Abfertigungssystem ist für kurzfristige Nachfrageschwankungen, nicht aber für langfristige Nachfragemängel konzipiert und damit nicht mehr zeitgerecht. Den verständlichen Bedürfnissen der Arbeitnehmer nach Umstellungshilfen könnte andererseits ebensogut durch ein überbetriebliches Versicherungssystem entgegengekommen werden.

Innovation in jungen österreichischen Unternehmen

Dr. Konrad Ratz

Geschäftsführer des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft

In vielen Industrieländern befaßt man sich in letzter Zeit zunehmend mit der Geburtenstatistik der Wirtschaft, d. h. mit der Rate der Neugründungen von Firmen. Dies geschieht nicht zuletzt deshalb, weil im rauheren Klima einer weltweiten Umstrukturierung auch die Sterblichkeit wirtschaftlicher Unternehmen erheblich zugenommen hat.

Solche Untersuchungen der Wirtschaftsdynamik eines Landes gewinnen besonderes Interesse, wenn der Aspekt der technischen Innovation miteinbezogen wird. Innovation bedeutet ja letztlich auch die Geburt neuer Techniken, durch die etablierte Verfahren technisch veralten und damit früher oder später aussterben. Bezeichnenderweise zeigen Neugründer von Unternehmen gesteigertes Interesse für die Anwendung neuer Techniken, was sich auch ökonomisch leicht begründen läßt.

- Mit der Entwicklung bzw. Anwendung einer neuen Technik erwirbt ein Unternehmen eine befristete Monopolstellung. Neuheit schützt wenigstens temporär vor potentiellen Wettbewerbern. Hier handelt es sich um die Ausnützung des sogenannten Technology-push.
- Neue Techniken werden heute in vielen Fällen durch die Anwendung der Mikroelektronik ermöglicht, sind also softwareorientiert. Software ist aber nicht nur ex definitione der Inbegriff des „intelligenten Produkts", sondern kann – was für einen

Neugründer viel wichtiger ist – ohne großen Kapitaleinsatz produziert werden. Wie die Beispiele am Schluß meiner Ausführungen zeigen werden, haben junge Firmen dies wohl erkannt und wenden sich auch in Österreich den verschiedensten Mikroelektronikanwendungen zu.

- Zu alledem kommt, daß junge Firmen innovationsmäßig in einer anderen Position sind als etablierte Unternehmen, die ja mit neuen Produkten oder Verfahren meist auch sich selbst konkurrenzieren, d. h. ihre bisherigen Produkte verdrängen und so die mögliche Amortisationszeit ihrer Anlagen verkürzen. Neue Firmen haben dagegen (noch) nichts zu verlieren. Sie sind durch ihre eigene Vergangenheit nicht ökonomisch fixiert.

Wie steht es nun um die Neugründungsdynamik in Österreich?

Ein Bericht des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft (IBW) mit dem Titel „Hemmende und fördernde Faktoren des Selbständigwerdens" (Wien 1985) gibt an, daß in Gewerbe und Industrie, also im güterproduzierenden Bereich, die Neugründungen von 1974 bis 1983 im Gewerbe um 12% und in der Industrie sogar um 39% gestiegen sind. In der Industrie wurden 1974 85 Neugründungen gezählt, 1983 waren es schon 118. Diese Dynamik im industriellen Bereich wurde nur vom Sektor Geld-, Kredit- und Versicherungswesen übertroffen, wo zwischen 1974 und 1983 ein Anstieg der Neugründungen um 83% erfolgte.

Der Zusammenhang von Neugründungen und technischer Innovation ist in der erwähnten österreichischen Untersuchung eher schwach ausgeprägt. Während immerhin 66% der Gründer „mehr Unabhängigkeit" als Hauptmotiv für ihr Selbständigwerden nannten, gaben ganze 6% „neue technische Lösungen" als wichtigsten Beweggrund für eine Firmengründung an. Allerdings muß dabei berücksichtigt werden, daß nur rund ein Drittel aller Neugründungen in den industriell-gewerblichen Bereich fallen, in dem die technische Innovation eine Rolle spielt. Die dem Forschungsförderungs-

fonds bekanntwerdenden Neugründungen stehen dagegen immer im Zusammenhang mit einem neu zu entwickelnden Produkt. Die Antragsteller sind meist von der Durchschlagskraft ihres speziellen Technology-push überzeugt. Aus diesem Grund ist anzunehmen, daß der Prozentanteil forschender Firmen, der für die Gesamtindustrie bei etwa 10% liegt, im Falle industrieller Neugründungen ganz wesentlich über diesem Wert anzusetzen ist.

Jene Neugründungen, die auf neuen Techniken aufbauen, werden in der Innovationsforschung unter der Kurzbezeichnung NTBs (New Technology Based Firms) geführt. OECD-Untersuchungen haben ergeben, daß jener Boom, den NTBs in den USA unter den Fittichen der Venture-capital-Industrie erfahren haben, in Europa keineswegs in vergleichbarem Maß eingetreten ist. Die Enttäuschung über diesen Umstand ist weitgehend davon mitgetragen, daß NTBs und sonstige Neugründungen in Europa nicht imstande waren, die Beschäftigungsrückgänge in bestehenden Industrien auszugleichen, obwohl die neuen Firmen umsatz- und beschäftigungsmäßig oft relativ rasch gewachsen sind. Daß solche beschäftigungspolitischen Erwartungen nur teilweise eintrafen, ändert aber nichts daran, daß Neugründungen aufgrund neuer Techniken auch in Europa, nicht zuletzt in Österreich, erfolgreich waren. Nicht zu übersehen ist auch die Tatsache, daß selbst im Falle des Scheiterns solcher Neugründungen kaum negative Auswirkungen auf das wirtschaftliche Umfeld erfolgen und daß die Know-how-Basis der Gründer (meist das wichtigste Aktivum der Neugründung) für neue Kombinationen verfügbar bleibt.

Man kennt heute, auch besser als noch vor 10 Jahren, die Erfolgsbedingungen für NTBs. So zeigt eine Untersuchung des auch in Österreich bekannten MIT-Professors James M. Utterback, die er zusammen mit Göran Reitberger 1982 in Schweden durchführte, folgendes Bild:

Den Typus des erfolgreichen Neugründers gibt es nicht. Neugründer kommen aus den verschiedensten Lebensbereichen, haben die verschiedensten Bildungsstufen und Berufserfahrungen. Jungunternehmer aus Unternehmerfamilien haben jedoch leicht überdurchschnittliche Erfolgschancen.

Das Motiv für die Neugründung ist für den Unternehmenserfolg nicht unwesentlich. Je genauer Neugründer wissen, was sie wollen, desto eher gelangen sie zum Ziel. Neugründungen aufgrund negativer Motive, z. B. wegen Verlustes der bisherigen unselbständigen Beschäftigung, sind dagegen weniger erfolgsträchtig.

Das eigentliche Erfolgskapital junger Unternehmer ist ihre bisherige Erfahrung als Techniker, Marketingexperten oder Manager in anderen Firmen. Wenn solche Erfahrungen sich bei mehreren Gründern zu größerer Managementtiefe ergänzen, ist dies gegenüber den Möglichkeiten eines einzelnen Gründers ein Vorteil.

Dabei sind Marketingfähigkeiten ebenso wichtig wie technische Erfahrungen. Die schwedische Untersuchung zeigt, daß das rasche Wachstum von Firmen meist durch den Aufbau einer eigenen Absatzorganisation bedingt war, während langsam wachsende Firmen ihre Produkte Vertretern oder Händlern anvertrauten. Die Exportquote der untersuchten 160 schwedischen NTBs lag um 50%, wobei jene Firmen, die Verkaufsniederlassungen in den USA und in Japan gründeten, naturgemäß die größten Exporterfolge erzielten.

Ebenso entscheidend für den Aufstieg war die Neuheit der angebotenen Technologie. Funktionelle Produkteigenschaften waren als Wettbewerbsargument wichtiger als der Preis.

In finanzieller Hinsicht hatten die meisten neuen Firmen typischerweise zwei zeitlich getrennte Durststrecken zu überwinden: die erste in der Start-up-Phase und die zweite 6 bis 7 Jahre später nach der Entscheidung zur Expansion. Hier handelt es sich um eine sehr wichtige, auch für Österreich wesentliche Erkenntnis: Die Entscheidung, die durch die neue Technik gegebenen Marktchancen gründlich zu nutzen, verlangt nämlich nach einer beträchtlichen quantitativen und qualitativen Kapazitätsausweitung, zu der auch eine neue Managementstruktur gehört. Wer diesen Weg scheut, optiert damit für eine Perpetuierung kleiner Verhältnisse, die zwar ganz gut zum Überleben des oder der Gründer reichen, aber den potentiellen gesamtwirtschaftlichen Erfolg unausgeschöpft, die große Chance also ungenutzt lassen.

Wenn Neugründer in den USA meist den schwierigeren, aber chancenreicheren Weg wählen, so nicht nur aus Mentalitätsgrün-

den, sondern weil ihnen das „going public", d. h. der Weg zur Aktienemission an der Börse, leichter gemacht wird als in Europa. US-amerikanische Venture-capitalists sehen den Firmenerfolg auch darin gegeben, daß ein Jungunternehmen in dieser Phase von einem Großbetrieb aufgekauft wird, was man als „merging-up" bezeichnet.

Die schwedische Untersuchung ergibt noch eine weitere, auch für Österreich interessante Schlußfolgerung: Für den Unternehmenserfolg ist es zwar im großen und ganzen irrelevant, ob eine Firma öffentliche Förderung erhielt oder nicht, doch besteht eine bezeichnende Ausnahme: Jene Neugründungen, die nämlich während der ersten Durststrecke, also sofort nach der Gründung öffentlich gefördert wurden, hatten höhere Überlebenschancen als solche, die ohne Förderung durchkommen mußten oder wollten. Förderungen verbunden mit Beratungen sollten also bei Neugründungen möglichst früh einsetzen.

Über die Rolle von Forschung und Entwicklung für technologiegegründete schwedische Jungunternehmen ergab die Untersuchung, daß die analysierten Firmen forschungs- und entwicklungsintensiv waren und meist sogar eine eigene Entwicklungsabteilung oder Entwicklungsgruppe besaßen. Im Schnitt wurden 14% der Beschäftigten für Forschung und Entwicklung, aber auch 10% für Marketing eingesetzt. Merkwürdigerweise lagen die statistisch erfaßten Forschungs- und Entwicklungsausgaben im Schnitt nur über 1·2% des Umsatzes, doch betont die Untersuchung, daß das technische Know-how der NTBs mehr als in anderen Firmen mit dem gesamten Betriebsgeschehen verflochten und daher statistisch weniger gut erfaßbar ist.

Interessant und für die Beurteilung österreichischer Neugründungen wichtig ist, daß junge Unternehmen auf gut qualifizierte Zulieferer zurückgreifen. In Österreich wird dagegen die Vergabe an Zulieferanten oft negativ als mangelnde eigene Produktionskapazität eingestuft. Wichtig waren für die schwedischen NTBs die sehr guten persönlichen Beziehungen zu ihren Subcontractors, die so weit gingen, daß sie sich sogar Spezialisten von ihnen ausleihen konnten. NTBs starten in Schweden mit ganz geringem Kapital, im

Schnitt mit 30.000 skr (= 66.300 S), die meist aus Eigenersparnissen stammen. Auch in Österreich begannen nach der schon zitierten Untersuchung rund 50% aller Neugründer mit weniger als 300.000 S Betriebskapital (IBW, Seite 119). Die zweitwichtigste Finanzierungsquelle waren Kundenzahlungen und Kredite der schon erwähnten Zulieferer.

Die schwedische Untersuchung zeigt also bei aller Verschiedenheit der Einzelfälle typische Entwicklungsmerkmale für Neugründungen, typische erfolgsbringende Gründereigenschaften und ebenso typische Krisenphasen. Amerikanische Untersuchungen über die Finanzierungsmöglichkeiten solcher Unternehmen bestätigen, daß gerade bei Banken das Know-how über Gründungsprobleme und Erfolgschancen von Jungunternehmen fehlt, was bekanntlich dazu beigetragen hat, daß die Venture-capital-Industrie diesen Finanzierungszweig an sich gerissen hat und durch enge Zusammenarbeit mit Neugründern heute über dieses Know-how verfügt.

Nach diesen Untersuchungsergebnissen, die weitgehend auch auf Österreich angewendet werden können, wobei es aber auch sinnvoll wäre, eigene Untersuchungen durchzuführen, möchte ich als Übergang zur Präsentation einiger österreichischer Neuentwicklungen in jungen Firmen auf den typischen Fall einer erfolgreichen österreichischen Neugründung im High-Tech-Bereich eingehen, wozu mich der Gründer, Herr Univ.-Doz. Dipl.-Ing. Dr. Johannes Riegl, ausdrücklich autorisiert hat.

Die Firma Radartechnik und Elektrooptik Dr. Johannes Riegl in Trabenreith (NÖ) wurde 1978 gegründet und ist heute eine kleine, aber exportintensive High-Tech-Firma, die Lasergeräte zur Messung von Entfernungen, Distanzen aller Art und Füllständen erzeugt. Die Anwendungsbereiche erstrecken sich von der Schiffahrt über die Luftfahrt bis in das Bauwesen, in die industrielle Steuer- und Regelungstechnik sowie in die Robotertechnik. Beispielsweise wird das Laserentfernungsmeßgerät für die Schiffsvermessungstechnik wie ein großes Fernglas gehandhabt. Im Blickfeld des eingebauten Zielfernrohrs wird automatisch die Entfernung des anvisierten Zielpunkts angezeigt. Weiterentwicklungen in dieser Rich-

tung dienen z. B. der Vermessung von Tunnels, der Steuerung von Maschinen, als Abstandgeber für Roboter usw.

Der Firmengründer, Herr Univ.-Doz. Dipl.-Ing. Dr. Riegl, befaßte sich schon seit 1970 an der Technischen Universität Wien mit Elektrooptik, wobei damals eine enge Zusammenarbeit mit der Firma Eumig bestand, welche die Arbeiten auch mitfinanzierte. 1978 gründete Dr. Riegl seine eigene Firma, um die wissenschaftlich-technischen Grundlagen nun auch industriell nutzen zu können. Heute befinden sich die Geräte bereits in der dritten Generation, wobei die neue Technik die kleine Firma in eine marktführende Position in Westeuropa katapultiert hat. Der Firmengründer betont – durchaus in Einklang mit den vorerwähnten schwedischen Untersuchungen –, daß die Förderungen des FFF während und kurz nach der Firmengründung ausschlaggebend und entscheidend für die Überwindung der finanziellen Durststrecke waren und daß auch der hohe heutige Stand der Geräte ohne Förderung nicht erreicht worden wäre. Heute werden die Riegl-Geräte in etwa 10 Länder exportiert, daneben zusätzlich von großen Vertriebsfirmen unter deren Firmennamen weltweit angeboten.

Vollbeschäftigung in der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion

Prof. Dkfm. Hans Seidel

Direktor des Instituts für Höhere Studien

Das vorliegende Referat stützt sich auf persönliche Erfahrung (insbesondere im Economic Policy Committee der OECD) sowie auf Dokumente der OECD, des IMF und der EG.

Um die Standpunkte der internationalen Wirtschaftspolitik, soweit sie in den genannten Gremien artikuliert werden, zum Thema Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik in einer knappen Stunde herauszuarbeiten, sind drastische Vereinfachungen nötig. Wie auch sonst im politischen Leben differieren die Meinungen, Kommuniqués entstehen erst nach langwierigen Verhandlungen, und was heute gilt, kann morgen verworfen werden.

Trotz dieser Vorbehalte läßt sich ein Basiskonsens erkennen, den ich aufgrund meiner Vorurteile und meiner Vorbildung als konservativen Konsens begreife. Es gibt natürlich „Dissidenten", aber sie sind nicht sehr bedeutend. Vor allem bietet sich zur Zeit kein großes Industrieland als Kristallisationspunkt für alternative Auffassungen an (Frankreich hat diese Rolle zu Beginn der achtziger Jahre nur kurzfristig gespielt).

Mein Referat hat den Charakter eines möglichst neutralen Berichts. Ich betrachte es weder als meine Aufgabe, mich mit den theoretischen Positionen auseinanderzusetzen (und damit Prof. Streissler ins Gehege zu kommen), noch meine eigenen wirtschaftspolitischen Ansichten auszubreiten, obschon sie sich nicht ganz verbergen lassen.

Abnehmende Priorität des Vollbeschäftigungsziels

Wie immer man die Dinge wendet: Der Vollbeschäftigung wird in der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion nicht mehr der gleiche Vorrang unter den wirtschaftspolitischen Zielen eingeräumt wie in der langen Prosperitätsphase nach dem Zweiten Weltkrieg, die J. R. Hicks als das Zeitalter des Keynesianismus bezeichnete. Selbst grobe Verstöße gegen das Vollbeschäftigungsziel werden hingenommen, ohne daß ablaufs- oder ordnungspolitische Radikalkuren eingeleitet werden.

Gewiß: Die hohen Arbeitslosenraten, insbesondere in Europa, werden gelegentlich (aber durchaus nicht immer) beklagt. Aber Beschäftigungsprogramme stehen keineswegs im Mittelpunkt der Economic Outlooks von OECD und IMF und der wirtschaftspolitischen Diskussion in diesen Gremien (auf die von der EG-Kommission entwickelte „kooperative Strategie für ein beschäftigungswirksameres Wachstum" wird im letzten Teil eingegangen).

Wer sich an das Vollbeschäftigungsdogma eines Lord Beveridge in den vierziger Jahren oder an die vielen Schwüre der Wirtschaftspolitik in der Nachkriegsära, Arbeitslosigkeit unter keinen Umständen zuzulassen, erinnert, kann nicht umhin, von einem Desinteresse der Wirtschaftspolitik an Fragen der Arbeitslosigkeit zu sprechen. Dieses Desinteresse hängt sicherlich zum Teil damit zusammen, daß die politische Akzeptanz von Arbeitslosigkeit in den westlichen Demokratien zugenommen hat. Die These, daß jede Regierung, die Arbeitslosigkeit zuläßt, abgewählt wird, stimmt in dieser apodiktischen Form nicht mehr. Selbst auf die politischen Zyklen in der Budgetpolitik ist kein Verlaß mehr. Die Budgetpolitik „macht nicht mehr auf", wenn Wahlen bevorstehen.

Den Gründen für die „Reprivatisierung" von Arbeitslosigkeit nachzuspüren, ist hauptsächlich Aufgabe der Politologen und Soziologen. Die Segmentierung der Arbeitsmärkte mag ebenso eine Rolle spielen wie das mangelnde Vertrauen der Bürger in die Problemlösungskapazität der Regierungen oder der Umstand, daß Arbeitslosigkeit heutzutage nicht immer mit materieller Not verbunden ist.

Aus ökonomischer Sicht läßt sich das Zurückdrängen des Vollbeschäftigungsziels damit erklären, daß es offensichtlich an einem

technisch einfachen und politisch schmerzlosen Rezept fehlt, Vollbeschäftigung zu erreichen. Die alten Rezepte, mehr Inflation oder höhere Staatsschulden in Kauf zu nehmen, funktionieren nicht mehr so recht. Probleme, die man nicht lösen kann, werden gerne verdrängt. Die Wirtschaftspolitiker der führenden Industrieländer sind stolz darauf, daß die Disinflationsstrategie Anfang der achtziger Jahre Erfolg hatte, daß ein weltweiter Konjunkturaufschwung bei sinkenden Preisen zustandekam und bestimmte Risken, die mit dieser Strategie verbunden waren (wie etwa eine Schuldenkrise der Entwicklungsländer), bisher nicht schlagend wurden. Man ist so zufrieden mit dem Gang der Weltwirtschaft, daß vor „complacency" gewarnt wird. Gelegentlich besteht der Eindruck, daß Delegierte, die in internationalen Konferenzen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit hinweisen und Abhilfe verlangen, nicht immer als konstruktive Debattenredner geschätzt werden.

Arbeitsmarktrigiditäten als Hauptursache für Arbeitslosigkeit

Die Frage, wie man Arbeitslosigkeit beseitigen kann, hängt natürlich davon ab, was man als ihre Ursachen ansieht. Die keynesianische Wirtschaftspolitik der Nachkriegsjahrzehnte hielt einen Mangel an effektiver Nachfrage auf den Gütermärkten als den Hauptgrund für Arbeitslosigkeit. Daraus ergab sich grob gesprochen folgende Arbeitsteilung: Der staatlichen Wirtschaftspolitik wurde die Aufgabe übertragen, durch eine angemessene Geld- und Fiskalpolitik Vollbeschäftigung zu sichern, und von den Gewerkschaften wurde verlangt, durch eine gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik (etwa im Rahmen einer sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik) den Kosten- und damit den Preisauftrieb in Grenzen zu halten. Man sprach vom Lohnstandard. Und die Verpflichtung der Regierungen, Vollbeschäftigung zu sichern, wurde etwa in den USA sogar gesetzlich verankert.

Zumindest seit Beginn der achtziger Jahre wurden jedoch in der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion die Positionen umgekehrt (manche würden sagen im Sinne der klassischen Nationalökonomie zurechtgerückt). Arbeitslosigkeit wird primär als Folge von Starrheiten auf dem Arbeitsmarkt gedeutet, für Inflation wird

primär eine nachgiebige (akkommodierende) Geldpolitik verantwortlich gemacht. (Daß damit nur neuere Entwicklungen der ökonomischen Theorie nachgeholt wurden, sei am Rande vermerkt.)

Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt können makro- oder mikroökonomischer Natur sein. Auf makroökonomischer Ebene erfährt die klassische Idee von „Arbeitslosigkeit als Folge eines zu hohen Niveaus der Reallöhne" eine unerwartet strahlende Auferstehung. Die übliche (und theoretisch nicht immer ganz astreine) Argumentation lautet: Zu hohe Reallöhne drücken die realen Gewinnspannen. Infolgedessen wird wenig investiert, und die wenigen Investitionen haben hauptsächlich den Charakter von Rationalisierungsinvestitionen: Die zu teure Arbeit wird durch das (trotz hoher Zinsen) relativ billige Kapital ersetzt. Die forcierte Zunahme der Kapitalintensität steigert die Arbeitsproduktivität und senkt die Kapitalproduktivität. Das (ohnehin nur bescheidene) Wirtschaftswachstum ist arbeitssparend und kapitalbrauchend angelegt, obschon das steigende Arbeitskräfteangebot die Anwendung arbeitsbrauchender Technologien nahelegte.

Die These, daß zumindest in Europa zu hohe Reallöhne einen beträchtlichen Teil der Arbeitslosigkeit erklären, zieht sich wie ein roter Faden durch die Publikationen und Diskussionen der drei internationalen Gremien. Ich beschränke mich zunächst auf Zitate aus den OECD-Publikationen (ähnliche Belege aus IMF-Dokumenten ließen sich leicht beibringen). Auf die Position der EG-Kommission wird im letzten Abschnitt dieses Referats eingegangen. Um die Existenz klassischer Arbeitslosigkeit zu untermauern, wird üblicherweise auf folgende Sachverhalte und Zusammenhänge hingewiesen:

a) Zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung besteht keine eindeutige Beziehung. Bei gleichem Wirtschaftswachstum im letzten Jahrzehnt hat in den USA die Beschäftigung kräftig zugenommen und die Arbeitsproduktivität stagniert, wogegen in Europa die Arbeitsproduktivität stark zunahm und die Beschäftigung sank. Die Vermutung liegt nahe, daß die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung (insbesondere im Dienstleistungssektor) mit der unterschiedlichen Ent-

wicklung der Arbeitskosten zusammenhängt: „It is natural to shift the focus of attention to production costs, in particular real labour costs." (OECD, Economic Outlook, Juli 1984, Seite 45).

b) Um die Vermutung zu stützen, daß zu hohe Löhne die Beschäftigung drücken, mußte zunächst die statistische Basis aufbereitet werden. Die OECD hat schon gegen Ende der siebziger Jahre auf den „real wage gap" hingewiesen, auf den Umstand nämlich, daß nach dem ersten Ölpreisschock die Reallöhne gemessen zu Produzentenpreisen stärker stiegen als die Arbeitsproduktivität und damit die Gewinnspannen drückten. Der gleiche Sachverhalt wurde anhand der Lohnquote, der Gewinnquote und der Gewinnrate bezogen auf das eingesetzte Kapital zu demonstrieren versucht. Dabei ergab sich freilich der auf den ersten Blick mit dem theoretischen Ansatz in Widerspruch stehende Befund, daß nach dem zweiten Ölpreisschock gleichzeitig mit dem starken Steigen der Arbeitslosigkeit die Reallöhne schwächer wuchsen als die Produktivität: „Real wage moderation combined with strong productivity gains implied a reduction and in some instances, a reversal of the ‚real wage gap' that had opened up during the 1970s." (OECD, Economic Outlook, Dezember 1985, Seite 30). Der Widerspruch wird jedoch nur als scheinbar betrachtet, denn die Profitraten sind infolge rückläufiger Kapitalproduktivität noch immer niedrig (auch wenn die Gewinnquote bereits wieder das Niveau von Anfang der siebziger Jahre erreicht hat), und die hohen Zinssätze begünstigen Finanzanlagen statt Realinvestitionen. Immerhin wird aus der Lohnmäßigung die Hoffnung geschöpft, daß sich die Arbeitslage in Europa künftig bessern könnte.

c) Besondere Aufmerksamkeit wurde der Frage der Messung von Reallohnstarrheit und ihrer Determinanten gewidmet. Mit Hilfe erweiterter Phillips-Kurven wurden die Lohnsteigerungsraten aus Inflationsrate und Arbeitslosenrate zu erklären versucht, wobei Reallohnstarrheit daran gemessen wurde, wie rasch sich die Lohnsteigerungen den Änderungen der Inflationsrate anpassen und wie zögernd sie auf Änderungen der Arbeitslosen-

rate reagieren. Dabei fand die OECD im Länderquerschnitt einen positiven Zusammenhang zwischen der Reallohnstarrheit und der Zunahme der Arbeitslosigkeit seit dem ersten Ölpreisschock: „Both the level and the increase in long-duration unemployment in the 1970s and early 1980s have been high in countries with initially ‚rigid' real wages and low in those where they have been ‚flexible'." (OECD, Economic Outlook, Juni 1985, Seite 30).

d) Als Bestätigung für die Existenz klassischer Arbeitslosigkeit und für Substitution von Arbeit durch Kapital wird zumeist der Umstand angesehen, daß die Kapazitätsreserven der Wirtschaft viel geringer sind als die Arbeitskraftreversen. Die Unternehmen haben rationalisiert, aber keine Erweiterungsinvestitionen vorgenommen. Auch in Ländern mit hoher Arbeitslosigkei beginnen sich im gegenwärtigen Konjunkturaufschwung Kapazitätsengpässe abzuzeichnen. Um wieder die OECD zu zitieren: „In Europe, the deterioration in the relationship between unemployment and capacity-use has been dramatic, as illustrated by the upward shift in the ‚Okun-curve'." (OECD, Economic Outlook, Juni 1985, Seite 33).

Zu hohe Reallöhne, so könnte man diesen Punkt abschließen, verursachen ein globales Mis-match zwischen Kapitalstock und Angebot von Arbeitskräften. Daneben scheint sich nach Ansicht vieler Experten strukturelle Arbeitslosigkeit auszubreiten: Viele Arbeitskräfte erfüllen nicht die Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft, sie sind regional, betrieblich und beruflich zu wenig mobil. In den bisherigen Publikationen der OECD wurde darüber nur wenig berichtet, doch beschäftigen sich Arbeitskreise und Sekretariatsstudien mit diesem Thema. Dabei geht es nicht zuletzt um die Frage, wie Arbeitslosenunterstützungen, das Netz sozialer Sicherheit sowie arbeitsrechtliche Bestimmungen das Verhalten der Arbeitsmarktteilnehmer beeinflussen. Auch Fragen der Besteuerung stehen auf dem Programm (Beispiel: Wie beeinflussen Steuern die Bereitschaft, zu arbeiten und zu investieren? Oder: Wie weit verzerren sie die Faktorpreisrelationen und damit die Wahl der Produktionstechnik?).

Subsidiärer Charakter des Nachfragemanagements

Die Ursachen für Arbeitslosigkeit primär dem Arbeitsmarkt zuzuweisen schließt ergänzende Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik mit dem Ziel, die Nachfrage auf den Gütermärkten auf einem angemessenen Niveau zu halten, nicht aus. Die großen Industrieländer haben sich jedoch bisher gegen eine substantielle Reflationspolitik ausgesprochen (obschon in der Praxis die USA eine beträchtliche Ausweitung ihres Budgetdefizits zuließen). Frankreich ist nach dem Scheitern seines Reflationsexperiments nicht mehr Leitfigur jener kleinen Länder, die für das Primat der Beschäftigungspolitik eintreten.

Dazu drei Beispiele:

a) Als die Rezession nach OPEC II besonders lang geriet und die Inflationsraten abnahmen, wurde 1983 im Kreis der OECD der Vorschlag diskutiert, konstante nominelle Wachstumsraten des BIP anzustreben, so daß bei einer weiteren Dämpfung der Inflation mehr Spielraum für reales Wachstum besteht. Dieser Vorschlag fand nicht die nötige Unterstützung.
b) Als es Mitte 1985 unsicher schien, ob die US-Konjunktur anhalten werde und ob die vom US-Aufwind getragene europäische Wirtschaft genügend Eigengewicht entfalten werde, stand zur Diskussion, ob nicht jene europäischen Länder, die dazu in der Lage wären, zumindest vorübergehend die Binnennachfrage stützen sollten. Auch diese Idee starb, bevor sie noch richtig geboren wurde. Besonders die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland wiesen (von ihrem Standpunkt nicht zu Unrecht) alle Ideen zurück, die als Neuauflage der Lokomotivtheorie interpretiert werden könnten.
c) Das vom Vorsitzenden des Economic Policy Committee verfaßte Pressekommuniqué vom November 1985 enthält folgende Aussagen: „There was little support for the idea that economic performance could be durably improved through the adoption of easy monetary and fiscal policies." Und einige Zeilen später lakonisch: „Faster money growth was generally rejected."

Es kann sein, daß künftig die USA den beiden anderen führenden Ländern der Weltwirtschaft, nämlich Japan und der Bundesre-

publik Deutschland, einen Expansionskurs nahelegen, und zwar nicht aus beschäftigungspolitischen Erwägungen, sondern um die US-Leistungsbilanz zu entlasten. Maßgebliche US-Politiker vertreten die Auffassung, daß der Abbau der US-Leistungsbilanzdefizite künftig weniger durch ein weiteres Sinken des Dollarkurses als durch ein stärkeres Wachstum in Westeuropa bewerkstelligt werden sollte. Auch aus einem anderen Grund könnte die Geld- und Fiskalpolitik in führenden Industrieländern Europas weniger restriktiv sein als bisher: Die Haushaltsdefizite sind in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz nahezu beseitigt, so daß zumindest keine weiteren Konsolidierungsschritte nötig sind. Und das Festhalten an den bisherigen Geldmengenzielen bedeutet eine erhebliche Ausweitung der realen Geldmenge, wenn im Gefolge des Ölpreissturzes die Inflationsraten gedrückt werden.

Kooperative Beschäftigungsstrategie der EG-Kommission

Die EG-Kommission hat im Jahreswirtschaftsbericht 1985/86 ein mittelfristiges Konzept unter dem Titel „Eine kooperative Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung" veröffentlicht. Die EG-Kommission unterscheidet sich insofern von anderen multinationalen Organisationen, als sie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit besondere Priorität einräumt und Maßnahmen vorschlägt, wie bis Ende dieses Jahrzehnts der Beschäftigungsgrad in der EG gesteigert werden kann. Die EG-Kommission unterscheidet sich jedoch nicht von den anderen Organisationen in analytischer Hinsicht; auch sie hält die Arbeitslosigkeit in Europa vorwiegend für klassisch, als Arbeitslosigkeit infolge zu hoher Reallöhne und zu niedriger Kapitalrenditen.

Die EG-Kommission geht in ihrer Analyse davon aus, daß bei unveränderter Wirtschaftspolitik das reale BIP in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in den Gemeinschaften um durchschnittlich 2·5% jährlich steigen wird, nur wenig stärker als die Arbeitsproduktivität. Die Arbeitslosenrate wird daher 1990 mit 10·4% fast so hoch sein wie zur Zeit (11%). Eine expansive Finanzpolitik könnte zwar bis Ende dieses Jahrzehnts die Arbeitslosenrate auf 8·5% senken, würde jedoch die Budgetdefizite explodieren lassen, die Zinssätze

steigern und die Inflation anheizen, so daß eine solche Strategie letztlich wieder aufgegeben werden müßte. Im kooperativen Wachstumsszenario hingegen wird ein Rückgang der Arbeitslosenrate auf 7% bis 1990 bei rückläufigen Zinssätzen und abnehmenden Inflationsraten in Aussicht gestellt.

Die Grundgedanken sind die gleichen, die anhand von OECD-Dokumenten erläutert wurden; oft sind sie noch deutlicher und schärfer formuliert:

Für die EG-Kommission reicht mehr Wachstum allein nicht aus, den Arbeitsmarkt hinreichend zu entlasten, das Wachstum muß vielmehr beschäftigungswirksamer, d. h. arbeitsbrauchender, werden. Die Kommission hat keinen Zweifel, wie man das erreicht. Sie führt aus: „Die Wirtschaftsstruktur ist allzusehr zugunsten kapitalintensiver und arbeitssparender Investitionen und zuungunsten kapitalerweiternder Investitionen verzerrt worden. Dies ist offenbar in nicht unbeträchtlichem Maße auf unangemessene Tendenzen bei den relativen Faktorkosten zurückzuführen, wobei die rückläufige Rentabilität mit schwachen Gesamtinvestitionen und die steigenden Arbeitskosten mit stagnierender Beschäftigung einhergegangen sind." Nach Berechnung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik betrug der Nettoertrag des Nettokapitalstocks im EG-Durchschnitt 1984 nur 4·2% gegen 11% in den sechziger Jahren. Die Schlußfolgerungen liegen auf der Hand: „So könnte es durchaus notwendig sein, daß die Reallöhne auch in den nächsten Jahren nur sehr schwach ansteigen, so daß sie unter dem Anstieg der Arbeitsproduktivität liegen. Diese Entwicklung sollte sich so lange fortsetzen, bis die Arbeitslosigkeit deutlich gefallen ist." Mitglieder und Mitarbeiter der EG-Kommission haben diesen Kernsatz der vorgeschlagenen EG-Strategie in den letzten Monaten in Wort und Schrift auch in Österreich propagiert (Herr Pfeifer in einem Vortrag vor dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, Herr Matthes in einem Aufsatz in den Wirtschaftspolitischen Blättern).

Diese harte Aussage wird den Gewerkschaften durch einige „Zuckerln" etwas schmackhafter gemacht. Die Kommission hält Arbeitszeitverkürzungen (freilich nur kostenneutrale) für ein taugliches Mittel, die Steigerungsrate der Produktivität hinter jener des

BIP zurückzuhalten, sie verlangt Schulungsmaßnahmen und sie regt an, über Gewinnbeteiligungssysteme nachzudenken. Was das Nachfragemanagement anlangt, so fällt ihm laut EG-Kommission die Aufgabe zu, etwaige negative Rückwirkungen, die sich aus einer zurückhaltenden Lohnpolitik auf die Gesamtnachfrage ergeben könnten (z. B., weil die Unternehmerinvestitionen nicht so rasch anspringen), auszugleichen. Aber: „Ein wichtiges Charakteristikum ist dabei, daß die Gesamtnachfrage eine wichtige unterstützende Aufgabe im Wachstumsprozeß hat, ihn jedoch nicht anführt."

Mir ist nicht bekannt, ob und in welcher Weise der EG-Ministerrat auf die Konzeption der EG-Kommission reagiert hat. Und ich zweifle etwas daran, ob eine solche Strategie auf kooperativem Wege möglich ist (selbst in Österreich, dem Musterland des „Neokooperatismus", scheint Verteilungskonstanz eine Grundvoraussetzung für die sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit zu sein, auch wenn tatsächlich Lohnquoten und Renditen auch mittelfristig nicht unbeträchtlich schwanken). Ich nehme daher an, daß das EG-Dokument mehr Orientierungsbehelf als Aktionsgrundlage für die einzelnen Mitgliedstaaten sein wird.

Strukturentwicklung in Wachstumsregionen – Ursachen des Süd-Nord-Gefälles in der Bundesrepublik Deutschland

Prof. Dr. Karl Heinrich Oppenländer

Präsident des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung in München

Zum Thema

Die Strukturentwicklung in Wachstumsregionen kann am ehesten analysiert werden, wenn ein Vergleich mit der durchschnittlichen Entwicklung eines Landes oder mit weniger wachsenden Regionen vorgenommen wird. Daher ist hier der Versuch zu unternehmen, das Thema unter dem empirischen Befund der internationalen und der regionalen deutschen Entwicklung abzuhandeln.

Es war schon immer faszinierend, solche Vergleiche anzustellen. Ungleiche Entwicklungen in Wirtschaftsregionen führen zwangsläufig zu der Frage, warum eine Region schneller wächst als die andere. Man vermutet säkulare Kräfte, die am Werk sind. Der Wissenschaftler versucht, Bestimmungsfaktoren herauszuschälen; als Beispiel sei hier auf das damals vielbeachtete Werk von Denison[1]) verwiesen, das den bezeichnenden Titel „Why Growth Rates Differ" trägt und das auf theoretischer Grundlage aufbauend versucht, Antworten zu liefern. Schon damals zeigte sich aber, daß zugrundegelegte Theorie und empirische Datenanalyse nicht zu vereinbaren waren, was dem Autor den Vorwurf einbrachte, schließlich Schätzdaten geliefert zu haben, die nicht mehr nachzuvollziehen waren. Der Teufel steckt bekanntlich im Detail. Und es ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Diskussion über das Süd-

Nord-Gefälle in der Bundesrepublik Deutschland schon in den Anfängen stecken bleibt. Zu wenig Daten sind verfügbar, die Definitionen der Nordregion und der Südregion sind fließend. Wiederum scheinen Theorie und Empirie nicht zusammenzupassen.

Der Politiker ist derjenige, der insbesondere solche Regionalvergleiche schätzt und anstrebt, vor allem dann, wenn er in seinem Einflußbereich die Wachstumsregion vermutet. Es muß erst einmal bewiesen werden, daß dieses wirtschaftliche Wachstum nicht von der doch hervorragenden Regionalpolitik abzuleiten war. Der andere, der dies in Zweifel zieht, hat die Beweislast. Und: Den Beweis zu führen, ist angesichts der wiederum fehlenden Datenbasis, der oft nicht einheitlichen Definition usw. nicht einfach. Auch hier entstehen Konfusionen oder Kontroversen, wie unlängst zwischen dem früheren Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff[2]) und dem bayerischen Ministerpräsidenten Strauß[3]). Ersterer meinte, einen „Hase-und-Igel-Wettlauf zwischen den Bundesländern" und einen Neomerkantilismus in den einzelnen Bundesländern feststellen zu müssen, letzerer konterte damit, daß das staatliche Bemühen, günstige Rahmenbedingungen für die heimische Wirtschaft zu schaffen, doch legitim sei. Eine Diffamierung der staatlichen Vermittlerrolle sei keineswegs angebracht.

Das gestellte Thema ist also inmitten des Spannungsfeldes zwischen theoretischer Erklärung, empirischer Beweiskraft und politischer Machbarkeit angesiedelt. In dieser Reihenfolge soll das Thema im folgenden behandelt werden.

Theoretische Erklärung

Die theoretische Erklärung hat an der Wachstumstheorie anzusetzen. Hier begegnen wir dem ersten Dilemma. Sie ist im Umbruch begriffen. Längst ist einsichtig geworden, daß die gleichgewichtsorientierte moderne Wachstumstheorie nichts zur Erklärung von Wachstumsprozessen beizutragen vermag. Gleichgewichtsprozesse sind nicht von dieser Welt, und die makroökonomische Version hat ihre mikroökonomische Fundierung verloren. Halten wir uns an Schumpeter, der dieses Auseinanderklaffen zwischen Gleichgewichtstheorie und Entwicklungstheorie erklärt hat und der

Entwicklungstheorie den eigentlichen Erklärungsinhalt zubilligt. Gehen wir aus von seinem Begriff der „schöpferischen Zerstörung", wonach die Veränderung der Dinge die Schubkraft bringt, und schon sind wir beim Thema: die Erklärung des Wachstums durch Strukturveränderungen.[4]) Die beobachteten Strukturveränderungen sektoraler und regionaler Art sind Ausfluß dieser schöpferischen Zerstörung. Es hilft wenig, wenn wir deshalb in eine Erklärung sektoraler und regionaler Veränderungen en detail eintreten würden: Der Wald würde vor lauter Bäumen nicht mehr gesehen werden. Was aber nützt zur Erklärung dieser Veränderungen, ist die **Besinnung auf wenige „Essentials"**, auf wenige Ursachen des Wachstumsprozesses. Wenn es richtig ist, daß der „technische Fortschritt" (wie immer auch definiert) die entscheidende Wachstumskraft darstellt, dann ist nach seiner Kreierung und Umsetzung zu fragen.

Was uns in unseren hochindustrialisierten Volkswirtschaften immer mehr tangiert, ist die Einführung von neuen Technologien und die Diffusion dieser Technologien. Zum anderen tritt gleichzeitig eine Internationalisierung der Wirtschaft ein, ein weltweites Denken, da sich die in einer Region in einer rationellen Fertigungsweise hergestellten Produkte gar nicht mehr regional begrenzt absetzen lassen. Dadurch wird eine Dimensionierung von Angebot und Nachfrage ausgelöst, die äußerst komplex ist. Andere Modalitäten sind zu berücksichtigen, wenn Produkte an den Mann oder an die Frau gebracht werden wollen, die Organisation des Absatzes muß weltweit funktionieren. Risiken sind anders dimensioniert als auf dem heimischen Markt. Technologisierung und Internationalisierung lösen besondere Anstrengungen in vier Gebieten aus, die ich hier als Erklärungsfelder bezeichnen will:

- die Ausbildung und Qualifikation der Arbeitskräfte und des Managements,
- die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen,
- die Infrastrukturleistungen,
- die Innovationsaktivitäten.

Das Feld der Ausbildung wurde zuerst genannt, da gut ausgebildetes Personal und Management sowohl zur Kreierung des tech-

nischen Fortschritts als auch zu dessen Umsetzung notwendig ist. Die Realisierung von Produkt- und Verfahrensinnovationen setzt in der Regel Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen, mitunter auch eine neue öffentliche Infrastruktur voraus. Der Umfang und die Qualität der Innovationsaktivitäten in den genannten Feldern werden maßgeblich bestimmt durch

- die Gestaltung des gesamtwirtschaftlichen Umfelds,
- die Leistungsfreundlichkeit des Steuer- und Abgabensystems,
- die Intensität des Wettbewerbs und die Flexibilität der Wirtschaftseinheiten sowie last but not least
- die Risikobereitschaft von Unternehmern und finanziellen Institutionen.

Was also im Vordergrund steht, ist die Kreativität und Motivation des einzelnen, seine Gabe, Bekanntes umzuformen, zu neuen Ressourcenallokationen zu gelangen, eben eine „schöpferische Zerstörung" zu versuchen. Die fast primitive Wachstumserklärung, die durch die Veröffentlichung der „Grenzen des Wachstums" neue Bedeutung erlangte, ist damit endgültig zu den Akten gelegt. Nicht die Entwicklung einzelner Produktionsfaktoren, also ihre rein quantitative Veränderung, führt schon zu Wachstum, sondern erst ihre innovative **Andersverwendung**[5]**).** Auf die Standorttheorie bezogen heißt das, daß nicht mehr in erster Linie der Standort natürlicher Rohstoffe das Wirtschaftsgeschehen bestimmt. Wenn überdies der Transportvorgang immer kostengünstiger wird, verlieren Regionen schnell an Bedeutung, die ihre Wirtschaftstätigkeit auf Rohstoffvorkommen und/oder eine günstige Transportlage aufgebaut hatten. In einer Untersuchung über die „Ursachen der Nord-Süd-Drift" stellt Kunz[6]) fest, daß die Rohstoffbindung der Wirtschaft technisch und ökonomisch an Bedeutung verliert; die standortprägende Kraft der Rohstoffbindung, wie sie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und im Saarland gegeben war, löst sich auf. Die verkehrstechnische Erschließung eines Landes sowie die Verbilligung der Transportmittel und auch des Transportvorgangs, beispielsweise durch leichtere Werkstoffe, höheres Leistungsgewicht und Miniaturisierung der Technik, bewirken, daß Standortnachteile, sofern sie durch Transportkosten bedingt waren, verringert werden.

Empirische Relevanz

Lassen Sie mich nunmehr den Versuch unternehmen, die Position der Bundesrepublik im Weltmaßstab und gleichzeitig die regionale Entwicklung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland anhand der vier genannten Erklärungsfelder deutlich zu machen.[7])

Beginnen wir mit der **Ausbildung und Qualifikation von Arbeitskräften und Management.** Einen Indikator für den Umfang der Ausbildungsanstrengungen stellt der Anteil der in Ausbildung befindlichen Personen an der Bevölkerung unter 30 Jahren dar. Der Vergleich zwischen einigen Industrieländern zeigt (dabei ist als Zeitpunkt die Periode 1981/82 ausgewählt worden), daß die USA hier mit 48·5% an der Spitze liegen, gefolgt von Japan mit 47·7%; die Bundesrepublik Deutschland rangiert am Ende der Skala mit 42·9%. Dies ist um so bemerkenswerter, als in den USA der Anteil der Unter-30jährigen an der Gesamtbevölkerung ebenfalls am höchsten ist. Bedeutender als der bloße Anteil ist aber die Richtung der Ausbildung. Als Indiz für die Kreierung und Umsetzung des technischen Fortschritts mag hier die Zahl der ausgebildeten Naturwissenschaftler und Ingenieure dienen. Der Vergleich mit den USA gibt zunächst Aufschluß darüber, daß der Anteil der Hochschulabschlüsse mit mathematisch-naturwissenschaftlicher Richtung in der Bundesrepublik Deutschland höher liegt als in den USA: 1982 entfiel etwa die Hälfte aller Abschlüsse in der Bundesrepublik Deutschland auf diese Fachrichtung, in den USA war es ein Fünftel. Bei einem Bevölkerungsverhältnis der Unter-30jährigen von etwa einem Viertel erreichte die Bundesrepublik Deutschland in den Ingenieurwissenschaften ein Drittel der in den USA erfolgten Abschlüsse. Relativ stark ist die Position in der Fachrichtung Maschinenbau. Relativ wenig Abschlüsse sind dagegen im Bereich Informatik festzustellen. Das muß, angesichts der Bedeutung dieses Bereichs, für die zukünftige technologische Entwicklung als gravierende Schwachstelle gewertet werden.

Daß ein Großteil der Hochschulabschlüsse im naturwissenschaftlichen Bereich im süddeutschen Raum erfolgte, geht schon aus den Häufigkeiten von Technischen Universitäten und der Anzahl der Studenten in diesem Raum hervor. Diese Tendenz hat sich

in den letzten Jahren eher verstärkt. Daß nach dem Studium oft ein Verbleiben in diesem Raum stattfindet, dafür sorgen schon die Massierungen von wissenschaftlich-technischen Einrichtungen, beispielsweise der Max-Planck-Gesellschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und anderer Einrichtungen. Hier ist auch bedeutsam, daß sich Branchen, die wissenschaftlich-technischen Fortschritt produzieren, in besonderem Maße um diese wissenschaftlichen Schwerpunkte gruppieren.

Untersuchungen über die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten im Norden und im Süden der Bundesrepublik haben ergeben, daß im Süden ein höherer Anteil von Arbeitskräften mit technischen Qualifikationen (insbesondere Ingenieure) vorhanden ist. Dieser Einsatz geht einher mit einem relativ starken Einsatz von unqualifizierter Arbeit im Fertigungsbereich (der relativ starke Einsatz von qualifizierter Arbeit in diesem Bereich im Norden der Bundesrepublik entspricht dieser Feststellung). Daraus läßt sich ableiten, daß im Süden ein höhertechnisierter Kapitalbestand mit erheblichem Neuerungsgrad zur Anwendung kommt, der also „einen hohen Planungs- und Steuerungsaufwand, aber gleichzeitig nur in geringem Maße die traditionellen, werkstofforientierten Facharbeiterkompetenzen erfordert (eher angelernte Arbeiter zum Bedienen der Maschinen). Das würde bedeuten, daß auch der technische Fortschritt in den südlichen Regionen stärker genutzt wurde".[8])

Zu der Charakterisierung einer Wachstumsregion und ihrer Strukturveränderung gehört demnach, und das wäre die **erste These,** nicht nur ein relativ hoher Grad an Erzeugung hochqualifizierter Ausbildung, sondern auch ein relativ hoher Grad an Anwendung dieser Qualifikation unter der Berücksichtigung einer möglichst effizienten Realkapitalausnutzung. Dabei ist offensichtlich besonders Wert zu legen auf die Anpassung an absehbare Trends in neuen Technologien. Der Abstand zur internationalen Entwicklung in der Informatik deutet in der Bundesrepublik Deutschland, auch im Süden, auf einen „Anpassungslag" hin.

Als zweites Erklärungsfeld waren **Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen** genannt worden. Hier sind, im empirischen Befund, zwei Indikatoren heranzuziehen, einmal die Ausgabe für

Forschung und Entwicklung, die aber lediglich etwas über den Input aussagen. Daneben muß deshalb zum anderen auch der Output beurteilt werden; das läßt sich über die Beurteilung von Patentaktivitäten bewerkstelligen.

Bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung befindet sich die Bundesrepublik international in der Spitzengruppe. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt wird jeweils ähnlich viel in die Forschung und Entwicklung investiert wie in den Vereinigten Staaten, in Großbritannien und Japan. Seit Ende der siebziger Jahre ist ein deutlicher Aufschwung in den Ausgaben zu verzeichnen. Auch gemessen an der Zahl der mit Forschungs- und Entwicklungsaufgaben Beschäftigten befindet sich die Bundesrepublik weltweit gemessen in der Spitzengruppe.

Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen dienen der Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der Position im Innovations- und Qualitätswettbewerb. Die Patentierung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen erfolgt zur Absicherung der damit gewonnenen Wettbewerbsvorsprünge. Die Zahl der Patentanmeldungen gibt damit Aufschluß sowohl über die Intensität und den Erfolg der Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen als auch über die (potentiellen) Veränderungen der Position im Innovationswettbewerb der Industrien der verschiedenen Länder. Zur besseren Eingrenzung von ökonomisch relevanten Patenten konzentriert sich die Analyse zweckmäßigerweise auf die Patente, die auch im Ausland angemeldet wurden.

Gemessen an den Patentaktivitäten hat die US-Industrie eindeutig die stärkste Position im Innovationswettbewerb. Ihr Anteil an den Auslandspatentanmeldungen übersteigt ihren Anteil am Welthandel bei technologieintensiven Produkten bei weitem. Die deutsche Industrie nimmt mit deutlichem Abstand vor den übrigen großen Industrieländern den zweiten Platz nach den Vereinigten Staaten ein. Der Zeitvergleich macht deutlich, daß die USA ihre dominierende Position noch ausbauen konnten und Japan die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen verstärkte. Die Bundesrepublik hat ihren Anteil an den Auslandspatentanmeldungen insgesamt gehalten.

Offenbar haben sich die deutschen Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen stärker als die US-amerikanischen auf branchenspezifische Fragestellungen und nicht auf Querschnittstechnologien konzentriert. Die Unterscheidung ist deshalb interessant, weil Erfindungen im Rahmen von etablierten, branchenspezifischen Technologiefeldern eher die Basis für überwiegend kleinere Verbesserungsinnovationen liefern. Inventionen im Bereich der Querschnittstechnologien kann dagegen nicht nur eine größere Breitenwirkung beigemessen werden; hier wird auch das Potential für neue Wachstumsbereiche entwickelt.

Die Analyse zeigt einen relativ klaren Befund: Für die USA ergibt sich eine weit stärkere Konzentration der Auslandspatentanmeldungen auf Querschnittstechnologien als für die Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt sowohl für Erfindungen im Bereich

- von alternativen Energien und Energiespartechniken,
- von Umweltschutztechniken als auch
- der Mikroelektronik.

Der relativ hohe japanische Anteil an den Auslandspatentanmeldungen auf Querschnitts-Technologiefeldern ist nahezu ausschließlich auf die Aktivitäten Japans auf dem Gebiet der Elektronik zurückzuführen. Die relativ schwache Position der deutschen Industrie auf diesem Gebiet hat sich weiter verschlechtert: Ihr Anteil an den Elektronikpatentanmeldungen ist deutlich gefallen.

Lassen Sie mich die **zweite These** formulieren: Die Kreierung neuer Technologien findet in den Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und in den Patentanmeldungen ihren sichtbaren Ausdruck. Hohe Intensitäten auf diesem Gebiet charakterisieren Wachstumsregionen. Je mehr der Entwicklung von Querschnittstechnologien Rechnung getragen wird, um so eher läßt sich eine breite Anwendung neuer Technologien und ein entsprechender Wachstumsschub vermuten. Auch hier ist ein gewisser „Anpassungslag" in der Bundesrepublik Deutschland festzustellen.

Als drittes Erklärungsfeld kamen **Infrastrukturleistungen** zur Sprache. Im Bereich der Verkehrs- und Energieversorgung kann in der Bundesrepublik kaum von ins Gewicht fallenden Defiziten in der Infrastruktur gesprochen werden. Die Bundesrepublik verfügt

über eines der dichtesten Straßen-, Schienen- sowie Luftverkehrsnetze der Welt. Im Bereich der Energieversorgung ist die Energieträgerstruktur inzwischen ausgewogener gestaltet worden. Erheblicher Bedarf besteht allerdings an zusätzlichen Investitionen zur Reduzierung der mit der Energieerzeugung verbundenen Umweltbelastungen. Diese Feststellungen gelten zunächst bundesweit. Es war schon angedeutet worden, daß durch die Verringerung in den Transportkosten Standortvorteile verlorengegangen sind und sich Standortnachteile verringert haben. Im Energiebereich läßt sich feststellen: Die Substitutionskonkurrenz zwischen den Energieträgern wirkt in die gleiche Richtung. „Alte" Energieträger, wie Kohle und neuerdings auch Öl, verlieren an Bedeutung, was auf die Region zurückwirkt (Ruhrgebiet, Saarland, Häfen), „neue" Energieträger, wie Erdgas und Kernenergie, tragen zur Verbilligung des Energieangebots bei und erlauben energieintensive Standorte in neuen Gebieten. Hingewiesen sei hier auf die überdurchschnittliche Entwicklung der Kernenergie in Bayern, was sich in einer relativen Verbilligung des Strompreises ausdrückt. Soviel sei zur Darbietung der klassischen Infrastruktur gesagt.

Die komplementäre Infrastrukturdarbietung ist indessen, auch unter dem Gesichtspunkt der Verbreitung neuer Technologien, immer wichtiger geworden. In der Bundesrepublik Deutschland ist in diesem Zusammenhang eine Diskussion in Gang gekommen, die die Stellung der Deutschen Bundespost als „natürlicher Monopolist" durchleuchtet. Wie stellt sich die internationale Situation dar?[9])

Die Infrastrukturanbietung in Europa geschieht grundsätzlich anders als in den USA oder neuerdings in Japan. Dort sind es Privatgesellschaften, die im Wettbewerb Strukturen enstehen lassen, hier ist es der Staat, der meist über staatseigene oder staatskonzessionierte Unternehmen anbietet. Der technologische Fortschritt auf dem Gebiet der Informationstechnik wird nun offensichtlich entscheidend auch durch die entsprechende Infrastrukturanbietung vorangetrieben. Während in Europa die Meinung vorherrscht, das könne am besten durch „natürliche Monopole" (z. B. Leitungsmonopol) geschehen, da sonst volkswirtschaftliche Verluste in Kauf genommen werden müßten, ist die Infrastrukturanbietung in den

USA und in Japan einem immensen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Signal in den USA war die Auflösung von AT & T in sieben unabhängig operierende regionale Telefongesellschaften.

In Japan ist vom Gesetzgeber das bisherige Monopol der staatlichen Fernmeldegesellschaft NTT beseitigt worden.[10]) Sofort hat ein enormer Wettbewerbsdruck eingesetzt, zunächst von anderen japanischen Gesellschaften. Vier Investoren sind auszumachen: ein Industriekonsortium, das Unternehmen vereint, die Hard- und Software auf dem Gebiet moderner Telekommunikation produzieren. Vorgesehen ist der Aufbau eines Glasfasernetzes zwischen den beiden Industriezentren des Landes, Tokio und Osaka. Ein zweiter großer privatwirtschaftlicher Interessent für den Aufbau eines eigenen Telekommunikationsnetzes ist der Wirtschaftsverband Keidanren. Hier soll ein Satellit die Rolle des Netzes übernehmen. Dritter Anbieter ist eine staatliche Behörde, das japanische Bauministerium, das zusammen mit der Autobahnverwaltung ein eigenes Netz aufbauen will. Schließlich sind auch die Staatsbahnen als Interessent aufgetreten, die ebenfalls (auf ihren Trassen) ein Angebot erstellen wollen. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von kleineren Projekten und ausländischen Interessenten (in erster Linie IBM). Natürlich spricht man auch in Japan von der Gefahr einer Überinvestition auf dem Telekommunikationsgebiet. Kooperationen zwischen den Interessenten sind denkbar. Immerhin wird der technologische Fortschritt damit in einem bisher nicht gekannten Ausmaß vorangetrieben. Vielleicht läßt sich die schnelle Ausbreitung von Infrastruktur- und Komplementärinvestitionen heutzutage und generell nur noch „in Konkurrenz" erreichen. Ein Umdenken in der Bundesrepublik Deutschland, auch in eine europäische Dimension hinein, wäre zu diskutieren.

Wie ist die Situation in der Bundesrepublik Deutschland zu beurteilen?

Der Sachverständigenrat[11]) betonte Ende letzten Jahres, daß im „Bereich der elektronischen Übertragung von Sprache, Daten und Bildern (Telekommunikation) . . . die Bundespost lange ihr Fernmeldemonopol durch extensive Auslegung bestehender Vorschriften im Kontakt mit der technischen Entwicklung halten (konnte). In

jüngerer Zeit ist sie immer weniger in der Lage, die Vielfalt der technischen Möglichkeiten in ein marktgängiges Angebot umzusetzen. Die Anforderungen sind beträchtlich gestiegen: Neue Leitungsnetze müssen verlegt werden – Netze, welche die bisher bestehenden Spezialnetze für Telefon, Telegraphie, Datenübertragung und Bildübertragung unter Ausnutzung der Vorteile der Digitalisierung technisch integrieren können. Die Digitalisierung, auf der auch die automatische Datenverarbeitung aufbaut, hat die Endgeräte revolutioniert" (Ziff. 337). „Die Deregulierung der Telekommunikation soll mehr Wettbewerb im Netz, bei den Endgeräten und unter den Dienstleistungen einer neuen Telekommunikation bringen. Die Reorganisation des Postwesens, auch seiner Zentralämter, die sicher viel Zeit erfordert, erscheint hierbei unumgänglich" (Ziff. 349).

Allem Anschein nach hat die Deutsche Bundespost inzwischen erkannt, daß sie sich mit diesen Argumenten offensiv auseinandersetzen muß:

- Sie legte 1984 ein Konzept[12]) zur Weiterentwicklung der Fernmeldeinfrastruktur vor.
- Konkretisiert wurde dieses Konzept durch das mittelfristige Programm[13]) für den Ausbau der technischen Kommunikationssysteme, in dem zeitliche Vorstellungen für die Aufnahme von öffentlichen ISDN-Diensten sowie den Einsatz der Glasfaser in den Fernmeldenetzen entwickelt werden.
- Vor dem Hintergrund der Deregulierungen im Ausland ist die Deutsche Bundespost als öffentliche Verwaltung gegenwärtig bemüht, sich als innovatives Unternehmen weiterzuentwickeln. Von diesen Bemühungen wird es entscheidend abhängen, ob und in welchem Umfang Deregulierungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, damit die Vielfalt der Nutzungsmöglichkeiten, die die neuen Telekommunikationsformen bieten, marktgerecht ausgeschöpft werden können.

Augenblicklich ist jedenfalls zu vermuten, daß die Bundesrepublik Deutschland im Bereich moderner Informations- und Kommunikationsinfrastruktur deutlich in Rückstand geraten ist. Hierauf weist nicht nur die im Vergleich zu den USA relativ niedrige Computerdichte hin. Noch gravierender ist der Unterschied beim Angebot an

Online-Datenbanken. Hier ist die Bundesrepublik Deutschland als Entwicklungsland einzustufen.

Ich leite daraus die **dritte These** ab. Klassische und komplementäre Infrastrukturanbietung sind unabdingbare Voraussetzungen für das Gedeihen einer Wachstumsregion. Sofern diese Darbietung in staatlichen Händen liegt – und das ist in Europa die Regel –, ist Vorsorge zu treffen, daß die technologische Ausstattung hier mit dem technischen Fortschritt im Privatsektor Schritt hält. Andernfalls sind Wachstumseinbußen nicht zu vermeiden. Möglicherweise sind Deregulierungen oder Privatisierungen Mittel, um diese Fortschrittsanpassung der Infrastrukturdarbietung voranzutreiben.

Lassen Sie mich das vierte Erklärungsfeld behandeln, die **Innovationsaktivitäten der Unternehmen.** Es hat den Anschein, als ob die deutschen Unternehmen die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit letztlich entscheidenden Prozeß- und Produktinnovationen in unterschiedlichem Maße behandelt hätten. Dies läßt sich an zwei Tatbeständen ablesen.

Einmal weist die vom Ifo-Institut laufend erhobene Frage nach den Investitionsmotiven der Unternehmen ein eindeutiges Urteil zugunsten von Rationalisierungsinvestitionen auf. Der Durchführung von Prozeßinnovationen wird also ein absoluter Vorrang zuteil. Im Durchschnitt der letzten Jahre haben 50 bis 60% der repräsentativ befragten Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes angegeben, sie tätigten Investitionen, um in erster Linie zu rationalisieren. Daran hat sich im Konjunkturaufschwung wenig geändert. Erweiterungsinvestitionen, in erster Linie Ausdruck der Umsetzung von Produktinnovationen, wurden von etwa 20 bis 25% der Unternehmen Priorität eingeräumt. Die in früheren Konjunkturaufschwüngen erlebte Verschiebung zwischen diesen beiden Investitionsmotiven – sie hatten sich ausgetauscht, so daß 50 bis 60% der Firmen als Investitionsmotiv Erweiterung und 20 bis 25% Rationalisierung angaben – ist bislang nicht eingetreten. Es muß, verglichen mit früheren Perioden, demnach ein Zurückbleiben der Produktinnovationen konstatiert werden.

Zweitens ist nicht hinwegzudiskutieren, daß ganze Branchen wegen mangelnder Produktinnovationen der Importkonkurrenz ent-

weder erlegen sind – z. B. Kamera- und Motorradindustrie – oder sich einem wachsenden Konkurrenzdruck im In- und Ausland ausgesetzt sehen. In den für den technologischen Fortschritt besonders relevanten Sektoren Büromaschinen und Datenverarbeitung, elektronische Bauelemente und Unterhaltungselektronik wurde die Bundesrepublik inzwischen zum Nettoimporteur.

Die schwache deutsche Position im Sektor Büro- und Informationstechnik zeigt sich auch in der weniger dynamischen Entwicklung dieser Industrie in der Bundesrepublik im Vergleich zu den Vereinigten Staaten. In der Bundesrepublik ist die Zahl der Beschäftigten in dieser Wachstumsbranche sogar gesunken. Dabei deutet die Entwicklung der deutschen Investitionen in büro- und datentechnische Geräte keinesfalls einen internationalen Rückstand der deutschen Wirtschaft bei der Büroautomatisierung an. Am deutschen Arbeitsmarkt werden damit zwar die Rationalisierungseffekte der neuen Bürotechniken spürbar, dem stehen jedoch nicht in ausreichendem Umfang neu geschaffene Arbeitsplätze im Bereich der Herstellung und des Vertriebs der neuen Bürotechniken gegenüber. Diese sind im wesentlichen in den USA und in Japan enstanden.

In regionaler Hinsicht, also im Hinblick auf das Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik Deutschland, ist zu konstatieren, daß keine eindeutige Entwicklung sichtbar wird. Einerseits wird deutlich, daß sich die große Bedeutung der Branchen Maschinenbau, Straßenfahrzeugbau und Elektrotechnik in Baden-Württemberg aus der speziellen historischen Entwicklung erklärt. Die bayerische Wirtschaftsentwicklung verlief in den letzten Jahren zwar rascher als im Bundesdurchschnitt, das (durchschnittliche) Bundesniveau ist aber noch nicht erreicht worden. Schließlich: Würde man die Dreisektorenhypothese Fourastiés anwenden wollen, so wären beide Südregionen weniger entwickelt als beispielsweise Schleswig-Holstein/Hamburg und Niedersachsen/Bremen, da dort der Dienstleistungssektor floriert.[14]) Diese Unbestimmtheit der Entwicklungstendenzen bekräftigt die eingangs gewählte Vorgehensweise, nicht an sektoralen und regionalen Entwicklungen eine Interpretation zu versuchen, sondern sogenannte Essentials in den Vordergrund zu

stellen. Daß dabei gewisse Querverbindungen zwischen innovationsträchtigen Produkten und Produktionen mit Industriebranchen und/oder Dienstleistungsbereichen bestehen, sei nicht geleugnet. Generell dürfte gelten, daß die Verflechtungen zwischen sekundärem und tertiärem Bereich so eng sind (hinzuweisen ist auf die Feststellungen über die Tertialisierung des sekundären Sektors oder die Industriealisierung des Dienstleistungssektors), daß eine Strukturdiskussion unter Zugrundelegung der Dreisektorenhypothese keinen Erklärungswert besitzt.

Ich formuliere daraus die **vierte These.** Innovationsaktivitäten der Unternehmen sind letztlich entscheidend für den Wachstumsprozeß. Es bedarf dabei einer ausgewogenen Entwicklung von Produkt- und Prozeßinnovationen. Die eine Innovation bedingt auch oft die andere. Moderne Technologien umfassen in der Anwendung heute sowohl den sekundären als auch den tertiären Sektor. Die Dreisektorenhypothese ist wegen dieser Interdependenzen ohne Erklärungswert. Entscheidend ist das Engagement einer Region von der Kreierung bis zur Diffusion der neuen Technologie. Arbeitsteilungen zwischen den Unternehmensgrößen sind hierbei durchaus üblich. Deshalb weist eine Wachstumsregion auch einen „gesunden" Besatz von Großunternehmen und vielen kleinen und mittleren Unternehmen auf.

Politische Machbarkeit

In einem Schlußabschnitt soll auf die Möglichkeit der politischen Beeinflussung des Wachstums- und Strukturprozesses in Regionen eingegangen werden.

Keine Frage ist **zunächst,** daß der Staat in seinen ureigensten Zielfeldern, wie z. B der Betreuung der **Ausbildung** und der Grundlagenforschung, durch die neuen Technologien eine Herausforderung erfährt. Sind die Strukturen entsprechend verändert worden? Die technologische Entwicklung im Privatsektor ist vorausgeeilt. Das zeigt die zögernde Errichtung von neuen Informatiklehrstühlen; auch die Studentenzahlen lassen hier, wie erwähnt, auf die internationale Entwicklung bezogen, zu wünschen übrig. Wenn einerseits die Arbeitslosenquote bei 9% liegt, andererseits aber

qualifizierte Ingenieure Mangelware sind, dann deutet das auf ein eklatantes Ungleichgewicht auf dem Ausbildungsmarkt hin. Essentiell für die Flexibilität, die zur Umsetzung des technischen Fortschritts in neue Produkte und neue Produktionstechniken benötigt wird, ist eine entsprechende Ausgestaltung der Ausbildung. Auch die Wirtschaft muß wesentlich stärker als bisher Qualifikationsmöglichkeiten für die neuen Techniken anbieten. Klagen über den Mangel an qualifiziertem Personal wirken merkwürdig, wenn in den Metallberufen nicht für die neunziger Jahre, sondern immer noch wie in den fünfziger Jahren ausgebildet wird. Ähnliches gilt bei der **Grundlagenforschung.** Angesichts eines zunehmenden Technologieprotektionismus kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß neue Technologien aus den USA oder aus Japan „frei Haus" geliefert werden. Die Grundlagenforschung ist deshalb einer neuen, größeren Dimension zuzuführen.[15]) Konsolidierungserfordernisse sind hier nicht angebracht.

Zweitens ist festzustellen, daß das Umfeld für die unternehmerische Tätigkeit „günstig gestaltet" sein muß. Ich rede weniger von den globalen Rahmenbedingungen, die immer angesprochen sind, wie expansivere Geldpolitik und stärkere Steuerentlastung. Die Forderungen sind allgemeiner. So dürfte generell eine Konstanz der Wirtschaftspolitik, auch ihre Glaubwürdigkeit zu einem gefestigten stabilen Umfeld beitragen, das kalkulierbar ist. Man sagt der bayerischen Wirtschaftspolitik eine solche Wirkung nach. Dazu gehört auch die Pflege „benachbarter" Felder. In Bayern machen zwei Slogans die Runde, einmal „arbeiten, wo andere Urlaub machen"[16]), und „der beste Wirtschaftsminister ist der Kultusminister". Ersteres bezieht sich auf den Sympathievorsprung des Südens, die Umgebung, das Klima, auch die konsequente Verfolgung des Umweltschutzes, des Landschaftsschutzes, der Stadterneuerung und -verschönerung. Der andere deutet darauf hin, daß hochqualifizierte Arbeitskräfte und Manager in erster Linie in einer Atmosphäre zu gewinnen und zu halten sind, die einen hohen Freizeit- und kulturellen Wert hat, vor allem München weist einen solchen Wert auf.

Drittens geht es um die Beurteilung und die Anwendung des

Subsidiaritätsprinzips, das der Staat für sich in Anspruch nimmt, wenn er meint, ein Marktversagen feststellen zu müssen. Nicht immer sind komplementäre Infrastrukturdarbietungen des Staates von Vorteil. Frau Breuel, Wirtschaftsministerium von Niedersachsen, hat soeben zur „Aufholjagd des Nordens" geblasen.[17]) Das staatliche Sortiment ist reichhaltig. Es ist von der „Dreiphasentheorie" die Rede, wonach der klassischen die komplementäre Infrastrukturanbietung folgen müsse. Erst dann kämen Industrieansiedlungen und damit Arbeitsplätze. Ob das von Dauer sein wird, wenn die anderen Faktoren nicht stimmen, so lautet hier die Frage. Technologieparks und Wagnisfinanzierungsgesellschaften, um weitere Varianten anzusprechen, werden vom Staat teilweise massiv gestützt.[18])

Der Erfolg dieser Starthilfen ist umstritten. Im Falle der Wagnisfinanzierung läßt sich das einfach an der Inanspruchnahme des Risikokapitals ablesen. Es dürfte augenblicklich 40 Venture-capital-Fonds in der Bundesrepublik geben, mit einem Kapitalvolumen von 1·2 Mrd DM. Nach Expertenschätzungen sind hiervon maximal 200 Mio DM investiert worden. „Damit steht der Umfang der von Politikern, Journalisten, Unternehmensberatern und Wirtschaftsführern öffentlich geführten Diskussion über die Notwendigkeit von Venture-capital für die Finanzierung von innovativen Unternehmen im umgekehrten Verhältnis zu der Zahl der bisher realisierten Projekte."[19]).

Im Falle der Technologieparks erleben wir augenblicklich einen Boom in der Bundesrepublik. Nachdem im November 1983 in Berlin das erste Zentrum eröffnet wurde, sind heute etwa 65 Projekte bekannt.[20]) Das Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung hat eine Studie über Stand und Aussichten der Gründung von Technologieparks erstellt.[21])

Erste Anzeichen eines Subventionswettlaufs seien zu erkennen, so berichtet das Fraunhofer-Institut. Hektik und mangelhafte Planung kämen hinzu. Auch müsse sich die öffentliche Hand ihrer Anstoßfunktion bewußt sein: Sie müsse sich allmählich zurückziehen. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß es sich bei der Wagnisfinanzierung und den Technologieparks um Subventionen handelt, die den üblichen Regeln unterliegen: Sie haben höchstens

eine Anstoßfunktion und müssen degressiv gestaltet sein. Bei Erfolg ist eine Rückzahlungsverpflichtung zu erfüllen.

Lassen Sie mich daraus eine **fünfte und letzte These** ableiten. Der Staat hat eine immerwährende und immense Aufgabe dort zu erfüllen, wo es darum geht, das Umfeld für innovatorische Aktivitäten zu bestellen. Hier sind die Stabilität der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die Ermöglichung einer gemischten Unternehmensgrößenstruktur, die günstige Gestaltung der Freizeitlandschaft angesprochen. Eine weitere Aufgabe war in der dauernden und zunehmenden Unterstützung von Ausbildung, Weiterbildung und Grundlagenforschung ausgemacht worden. Bei Interventionismen ist Zurückhaltung geboten. Schon die Darbietung von klassischen und komplementären Infrastrukturen könnte wenigstens teilweise auf privater Basis erfolgen, um die Flexibilität und die Anpassung an veränderte technologische Entwicklungen zu gewährleisten. Zurückhaltung ist schließlich geboten auf dem Subventionssektor. Die Beispiele Wagnisfinanzierung und Technologieparks haben gezeigt, daß hier höchstens eine Anfangsunterstützung Platz greifen sollte. Die weitere Entwicklung ist dem Markt zu überlassen.

Literaturhinweise:

[1]) E. F. Denison: „Why Growth Rates Differ – Postwar Experience in Nine Western Countries", Washington D. C. 1969.

[2]) O. Graf Lambsdorff: „Ein Hase-und-Igel-Wettlauf zwischen den Bundesländern" in Die Welt, 11. Jänner 1986, Seite 7.

[3]) F. J. Strauß: „Diffamierung der staatlichen Vermittlerrolle" in Die Welt, 20. Jänner 1986, Seite 6.

[4]) Vgl. z. B. G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Herausgeber): „Industrieökonomik: Theorie und Empirie", Tübingen 1985.

[5]) J. Röpke: „Die Strategie der Innovation", Tübingen 1977, Seite 296 (Hervorhebung durch J. Röpke).

[6]) D. Kunz: „Die Ursachen der Nord-Süd-Drift", ISW-Papiere 1986/1, Stuttgart.

[7]) W. Gerstenberger und K. H. Oppenländer: „Ist die Wirtschaftskraft der Bundesrepublik Deutschland langfristig gesichert?", Vortrag im Rahmen des fertigungstechnischen Kollo-

quiums des Fraunhofer-Instituts für Produktionstechnik und Automatisierung in Stuttgart am 10. Oktober 1985 (Manuskript).

[8]) J. Müller: „Regionale Qualifikationsstrukturen im Süd-Nord-Vergleich" in Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Thesen und Beobachtungen, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (Herausgeber), Hannover 1984, Seite 143.

[9]) Vgl. K. H. Oppenländer: „Auftrag des Staates und der Kommunen in der Informationstechnik", Melle 1986, Seite 41 f.

[10]) P. Odrich: „Japan ist weiter, als viele annehmen" in Blick durch die Wirtschaft, 22. Oktober 1984.

[11]) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: „Jahresgutachten 1985/86", Kapitel „Marktöffnung bei der Telekommunikation". Vgl. hierzu K. H. Oppenländer, Auftrag . . ., a. a. O., Seite 72 ff.

[12]) Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Herausgeber): „Konzept der Deutschen Bundespost zur Weiterentwicklung der Fernmeldeinfrastruktur", Bonn 1984.

[13]) Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Herausgeber): „Mittelfristiges Programm für den Ausbau der technischen Kommunikationssysteme", Bonn 1985.

[14]) H. Lindner: „De- oder Re-Industrialisierung? Ein Nord-Süd-Vergleich", in Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (Herausgeber), Süd-Nord-Gefälle . . ., a. a. O., Seite 24.

[15]) Vgl. K. H. Beckurts und M. Hoefle: „Innovationsstärke und Wettbewerbsfähigkeit" in Siemens-Zeitschrift 5/1984.

[16]) K. Ch. Röthlingshöfer: „Süd-Nord-Gefälle": Mehr als ein Schlagwort?, in Ifo-Schnelldienst, 25. April 1985, Seite 5.

[17]) R. Winter: „Birgit Breuel bläst zur Aufholjagd" in Süddeutsche Zeitung, 12./13. April 1986, Seite 35.

[18]) Vgl. im folgenden K. H. Oppenländer, Auftrag . . ., a. a. O., S. 76 f.

[19]) W. Spannagel: „Venture Capital im Zwielicht" in Blick durch die Wirtschaft, 3. Oktober 1985.

[20]) Vgl. Wirtschaftswoche, 31. Mai 1985, Seite 40.

[21]) Vgl. „Haben Technologieparks in der Bundesrepublik eine Zukunft?" in Blick durch die Wirtschaft, 22. August 1985.

Wandel der Wirtschaftsstruktur – Wandel der Finanzmärkte

Dkfm. Dr. Franz Vranitzky

Zum Zeitpunkt des Vortrags Bundesminister für Finanzen

Wenn man die österreichische Wirtschaftsgeschichte seit dem Jahr 1816 bis heute verfolgt, so kann man mit großer Deutlichkeit feststellen, daß die österreichische Geld- und Finanzpolitik dann positive Inhalte hatte, wenn das Verhältnis Zentralbank – Finanzministerium geordnet war und daß es immer dann Friktionen gegeben hat, und zwar nicht nur im Geldsektor, sondern in der ganzen österreichischen Wirtschaft, wenn dieser rote Faden zwischen Otto-Wagner-Platz und Himmelpfortgasse wirr oder gar gerissen war. Ich vermelde mit Genugtuung und gar nicht ohne Stolz, daß dieser Faden seit 1984 in ungetrübtem Glanz erstrahlt und bedanke mich bei der Nationalbank im ganzen und bei ihren Angehörigen, vor allem dem Präsidenten, aber auch den anderen Führungskräften, im besonderen für so manche gelungene Kooperation, und wenn alles gut geht, dann wird wohl die wichtigste dieser Kooperationen der letzten Monate, nämlich ein neues Kreditwesengesetz, demnächst tatsächlich Wirklichkeit werden.

Wandel in der Wirtschaftsstruktur? – Antwort: Ja, muß sein, je zügiger, desto besser. Wandel in den Finanzmärkten muß ebenfalls sein, je zügiger, desto besser. Dies natürlich mit Augenmaß, mit Sorgfalt, im Interesse der Gesamtwirtschaft, und das heißt wiederum nicht, die Statistiken zu verbessern, sondern die bestmögliche materielle Grundlage für die Entwicklung unserer Gesellschaft abzusichern. Ich sage das deshalb, weil insbesondere die Entwicklung der Kapitalmärkte bei uns in der innenpolitischen Situation

nicht zuletzt unter dem Verteilungsaspekt diskutiert wird. Sehr oft wird außer acht gelassen, daß etwa die verbesserte Aufbringung von Eigenkapital für unsere Wirtschaft nicht in erster Linie der Zielkategorie „Verbesserung des Lebens der Kapitalisten" unterliegt, sondern daß eine bessere Eigenkapitalversorgung u. a. dadurch gekennzeichnet ist, daß das Eigenkapital zwar gegenüber dem Fremdkapital nicht den Unterschied der Ertragslosigkeit aufweist, aber jedenfalls die angenehme Seite der Nichtrückzahlbarkeit hat.

Meine Damen und Herren, die „Grenzen des Wachstums", eine der ersten Veröffentlichungen des Club of Rome, haben wir gelesen, hinter uns gebracht, Galbraith's „Affluent Society" ebenfalls und so manches andere auch. Nach diesen Lehr- und Wanderjahren, die uns durch die staubigen Wüsten der Auseinandersetzung mit dem Nullwachstum geführt haben, erweckt heute die Feststellung keinen Widerspruch mehr, daß angemessenes Wirtschaftswachstum für eine positive Beschäftigungsentwicklung unabdingbar ist: unabdingbar, aber, wie wir auch wissen, nicht ausreichend. Ganz offensichtlich nicht ausreichend angesichts der Wachstumsraten, die wir für die zweite Hälfte der achtziger Jahre prognostiziert bekommen (nämlich 2½ bis 3½% real). Das ist wahrscheinlich überhaupt einer der wichtigsten Punkte in unserer Auseinandersetzung.

Erlauben Sie, daß ich heute abend zunächst über die internationale Einbettung unserer Wirtschaft ein paar Bemerkungen mache. Ich glaube, man muß einmal davon ausgehen, daß die in den letzten Jahren gestiegenen Einkommen in den westlichen Industrieländern, insbesondere in Europa, nicht unerhebliche Strukturänderungen nach sich gezogen haben, im realen Bereich wie im monetären Bereich. Wir haben es mit einer großflächigen Verschiebung von Arbeitskosten zu tun. Die höheren Arbeitskosten in den westlichen Industrieländern haben durch das Aufkommen der NICs dazu geführt, daß viele Industriebereiche ernsthafte Konkurrenz bekommen haben, die teilweise sogar zu einer vollkommenen Substitution des Warenangebots durch Importe geführt hat. Die Industrieländer ihrerseits, und das betrifft auch uns, unsere Wirtschaft, müssen daraufhin mit einem Strukturwandel in Richtung höherwertiger

Produkte antworten: ein Strukturwandel, der natürlich weit davon entfernt ist, schon abgeschlossen und erledigt zu sein. Er wird auch aus der Natur der Sache heraus kaum jemals wirklich zu Ende gehen, und das Idealbild wäre eine immer stärkere Integration im internationalen Warenhandel, welche mit den korrespondierenden Finanzierungsströmungen einhergeht.

Und jetzt bin ich bei einem weiteren wichtigen Punkt, nämlich der internationalen Koordination. Dabei müssen wir uns einmal in einer nüchternen Darstellung unseren eigenen Integrationsstatus vor Augen halten, und ich glaube, daß wir hier in einer nicht ganz unproblematischen Situation sind; insbesondere auch im Hinblick darauf, daß Europa in Form der EG schon wieder ein bißchen größer, die Rest-EFTA schon wieder etwas kleiner geworden ist und daß die Erklärung von Luxemburg aus dem Jahr 1984, wonach die Mitglieder der beiden europäischen Gruppen beschlossen haben, die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen zu vertiefen, bisher kaum wirklich zu einem Schritt in diese Richtung geführt hat. Aus unserer Sicht und aus unserer Warte müssen wir hinzufügen, daß die internationale Kooperation sich eigentlich immer höher nach oben in immer kleinere Gruppen hinaufverlagert. Auf der anderen Seite haben sich ziemlich machtvolle Gruppierungen gebildet, wo insbesondere die Interessen der Entwicklungsländer vertreten werden, und was man dann sieht, ist auf internationaler Ebene eine Konfrontation zwischen den wenigen Großen auf der einen Seite und den vielen Kleinen auf der anderen Seite. Irgendwo dazwischen sind dann die Neutralen oder, um es konkreter zu sagen, ein Land wie Österreich, und ich muß sagen, daß mir das ziemlich große Sorgen bereitet. Es bedeutet ein Nichtdabeisein bei der Primärinformation, und es bedeutet auch die Schwierigkeit, den eigenen Standpunkt, immer so „aus der Peripherie" heraus zum Tragen bringen zu müssen. Das war erst vor zwei Wochen so beim OECD-Ministerrat, wo es meinen Kollegen Lacina und mich und einige andere Mitstreiter aus kleineren Ländern erstaunlicherweise mehrere Stunden gekostet hat, um das Thema Vollbeschäftigung als wirtschaftspolitisches Ziel in das Schlußkommuniqué hineinzureklamieren, etwas, was uns hier ganz selbstverständlich erscheint,

was aber eben in dieser Gruppierung nicht so selbstverständlich war.

Lassen Sie mich noch einen Moment bei Integrationsangelegenheiten verweilen: Ich meine, daß es aus weltpolitischer Sicht derzeit wenig Verheißungsvolles dazu gibt; ganz im Gegenteil, es scheint so, oder es gibt sichere Anzeichen dafür, daß die Nord-Süd-Auseinandersetzung, die zunächst als eine friedliche Konfrontation zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern begann, sich dann aber in den Vereinten Nationen, der Weltbank und dem Währungsfonds als eine handfeste Interessensauseinandersetzung entpuppte, nun auf dem Weg ist, in eine Ost-West-Konfrontation umzuschlagen.

Wenn wir heute, ein paar Tage vor dem nächsten Weltwirtschaftsgipfel oder weltpolitischen Gipfel in Tokio eine Schau unserer Situation machen, so würde ich die etwa folgendermaßen umreißen: Es sieht so aus, als würden die großen Regionen in der Welt wie tektonische Platten auseinanderdriften, und ich glaube, daß man das mit der latenten Fragestellung „Wohin wendet sich Nordamerika? Zum Atlantik oder zum Pazifik?" umschreiben kann, ferner mit den doch sehr eigenen und eigenwilligen Entwicklungen im Fernen Osten und daß man auch hinzufügen kann, daß der „Block" der erdölproduzierenden arabischen Staaten wieder in eine neue Situation, die vielleicht einer alten nahe kommt, eintritt.

Es scheint mir so zu sein, daß drei große weltwirtschaftliche Entwicklungen im Gange sind. In der Revue der Begriffe steht jetzt, was die Geldwertentwicklung betrifft, der Begriff der Desinflation im Vordergrund, und zwar mit sehr starker Betonung auf Geldwertstabilität, erleichtert durch verschiedene weltweite Preisentwicklungen im Ölbereich, im Rohstoffbereich usw.

Ein zweiter Aspekt, der sehr viel vom weltwirtschaftlichen Geschehen charakterisiert, scheint mir der in vielen Industrieländern anzutreffende Trend zu sein, die Regierungseinflüsse auf das Wirtschaftsgeschehen programmatisch zurücknehmen zu wollen. Das ist in den einzelnen Ländern verschieden stark ausgeprägt und vielleicht auch in so manchen erst in einer Anfangsphase. Jedenfalls verbal gibt es hier mancherorts eine Hochstimmung.

Drittens: Internationalisierung der Finanzmärkte und der Warenmärkte – und hier schließt sich der Kreis: Wir haben ja, zumindest was die Industriestaaten betrifft, eigentlich kaum mehr wirklich nationale Grenzen hinsichtlich des Geld- und Kapitalverkehrs, und es gibt auch hinsichtlich des Warenverkehrs nur mehr unwesentliche Beschränkungen. Das heißt, daß relativ große, einheitliche, grenzüberschreitende Wirtschaftsräume geschaffen wurden oder sich herausgebildet haben, denen man mit den Instrumenten der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik zuleiberücken möchte. Ich glaube, daß da sehr viel an Konfliktpotential und an Problemen liegt.

Was finden wir nun in der Realität vor? Wir finden einen ziemlich hohen Sockel an Arbeitslosigkeit in den Industriestaaten, einen Sockel, der nur zögernd auf verbesserte konjunkturelle Situationen nach unten zu reagieren scheint und auch reagiert; damit verbunden alle Befürchtungen, auch gesellschaftlicher Natur, einer „Zwei-Drittel-Gesellschaft" und etliches mehr. Ich habe vor kurzem einmal mit ein paar deutschen Freunden darüber gesprochen, wieso eigentlich eine über einen längeren Zeitraum anhaltende zweistellige oder knapp unter 10% liegende Arbeitslosenrate keine stärkeren politischen Reaktionen auslöst, und die Antwort war so einfach wie überzeugend: In dem seit zwei, drei Jahren anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung rechnen die Leute, die einen Job haben, damit, daß sie ihn noch behalten werden, und ihre Kümmernis um die, die keinen haben, hält sich in Grenzen. Daher ist es nicht wirklich ein innenpolitisches Problem, weil hier die Beschäftigten und die durch die Arbeitslosenversicherung Versorgten einander gegenüberstehen, und der eine vom anderen eigentlich nicht besonders viel an Problembewußtsein übernimmt. Ob das so genau stimmt, weiß ich nicht, es scheint mir jedenfalls diskutierenswert zu sein.

Das zweite, was wir haben, ist die internationale Verschuldung, die wir – also die im internationalen Bereich tätigen Kommerzbanken, Notenbanken, internationalen Organisationen, Währungsbehörden, Finanzministerien etc. – in der einen oder anderen Form, über so manche technische Hilfsmittel, über neue, vielleicht recht unorthodoxe Konstruktionen und letztendlich eigentlich im Wege

der Hingabe neuen Geldes versuchen, im Griff zu behalten. Ich bin überzeugt davon, daß diese technischen Hilfsmittel, die natürlich nicht nur technisch sind, sondern auch finanzieller Natur, dazu beigetragen haben, Zeit zu gewinnen, dazu beigetragen haben, einen Kollaps da und dort zu vermeiden und teilweise so viel an Atempause zu schaffen, wie es notwendig ist, um im realwirtschaftlichen Bereich notwendige Anpassungen vorzunehmen. Wenn Sie mich fragen, wie zuversichtlich ich darüber bin, habe ich keine wirklich sehr gute Antwort, meine aber, daß mehr oder weniger unser ganzes Weltwährungssystem zum Erfolg verurteilt ist und daher viele dieser technischen Hilfsmittel weiter eingesetzt werden.

Man muß automatisch und selbstverständlich an diesem Punkt sofort über die „Baker-Initiative" sprechen. Diese hat bisher gemischte Aufnahme gefunden, und ganz sicherlich sind die verschiedenen Finanzminister der Welt, sofern sie, was in den meisten Fällen zutrifft, auch Bankenaufsichtsbehörden sind, hier mit einer recht gespaltenen Seele bei der Sache. Denn auf der einen Seite heißt es, internationale Solidarität zu zeigen und für den Bakerplan zu sein, auf der anderen Seite ist natürlich das Ungemach groß, wenn die eigenen Banken Blankokredite an Länder oder an Kreditnehmer vergeben sollen, bei denen es eigentlich nach den nationalen „Kreditwesengesetzen" gar nicht zulässig wäre. Daher ist es auch bisher damit nicht wirklich so recht weitergegangen. Ich meine dazu, und bisher hat mich noch niemand eines Besseren belehrt, daß wahrscheinlich der einzig wirklich gangbare Weg die Zwischenschaltung internationaler Organisationen wäre. Das heißt also, das von den Kommerzbanken zur Verfügung gestellte Geld nicht direkt den Schuldnerländern zu geben, sondern es über internationale Organisationen (z. B. Weltbank oder regionale Entwicklungsbanken) zur Verfügung zu stellen, und mit der Geldhingabe gleichzeitig auch bestimmte Anpassungsschritte zu verknüpfen.

Wenn ich die Realität schildere, habe ich also nach Arbeitslosigkeit und internationaler Verschuldung natürlich auch über die Frage der Wechselkurse zu sprechen. Ich kann mich da sehr kurz fassen. Wir haben uns immer zur sogenannten „Hartwährungspolitik" bekannt, die man vielleicht akademisch zutreffender als „Wäh-

rungsverbund in Mitteleuropa" oder so ähnlich bezeichnen könnte. Ich glaube, daß wir uns damit eine ziemliche Stabilitätszone geschaffen haben, zu der es aber natürlich etliche Voraussetzungen gibt, auf die ich dann noch zurückkommen möchte.

Meine Damen und Herren, dieses internationale Szenario ist auch geprägt von der Auseinandersetzung der USA mit den Europäern, insofern, als den USA die wirtschaftspolitischen Praktiken in Europa nicht passen, sie sind ihnen zu wenig expansiv, sie sind ihnen zu wenig auf Wachstumsdynamik ausgerichtet, und man kritisiert eigentlich amerikanischerseits recht offen die Bemühungen, Budgetdefizite zu korrigieren und mehr auf der restriktiven Linie zu sein. Das geht aber dann auch über in politische Kritik, wie etwa am „schlafenden Kontinent", der „Eurosklerose" etc. Ich glaube, daß an der Auseinandersetzung materiell sogar etwas daran ist, und ich meine, daß man in einer späteren Phase der internationalen Zusammenarbeit auch darüber reden sollte. Relativiert werden alle diese Dinge, alle diese Vorstellungen und Wünsche natürlich durch den Trivialumstand, daß jede Regierung nicht in der internationalen Kooperation, sondern nur im eigenen Land wiedergewählt werden kann und daher eine natürliche Grenze für internationale Kooperation gegeben ist.

Soviel also zur Umwelt. Schauen wir uns unser eigenes Land an. Erst in den letzten Tagen hat irgend jemand gesagt oder geschrieben, jetzt zeigt sich, daß dieses Land doch keine Insel der Seligen ist. Ich meine, daß möglicherweise eines unserer größten Probleme darin besteht, daß wir überhaupt je geglaubt haben, es zu sein. Ökonomisch gesprochen sind wir schon deshalb keine „Insel der Seligen", weil wir als kleine offene Volkswirtschaft selbstverständlich auf Herausforderungen reagieren müssen. Abgesehen von der exponierten geopolitischen Lage, welche sich auch in unserer regionalen Handelsstruktur und in den Bankbilanzen niederschlägt, sei hier natürlich auch auf den internationalen Wettlauf im Bereich der Technologie hingewiesen, und gerade hier schließt sich auch der Kreis. Was wäre die Alternative zu einem forcierten Ausbau der Technologie, zum Vorantreiben der Entwicklung und der Technologieforschung? Ganz sicherlich nur eine Vogel-Strauß-

Mentalität, die letztendlich sogar zu Abkoppelungseffekten von der industriellen Entwicklung Europas führen müßte.

Es gibt bei uns eine latente Diskussion, ob die Förderungsinstrumente angemessen sind oder nicht, ob sie tatsächlich strukturverbessernde Effekte nach sich ziehen oder nicht. Sicherlich kann man sich leicht darauf einigen, daß man angesichts der Begrenztheit der Geldmittel vom Gießkannenprinzip weggehen muß, daß aber darüber hinaus zu überprüfen ist, ob in gewissen Bereichen wirklich immer das Förderungsziel erreicht werden konnte oder nicht. Ich sage das deshalb, weil hier auch andere Meinungen existieren. Es gibt etwa unter dem anfeuernden Motto „Geht hin und macht Fehler" auch eine Schule, die verkündet „Überprüft überhaupt nicht den Struktureffekt von Förderungen, sondern gebt Förderungen so freizügig wie möglich, und in der großen Zahl der Fälle werden dann schon welche dabei sein, bei denen positive Effekte erzielt werden." Ich glaube, diese Variante wäre nicht der richtige Weg, abgesehen davon, daß wir es uns auch gar nicht leisten können. Daher muß angesichts der Knappheit der vorhandenen Mittel der strukturpolitische Effekt im Vordergrund stehen. Ob man, wie ich einer Berichterstattung des Österreichischen Rundfunks über diese Tagung entnehme, anstatt der verlorenen Zuschüsse rückzahlbare Kredite geben soll, ist sicher eine prüfenswerte Überlegung; wir werden sie anstellen. Aber ich glaube, man muß auch hinzufügen, daß eine befriedigende Investitionskonjunktur, und die vorliegenden Prognosen lassen eine solche auch für die nächste Zukunft erwarten, budgetsparende Maßnahmen bei den Förderungsaktionen setzen läßt. Eine im gewissen Sinn antizyklische Förderungspolitik wird es uns erlauben, die vorhandenen Mittel im Zeitablauf dann einzusetzen, wenn sie am dringendsten gebraucht werden.

Bleibt, daß wir die klein- und mittelbetriebliche Struktur unserer Wirtschaft natürlich immer wieder im Zentrum unserer Überlegungen haben müssen, und das wirft in manchen Bereichen Probleme auf. Es ist sicher richtig, daß der Klein- und Mittelbetrieb in vieler Hinsicht flexibler ist, daß er möglicherweise hinsichtlich der Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen in Rezessionszeiten tüchtiger ist

als der Großbetrieb. Aber wir haben wahrscheinlich als eine Kehrseite der Medaille dieser Struktur den Mangel, daß es in Österreich kaum nationale oder internationale Trendsetter gibt – also große, grenzüberschreitende Entwicklungen – wie etwa bei niederländischen, schwedischen, deutschen, schweizerischen Unternehmungen.

Flexibilität wird jedoch nicht nur von den Unternehmern und den Arbeitnehmern gefordert, auch die finanziellen Instrumente müssen diesem Ziel untergeordnet werden, und wir haben, glaube ich, doch von der Finanzierungsseite her ein gewisses Problem darin, daß in so manchen Bereichen durch den steuerlich bedingt hohen Anteil der Innenfinanzierung ein tendenziell strukturkonservierender Effekt nicht auszuschließen ist. Neugründungen von Firmen kommen weniger vor als in anderen Ländern, und wenn ein Ansteigen der Insolvenzziffern beklagt wird, so müßte man einmal diese Zahl den Firmen allgemein gegenüberstellen, um hier überhaupt eine Beurteilung zu erhalten.

Thema „Risikokapital": Nicht zuletzt aus all den angestellten Überlegungen habe ich die steuerliche Benachteiligung der Aktie in Österreich beseitigt, auch die Diskriminierung für Ges. m. b. H.-Erträge, und den Erwerb junger Aktien begünstigt. Ich glaube, daß diese Maßnahmen, aber auch andere Faktoren zur Entfaltung des Aktienmarktes beigetragen haben. Es gibt ja immer wieder sehr hoffnungsvolle und positive Anzeichen, daß die Wiener Börse auch weiter für die Beschaffung von Eigenkapital herangezogen werden wird. Sofort die notwendige Einschränkung: Es soll niemand glauben, daß es Aktienmärkte oder überhaupt Wertpapiermärkte so an sich haben, immer nur hochfliegend zu sein. Das heißt, wir werden uns auch in unserem Land und an unserer Börse darauf einstellen müssen, daß die Kurse wieder einmal nach unten gehen können, daß Gewinnminderungen erfolgen werden, daß bestimmte Handelstechniken, die auf Aktienbörsen eben üblich sind, angewendet und Kurse in die eine oder andere Richtung getrieben werden. Aber man kann eben nicht von allen Welten nur die beste haben, und ich weiß schon, daß so mancher sagt, daß mit der Förderung der Aktie über die Einkommensteuer nun auch der zweite notwen-

dige Schritt im Vermögensteuerbereich gesetzt werden soll. Hier muß ich um Geduld bitten. Das ist derzeit budgetär nicht möglich, und ich halte es auch, ganz ehrlich gesagt, angesichts der vielen existierenden Freibeträge und Freigrenzen für nicht so absolut notwendig.

Meine Damen und Herren, wenn Wirtschaften u. a. auch immer wieder das Auseinandersetzen mit Unsicherheiten bedeutet, dann hat der Finanzsektor im besonderen die Aufgabe, Erwartungen zu stabilisieren, das heißt, daß wir mit der Geld- und Währungspolitik trachten, zusätzliche oder vermehrte Unsicherheitsfaktoren von der Wirtschaft fernzuhalten. Aus diesem Grund, ich betone es mit großem Nachdruck, muß die innere und äußere Stabilität des Schillings ganz oben in der Prioritätenskala rangieren. Sie stellt einen wesentlichen Eckpfeiler unserer Stabilität dar. Natürlich gibt es immer wieder Diskussionen darüber, ob dieser Wechselkurs, diese Hartwährungslinie, zu halten sei, weil wir uns maßgeblich an der Bundesrepublik und abgeschwächt an der Schweiz orientieren und bestimmte gesamtwirtschaftliche Indikatoren in diesen Ländern eben besser sind als bei uns: das ist die Inflationsrate, das ist das Budgetdefizit, das sind die externen Bilanzen; und aus diesem Grund sei der Schillingkurs auf Dauer nicht zu halten. Nun, abgesehen davon, daß ich das schon seit fünf Jahren höre und es dennoch immer wiederum gelungen ist, muß man diese Einwände trotzdem ernstnehmen. Ich meine nur, wir sollten nicht sagen, weil die „fundamentals" es nicht rechtfertigen, nachhaltig den Kurs zu halten, müssen wir die Kurspolitik aufgeben. Sondern wir müssen eher sagen, die Kurspolitik, so wie sie jetzt betrieben wird, ist uns so wichtig, daß wir an den „fundamentals" arbeiten müssen, und nicht in die andere Richtung. Man muß sich ja auch einmal die Alternativen zu dieser Politik vor Augen halten, mit den Gefahren eines Teufelskreises von steigenden Inflationsraten und permanenten Abwertungen. Reale Anpassungen können nicht dadurch ersetzt werden.

Es stellt sich die Frage, unter welchem System die Anpassungskosten für die Volkswirtschaft höher sind. Und hier zeigen einschlägige Studien und unsere Erfahrung der letzten Jahre, daß für kleine Länder eine wechselkursorientierte Politik nach öster-

reichischem Muster günstig ist, insbesondere, wenn eine Sozialpartnerschaft die einkommenspolitische Absicherung ermöglicht, was unzweifelhaft auch eine Grundlage für die Fortsetzung dieser Währungspolitik ist. Natürlich muß man sagen, daß etwa die kürzlich von der Bundesrepublik ausgegangene Zinssenkungsrunde von uns nicht mitgemacht worden ist, nicht zuletzt aus Überlegungen der Verteidigung unserer Position.

Ich komme nun zum Abschluß dieser einleitenden Überlegungen: Es zeigt sich, daß in allen Industriestaaten das Eindämmen der Budgetdefizite in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Bemühungen gerückt ist. Es gibt nur ganz wenige Ausnahmen, wo das nicht der Fall ist, aber es gibt auch nur ganz wenige Ausnahmen, wo auf diesem Gebiet wesentliche Fortschritte erzielt worden sind. Es geht dabei auch um ein ziemlich großes Erklärungsproblem. Vor kurzem wurde mir eine Meinungsumfrage vorgelegt, in der der Großteil der Bevölkerung ein hohes Budgetdefizit, auch wenn es verbal drastischer als „Staatsverschuldung" definiert ist, gar nicht an die erste Stelle oder an die obere Stelle der Probleme, die sie bedrücken, setzt.

Ich meine, daß die Zahlungen oder die Steuermittel, die für die Bedienung der Staatsschuld aufgewendet werden müssen, heute ansonsten anderen, besseren Zwecken zugeführt werden können. Ich habe mir gerade in den letzten Tagen zwei Zahlen ausgehoben und nenne diese Zahlen, weil ich annehme, daß sie sogar in diesem informierten Kreis in dieser drastischen Form gar nicht bekannt sind. Wenn man das Jahr 1973 gleich 100 setzt, dann sind die Zahlungen aus dem Budget im Jahr 1986, also heuer, für Kreditrückzahlungen 660 (also 1973 = 100, 1986 = 660), wenn man aber die Zinsen heranzieht (1973 = 100), so ist die analoge Zahl 1986 1.230, das heißt also, das 12'3fache von damals.

Das umschreibt eigentlich die Situation und die Problematik genau. Man wird sagen können, daß wir in der stürmischen Aufbauzeit nach dem Krieg unseren Staat recht geräumig für uns gestaltet haben und daß wir uns eben jetzt, angesichts so vieler Veränderungen (neue Techniken, tiefgreifende Marktveränderungen, neue gesellschaftliche Schwerpunkte, Wertewandel, Umweltbewußtsein,

neue Auffassungen vom nachbarschaftlichen Zusammenleben, neue Bildungsideale, aber sicherlich auch auf der negativen Seite Angst vor kriegerischen Auseinandersetzungen in der Welt), doch in einem recht beachtlichen Umdenk- und Umorientierungsprozeß befinden. Ich glaube auch und behaupte, daß die Vorstellung, die Zukunft durch bloße Extrapolation der Vergangenheit zu gestalten, nichts anderes ist, als eine andere Form von Stagnation. Wir müssen uns auch darüber im klaren sein, daß in den guten siebziger Jahren, wahrscheinlich auch schon vorher, dem Staatsbürger ein recht breitflächiges Gefühl der Sicherheit, ein Gefühl der sozialen und materiellen Geborgenheit, vermittelt worden ist und daß das doch eine für die individuelle Widerstandskraft nicht gerade schärfende Entwicklung gewesen ist. Heute werden wir eben damit konfrontiert, daß, je stärker der einzelne ist, je stärker der unselbständig Erwerbstätige, die Firma, das Ausbildungssystem, umso stärker der ganze Staat sein wird. Und damit keine Illusionen überbleiben: Das Problem ist, daß diese Situation, die ich jetzt geschildert habe, für uns die gleiche ist wie für die meisten anderen Industriestaaten Europas. Im dichten Gedränge der Welt werden wir eben die eigenen Reihen stärken müssen und ganz sicherlich nicht auf Hilfe von außen rechnen können. Das heißt, um in den engeren Bereich der Budgetpolitik zurückzukehren, daß im Interesse des Funktionierens der Wirtschaft schrittweise die Ausgabenstruktur geändert werden muß, ich meine entschieden und klar, nicht brutal-radikal.

Ganz zum Abschluß, meine Damen und Herren: Das derzeit in Beratung stehende Kreditwesengesetz ist nicht zuletzt als ein Stabilitätsbeitrag für die Struktur unserer Wirtschaft gedacht. Stabilitätspolitik erfordert ein gesundes Bankensystem, das Bankensystem kann wiederum nur in einer stabilen bankpolitischen Umwelt existieren, und gerade jüngste internationale Entwicklungen haben gezeigt, daß auf die Bankensysteme neue Anforderungen zukommen. Und ich möchte da jetzt auch gar nicht mehr ins Detail gehen, nur sagen, daß das Ziel dieses neuen Kreditwesengesetzes die Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Institute und eine rationale Kontrolle und Überprüfung ist. Das ganze natürlich mit dem Versuch oder der Anstrengung versehen, für recht viele verschie-

den gewachsene Männchen ein und dasselbe Mäntelchen zu schneidern, das jedem gleich passen soll, obwohl der eine mehr schief und der andere mehr lang und der dritte mehr breit ist. Trotzdem soll das alles passen. Ich habe schon eingangs gesagt, daß die parlamentarischen Beratungen im Juni abgeschlossen werden sollen, so daß das Gesetz zum Jahreswechsel in Kraft treten könnte. Es trägt dem jüngsten Stand der Diskussion Rechnung und weist auch Flexibilität auf, so daß wir auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren können.

Wir haben dann als nächsten Schritt die Absicht – womit eigentlich in dieser Legislaturperiode die ordnungspolitische Gesetzesinitiative im Finanzbereich abgeschlossen wäre – noch ein Versicherungsaufsichtsgesetz unterzubringen, welches ebenfalls die Eigenkapitalfrage und auch bestimmte aufsichtsbehördliche Kontrollmaßnahmen in den Vordergrund stellt. Wenn das auch noch gelänge, wären wir wirklich nach Haushaltsrecht, nach Finanzstrafrecht und dann hoffentlich nach KWG und dem Versicherungsaufsichtsgesetz einen sehr großen Schritt weitergekommen und hätten ordnungspolitisch so manches, was offen war, geregelt.

Österreichisches Arbeitskräfteangebot – Anpassung an Strukturveränderungen

Dr. Ilan Knapp

Geschäftsführer des
Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung

1 Zusammenhang zwischen der aktuellen Arbeitsmarktsituation und dem (Berufs-)Bildungsbereich – Ist-Situation und künftige Anforderungen

1.1 Problemdarstellung

1.1.1 Bildungsexpansion

Nicht nur in Österreich vollzog sich in den letzten 15 Jahren eine radikale Umstrukturierung im Bildungsniveau der Bevölkerung und der Qualifikationsmaßstäbe am Arbeitsmarkt. Diese Entwicklung konnte praktisch in allen Industrieländern beobachtet werden.

In Österreich wurde zwischen 1970 und 1985 der Anteil der jungen Menschen, die unmittelbar nach Beendigung der Pflichtschule keinen weiteren Bildungsweg einschlagen, von fast 19% pro Jahrgang auf weniger als 6% pro Jahrgang reduziert (siehe Tabelle 1 und Grafik 1 im Anhang). Allerdings schließen nicht alle Jugendlichen, die eine weiterführende Schule (BMS, AHS, BHS) oder Lehre beginnen, diesen Bildungsweg auch erfolgreich ab (siehe Tabelle 2 im Anhang).

Die österreichische Bildungsrevolution, die maßgeblich von unserem jetzigen Bundeskanzler Dr. Fred Sinowatz, damals als Bundesminister für Unterricht, bestimmt wurde, veränderte grund-

sätzlich die Bildungsstruktur der gesamten österreichischen Bevölkerung: Zwischen den Jahren 1971 und 1981 stieg der Gesamtbildungsstand in Österreich gewaltig (siehe Tabelle 3 im Anhang).

1.1.1.1 Qualifizierte Arbeitskräfte

Der Anteil der **Facharbeiter bzw. -angestellten** (Lehre und Fachschule) stieg bei den Frauen von 21'5 auf 29'9%, bei den Männern von 40'7 auf 46'4%.

Eine **höhere Schule bzw. Universität** hatten bei den Frauen im Jahr 1971 nur 5'6%, im Jahr 1981 schon 8'4% abgeschlossen. Bei den Männern war die gleiche Entwicklung von 11'0% (1971) auf 13'3% (1981) festzustellen.

1.1.1.2 Unqualifizierte Arbeitskräfte

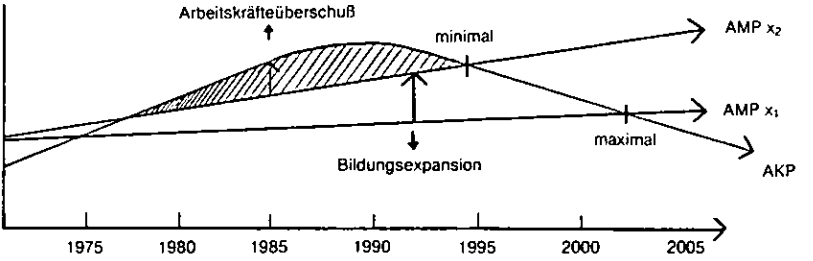
Bei den Frauen sank der Anteil der unqualifizierten Arbeitskräfte (nur Pflichtschulabschluß) zwischen den beiden letzten Volkszählungen von 73'0 auf 61'7%, bei den Männern von 48'4 auf 40'4% ab.

Wenn bedacht wird, daß sich dieser Trend seit 1981 noch verstärkte, dann müssen wir feststellen, daß in Österreich eine beispiellose Investition an Bildung getätigt wurde.

1.1.2 Arbeitsmarktauswirkung

Durch diese Bildungsstrukturveränderung, aber auch durch die demographische Entwicklung (siehe Grafik 2 im Anhang) entstand ein starker Druck am Arbeitsmarkt. Immer mehr Menschen (quantitative Komponente) und immer besser gebildete Arbeitskräfte (qualitative Komponente) haben einerseits eine größere Auswahlmöglichkeit für die Arbeitgeber gebracht und andererseits die zunehmend anspruchsvolleren Arbeiten (z. B. High-Tech-Qualifikationen) forciert.

Dadurch konnte rein quantitativ der Arbeitsmarkt nicht mehr jeder Arbeitsplatznachfrage nachkommen. Durch die höheren **Qualifikationsansprüche und -angebote** wurden ferner vor allem jene Personen aus dem Arbeitsprozeß verdrängt, die über keine bzw. mangelnde berufliche Qualifikation verfügen.



AKP = Arbeitskräftepotential

AMP x_1 = Arbeitsmarktpotential (statistisch)

AMP x_2 = Arbeitsmarktpotential (dynamisch)

minimal = frühester Zeitpunkt des Abbaus von Arbeitslosen

maximal = spätester Zeitpunkt des Abbaus von Arbeitslosen

Vorhergehende Darstellung soll diese Entwicklung veranschaulichen. Etwa 1977/78 tauchte ein leichter negativer Saldo von Arbeitskräften auf. Dieser Negativsaldo wuchs an, genährt durch die demographische Expansion. Diese Entwicklung wird bei einer statischen Annahme (AMP x_1) am Arbeitsmarkt etwa 1998 bis 2000 theoretisch überwunden sein und den voraussichtlichen spätesten Zeitpunkt des Abbaus der Arbeitslosenziffer bedeuten (quantitative Komponente).

Durch eine expandierende Bildungsstruktur der Bevölkerung wird jedoch das Arbeitsmarktpotential (AMP) dynamisiert und ist in der Lage, mehr Arbeitskräfte mit besserer Bildung aufzunehmen. Dadurch ergibt sich eine praktische Arbeitsplatzerweiterung (AMP x_2). Dies zeigt den frühesten Zeitpunkt des Abbaus der Arbeitslosenziffer. Diese Arbeitsplatzerweiterung stellt jedoch eine Bruttogröße dar. Das bedeutet, daß nicht alle zusätzlichen Arbeitskräfte auf **neuen** Arbeitsplätzen eingesetzt werden. Ein Teil dieser neuen Arbeitskräfte hat andere Arbeitskräfte verdrängt, die über keine oder nur mangelnde Berufsqualifikation verfügen.

Daraus ergibt sich die gegenwärtige Situation, daß wir einerseits ein steigendes Arbeitsmarktpotential (AMP x_2) und andererseits ein erweitertes Arbeitkräftepotential zugleich haben. Es ist dies eine steigende Zahl an Arbeitslosen, die vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte sind.

Es muß uns bewußt werden – wenn es auch schmerzlich ist –, daß jeder besser gebildete Mensch einen schlechter gebildeten Menschen aus dem Arbeitsprozeß verdrängt: entweder auf einen unqualifizierteren Arbeitsplatz oder gänzlich aus dem Arbeitsprozeß.

1.1.3 Wirtschaftliche und technologische Auswirkungen

Natürlich haben auf die oben skizzierten Entwicklungen auch andere Kräfte einen Einfluß (intervenierende Komponenten).

1.1.3.1 Wirtschaftliche Entwicklung

Das Ausmaß der wirtschaftlichen Entwicklung ist z. B. eine intervenierende Größe. Obige Arbeitsmarktentwicklung wird bei Annahme einer Wirtschaftswachstumsrate von ca. 2% zutreffen. Radikale Veränderungen dieser Wachstumsrate würden die Arbeitsmarktsituation sicherlich bedeutend stören.

Da davon ausgegangen werden kann, daß es keine dramatische Steigerung des Wirtschaftswachstums in nächster Zeit geben wird, ist bestenfalls mit der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation auch für die Zukunft zu rechnen.

1.1.3.2 Technologische Entwicklung

Die Schnelligkeit, mit der die technologische Entwicklung vor sich geht, läßt für die Zukunft einen noch stärkeren Aufwärtstrend in der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotentials (AKP) erwarten. Neu ist, daß zunehmend festgestellt wird, daß die Rationalisierungseffekte in bezug auf Arbeitskräftenachfrage erstens nach Branchen und vor allem nach Arbeitsbereichen sehr unterschiedlich sind und zweitens nicht jene Mitarbeiterreduktionen eintrafen, die man erwartet hat.

Obgleich die technologische Entwicklung einen hohen Mitarbeitereinsatz reduzieren hätte können, wird sichtbar, daß die Arbeitskräfte zunehmend für dispositive Tätigkeiten herangezogen werden. Die innerbetriebliche Kommunikation nimmt zu, der Anteil der Gespräche am Artbeitsplatz expandiert. Für die neuen Einsatzmöglichkeiten braucht man noch mehr Bildung und Qualifikation.

Bei den geplanten Maßnahmen muß uns jedoch mit Nachdruck bewußt werden, daß wir mit der Vermittlung höherer Qualifikationen zugleich auch die Arbeitslosigkeit erweitern, wenn es uns nicht gelingen wird, eine starke Wirtschaftsoffensive in Österreich in Gang zu setzten, die ein echtes Plus an Arbeitsplätzen ab sofort und mindestens bis zum Jahr 2005 bringen kann.

Diese Wirtschaftsoffensive muß vor allem die kleinbetriebliche Struktur in Österreich berücksichtigen und im Einklang mit den Aufgaben der verstaatlichen und privaten Großindustrie in wirtschaftlichen Erfolg **und** in die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze münden.

2 Verbesserung der regionalen Wirtschaftssituation durch verstärkte Berücksichtigung der Berufsqualifikation und Raumplanung – künftige Anforderungen

2.1 Wirtschaft – Arbeitsmarkt – Berufsqualifikation

Die Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfordern eine ständige Anpassungsstrategie der regionalen Wirtschaft. Der notwendige Strukturwandel und die absehbaren Arbeitsmarktrisken betreffen die Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie die innovatorische Strukturpolitik, die Regionalpolitik, die Arbeitsmarktpolitik und die Bildungspolitik.

Dabei stellen sich auf seiten der Wirtschafts- und Finanzpolitik viele Fragen: Wir sollen Rohstoffe und Energie sparen, die Umwelt schonen, Arbeitsplätze schaffen und die neuen Technologien nutzen. Wir sollen die wachstumsintensiven Branchen und die beschäftigungsintensiven Branchen fördern. Wir sollen neue Produktpaletten erfinden und neue Märkte erschließen.

Auf seiten der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik ist zu fragen:

- Wie kann gesichert werden, daß die Erfordernisse des Strukturwandels (wie in Zeiten der Vollbeschäftigung) auf viele Erwerbspersonen und Arbeitsplätze aufgeteilt werden?
- Wie kann verhindert werden, daß eine große Zahl von Arbeitskräften aus dem Arbeitsprozeß ausgeschlossen wird bzw. gar nicht hineingelangen kann?

- Sind einzelne Ungleichgewichte zwischen Arbeitsplatzanforderungen und Qualifikationsstrukturen lediglich eine Nebenfolge der derzeitigen Unterbeschäftigung?
- Welche quantitativen und qualitativen Ungleichgewichte ergeben sich auf dem Arbeitsmarkt (kurz-, mittel- und langfristig), wenn die berufliche Bildung die derzeitige Unterqualifikation nicht beheben kann und wenn der Qualifikationsbedarf der geburtenstarken Jahrgänge nicht hinreichend gedeckt wird?
- Entstehen daraus polarisierte Gruppen mit unterschiedlichem Arbeitsmarktrisiko und unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen?

2.2 Innovatorische Strukturpolitik und die Bedeutung der Berufsqualifikation

Bildungsinvestitionen gehören zu den ertragreichsten Investitionen und beeinflussen das Wirtschaftswachstum entscheidend. Das Potential an Bildungsqualifikationen (insbesondere an Fachkräften mittlerer und höherer Qualifikation) gilt als entscheidender Faktor für die ökonomische und politische Potenz und Stabilität eines Landes.

Alle Ergebnisse von Unternehmensbefragungen zeigen, daß Wachstums- und Innovationsorientiertheit nicht nur von den vorhandenen Kapitalressourcen, sondern wesentlich vom Einsatz qualifizierter Fachkräfte abhängig sind. Eine hohe Innovationsrate im Unternehmen erfordert eine hohe Lern- und Anpassungsbereitschaft seitens der Beschäftigten, das heißt eine hohe Qualifikation der Beschäftigten inklusive der motivationalen Faktoren; es ist dies nicht die alleinige Bedingung, um die Innovationseffizienz zu sichern, aber doch eine, die nicht fehlen darf. Die innovatorische Leistungsfähigkeit eines Unternehmens ist mitbedingt durch die hohe Flexibilität der Unternehmensstruktur, eine solche hohe Flexibilität ist jedoch mit hohen Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten eng verbunden. Mit der Unbestimmtheit des Arbeitshandelns wachsen die motivationalen Faktoren der Produktivität; diese Arbeitsplätze sind vorwiegend qualifizierten Fachkräften zugeordnet.

2.3 Neue Technologien und Berufsqualifikation

Technischer Fortschritt, Kapitaleinsatz und Qualifikationsniveau sind komplementäre Größen des wirtschaftlichen Wachstums. Eine hohe Rate des technischen Fortschritts und der Kapitalakkumulation erfordert einerseits gut qualifizierte Fachkräfte; andererseits stellt eine hohe Qualifikation der Arbeitskräfte einen Anreiz zur Erhöhung des Kapitaleinsatzes dar und ist wesentlicher Impuls für den technischen Fortschritt.

Der technische Fortschritt stellt neue Qualifikationsanforderungen an die menschliche Arbeitskraft. Alle bisherigen Erfahrungen zeigen, daß Automation und Rationalisierung Arbeitsplätze einsparen und nur zu einem Teil neue schaffen, allerdings für qualifizierte Fachkräfte. Mit der breiten Einführung von modernen Technologien ist allgemein ein Anstieg der Anforderungen an die berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer zu erwarten. Höherqualifikation und Mehrfachqualifikation werden daher unerläßlich.

2.4 Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Berufsqualifikation

Zu den Schwerpunkten der österreichischen Wirtschaftspolitik zählt die Erarbeitung und Implementierung regionaler Entwicklungsprogramme. Periphere Konzeptregionen für den ländlichen Raum streben eine möglichst eigenständige Enwicklung und eine Minderung der Benachteiligungen an, die unter anderem gegeben sind durch die Schwierigkeiten bei der Ansiedlung neuer Betriebe (geringes Wirtschaftswachstum, genügend vorhandene Arbeitskräfte in den Ballungsräumen) und durch die verstärkte Nachfrage nach Arbeitsplätzen (bedingt durch die große Anzahl von Jugendlichen der erwerbsfähigen Jahrgänge und durch die Abwanderung aus der Landwirtschaft).

Verbesserungen der regionalen Wirtschaftsstruktur können durch

- Betriebsneugründungen und Betriebserweiterungen,
- Anpassung der Produktion an neue Erfordernisse (verstärkte Betriebsberatung),
- Förderung von Sonderkulturen im landwirtschaftlichen Bereich,

- Förderung der nachgelagerten Tätigkeiten im industriellen und gewerblichen Bereich,
- Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich des Fremdenverkehrs,
- Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrsverbindungen,
- verstärkte Anwendung der neuen Kommunikationstechnologien (geografische Distanzen haben abnehmende Bedeutung)

erzielt werden.

Basis für eine zukunftsorientierte Entwicklung ist eine gezielte Technologieförderung zur Lösung von internationalen Engpaßproblemen (hochwertige Anlagen, Chemieprodukte, technisches Know-how); auf die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze bzw. krisensicherer Arbeitsplätze (= qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze) ist dabei besonderer Bedacht zu nehmen. Schließlich muß es auch gelingen, völlig neue Produkte (Elektronik, Biotechnologie usw.) durch Betriebsansiedlungen in alte Industriegebiete zu bringen, das Fehlen von qualifizierten Arbeitskräften erschwert jedoch innovatorische Produktionsmöglichkeiten.

3 Jugendarbeitslosigkeit als Folge der strukturellen, technischen und arbeitsorganisatorischen Veränderungen der Wirtschaft – vorausschauende Maßnahmen

3.1 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Es ist davon auszugehen, daß Jugendarbeitslosigkeit **kein** vorübergehendes Phänomen und daher nicht kurzfristig zu lösen ist. Jugendarbeitslosigkeit ist als Folge der strukturtellen, technischen und der daraus resultierenden arbeitsorganisatorischen Veränderungen der Wirtschaft anzusehen. Aufgabe der Wirtschafts- und Bildungspolitik ist es daher, mittelfristigen Beschäftigungsdefiziten und den längerfristig drohenden Lücken an qualitativ hochwertigen Fachkräften entgegenzuwirken. Dies ist möglich durch die Berücksichtigung längerfristiger Qualifikationserfordernisse und einer vorausschauenden Qualifizierungspolitik.

Eines der zentralen Probleme der Wirtschaftspolitik der kommenden Jahre ist die Schaffung ausreichender Beschäftigungs-

möglichkeiten für Jugendliche, wobei zu beachten ist, daß arbeitsplatzschaffende Investitionen seitens der Unternehmen bei spürbar höheren Marktrisiken nur dann getätigt werden, wenn ausreichende Erträge erwirtschaftet werden können. Dabei besteht das Problem der unzureichenden Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Es ist anzunehmen, daß eine große Anzahl an Arbeitsplätzen (samt zugehörigen räumlichen und technischen Kapazitäten) vorhanden ist, jedoch mangels Absatzmöglichkeiten nicht besetzt werden kann. Hierbei ist das Defizit an qualitativer Anpassung und Modernisierung des Produktionsapparats sowie das Defizit an dementsprechend qualifizierten Fachkräften zu bedenken.

Um das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu lösen, bedarf es neben der Herbeiführung eines höheren Wirtschaftswachstums zusätzlich besonderer Maßnahmen (vgl. „AKTION 8000", Bundesministerium für soziale Verwaltung).

Weitere Vorschläge (zusätzlich zur „AKTION 8000") zur Verhinderung von und Vorbeugend gegen Jugendarbeitslosigkeit sind:

- verstärkte Information über die Alters- und Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung sowie über die quantitative und qualitative Struktur von Arbeitsplatzangebot und -nachfrage, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene;
- regionale Wirtschaftsförderung im Einklang mit dem Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf der Region;
- Frühwarnsysteme (eventuell auch mittels regelmäßig durchzuführender Betriebsbefragungen), die anzeigen, wo Bereiche drohender Arbeitslosigkeit entstehen, auch auf regionaler Ebene; rechtzeitige Umschulungsmaßnahmen bzw. Anreize für neue wirtschaftliche Betätigungsfelder;
- Schaffung von Beschäftigungsausschüssen auf regionaler Ebene (Zusammenwirken der Sozialpartner, also der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen, der zuständigen Ministerien und regionalen politischen Instanzen sowie Projektinitiativen);
- zukünftige Vermittlungen zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitsplätzen werden an Ort und Stelle des Angebots erfolgen müssen (Mikroebene);

- Jugendarbeitsmarktkonferenzen (zweimal jährlich) auf regionaler und **insbesondere lokaler Ebene,** bei denen alle unmittelbar Verantwortlichen (= Vertreter der Arbeitsmarktverwaltung, der politischen Parteien, der Gemeinden, der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressenvertretungen, der Betriebe, der Schulen, der beruflichen Erwachsenenbildung, der Jugendorganisationen, örtlicher Initiativgruppen etc.) zusammentreffen und Aktivitäten betreffend die Ausweitung von qualifizierten Jugendarbeitsplätzen besprechen;
- verstärkte Finanzierung befristeter Arbeitsplätze statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit, d. h. Schaffung von Arbeitsplätzen im staatlichen Sektor:
  a) im Sozialbereich (öffentliche Beratungsstellen, Altenbetreuung etc.),
  b) im Gesundheitswesen,
  c) im Bereich Umweltschutz,
  d) im Bildungsbereich (berufliche Erwachsenenbildung, Lernhilfen für lernschwache Kinder und für ausländische Kinder),
  e) im Bereich Fremdenverkehr (Naherholung, Verkehrserschließung),
  f) im Bereich Stadterneuerung (Sanierungsmaßnahmen im Wohnbau, im Siedlungswesen);
- verstärkte Schaffung von zumindest temporären Arbeitsplätzen (eine solche „Überbrückungshilfe" kann jungen Menschen Arbeitserfahrungen vermitteln und es erleichtern, später einen Dauerarbeitsplatz zu finden);
- Maßnahmen, die das Arbeitsvolumen für alle Beschäftigten verringern (Verlängerung des Urlaubs, Verkürzung der Wochenarbeitszeit etc.);
- auf regionale Besonderheiten abgestimmte Maßnahmen, die die Bildungsqualifikation anheben, um die Beschäftigungschancen der Jugendlichen zu erhöhen;
- stärkere Berufsorientierung **aller** Bildungswege, Betonung zukunftsträchtiger Qualifikationsfelder;
- Kompromißmöglichkeit zwischen dem Problem, daß verhindert werden soll, Förderungen für Arbeitsplätze zu zahlen, die

ohnehin geschaffen oder erhalten worden wären, und dem Problem dirigistischer Maßnahmen, wie der Festlegung von Beschäftigungsquoten für Jugendliche in Betrieben;
- verstärkte Beobachtung der Jugendarbeitslosigkeit **auch** für die Gruppe der 25- bis 30jährigen – auch diese Gruppe wird am Arbeitsmarkt zunehmend zur Problemgruppe (vor allem dann, wenn aufgrund der Bildungsdauer die erste Arbeitssuche nach dem 25. Lebensjahr erfolgt);
- Verringerung der Diskrepanz zwischen der Struktrur des Bildungsangebots und den späteren Einsatzmöglichkeiten.

3.2 Bildungspolitische Maßnahmen

In Österreich haben wir einen hohen Bildungsgrad der Bevölkerung sehr forciert, und daher haben wir auch einen geringeren Anteil an Arbeitslosen als andere Länder. Wir müssen jedoch akzeptieren, daß die Arbeitslosenrate steigen wird, solange immer noch minder- bzw. nichtqualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sind.

Diesem Phänomen ist durch eine Arbeitszeitverkürzung sicherlich nicht beizukommen, obwohl Arbeitszeitverkürzung unter bestimmten Umständen eine Hilfe zur Beschaffung neuer Arbeitsplätze (durch Reduzierung von Überstunden anderer Arbeitskräfte) sein kann.

Grundsätzlich sind folgende Abhilfen für die gegenwärtige Arbeitlosigkeit – und es ist diesmal keine Arbeitslosigkeit der gut qualifizierten, sondern der nicht bzw. nicht ausreichend qualifizierten Arbeitskräfte – zu beachten:
- Weitere **Reduzierung des Anteils der Jugendlichen ohne Berufsbildung** (J. o. B.) von derzeit ca. 6% auf mögliche 2 bis 3% pro Jahrgang.
- Auffangen der hohen **Drop-out-Rate** aus dem weiterführenden Bildungssystem bei den 16- bis 19jährigen. Hier müßten völlig neue Bildungswege ermöglicht werden.
- Besondere **Förderung der Facharbeit:** Die Wirtschaft braucht besonders viele Facharbeiter, um unsere kleinbetrieblichen Grundstrukturen zu erhalten. Da der Anteil der jugendlichen, die sich für eine Lehre entscheiden, in den letzten Jahren stark

abgenommen hat, muß dringend diesbezüglich eine Trendumkehr erreicht werden. Insbesondere, da seit dem Jahr 1979 immer schwächer werdende Geburtsjahrgänge die Pflichtschule verlassen.

- Die **Absolventen höherer Schulen** (AHS und BHS) müssen über eine konkretere Berufsinformation auch in andere Richtungen als auf die Universität gelenkt werden.
- **AHS-Absolventen** sollten nach der Matura als berufliche Grundqualifikation verstärkt ein Kolleg, aber auch eine Lehre besuchen; derzeit nützt nur ein verschwindend geringer Prozentsatz diese Qualifikationsmöglichkeit (siehe Tabelle 4 im Anhang).
- **BHS-Absolventen** sollten, möglichst bevor sie eventuell ein Universitätsstudium beginnen, erst in den Arbeitsmarkt eintreten, was sie auch zu einem hohen Anteil machen (siehe Tabelle 4 im Anhang).
- Personen, die bereits berufstätig sind und nicht über eine entsprechende berufliche Qualifikation verfügen, brauchen dringend **Nachschulungen** zur Erlangung einer höheren Berufsqualifikation.

Verhalten der Pflichtschulabgänger[1])

Schüler, Lehrlinge, Jugendliche ohne Berufsbildung (10. Schulstufe)

Tabelle 1

Schuljahr	Durchschnittlich gleichaltrige Wohnbevölkerung	Schüler der 10. Schulstufe (AHS, BMS, BHS)		Lehrlinge im 1. Lehrjahr		Jugendliche ohne Berufsbildung	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
1970/71 ...	104.236	34.160	32'8	50.889	48'8	19.187	18'4
1971/72 ...	108.700	38.169	35'1	53.403	49'1	17.128	15'8
1972/73 ...	112.843	41.518	36'8	53.802	47'7	17.523	15'5
1973/74 ...	116.104	43.684	37'6	55.775	48'1	16.645	14'3
1974/75 ...	119.277	45.648	38'3	57.100	47'9	16.529	13'8
1975/76 ...	123.105	49.472	40'2	58.263	47'3	15.370	12'5
1976/77 ...	127.250	51.355	40'4	60.753	47'7	15.142	11'9
1977/78 ...	130.281	52.138	40'0	64.118	49'2	14.025	10'8
1978/79 ...	131.840	53.645	40'7	64.669	49'0	13.526	10'3
1979/80 ...	132.071	54.495	41'2	63.086	47'8	14.490	11'0
1980/81 ...	130.743	56.374	43'1	63.348	48'5	11.021	8'4
1981/82 ...	128.658	57.647	44'8	58.866	45'8	12.145	9'4
1982/83 ...	126.733	59.224	46'7	56.575	44'7	10.934	8'6
1983/84 ...	124.749	60.181	48'2	56.520	45'3	8.048	6'5
1984/85 ...	121.170	58.641	48'4	55.589	45'9	6.940	5'7

[1]) Die quantitative Entwicklung der Pflichtschulabgänger zeigt einen deutlichen Zuwachs der Schüler an weiterführenden Schulen (+15'6 Prozentpunkte seit 1970). Einen bedeutend geringeren Zuwachs hatte dagegen die Gruppe der Lehrlinge bis 1977 (+0'4 Prozentpunkte seit 1970) zu verzeichnen. Hier zeigte sich bis 1983 jedoch eine deutliche Abnahme (−3'9 Prozentpunkte), wobei von 1980 auf 1981 der stärkste Rückgang zu verzeichnen war; damals begann sich die Situation auf dem Lehrstellenmarkt deutlich zu verschlechtern.

Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Demografisches Jahrbuch Österreichs 1983, Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 746, Wien 1985; Österreichisches Statistisches Zentralamt, Österreichische Schulstatistik, St4–9/70–80, St1/81–84; Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Lehrlingsstatistik 1970 bis 1984, eigene Berechnungen.

Drop-out-Raten[1])

in Prozent der Schülerzahl der 9. Schulstufe (1979/80)

Tabelle 2

Schulform	Männlich	Weiblich	Insgesamt
AHS 9. bis 12. Stufe	26·4	19·5	23·0
BHS 9. bis 13. Stufe	39·0	32·3	36·1
Zweijährige BMS 9. bis 10. Stufe	57·9	32·6	35·1
Dreijährige BMS 9. bis 11. Stufe	52·7	31·6	37·6
Vierjährige BMS 9. bis 12. Stufe	33·8	26·4	30·0

[1]) Für die relativ hohe Drop-out-Rate (vor allem bei den Burschen) in den zwei- und dreijährigen BMS sind jene Schüler verantwortlich, die im 9. Pflichtschuljahr keinen Polytechnischen Lehrgang absolvieren, sondern die 1. Klasse einer BMS besuchen. Andererseits verringern jene Drop-outs aus BHS, die eine BMS weiterbesuchen, die Drop-out-Raten der BMS.

Wohnbevölkerung über 15 Jahre in Österreich nach höchster abgeschlossener Bildung

Vergleich Volkszählung 1971 und 1981 in Prozent

Tabelle 3

	Männlich		Weiblich		Insgesamt	
	1971	1981	1971	1981	1971	1981
Universitäten	3·6	4·8	1·0	2·3	2·1	3·4
Höhere Schulen	7·4	8·5	4·6	6·1	5·9	7·2
Fachschulen	4·8	7·0	8·9	13·3	7·0	10·4
Lehre	35·9	39·4	12·6	16·6	23·2	27·1
Pflichtschule	48·4	40·4	73·0	61·7	61·8	51·9
	100·0	100·0	100·0	100·0	100·0	100·0

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt.

Lehranfänger in Österreich mit AHS- bzw. BHS-Matura

Tabelle 4

	Lehranfänger insgesamt	Lehranfänger mit Matura		Maturantenanteil der Lehranfänger	
		AHS	BHS	AHS	BHS
	Anzahl			Anteil in Prozent	
1971	47.296	38	18	0·08	0·04
1972	49.339	–	–	–	–
1973	51.241	27	12	0·05	0·02
1974	53.573	56	21	0·10	0·04
1975	56.241	82	11	0·15	0·02
1976	58.764	68	52	0·12	0·09
1977	61.581	131	28	0·21	0·05
1978	63.703	53	22	0·08	0·03
1979	62.094	62	20	0·10	0·03
1980	61.909	71	41	0·11	0·07
1981	58.657	82	54	0·14	0·09
1982	56.418	85	56	0·15	0·10
1983	56.782	81	98	0·14	0·17
1984	56.241	217	195	0·39	0·35

Quelle: Arbeiterkammer.

Bildungswege von Schulabgängern des Schuljahres 1984/85

Tabelle 5

	Insgesamt		Männlich		Weiblich	
	absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %
Von HS und IGS						
nach AHS	3.056	3'8	1.174	2'9	1.917	4'8
nach BHS	11.901	14'8	4.251	10'5	7.626	19'1
nach BMS	22.756	28'3	6.234	15'4	16.530	41'4
nach BPS	13.026	16'2	9.797	24'2	3.194	8'0
nach PTL	28.063	34'9	18.298	45'2	9.782	24'5
nach Arbeitsmarkt	1.608	2'0	729	1'8	878	2'2
zusammen	80.410	100'0	40.483	100'0	39.927	100'0
Von PTL						
nach AHS	30	0'1	19	0'1	10	0'1
nach BHS	238	0'8	175	0'9	51	0'5
nach BMS	742	2'5	292	1'5	461	4'5
nach BPS	24.991	84'2	17.858	91'8	7.098	69'4
nach Arbeitsmarkt	3.680	12'4	1.109	5'7	2.608	25'5
zusammen	29.681	100'0	19.453	100'0	10.228	100'0
Von AHS						
nach Universitäten	13.126	75'0	6.433	81'6	6.723	69'9
nach Arbeitsmarkt	4.375	25'0	1.450	18'4	2.895	30'1
zusammen	17.501	100'0	7.883	100'0	9.618	100'0
Von BHS						
nach Universitäten	4.880	37'5	3.029	40'6	1.871	33'7
nach Arbeitsmarkt	8.133	62'5	4.431	59'4	3.682	66'3
zusammen	13.013	100'0	7.460	100'0	5.553	100'0
Von BMS						
nach Arbeitsmarkt	22.807	100'0	5.919	100'0	16.888	100'0
Von BPS						
nach Arbeitsmarkt	49.754	100'0	33.616	100'0	16.138	100'0
Insgesamt	213.166	100'0	114.814	100'0	98.352	100'0
davon: weitere Schulbildung	*122.809*	*57'6*	*67.560*	*58'8*	*55.263*	*56'2*
Arbeitsmarkt	*90.357*	*42'4*	*47.254*	*41'2*	*43.084*	*43'8*

Qualifikation arbeitsloser Jugendlicher[1])

Tabelle 6

	Pflicht-schule	Lehre	BMS	AHS	BHS	Aka-demien, Universi-täten
15- bis 19jährige ..	71·1	21·7	6·4	0·7	0·1	–
19- bis 25jährige ..	51·8	39·6	4·4	1·5	2·1	0·6
15- bis 25jährige ..	54·8	36·8	4·7	1·3	1·8	0·6

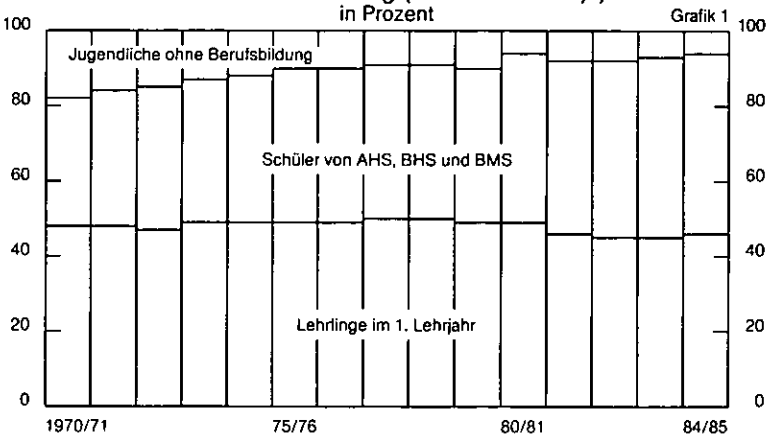
[1]) Fast drei Viertel aller in Österreich vorgemerkten arbeitslosen Jugendlichen unter 19 Jahren und mehr als die Hälfte aller arbeitslosen Jugendlichen von 19 bis unter 25 Jahren haben keine über die Pflichtschule hinausgehende Berufsbildung. Da rund drei Viertel der AHS-Maturanten und mehr als jeder dritte BHS-Maturant an einer Universität weiterstudieren und ihr Studium im Durchschnitt nicht vor Erreichen des 25. Lebensjahres abschließen, dürfen die niedrigen Anteile dieser beiden Gruppen nicht dahingehend falsch interpretiert werden, daß es keine Schwierigkeiten in der Unterbringung vor allem von AHS-Absolventen gibt. Die Zahlen in der Tabelle zeigen jedenfalls deutlich, daß es nur mit einer entsprechenden beruflichen Qualifikation möglich ist, einen Arbeitsplatz zu finden bzw. zu behalten.

Quelle: Bundesministerium für soziale Verwaltung (Sonderabfrage 1/1986).

Anteilsvergleich Lehrlinge–Schüler–Jugendliche ohne Berufsbildung (10. Schulstufe)[1])

in Prozent

Grafik 1

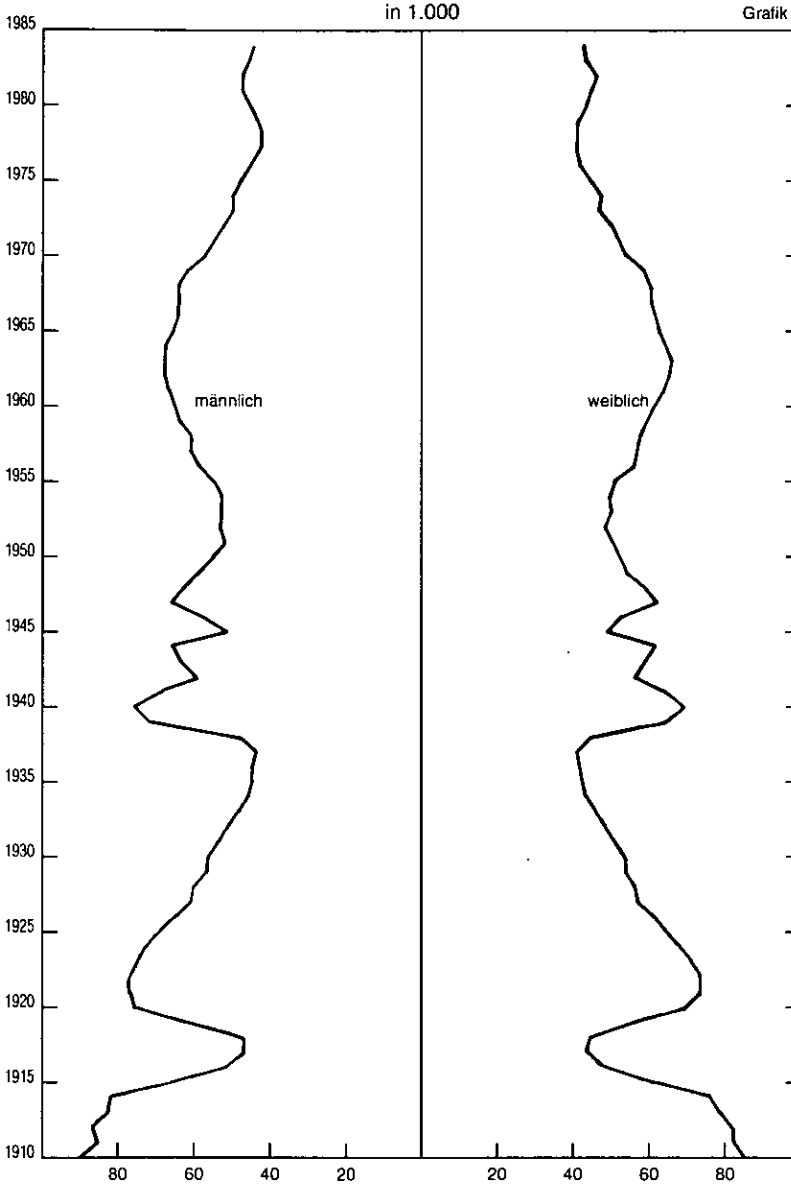


[1]) Die gesamte Zuwachsrate (Schüler und Lehrlinge) ist auf Kosten jener Gruppe erzielt worden, die weder in eine weiterführende Schule geht noch eine Lehre macht. Es ist dies die Gruppe jener Jugendlichen, die entweder eine außerhalb dieses Bereichs liegende Ausbildung besucht (eher eine Minorität), sowie Jugendliche, die gar keinen Beruf erlernen (–12'7 Prozentpunkte zwischen 1970 und 1984). Diese Ergebnisse zeigen deutlich den Erfolg der bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der letzten Jahre. Der Anteil der Lehrlinge an der Gesamtzahl der Schüler und Lehrlinge in der 10. Schulstufe nimmt laufend ab (–11'1 Prozentpunkte zwischen 1970 und 1984) und war im Schuljahr 1984/85 zum dritten Mal seit 1970 mit 48'7% kleiner als der Anteil der Schüler an weiterführenden Schulen. Bei weiterem Anhalten dieser Abwärtsentwicklung kann durchaus in einigen Jahren mit einem Mangel an Facharbeitern gerechnet werden, der das Wachstum der Wirtschaft erheblich beeinträchtigen dürfte.

Geburtenzahlen in Österreich

in 1.000

Grafik 2



Geburtenzahlen in Österreich

Tabelle zu Grafik 2

	Männlich	Weiblich	Insgesamt		Männlich	Weiblich	Insgesamt
1900	95.930	91.164	187.094	1943	63.223	59.220	122.443
1901	97.354	92.185	189.539	1944	65.163	61.775	126.938
1902	98.945	92.981	191.926	1945	52.288	49.081	101.369
1903	94.193	90.051	184.244	1946	57.686	53.616	111.302
1904	96.753	91.210	187.963	1947	66.774	62.179	128.953
1905	93.401	88.284	181.685	1948	63.566	59.655	123.221
1906	94.265	90.212	184.477	1949	58.490	54.885	113.375
1907	92.519	88.507	181.026	1950	55.605	52.249	107.854
1908	92.552	87.482	180.034	1951	52.711	50.053	102.764
1909	92.265	87.841	180.106	1952	53.198	49.814	103.012
1910	90.668	85.920	176.588	1953	52.828	50.039	102.867
1911	86.341	82.575	168.916	1954	53.415	50.570	103.985
1912	87.707	82.848	170.555	1955	55.766	52.809	108.575
1913	83.711	79.643	163.354	1956	59.153	56.674	115.827
1914	82.851	78.801	161.652	1957	61.257	57.455	118.712
1915	64.248	61.432	125.680	1958	61.326	58.429	119.755
1916	50.733	48.162	98.895	1959	64.162	60.215	124.377
1917	47.566	44.723	92.289	1960	64.795	61.150	125.945
1918	47.483	45.077	92.560	1961	67.735	63.828	131.563
1919	61.120	57.398	118.518	1962	68.336	64.917	133.253
1920	75.918	70.726	146.644	1963	68.759	66.050	134.809
1921	77.836	73.302	151.138	1964	68.366	65.475	133.841
1922	77.830	73.128	150.958	1965	66.503	63.421	129.924
1923	75.511	71.374	146.885	1966	65.786	62.791	128.577
1924	73.610	68.531	142.141	1967	65.415	61.989	127.404
1925	70.019	65.822	135.841	1968	64.961	61.154	126.115
1926	65.669	61.581	127.250	1969	62.060	59.317	121.377
1927	61.258	57.411	118.669	1970	57.878	54.423	112.301
1928	60.138	56.591	116.729	1971	55.764	52.746	108.510
1929	57.635	54.412	112.047	1972	53.412	50.621	104.033
1930	57.700	54.630	112.330	1973	50.404	47.637	98.041
1931	54.709	51.615	106.324	1974	50.011	47.419	97.430
1932	52.837	49.440	102.277	1975	48.165	45.592	93.757
1933	49.631	46.738	96.369	1976	45.012	42.434	87.446
1934	46.893	44.674	91.567	1977	43.978	41.617	85.595
1935	45.485	43.204	88.689	1978	43.866	41.536	85.402
1936	45.459	42.805	88.264	1979	44.475	41.913	86.388
1937	44.541	41.810	86.351	1980	46.874	43.998	90.872
1938	48.410	45.402	93.812	1981	48.122	45.820	93.942
1939	71.189	66.636	137.825	1982	48.199	46.641	94.840
1940	75.318	70.608	145.926	1983	46.129	43.989	90.118
1941	69.605	65.793	135.398	1984	45.524	43.710	89.234
1942	59.779	56.393	116.172				

Wie soll die Umstrukturierung der Unternehmen vor sich gehen?

Dkfm. Dr. Jörg Schram

Geschäftsführer der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft m. b. H.

I.

Viele Jahre hat sich die Diskussion über den Strukturwandel um die Analyse und die wirtschaftspolitische Argumentation gedreht, welche Anteile bestimmte Wirtschaftssektoren, Branchen und Produkte an verschiedenen makroökonomischen Größen aufweisen und welche Anteile wünschenswert wären. In diesem Geiste wurden Wachstumsbranchen, Wachstumsprodukte, später dann intelligente Produkte und High-Tech-Erzeugnisse zu klassifizieren versucht und diese auch ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Erörterung gerückt.

Für die übrigen Produktionen wurden etwas krampfhaft verschiedene Alterungstheorien bemüht, aber wenig brauchbare Rezepte vorgelegt, wie die notwendige Redimensionierung von überreifen Branchen mit geriatrischen Zügen ohne schwerwiegende Schäden für die heimische Wirtschaft vor sich gehen sollte. Das kostete einiges Subventionsgeld zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und löste Enttäuschung und Resignation bei vielen aus, die eine große Kluft zwischen wirtschaftspolitischer Realität und strukturpolitischer Argumentation feststellten.

Erst im Zuge der intensiveren Befassung mit Strukturproblemen seit Beginn der achtziger Jahre wurde die Betrachtungsweise erweitert und die strukturpolitische Aufgabe als permanenter Such-, Selektions- und Allokationsprozeß verstanden, der alle industriellen

Bereiche erfaßt und auch die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger involviert.

Der Suchprozeß ist Ausgangspunkt der unternehmerischen Innovation, die im Schumpeterschen Sinn neben den Produkt- und Prozeßinnovationen auch die Öffnung neuer Märkte, die Erschliessung neuer Beschaffungsquellen und die Anwendung neuer Organisationsformen umfaßt und den Strukturwandel der Unternehmen bestimmt.

II.

Für die erfolgreiche Weiterentwicklung und zur Realisierung des Gewinnpotentials hat jedes Unternehmen die strategische Position innerhalb seines wirtschaftlichen Umfeldes zu definieren, indem es erstens den Multipack der unternehmensinternen personellen, technischen, organisatorischen und kapitalmäßigen Fähigkeiten, zweitens die Beziehungen zu Lieferanten und Abnehmern und die Wettbewerbslage zu bestehenden und potentiellen Konkurrenten sowie drittens die für die Zukunft erwarteten unternehmensexternen Entwicklungen und Einflußfaktoren als Stärken und Schwächen und als Chancen und Bedrohungen ermittelt.

Aus dem Kräftefeld dieser Fähigkeiten, Beziehungen und Einflußfaktoren kann der Wettbewerbsvorteil des Unternehmens und damit Inhalt und Zeithorizont strategischer Maßnahmen abgeleitet werden.

III.

Formaler Ausdruck dieser strategischen Positionierung ist die unternehmerische Planung und Planungskontrolle. Aufgrund der Angaben im Strukturbericht des WIFO für das Jahr 1984 muß in diesem Bereich ein erhebliches Defizit österreichischer Industrieunternehmen diagnostiziert werden. Nur rund ein Viertel der Betriebe hat eine schriftliche Mehrjahresplanung, und höchstens ein Zehntel dürfte über eine integrierte strategische Gesamtplanung verfügen. Diese Angaben bestätigen die Erfahrungen aus der be-

rufsmäßigen Beurteilung von Unternehmen, die auf der Grundlage mehrjähriger finanzieller Vorschauen erfolgt. Auch kann vielfach festgestellt werden, daß vorhandene Planungen für einzelne Bereiche und Funktionen nicht in den Entscheidungsprozeß eingehen und daß beschlossene Planungen nicht kontrolliert oder überhaupt nicht effektuiert werden. Oft zeigen sich auch Unsicherheiten darüber, was und wie geplant werden soll, was das Problem der Planung deutlich macht.

Dieses Defizit an unternehmerischer Planung bedeutet eine schwerwiegende Strukturschwäche, der Fehleinschätzungen über die Kernfähigkeit des Unternehmens und Fehlentscheidungen betreffend die Spannweite des Unternehmens sowie die Tatsache zugeordnet werden können, daß bei vielen Unternehmen heute eine zwingende Vision der Manager von ihrer Arbeit und von dem, was sie für ihr Unternehmen längerfristig erreichen wollen, fehlt und in wichtigen Fragen Unentschlossenheit vorherrscht. Schwere Unternehmenskrisen, wie sie Österreich in den letzten Jahren erfahren mußte, sind die Folge.

IV.

Wie der bekannte strategische Denker der modernen amerikanischen Betriebswirtschaft, M. Porter, heuer beim Managementsymposion in Davos und schon früher der gleichfalls amerikanische Ökonom Sabel bei einem Symposion des WIFO erklärten, lassen sich die aus einer strategischen Positionierung ermittelten Optionen für den unternehmerischen Strukturwandel auf zwei Hauptstrategien reduzieren: die Strategie der umfassenden Kostenführerschaft und der Standardisierung einerseits und die Strategie der Produktdifferenzierung und der flexiblen Spezialisierung andererseits.

Firmen, die sich zur ersten Strategie bekennen, müssen danach trachten, Erzeugnisse, die über keine produktspezifischen Vorteile am Absatzmarkt verfügen, zu den günstigsten Bedingungen herzustellen. Das bedeutet, laufend Kosteneinsparungspotentiale durch Rationalisierung und Standardisierung aufzudecken, veraltete Anlagen rücksichtslos stillzulegen, Bereiche auf ihre Gewinn-

orientierung zu durchforsten und gegebenenfalls abzustoßen oder Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer vorzunehmen. Es versteht sich von selbst, daß eine aussagekräftige Kostenrechnung eine wichtige, in Österreich leider nicht immer gegebene Voraussetzung für Erfolge im Rahmen dieser Strategie darstellt.

Bei der anderen Hauptstrategie zielen die Unternehmen darauf ab, für sich durch eine Produktionsspezialisierung, durch neue Produkte oder durch Produktdifferenzierungen eine Sonderstellung am Markt zu schaffen. Allfällige höhere Kosten, die daraus resultieren, verlangen aber, am Markt einen höheren Preis realisieren zu können. Daraus leitet sich der Zwang ab, mit dem Kunden in engen Kontakt zu treten, um auf Kundenwünsche schnell reagieren oder diese sogar vorwegnehmen zu können, und laufend eine Wertanalyse vorzunehmen, die sich auf die gewählte Produktdifferenzierung ausrichtet.

V.

Die erste Alternative ist ihrem Wesen nach passiv. Laut den Ergebnissen einer Unternehmensbefragung des WIFO aus dem Jahr 1984 können ihr aber fast ebenso viele von der österreichischen Industrie verfolgte Unternehmensstrategien zugeordnet werden wie der flexiblen Spezialisierung. Dennoch erscheint sie viel risikoreicher, weil die Spielräume hiezu immer kleiner werden. Einerseits muß damit gerechnet werden, daß neue Konkurrenten aus den halb- oder unterindustrialisierten Ländern gerade überall dort Kostenvorteile erzielen werden, wo die Produkte im Produktlebenszyklus weit fortgeschritten sind und sich Produkt- und Prozeßmerkmale in einer Spätphase der Standardisierung befinden. Andererseits werden die Vorteile der Massenproduktion im Wege der „economies of scale" durch die neuen Fertigungstechnologien der computergesteuerten flexiblen Automation, mit denen auch Kleinserien mit denselben Kosten wie Großserien hergestellt werden können, zunehmend in Frage gestellt. Außerdem erfordert das Ausschöpfen von Rationalisierungspotentialen Prozeßinnovationen mit immer kapitalintensiveren Produktionsverfahren, die zu Finanzierungseng-

pässen und zu einer finanziellen Labilität der Unternehmen führen können.

Immerhin kann diese Strategie der Kostenminimierung für viele Bereiche unserer reifen Industrie, vor allem für Unternehmen, die durch hohe Austrittsbarrieren in der Branche festgehalten werden, einen Zeitgewinn zur Vorbereitung anderer Strategien und in manchen Fällen auch Chancen für eine nachhaltige Erfolgsentwicklung bieten, wie Beispiele aus der Textil-, Papier-, Metallwaren- und Holzindustrie belegen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß bei diesen positiven Fällen andere Kernfähigkeiten, wie solche in der betrieblichen Organisation oder im Verkauf, sehr ausgeprägt vorhanden sind.

VI.

Diese Aussagen sollten aber keinen Zweifel offen lassen, daß die Strategie der flexiblen Spezialisierung und der Produktdifferenzierung die strukturpolitische Herausforderung für die österreichische Industrie darstellt. Diese Strategie deckt die Entwicklungs- und Einführungs- sowie die Wachstumsphase im Produktlebenszyklus ab. Sie ist marktorientiert und hat die Wachstumspotentiale im Visier, die durch eine Dezentralisierung der Produktionsstrukturen und durch ein breites Spektrum von Produktinnovationen und -differenzierungen geschaffen werden und durch neue, flexible Fertigungstechnologien realisierbar geworden sind. Kreativität, hochstehendes Produktengineering, gutes Marketing, enge Kooperation mit Beschaffungs- und Vertriebskanälen sind gewöhnlich die erforderlichen Fähigkeiten zur erfolgreichen Umsetzung dieser Strategie.

Eine Vielzahl von Handlungsvarianten steht zur Wahl. In Österreich dürfte die Ausrichtung auf eine Nischenpolitik mit Produktdifferenzierungen durch Styling und Typenerweiterungen besonders stark vertreten sein. Diese Ausrichtung ist typisch für eine Reihe von Branchen, vor allem im Bereich langlebiger Konsumgüter, und wird dann von den einzelnen Unternehmen offensichtlich er-

folgreich realisiert, wenn der Unit-value der Firmenprodukte über dem Durchschnittswert der jeweiligen Produktgruppe liegt. Häufig hört man allerdings Klagen, daß alle Nischen bereits besetzt, die hochpreisigen sogar überbesetzt sind. Diese Klagen machen deutlich, daß die konventionelle Marktnischenpolitik durch einen zeitlich und sachlich stark begrenzten Imitationsschutz gefährdet wird.

Bei zunehmender Branchenreife wird es auch häufig immer schwieriger, teurer und riskanter, den Produktwandel fortzusetzen. Daraus folgt, daß längerfristig Marktvorteile nur verteidigt werden können, wenn zu den Differenzierungsinnovationen andere Fähigkeiten, wie Termintreue, Serviceleistungen, Beratung und andere Softwareelemente, zu schwerer imitierbaren Leistungspaketen geschnürt werden. Dem Imitationswettlauf könnte auch dadurch ausgewichen werden, indem Produktdifferenzierungen mit revolutionäreren Innovationen verknüpft werden. Die Verwendung neuer Werkstoffe oder der Einbau neuer Technologien in die Erzeugnisse bieten derartige Möglichkeiten. Dies war auch eines der Ziele der neuangelaufenen Technologieförderung.

Die anspruchsvollste Variante ist es jedoch, durch Intuition oder systematische Suchprozesse Kundenwünsche vorwegzunehmen und Produkte für neue Märkte zu entwickeln und in die Fertigung überzuleiten. Für derartige Suchprozesse bieten sich u. a. Engpaßanalysen an, mit denen durch eine zunehmende Detaillierung und unter Nutzung der Kenntnisse über neue Technologien erfolgversprechende Marktfelder abgeleitet werden können. Echte Produktinnovationen bringen fast immer wesentliche Änderungen in den Produktions-, Materialbeschaffungs- und Vermarktungssystemen mit sich. Es sollte auch nicht übersehen werden, daß sich die Markterschließung oft reichlich verzögert. Der Erfolg mit neuen Produkten wird maßgeblich davon abhängen, welchen Nutzen potentielle Abnehmer der mit der Innovation verbundenen Leistungsverbesserung und/oder Kostenreduzierung beimessen und welche Risken durch die technologische Unsicherheit, die Gefahr des Produktversagens, die Wahrscheinlichkeit der raschen Veralterung der ersten Produktgeneration diesem Nutzen gegenüberstehen.

VII.

Den Hintergrund für die aufgezeigten Möglichkeiten der strategischen Positionierung eines Industrieunternehmens stellen die weltweiten Veränderungen im Bereich der Fabriksautomation dar. Obwohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur wenige anspruchsvolle Automationskonzepte zur Zufriedenheit der Investoren realisiert werden konnten, zeichnet sich doch mehr und mehr ab, daß eine Nichtbeachtung der technologischen Entwicklungen langfristig sowohl zu einem Scheitern einer Strategie der Kostensenkung als auch zu einem Mißlingen des Versuchs der flexiblen Spezialisierung führen muß.

Während man mit dieser Feststellung für die erstgenannte Option wahrscheinlich ungeteilte Zustimmung finden wird, ist die Notwendigkeit der Fabriksautomatisierung als begleitende Maßnahme bei der flexiblen Spezialisierung nicht a priori selbstverständlich. Daher seien nur zwei Gründe genannt, weswegen sich auch die Wettbewerbsposition eines solchen Unternehmens entscheidend aus der Beherrschung der modernen Fertigungstechnologien ergibt: Ziel der Spezialisierungsstrategie ist es, eine Preisprämie am Markt zu erzielen, die die zusätzlichen Kosten für die Forschung, Entwicklung und Qualitätssicherung abdecken soll. Veraltete Fertigungsstrukturen führen jedoch zu Kostennachteilen gegenüber den Mitbewerbern, die zunächst durch die erzielbare Preisprämie kompensiert werden können. Dadurch werden aber genau jene Mittel gebunden, die für eine erfolgreiche Fortsetzung des Spezialisierungskurses laufend in Forschung und Entwicklung reinvestiert werden müßten.

Die Automationsunterstützung hat im Bereich der Konstruktion und Fertigungsplanung bereits weitgehend Einzug gehalten und wird gerade bei der flexiblen Gestaltung der Schnittstelle zum Kunden, beispielsweise bei der Erstellung von Anbotszeichnungen, eingesetzt. Ein Verzicht auf die Automationsunterstützung bedeutet hier eine langsamere und meist schlechter dokumentierte Kommunikation mit dem Abnehmer. Es zeigt sich nun, daß derartige Unterschiede in dem Erscheinungsbild der Unternehmen nicht selten zu einem Vertrauensverlust des Marktes nicht nur in die Leistungsfä-

higkeit des anbietenden Unternehmens, sondern auch in die Leistungsfähigkeit seiner Produkte führen.

Welche Aussagen lassen sich nun über den Stand der Automationsbemühungen in der österreichischen Industrie machen? Viele Analysen über den Automationsgrad von Fabriken orientieren sich häufig am Grad des Einsatzes von computergesteuerten Werkzeugmaschinen oder an der Altersstruktur des Kapitalstocks im Fertigungsbereich, an Einsatzzahlen von CAD-Systemen und auf einem höheren technischen Anspruchsniveau an Installationszahlen von integrierten Konstruktions-, Fertigungs- und Produktionsplanungslösungen.

Während der erstgenannte Bereich, die computergesteuerten Werkzeugmaschinen und die CAD-Zeichensysteme, heute auch in Österreich jedenfalls als selbstverständlicher Stand der Technik anzusehen ist und Unternehmen, die eine Einführung dieser Technologien bis zum heutigen Tag noch nicht einmal überlegt haben, jedenfalls klar als rückständig bezeichnet werden müssen, ist die Integration von Zeichen- und Konstruktionssystemen, die Verbindung derartiger Anlagen mit Fertigungsmaschinen oder gar die Einbettung derartiger Konzepte in ein umfassendes Produktionsplanungssystem noch äußerst selten anzutreffen. Dieser Umstand erscheint auf den ersten Blick erstaunlich, wenn man berücksichtigt, welche außergewöhnlichen Chancen in vielen Analysen österreichischer und internationaler Forschungsinstitute und Unternehmensberater in der Fabriksautomation festgestellt wurden.

Bei der Suche nach den Gründen für die vergleichsweise langsame Einführung der Automationssysteme werden die geringe Innovations- und Risikobereitschaft der Unternehmer oft an erster Stelle genannt. Demgegenüber scheint jedoch die Problematik der Fabriksautomation eine umfassendere zu sein. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß die Fabriksautomation eine Investition darstellt, die ihrem wesenshaften Charakter nach eine Veränderung der gesamten Unternehmensstruktur mit sich bringt und daher vor die erfolgreiche Einführung von Automatisierungskonzepten eine Veränderung der Sicht des Unternehmens zu stellen ist. Zum Unterschied von der traditionellen betrieblichen Datenverarbeitung, in der

Betriebsdaten zum Zweck der Erleichterung unternehmerischer Entscheidungen erhoben wurden und die automatische Datenverarbeitung im wesentlichen den Charakter einer Rationalisierungsinvestition hatte, stellen in einer „Fabrik der Zukunft" die Daten- und Programmstrukturen in Verbindung mit den verschiedenen miteinander vernetzten Computerebenen einen selbständigen Produktionsfaktor neben den eigentlichen Fertigungseinrichtungen und den Beschäftigten dar, dessen mangelnde Verfügbarkeit unmittelbar die Leistungserstellung beeinträchtigt.

Erst unter einer derart umfassenden Betrachtung eines Automationskonzepts wird es verständlich, daß in internationalen Analysen dem Bereich der Software (Strukturierung und Erfassung von Daten, Erstellung von Programmen etc.) an den Installationskosten eines Automationssystems ein etwa doppelt so hoher Anteil wie dem Bereich der Hardware (Computer, Steuerungen etc.) zugemessen wird.

Der klassische Investitionsbegriff, der seit Jahrzehnten das Denken der Investoren und der Financiers prägt, richtet demgegenüber das Augenmerk auf die Hardwareinvestition. Dies führt notwendigerweise zu den heute in vielen Betrieben anzutreffenden Automationsinseln, in denen beispielsweise bestimmte Arbeitsgänge von Robotern durchgeführt oder Qualitätsdaten in der Serienfertigung laufend erhoben werden. Der Rationalisierungseffekt dieser Insellösungen ist vergleichsweise gering. Darüber hinaus ist das Fehlinvestitionsrisiko allein schon durch den Umstand erhöht, daß jede einzelne Investition die zukünftige Vorgangsweise bei der Unternehmensautomation präjudiziert.

Im überragenden Anteil der Software sollte jedoch gerade vom Klein- und Mittelbetrieb eine außerordentliche Chance für eine Umstrukturierung der gesamten Leistungserstellung erkannt und genutzt werden. Die Vorbereitung der Fabriksautomation erfordert eine meist monatelange Vorphase der Analyse von innerbetrieblichen Zusammenhängen, der Erstellung von geeigneten Datenstrukturen und der Erarbeitung langfristiger Konzepte für die Unternehmensautomation. Diese Phase ist allenfalls mit zusätzlichem Personal- und Schulungsaufwand verbunden und kann darüber hin-

aus in Abhängigkeit vom aktuellen Auslastungsstand des Unternehmens vorangetrieben werden. Sie ist damit sowohl vom Investitionsumfang als auch vom Risiko einer Fehlinvestition her wesentlich günstiger zu beurteilen als jeder einzelne Schritt in die Hardwareinvestition, da davon ausgegangen werden kann, daß seriös analysierte Sachverhalte auch dann für die weitere Unternehmensgestaltung von Nutzen sein werden, wenn sich ein umfassendes Automationskonzept zum gegenwärtigen Zeitpunkt als noch nicht opportun erweist.

Der schrittweise zu verwirklichende Prozeß der Automation in Klein-, Mittel- und Großbetrieben steht in Österreich jedenfalls am Anfang. Das erklärt, warum der Strukturwandel vor allem in allen fertigungsintensiven Produktionszweigen noch mit einem enormen Investitionsvolumen verbunden sein wird. Dieses Investitionsvolumen sollte auch interessante Absatzchancen für die heimische Industrie begründen. Unter dem Aspekt der Finanzierung darf nicht übersehen werden, daß diese Investitionen zum größeren Teil aus Softwarekomponenten bestehen, die sich kaum für Kreditbesicherungen eignen, und neben Kosteneinsparungen auch Potentiale zu Kapitalfreisetzungen schaffen: Durch die intensivere Ausnützung der Maschinen ist für die gleiche Produktionsmenge nur eine wesentlich geringere Anzahl von Maschinen erforderlich, die Lagerbestände können drastisch gesenkt werden, der Platz- und Raumbedarf wird sich dadurch ebenfalls stark verringern. Die hochautomatisierten Fabriken werden sich daher nicht nur im äußeren Erscheinungsbild, sondern auch in den Bilanzen wesentlich verändert präsentieren.

VIII.

Ähnlich zurückhaltend wie gegenüber den modernen Informationstechnologien und Fertigungsmethoden begegnet die österreichische Industrie dem Phänomen der Internationalisierung der Produktion; dies, obwohl die Internationalisierung ebenso als Element einer integrierten Gesamtstrategie anzusehen ist und bereits in den siebziger Jahren spezielle Förderungsinstrumente entwickelt

wurden, um Direktinvestitionen österreichischer Firmen durch Gründung eigener Gesellschaften oder durch Beteiligungen an Vertriebs- und Produktionsgesellschaften im Ausland zu forcieren. Gemessen an der Anzahl der Beteiligungen und am Anteil der gescheiterten und sehr verlustreichen Engagements war diesen Bemühungen wenig Erfolg beschieden.

Angesichts der weltwirtschaftlichen Verflechtung anderer Industrieländer und protektionistischer Tendenzen auf vielen Exportmärkten, die die Möglichkeiten des direkten Absatzes zunehmend einengen, muß dieser Rückstand als Bedrohung der Wettbewerbslage weiter Bereiche unserer Exportwirtschaft angesehen werden. Wie Borner und Wehrle in ihrem Buch „Die sechste Schweiz" eindrucksvoll auch anhand von Fallbeispielen nachgewiesen haben, darf sich diese Internationalisierung nicht auf Groß- und Multiunternehmen beschränken.

Auch kleine und mittlere Unternehmen müssen ihre Wettbewerbslage durch Präsenz im Ausland sichern und danach trachten, ihr firmenspezifisches Know-how in verschieden zusammengestellten Leistungspaketen mehrfach zu verwerten. Dafür bietet sich ein breites Spektrum von Operationen an, wie z. B. Lizenzverträge, Auftragsfertigungen, Koproduktionen, technische Beratungs- und Managementverträge, die verschiedenen Arten von Joint-ventures sowie die Gründung eigener Vertriebs-, Service-, Montage- und Produktionsgesellschaften im Ausland. Die Wahl wird weniger durch irgendeine zeitliche Reihenfolge – man spricht manchmal vom Lebenszyklus der Absatzwege und Absatzorganisationen – bestimmt, sondern richtet sich eher danach, welche Kernfähigkeiten international verwertet werden sollen, welche Risikoaufteilung zwischen den Beteiligten angestrebt wird und welche Kontrolle vorgenommen werden muß.

IX.

Seit den Erfolgen junger innovativer Unternehmen im Silicon Valley und in anderen, auf die modernen Technologien ausgerichteten Industriezentren dürfte Einmütigkeit darüber herrschen, daß der

gesamtwirtschaftliche Strukturanpassungsprozeß ohne diese Unternehmen nicht erfolgreich verlaufen kann. Die Kreativität, mit der neue Technologieanwendungen entwickelt, und die Spontaneität, mit der die Entwicklungsergebnisse in die Fertigung und in den Markt übergeleitet werden, geben nachhaltige Impulse für den technischen Fortschritt eines Landes. Kleine und mittlere junge Unternehmen können deshalb leichter zu Innovationen kommen, weil der Unternehmer in der Regel kein Spezialist ist und aus unmittelbarer Anschauung marktmäßige und technische Entwicklungen und Bedürfnisse gedanklich miteinander kombinieren kann. Junge Unternehmen stellen den fruchtbaren Boden im Bereich der Entwicklungs- und Einführungsphase des Produktlebenszyklus dar. Diese Phase ist gekennzeichnet durch große Ungewißheit, durch das Vorherrschen von Versuch-Irrtum-Verfahren, von Pilot- und Kleinserienproduktionen und wird abgelöst von der Wachstumsphase, in der die Unsicherheiten sinken, die Betriebsgröße zunimmt, Innovationsvarianten entwickelt werden und die Marketingfunktion an Bedeutung gewinnt. Auch in dieser zweiten Phase dominieren in der Regel mittlere Betriebe.

Nicht zuletzt aufgrund der offensiven Förderungsmaßnahmen hat die Anzahl derartiger innovativer Unternehmen auch in Österreich zugenommen. Aus der Abwicklung dieser Projekte wird deutlich, welchen Bedarf an Informationen diese jungen Unternehmen haben und in welcher Isolation sie sich meistens befinden. Es fehlen Kontakte zu anderen jungen Unternehmen, aus denen sich ein fruchtbarer Erfahrungsaustausch über gemeinsame Probleme ergeben könnte, es mangelt an Kontakten zu etablierten Unternehmen, die Hilfestellung in organisatorischen, technischen und vertriebspolitischen Fragen bieten könnten. Die Beziehungen zur universitären Forschung und auch zu staatlichen Förderungsstellen sind höchst unbefriedigend. Es überrascht deshalb auch nicht, wenn diese jungen Unternehmen ihre Kernfähigkeiten noch nicht derart gebündelt haben, daß sie sich auch gegenüber normalen Risken sicher fühlen könnten. So brechen denn auch nach wenigen Jahren viele Innovationsaktivitäten, die mit großen Erfolgsaussichten gestartet und für die auch erste Erfolge nachgewiesen werden konnten, wieder in

sich zusammen: Kredit- und Förderungsmittel müssen abgeschrieben werden, die innovatorischen Leistungen lösen sich im Insolvenzverfahren auf, und der Jungunternehmer, dessen Existenz durch übernommene Bürgschaften auf Dauer ruiniert ist, und seine Kreativität gehen meistens für immer für die heimische Wirtschaft verloren. Diese Schwierigkeiten junger Unternehmen, die häufig als Schnittstellenprobleme bezeichnet werden, müssen angesichts der Bedeutung dieser Unternehmen entscheidend vermindert werden. Es müssen Instrumente entwickelt werden, mit denen wirtschaftliche Rückschläge vermieden oder aufgefangen und Unternehmen durch eine Krise durchgezogen oder allenfalls in neue Strukturen eingebettet werden können. In dieser Hinsicht zeigen sich positive Aspekte bei den im Ausland gegründeten Technologieparks und Gründerzentren, bei denen durch die räumliche Konzentration von gleichartigen Jungunternehmen sowie durch die bereitgestellte Infrastruktur und Beratung Technologie-, Finanzierungs- und Vermarktungsrisken eingeschränkt werden. In einigen österreichischen Bundesländern kommt ein Betreuungsprogramm zur Anwendung, bei dem Jungunternehmer, in kleine Gruppen zusammengefaßt, von Experten kollektiv und individuell beim Aufbau von Planungs-, Kostenrechnungs- und Marketingsystemen beraten werden und sich gegenseitig bei diesen Aufgaben kontrollieren. Venture-capital-Gesellschaften übernehmen ähnliche Funktionen, indem sie die von ihnen finanzierten Unternehmen vor allem in strategischen Geschäftsbelangen aktiv betreuen. Grundlage für diese Betreuung stellen nicht nur die Erfahrungen der einzelnen Fondsmanager dar, sondern auch die bestehenden engen Beziehungen zwischen den weltweit vernetzten Venture-capital-Gesellschaften.

X.

Von besonderer Bedeutung für die erfolgreiche Entwicklung technologieorientierter junger Unternehmen ist das gute Zusammenspiel zwischen diesen Betrieben und etablierten, reifen Unternehmen, deren eigenes Kreativitäts- und Innovationspotential viel-

fach gering ist, die jedoch neben einer finanziellen Potenz auch über verschiedene Stärken in organisatorischen, produktionstechnischen und Marketingbelangen verfügen. Zum einen könnten diese reifen Unternehmen Nachfrageimpulse für Innovationen auslösen, indem sie die technischen Anforderungsprofile für ihre Zulieferungen anheben und in transparenter Form festlegen und damit ähnliche Demand-pull-Effekte für die Innovation auslösen, wie sie von der Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand ausgehen sollten. Zum anderen könnten die etablierten Gesellschaften ein Auffanglager bieten, wenn junge Unternehmen mit großen Wachstumschancen, aber nicht behebbaren Mängeln in der Organisation, im Marketing oder in der Finanzierung in neue Unternehmensstrukturen eingebettet werden müssen. Die Erfahrungen der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft (FGG) sind in dieser Hinsicht wenig erfreulich. Nur selten gelingt es, zur Existenzerhaltung von jungen Betrieben durch Beteiligungen das Potential der reifen Unternehmen zu erschließen.

Die zu diesem Zweck bei der FGG 1977 eingeführte Beteiligungsgarantie wurde bisher auch nur in wenigen Fällen von Industrieunternehmen nachgefragt, so daß es kaum am Risiko liegen kann, wenn das Instrument der Diversifikation und der vertikalen und horizontalen Integration durch Akquisition nur selten eingesetzt wird.

Der Grund für diese Zurückhaltung dürfte vor allem in der fehlenden Tradition der Beteiligungsinvestition zu suchen sein. Wegen der steuerlichen Förderungen wurden und werden Investitionen in Gebäude und Maschinen in der Regel auch dann Beteiligungsinvestitionen vorgezogen, wenn durch diese Beteiligungsinvestitionen größere Marktchancen und eine stärkere Riskendiversifizierung erreicht werden könnten. Dieses Verhalten hat noch eine zweite strukturpolitische Relevanz, da es auch die Reorganisationsbemühungen um gescheiterte reife Unternehmen erheblich erschwert. Diese Unternehmen haben meistens einen erhaltungswürdigen Kern. Auch dann, wenn dieser Kern im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen herausgeschält wird, können Kaufinteressen oft nur unter erheblichem Zeit- und Arbeitsaufwand sowie mit stark überhöhten Preisabschlägen mobilisiert werden.

XI.

Die Kosten des Suchprozesses nach neuen Produkten und Produktionsverfahren, nach neuen Märkten und Absatzwegen, nach betrieblichen Informationstechniken und nach neuen Planungs- und Organisationssystemen faßt man gewöhnlich als immaterielle Investitionen zusammen.

Der Umfang dieser immateriellen Investitionen ist in den letzten Jahren gestiegen und wird auch in Zukunft zunehmen. Immaterielle Investitionen unterscheiden sich u. a. dadurch von materiellen Investitionen, daß sie in der Regel nicht aktiviert werden, sondern nur die betriebliche Aufwandsrechnung belasten und nicht zur Belehnung und Absicherung von Finanzierungen herangezogen werden können. Die Gefahr, daß diese Suchprozesse mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen oder überhaupt nicht erfolgreich abgeschlossen werden oder zu Fehlentscheidungen führen, ergibt die besonderen Risken, die mit diesen immateriellen Investitionen verbunden sind. Auch wenn der Suchprozeß als permanente Aufgabe verstanden werden muß, sind für die Unternehmen durch die diskontinuierliche Realisierung von Innovationen Schwankungen der betrieblichen Ertragskraft typisch, die umso stärker sind, je stärker die Innovation die Unternehmensstrukturen verändert und je ausgeprägter der Produktlebenszyklus die Entwicklung eines Unternehmens bestimmt. Aus diesen Faktoren ergibt sich das Anforderungsprofil für die Finanzierung des unternehmerischen Innovationsprozesses.

Die für die immateriellen Investitionen bereitzustellenden Mittel müssen langfristig sein, und die Belastungen aus dem Entgelt und den Rückübertragungsverpflichtungen der Finanzierungsmittel müssen der erwarteten Ertragskurve angepaßt werden. Den erhöhten Risken und den fehlenden dinglichen Besicherungen muß dadurch entsprochen werden, daß dem Unternehmen entweder im bloßen Vertrauen auf zukünftigen Erfolg haftende und risikotragende Mittel zugeführt oder Finanzierungen bereitgestellt werden, bei denen sich der Kreditgeber oder Haftungsträger durch intensive Prüfung des Vorhabens in bezug auf Zielsetzung und erwartete Auswirkungen der geplanten Investition und durch permanente

Kontrolle der tatsächlichen Entwicklung und des Risikoverlaufs quasi als Partner versteht und sich laufend Rechenschaft über die Rückzahlungsmöglichkeiten gibt. Im Rahmen dieser Betreuungsfunktion wird der Kreditgeber oft zwangsweise in den Entscheidungsprozeß des Unternehmens involviert werden.

Für diese anspruchsvolle Aufgabe der Prüfung, Kontrolle und Betreuung mangelt es in Österreich an personellen Ressourcen, und teilweise fehlt leider auch das Know-how. Dies gilt vor allem für kleinere regionale Universalbanken, die aufgrund persönlicher Beziehungen häufig mit Kreditmitteln die Start-up-Phase von Unternehmen finanzieren, dann aber vielfach scheitern, weil sie von einem schlagend gewordenen Risiko überrascht werden, das sie nicht mehr absorbieren können.

Auch wenn die personellen Voraussetzungen vorhanden wären, sind der dynamischen Kreditkontrolle und Unternehmensbetreuung im Hinblick auf die daraus entstehenden erheblichen Kosten angesichts der relativ schmalen Zinsenmarge bei den Kreditinstituten enge Grenzen gesetzt. Trotz dieser Einschränkungen sei darauf hingewiesen, daß jede effiziente dynamische Finanzierungsbesicherung und Unternehmensbetreuung auf einer längerfristigen integrierten Gesamtplanung für das finanzierte Unternehmen aufbauen muß. Das hat zur Folge, daß eine solide Unternehmensplanung eine wesentliche Mobilisierungskraft für die Finanzierung aufweist. Die Beurteilungskompetenz und Betreuungsintensität korrelierten auch nicht mit dem Finanzierungsvolumen; die Betreuung kann, wie dies gerade das Beispiel der Venturecapital-Gesellschaften zeigt, mit relativ kleinen Beträgen in ein Unternehmen eingeschleust werden und kommt dann allen an der Finanzierung Beteiligten zugute.

Da die Möglichkeiten und Fähigkeiten für eine sachverständige Projektbeurteilung und Unternehmensbetreuung im Bereich der Finanzierungsinstitutionen sehr unterschiedlich sind, unterscheidet sich auch die Qualität der bereitgestellten Finanzierungsmittel, unabhängig von der rechtlichen Konstruktion, der Laufzeit und dem Entgelt. Gerade bei innovativen dynamischen Unternehmen darf deshalb die Finanzierungsstruktur nicht nur mit globalen Beurtei-

lungskriterien, etwa anhand von Finanzierungskennzahlen, eingeschätzt werden. Für die Finanzierungsbeurteilung ist die Verhaltensstruktur, die Beurteilungskompetenz und das Betreuungspotential der an einer Unternehmensfinanzierung beteiligten Institutionen nicht weniger relevant.

XII.

Mit dem Ausbau der Österreichischen Investitionskredit AG und der institutionellen Beteiligungsfinanzierung, mit der Gründung von Venture-capital-Gesellschaften, mit der Verstärkung der Fristentransformation im Bereich der Universalbanken, mit den Fortschritten bei der Leasingfinanzierung, mit der Einführung neuer Finanzierungstechniken – wie z. B. des nachrangigen Kredits – und mit den positiven Aspekten für die Aktienfinanzierung haben sich die Voraussetzungen für die Finanzierung der unternehmerischen Strukturanpassung wesentlich gebessert.

Die Entwicklung der Finanzierungsformen und -techniken scheint aber noch nicht so weit gediehen, daß die Finanzierung des Strukturwandels ohne öffentliche Förderung auskommen könnte. Ähnlich wie in anderen Ländern wurden in Österreich in der Vergangenheit primär Investitionen in Gebäude und maschinelle Anlagen, in den letzten Jahren aber auch Sanierungen und Betriebsansiedlungen ausländischer Konzerne und – mit relativ kleinen Beträgen – Forschungs- und Entwicklungsprojekte durch Haftungen, Zinsenzuschüsse, verbilligte Kredite und Barzuschüsse gefördert. Die Tatsache, daß Hauptanknüpfungspunkt sowohl der steuerlichen als auch der direkten Förderung die materiellen Investitionen bzw. die Investitionskredite waren, führte dazu, daß kapitalintensive Produktionen bevorzugt und daher Maßnahmen zur Verfolgung der Strategie der Kostenreduktion tendenziell begünstigt wurden. Aufgrund zunehmender Kritik wurde dann in den achtziger Jahren das System der direkten Förderung auf die Erfordernisse der Umstrukturierung der Unternehmen zielgerichteter eingestellt.

In einem ersten Schritt wurden die für den Strukturwandel relevanten Kriterien gesammelt und auf ihre Eignung für eine objekti-

vierte Förderungsentscheidung geprüft. Ein fein abgestimmter Katalog von über 30 Kriterien wurde sodann der Projektselektion im Rahmen des TOP-Kreditverfahrens zugrundegelegt, einem Verfahren, das den marktwirtschaftlichen Allokationsprozeß verstärken sollte. Bemerkenswert ist, daß anhand dieses Kriterienkatalogs auch bewertet wird, ob und inwieweit die für den Strukturwandel notwendigen Such- und Informationsprozesse bei dem zu finanzierenden Unternehmen gegeben sind. Diese Such- und Informationsprozesse wurden dann in einem Ausbau des TOP-Verfahrens selbst Gegenstand der Förderung. Im Rahmen der TOP-2-Aktion werden Kosten der Beratung, der Anschluß an Datenbanken, die Einführung einer integrierten Planung und einer sparten- oder produktbezogenen Kostenrechnung, die Entwicklung von anwenderspezifischer Software mit verbilligten langfristigen Kreditmitteln finanziert. Auch mit der neuen Technologieförderung, die Impulse zu einer stärkeren Innovation auf Basis der neuen Schlüsseltechnologien geben sollte, wurde die Schwerpunktbildung auf immaterielle Investitionen fortgesetzt. Bei der FGG wurde in dieser Richtung durch die Möglichkeit der Kostenübernahme von Konsulentenleistungen bei der Erstellung von Reorganisationskonzepten und durch die Garantie für Fertigungsüberleitungskredite, mit denen auch Entwicklungsaufwendungen und Aufwendungen für die Markterschließung finanziert werden können, ebenfalls Instrumente der Förderung immaterieller Investitionen geschaffen.

Diese stärkere Berücksichtigung von immateriellen Investitionen wird vor allem von jenen begrüßt werden, die vermuten, daß sich aus der Beschleunigung von Suchprozessen stärkere Anstöße für den Strukturwandel ergeben als aus der undifferenzierten Förderung von Investitionen ins Realkapital.

Die Technologieförderung markiert noch in einer zweiten Hinsicht einen wesentlichen Fortschritt in der direkten Wirtschaftsförderung. Da gemäß den Richtlinien jedes Projekt neben der betriebswirtschaftlichen Prüfung durch die FGG auch von einem Universitätsinstitut bezüglich der technologischen Förderungswürdigkeit beurteilt wird, stellt diese Aktion eine Verbindung zwischen betrieblicher Forschung und Entwicklung und universitärer Forschung

dar. Die Bedeutung dieser Maßnahme kann erfaßt werden, wenn man an die enge Liaison zwischen Wirtschaft und Wissenschaft in den USA und in verschiedenen europäischen Ländern denkt und sich die daraus resultierenden eindrucksvollen positiven Auswirkungen auf allen Stufen des Innovationsprozesses vor Augen hält. Es wäre zu wünschen und war das Ziel dieser Einbeziehung der Universitäten, daß durch diese Kontakte das gegenseitige Verständnis und Interesse an den Forschungs- und Entwicklungsarbeiten schnell zunimmt.

Mit dem Hinweis auf die verstärkte Koordinierung sei auf ein drittes Element der Entwicklung des Förderungswesens hingewiesen. Diese Koordinierung bringt nicht nur durch die federführende Prüfung eines Förderungsträgers einen Abbau von Bürokratie, sondern auch eine verbesserte Informationsbasis für Förderungsaktionen, die nicht über einen entsprechenden Prüfungsstab verfügen. Im Rahmen dieser Koordinierung können auch Überförderungen eher verhindert werden; durch eine Barwertberechnung aller Förderungsbeiträge kann die Gesamthöhe der Förderung ermittelt und vergleichbar gemacht werden. Als weitere Schritte wäre es denkbar, dieses Gesamtförderungsvolumen entsprechend der strukturpolitischen Relevanz des Projekts zu variieren und die Förderung so weit wie möglich als Barzuschüsse bereitzustellen, um den Förderungseffekt zu verstärken. Die Förderung könnte auf diese Weise als Finanzierungsbestandteil für die Projektrealisierung herangezogen werden, was vor allem jungen Unternehmen mit risikoreichen Innovationsprojekten zugute käme.

An eine derartige Vorgehensweise könnte die weitere, von Prof. Haschek zur Diskussion gestellte Überlegung geknüpft werden, den Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand auch am Erfolg der geförderten Unternehmung partizipieren zu lassen. Dies könnte gemäß seinem Vorschlag dadurch erfolgen, daß der Barwert der Differenz zwischen gestütztem Satz und Marktsatz anstatt in Form von Zinsenzuschüssen in Form von dauerhaft gewidmeten Finanzierungsmitteln mit bedingter Verzinsung mit der ausdrücklichen Bedingung zur Verfügung gestellt wird, die auf diese Weise erworbenen Rechte wieder über den Markt zu verwerten.

XIII.

Bei der Mehrzahl der Reorganisationsprojekte größerer Firmen, welche die FGG zusammen mit international tätigen Konsulenten bearbeitet hat, wurde von diesen Experten auf die Notwendigkeit der Änderung der Unternehmensorganisation hingewiesen. Für diese Firmen, und wohl nicht nur für diese, war kennzeichnend, daß bei einer starken Zentralisierung und Hierarchisierung eine geringe Innovationsbereitschaft, ein geringer Leistungswille und eine hohe Rate von „internen Kündigungen" im mittleren Management vorhanden waren. Auch im Zusammenhang mit den Problemen der verstaatlichten Industrie finden organisatorische Fragen nunmehr besondere Aufmerksamkeit. Es scheint, daß die österreichische Industrie in den vergangenen Perioden starken Wachstums organisatorische Fragen nur wenig beachtet hat und sich die Unternehmensleiter nur schwer von überkommenen Strategien und Entscheidungsstrukturen trennen können.

Die Änderung der Organisationsform bildet eine wichtige Handlungsvariable im Rahmen der strukturellen Anpassung. Die Unternehmen stehen angesichts des technologischen Wandels vor dem zentralen Problem, den angemessenen Ausgleich zwischen Initiative, Flexibilität und Risikobereitschaft einerseits und Kontinuität, Stabilität und Durchhaltewillen anderseits im Rahmen der geeigneten Organisationsstruktur herzustellen. Obwohl die wissenschaftliche Behandlung der Organisationsformen noch keine eindeutigen Ergebnisse über die Zweckmäßigkeit verschiedener Organisationsstrukturen gebracht hat, spricht sehr viel dafür, daß vor allem für innovationsorientierte Unternehmen kleine operative Einheiten, geringe Hierarchisierung und dezentrale Entscheidungsstrukturen günstigere Voraussetzungen bilden. Die komplexe Natur von vielen Produktinnovationen verlangt kurze Informationswege und eine intensive Kommunikation sowie eine strenge Koordination von Tätigkeiten in den Bereichen Forschung, Produktentwicklung und Marketing. Aus diesen Gründen werden der Einführungs- und Wachstumsphase im Produktlebenszyklus und der Strategie der flexiblen Spezialisierung eher eine divisionale Organisation mit Profit-centers und eine Dezentralisation von Entscheidungen zugeordnet. Dies

gilt insbesondere für Firmen mit einer Diversifikation der Produktion und einer geographischen Expansion. Demgegenüber dürfte in der Reife- und Rückgangsphase im Produktlebenszyklus zur Durchsetzung der Strategie der Kostenminimierung ein institutionelles Machtpotential und damit mehr Hierarchie und Zentralisierung und eine funktionale Managementgliederung von Vorteil sein.

Welche Organisationsstruktur auch immer gewählt wird, das Management hat besonderes Augenmerk darauf zu richten, daß der Blick in die Zukunft nicht vernagelt ist. Je stärker die „Lobby für die Zukunft" in einem Unternehmen ist, desto klarer und zwingender ist die Vision und der Gestaltungswille zur Bewältigung des notwendigen strukturellen Anpassungsprozesses.

Beschäftigungspolitik bei restriktivem Budget

Nationalratsabgeordneter Dr. Ewald Nowotny

Ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Wirtschaftsuniversität Wien

1. Zum Zusammenhang von Budget- und Beschäftigungspolitik – theoretische Aspekte

Dieser Beitrag ist überwiegend empirisch orientiert. Es ist aber nötig, zumindest kurz auf einige theoretische Grundlagen einzugehen, da gerade hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen Budget- und Beschäftigungspolitik eine besonders hohe Konkurrenzintensität unterschiedlicher wissenschaftlicher Positionen besteht, die sich selbstverständlich auch auf die Interpretation empirischer Aussagen erstreckt. Dabei sind zwei zentrale Fragestellungen hervorzuheben:

a) Ursachen der Arbeitslosigkeit – und damit Ansatzpunkte einer Beschäftigungspolitik;
b) Zusammenhänge zwischen öffentlichem Sektor und Beschäftigungsentwicklung.

Im folgenden sollen diese Fragestellungen – in notwendigerweise nur kursorischer Form – unter dem speziellen Aspekt einer restriktiven Budgetpolitik diskutiert werden. Als wichtigste Verursachungsfaktoren von Arbeitslosigkeit werden dabei unterschieden:

- Demographische Einflüsse,
- Nachfragewirkungen,
- Strukturprobleme.

1.1 Demographische Einflüsse

Demographische Effekte und Veränderungen im Erwerbsverhalten, insbesondere steigende Erwerbsquoten der Frauen, haben im letzten Jahrzehnt in den meisten Industriestaaten zu einer massiven Erhöhung des Arbeitskräfteangebots geführt.[1]) Selbst wo – wie in Österreich – das Arbeitsplatzangebot ausgeweitet werden konnte, konnte diese Ausweitung nicht mit dem Arbeitskräfteangebot Schritt halten, so daß gleichzeitig steigende Beschäftigten- und steigende Arbeitslosenzahlen zu beobachten sind. Die Entwicklung der demographischen Arbeitsmarkteinflüsse wird sich freilich in absehbarer Zeit deutlich verändern. Ab Mitte der neunziger Jahre ist aufgrund der Altersstruktureffekte mit einer stagnierenden und dann sinkenden Bevölkerungszahl im Erwerbsalter (und der Gesamtbevölkerung) zu rechnen. Auch ein weiteres Ansteigen der Erwerbsquote ist nicht mehr sehr wahrscheinlich.

Was bedeuten diese Entwicklungen für den beschäftigungspolitischen Einsatz des Budgets? Hier sind sehr unterschiedliche Antworten möglich. Eine Strategie kann davon ausgehen, daß direkte budgetpolitische Einflußnahmen auf die demographische Entwicklung ohnehin nicht möglich sind, jede fiskalpolitische Beschäftigungspolitik daher relativ bedeutungslos bleiben muß. Es spräche daher viel dafür, eher auf Restriktionspolitik zu setzen, als eine hohe öffentliche Verschuldung einzugehen, die (jedenfalls monetär) von späteren Generationen getragen werden müßte, die ohnedies hohe Belastungen aus der Finanzierung des Sozialversicherungssystems zu tragen haben werden.

Eine andere Position geht dagegen davon aus, daß es nicht zumutbar sei, viele Jahrgänge ihrem „demographischen" Schicksal zu überlassen. Der öffentliche Sektor müsse daher aktiv beschäftigungspolitisch eingreifen. Es sei daher günstiger, notfalls auch eine höhere Neuverschuldung durch längere Zeit fortzuführen und erst später, in Zeiten einer grundlegend besseren Arbeitsmarktlage, zu

[1]) Eine bemerkenswerte Ausnahme ist die Schweiz, die als einziger OECD-Staat seit 1975 eine schrumpfende Aktivbevölkerung aufweist, was nicht unwesentlich zu den geringen Arbeitslosenraten dieses Landes beigetragen hat.

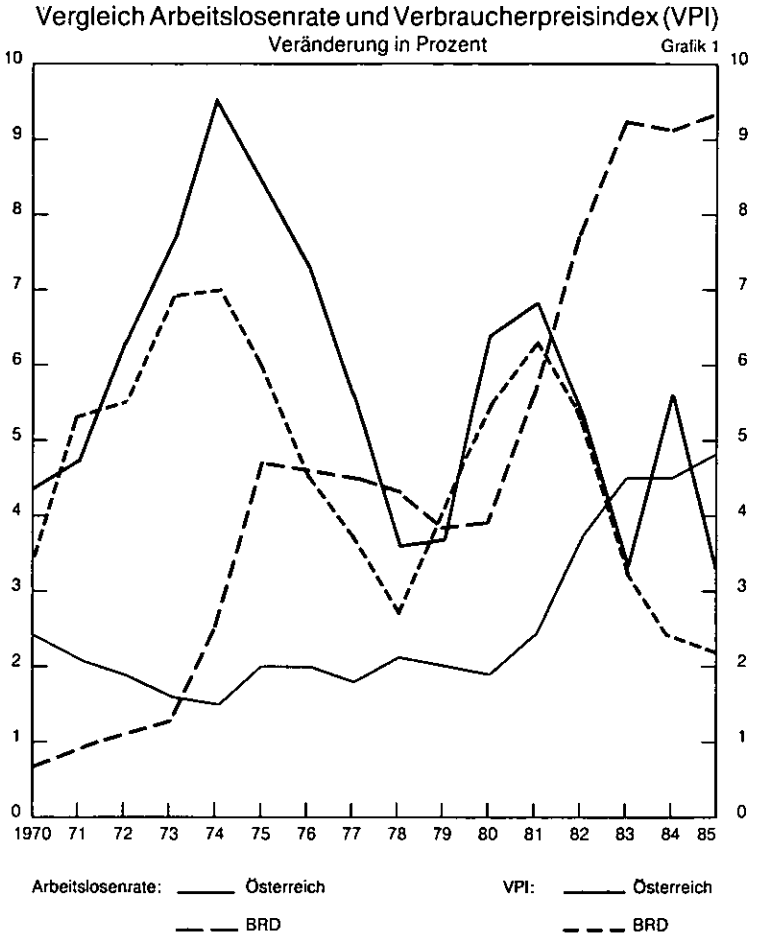
konsolidieren. Der Hinweis auf Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung sei dabei kein Gegenargument – hier wären in jedem Fall grundlegende Systemumstellungen nötig. Im Hinterkopf besteht hier unter Umständen auch die Überlegung, daß kommende Perioden tendenzieller Arbeitskräfteknappheit auch Perioden verstärkter inflationärer Tendenzen sein können, was zu Entlastungen hinsichtlich der „Altschulden" führen würde.

1.2 Nachfragewirkungen

Arbeitslosigkeit wird unter diesem Aspekt als Folge vorübergehender oder langfristiger (säkulärer) Nachfrageschwäche gesehen. Dies entspricht dem Typus „keynesianischer" Arbeitslosigkeit bzw. verschiedenen stagnationstheoretischen Konzepten. Der Umstand, daß der Anstieg der Arbeitslosenraten nicht trendmäßig, sondern schubweise vor sich ging, spricht dafür, daß jedenfalls die unmittelbare Verursachung wesentlich in Nachfrageeinbrüchen zu sehen ist, da ja weder von demographischen noch – in der Regel – von strukturellen Faktoren schubweise, sondern eher längerfristig tendenzielle Wirkungen zu erwarten sind (siehe Grafiken 1 und 2). Der nachfrageseitigen Sicht der Arbeitslosigkeit entspricht ein besonders enger Zusammenhang zwischen Budget- und Beschäftigungspolitik. Zum einen geht es dabei um die Rolle des öffentlichen Sektors als Instrument der aktiven Nachfragebeeinflussung. Dabei ist freilich darauf hinzuweisen, daß die unmittelbare Nachfragewirkung des öffentlichen Sektors in einer modernen, stark außenhandelsverbundenen Volkswirtschaft relativ beschränkt ist.[1])

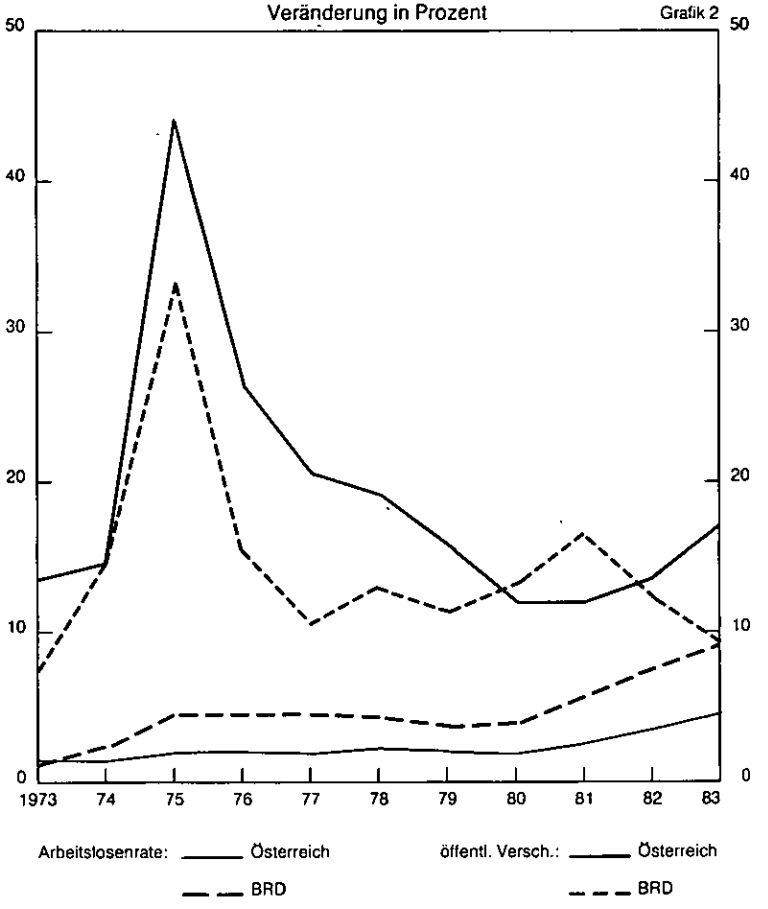
Dies gilt insbesondere hinsichtlich der direkten Nachfrage des öffentlichen Sektors nach Gütern und Dienstleistungen, dem traditionellen Ansatzpunkt der Budgetpolitik. Selbstverständlich sind auch indirekte Wirkungen über andere Nachfrageaggregate möglich, insgesamt darf aber die Stärke der Hebel, die dem öffentlichen

[1]) Volkswirtschaftliche Nachfragegrößen 1985: privater Konsum 780 Mrd S; private Bruttoinvestitionen 297 Mrd S; Exporte 541 Mrd S; öffentlicher Konsum, Bund 94 Mrd S; Investitionen, Bund 14 Mrd S; öffentlicher Konsum, über öffentl. Sektor 161 Mrd S; Investitionen, über öffentl. Sektor 28 Mrd S.



Sektor beschäftigungspolitisch zur Verfügung stehen, nicht überschätzt werden. Das heißt nicht, auf den Einsatz dieser Hebel zu verzichten, da der Budgetpolitik, wie die später besprochenen empirischen Untersuchungen zeigen, insgesamt ganz erhebliche beschäftigungspolitische Bedeutung zukommt. Wohl aber heißt es, daß ein völliges Kompensieren massiver Nachfrageveränderungen,

Vergleich Arbeitslosenrate und öffentl. Verschuldung[1])



[1]) Bund, Länder, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Körperschaften.

etwa im Bereich der Exporte, durch den öffentlichen Sektor allein schon von den Größenordnungen her als nicht möglich erscheint.

Wichtiger noch als die direkte Nachfragewirkung des öffentlichen Sektors erscheint der umgekehrte Zusammenhang, nämlich die Rückwirkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageentwicklung auf die Budgetentwicklung. Dies läßt sich am besten anhand der

saldenmechanischen Zusammenhänge der volkswirtschaftlichen Finanzierungsrechnung darstellen. Diese Form der Erfassung der Zusammenhänge zwischen Budgetdefiziten und privater Nachfrage zielt ab auf die „saldenmechanischen" Beziehungen, die sich nach der Volkseinkommensrechnung bzw. der Finanzierungsrechnung ergeben. Dabei werden die Finanzierungsüberschüsse bzw. -defizite der einzelnen Sektoren einer Volkswirtschaft (typischerweise unterteilt nach: private Haushalte, Unternehmen, öffentlicher Sektor und Ausland) einander gegenübergestellt. Grundlage ist dabei die „saldenmechanische" Identität, wonach in einer Volkswirtschaft den Veränderungen der finanziellen Passiva (wie Kredite, Anleihen etc.) insgesamt gleich große Veränderungen der finanziellen Aktiva (Geldhaltung, Einlagen etc.) gegenüberstehen müssen. Ebenso gilt, daß die Summe der Finanzierungssalden der einzelnen Sektoren (Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben) Null ergeben muß.

Diese dargestellte Finanzierungsidentität kann nun auch als Ansatzpunkt für die Analyse der Zusammenhänge zwischen der konjunkturellen Entwicklung der Budgetsalden und den übrigen volkswirtschaftlichen Finanzierungsströmen herangezogen werden, wobei freilich je nach theoretischer Position unterschiedliche Interpretationen erfolgen. Eine keynesianische Position geht davon aus, daß ein Konjunktureinbruch mit einem Rückgang der Investitions- und damit der Kreditnachfrage des Unternehmenssektors verbunden (bzw. dadurch bewirkt) ist. Demgegenüber bleibt der Finanzierungsüberschuß der privaten Haushalte unverändert oder ist aufgrund pessimistischer Erwartungen sogar steigend. „Saldenmechanisch" ergibt sich damit für den öffentlichen Sektor die Funktion, durch steigende Verschuldung die gesunkene Kreditnachfrage des Unternehmensbereichs zu „substituieren". Dies geschieht durch steigende Budgetdefizite, die teils auf das Wirken „automatischer Stabilisatoren" (wie in der Rezession sinkendes Steueraufkommen, steigende Arbeitslosenunterstützung), teils auf diskretionäre Maßnahmen der Stabilisierungspolitik zurückzuführen sind. Jedenfalls sind Budgetdefizite in diesem Fall im wesentlichen als „Reflex" der konjunkturellen Entwicklung zu sehen. Aus neoklassischer bzw. monetaristischer Sicht wird die dargestellte Identität dagegen an-

ders interpretiert: Hohe öffentliche Neuverschuldung, allenfalls auch als Folge einer diskretionären Stabilisierungspolitik, bewirkt über verschiedene (vor allem Zins-)Mechanismen einen Rückgang der privaten Investitionen („crowding-out"-Problem) und damit die entsprechende Anpassung des Finanzierungssaldos der Unternehmen.

Eine Beurteilung der verschiedenen Konzeptionen kann nur auf der Basis empirischer Analysen erfolgen. In jedem Fall ergibt sich aus der saldenmechanischen Betrachtung, daß eine Politik zur Reduzierung von aufgetretenen Budgetdefiziten („Budgetkonsolidierung") nur dann erfolgreich sein kann, wenn es gelingt, den Finanzierungsüberschuß der privaten Haushalte zu reduzieren (z. B. durch erhöhten privaten Konsum) und/oder die Verschuldungsbereitschaft der Unternehmen zu erhöhen (z. B. durch Investitionen) und/oder eine Verbesserung der Leistungsbilanz (z. B. durch zusätzliche Exporte) zu erreichen.

Die Darstellung der sektoralen Finanzierungssalden in Tabelle 1 zeigt jedenfalls sehr deutlich die oben angeführten konjunkturellen Zusammenhänge. So ist im Vergleich des Hochkonjunkturjahres 1973 mit dem Depressionsjahr 1975 deutlich zu erkennen, daß die negativen Finanzierungssalden des Unternehmensbereichs drastisch abgenommen haben, während die öffentlichen Haushalte dagegen deutlich negative Finanzierungssalden entwickelt haben. In der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich zeigen sich darüber hinaus noch (depressionsverschärfende) Erhöhungen der Finanzierungssalden der privaten Haushalte. Im längerfristigen Vergleich 1973/83 zeigen sich vor allem für den Unternehmensbereich weiterhin sinkende negative Finanzierungssalden, bei anhaltenden relativ hohen negativen Finanzierungssalden des öffentlichen Sektors.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden ist nicht nur für die Analyse konjunktureller, sondern auch für die Analyse langfristiger Entwicklungstendenzen der öffentlichen Verschuldung von Interesse. Wenn eine längerfristige Tendenz zu wachsenden Finanzierungsüberschüssen der privaten Haushalte bestehen sollte, würde sich dies insbesondere bei Zusammenfallen mit längerfristigen

Sektorale Finanzierungssalden
Überschuß bzw. Defizit in % des BIP

Tabelle 1

	1973	1975	1983
Bundesrepublik Deutschland			
private Haushalte	7'9	9'4	6'5
Unternehmen	−7'8	−2'7	−2'5
öffentliche Haushalte	1'2	−5'7	−3'1
Ausland[1])	−1'3	−1'0	−0'8
Österreich			
private Haushalte	4'7	6'2	6'6
Unternehmen	−6'3	−3'8	−0'7
öffentliche Haushalte	1'3	−2'5	−3'9
Ausland[1])	0'3	0'1	−2'0
Schweiz			
private Haushalte	10'3	9'8	7'5
Unternehmen	−8'1	−3'4	−2'7
öffentliche Haushalte	−1'6	−1'7	−1'5
Ausland[1])	−0'7	−4'8	−3'3

[1]) Saldo des Auslandssektors = (bereinigte) Leistungsbilanz mit umgekehrtem Vorzeichen.

Quelle: OECD (1983), E. Walterskirchen (1984, Seite 12).

„realwirtschaftlichen" Tendenzen einer Wachstumsverlangsamung (z. B. demographische Faktoren, Sättigungstendenzen etc.) und einer damit verbundenen geringeren Investitionsneigung in wachsenden negativen Finanzierungssalden des öffentlichen Sektors niederschlagen. Solche Tendenzen wurden von Keynes, vor allem aber von nachkeynesianischen „Stagnations-Theoretikern" erwartet (vgl. auch J. Steindl, 1979) und liegen auch (aber nicht ausschließlich) dem Konzept der „funktionalen Finanzpolitik" zugrunde.

1.3 Strukturaspekte

Strukturprobleme als Verursachungsfaktoren von Arbeitslosigkeit können sowohl für die Arbeits- als auch für die Gütermärkte aufgezeigt werden. Auf den Arbeitsmärkten betrifft dies Probleme

mangelnder Qualifikation, mangelnder Mobilität etc. Auf den Gütermärkten geht es um Fragen langfristiger Verschiebungen von Angebots- und Nachfrageverhältnissen auf einzelnen Märkten durch Auftreten neuer Konkurrenten (Schwellenländer etc.), neuer Technologien, Substitutionskonkurrenz und ähnlicher, nicht mit der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verbundener Faktoren. Einen besonderen „strukturellen" Aspekt stellt schließlich das „klassische", heute z. B. vom deutschen Sachverständigenrat in einigen Mehrheitsvoten vertretene, Konzept der „Mindestlohn-Arbeitslosigkeit" dar, wonach Arbeitslosigkeit die Folge zu hoher Löhne bei gegebener produktivitäts- und Nachfragestruktur sei.

Wirtschaftspolitisch von Bedeutung ist zunächst die Frage, in welchem Ausmaß die gegenwärtig und für die absehbare Zukunft zu erwartende hohe Arbeitslosigkeit auf strukturelle Faktoren und wie weit sie auf makroökonomische Nachfragedefizite zurückzuführen sei. Ohne diese vieldiskutierte Frage hier näher erörtern zu können, kann wohl davon ausgegangen werden, daß die Arbeitsmarktprobleme sowohl auf strukturelle als auch auf nachfrageseitige Faktoren zurückzuführen sind. Es kann jedenfalls angenommen werden, daß ein – nach meiner Einschätzung – nicht unerheblicher Anteil der Arbeitslosigkeit auf makroökonomische Nachfragedefizite zurückgeht. Die bedeutet wieder, daß eine nachfragebeeinflussende Fiskalpolitik in diesem Sinn von beschäftigungspolitischer Bedeutung ist.

Aber auch hinsichtlich des, zweifellos vorhandenen, strukturellen Aspekts der Arbeitslosigkeit ergeben sich vielfältige Bezüge zum öffentlichen Sektor. Zunächst gilt dies hinsichtlich der Frage nach den Zusammenhängen zwischen makroökonomischer Nachfrageentwicklung und Strukturwandel. Vielfältige theoretische und empirische Anhaltspunkte sprechen dafür, daß entgegen der Vorstellung der „Reinigungskrise" das Tempo des Strukturwandels positiv mit der Stärke der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageentwicklung verbunden sein kann. Unter diesem Aspekt ist daher eine nachfrageunterstützende Fiskalpolitik nicht nur mit positiven Effekten in bezug auf „keynesianische", sondern auch in bezug auf „strukturelle" Arbeitslosigkeit verbunden.

In einem engeren Zusammenhang können aus der Berücksichtigung von Strukturaspekten weitere Anforderungen an den öffentlichen Sektor entstehen, die nun nicht im Sinne einer globalen Nachfragepolitik, sondern einer differenzierten, „post-keynesianischen" Fiskalpolitik konzipiert sind. Dies gilt etwa für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, spezielle Maßnahmen der Technologiepolitik und der Investitionsförderung. Auch unter diesem Aspekt gehen demnach von der Budgetpolitik – und damit auch einer restriktiven Budgetpolitik – Wirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung aus.

Etwas anders sieht dieser Zusammenhang aus, wenn man ihn unter Gesichtspunkten der „Angebotsökonomie" betrachtet. Hier liegt der Ansatzpunkt vor allem in den Wirkungen der öffentlichen Hand in bezug auf Anreiz- bzw. Abschreckungseffekte hinsichtlich der unternehmerischen Dynamik und Einsatzbereitschaft in einer Volkswirtschaft. Unter dem Aspekt der Budgetpolitik geht es dabei vor allem um eine Reduzierung der Steuerquote, also des Anteils der Zwangsabgaben in einer Volkswirtschaft (im Gegensatz auch zum freiwilligen Ankauf öffentlicher Schuldtitel), wobei wieder die Rolle der direkten Besteuerung im Vordergrund steht. Eine restriktive Budgetpolitik im Sinn einer Reduzierung von Nettodefiziten durch Steuererhöhungen hätte demnach auch nach dieser „angebotsorientierten" Position negative struktur-, wachstums- und beschäftigungspolitische Effekte. Kein Zusammenhang zwischen Beschäftigungsentwicklung und Budgetpolitik ergibt sich nur bei neoklassischen und insbesondere monetaristischen Positionen. Eine Extremposition in dieser Richtung findet sich in Form der Theorie rationaler Erwartungen und der daraus abgeleiteten These der „Neutralität der Wirtschaftspolitik". Hier wird davon ausgegangen, daß eine langfristige, realwirtschaftlich bestimmte „natürliche" Gleichgewichtsarbeitslosigkeit besteht, die weder durch spezifische Maßnahmen der Fiskal- noch der Geldpolitik nachhaltig beeinflußbar ist. Weder eine expansive noch eine restriktive Budgetpolitik sind hier von nachhaltiger beschäftigungspolitischer Bedeutung. Beschäftigungsprobleme sind vielmehr eine Folge falscher, gemeint ist überhöhter, Lohnniveaus, hervorgerufen durch Geld-

illusion oder Unvollkommenheiten des Arbeitsmarkts, wie Mindestlöhne, Arbeiterschutzbestimmungen und andere, von Gewerkschaften und Staat vorgegebene Regelungen.

Es ist zu beachten, daß es sich hier um aus Konzepten der allgemeinen Gleichgewichtstheorie abgeleitete Theorien der langen Sicht handelt. Der wirtschaftspolitische Aussagewert solcher langfristiger Gleichgewichtskonzepte ist freilich höchst umstritten, wobei in der Regel ja auch nie angegeben wird, wie lang denn die „lange Frist" ist, innerhalb derer die Früchte marktwirtschaftlichen Wohlverhaltens reifen bzw. wie hoch die erforderlichen (Lohn-)Anpassungen konkret sind. Dort aber, wo – wie z. B. von Milton Friedman – solche überprüfbaren Aussagen gemacht wurden, wurden diese jeweils von der Empirie widerlegt. Dies hat ja auch wesentlich zum Niedergang der Reputation des Monetarismus geführt, dem in den USA derzeit in Wissenschaft und Publizistik zahlreiche, mehr oder weniger schadenfrohe Nekrologe gewidmet werden.

Insgesamt ergibt sich aus dem hier vorgenommenen Überblick über theoretische Aspekte des Zusammenhangs zwischen Budget- und Beschäftigungspolitik, daß eine Vielzahl wirtschaftswissenschaftlicher Positionen die Existenz solcher Zusammenhänge sieht, wenn auch erhebliche Meinungsunterschiede bezüglich der Form dieser Zusammenhänge bestehen. Was im speziellen die Bedeutung der Entwicklung – und Beeinflussung – der volkswirtschaftlichen Nachfrage für die Beschäftigungsentwicklung betrifft, so werden hier sowohl von keynesianischen als auch „angebotsorientierten" Positionen positive Zusammenhänge gesehen, wenn auch auf verschiedene Aspekte der volkswirtschaftlichen Nachfrage und deren Dynamik abgestellt wird.

Insgesamt ergibt sich aus dieser Diskussion, daß jedenfalls unter Aspekten der praktischen Wirtschaftspolitik davon auszugehen ist, daß eine restriktive Budgetpolitik von Einfluß auf die Beschäftigungspolitik ist, wobei überwiegend ein negativer, beschäftigungsdämpfender Effekt einer solchen Budgetpolitik erwartet wird. Im folgenden soll nun versucht werden, einige Anhaltspunkte hinsichtlich der empirischen Relevanz der bis jetzt diskutierten theoretischen Positionen zu gewinnen.

2. Zum Zusammenhang von Budget- und Beschäftigungspolitik – empirische Aspekte

2.1 Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikatoren

Ausgangspunkt für die Erfassung der kurz- und mittelfristigen Zusammenhänge zwischen Budget und Beschäftigung ist das Multiplikatorkonzept. In einer offenen Volkswirtschaft wird die Höhe der Multiplikatorwirkungen abhängen von den marginalen Konsum-, Steuer- und Importquoten sowie bei einkommens- und zinsabhängigen Investitionen auch von den marginalen Investitionsquoten und der jeweils begleitenden geldpolitischen Strategie. Die große Bedeutung gerade der letztgenannten Faktoren zeigen sehr deutlich die in Tabelle 2 dargestellten ökonometrischen Ergebnisse einer OECD-Untersuchung. Die ausgewiesenen Multiplikatorwerte sind hier relativ niedrig; für Österreich können als realistische Werte des kurzfristigen Einkommensmultiplikators Größenordnungen von etwa 1·4 bis 1·6 angenommen werden.

Multiplikatoreffekte[1]) staatlicher Ausgabenänderungen bei „akkommodierender" (bzw. nichtakkommodierender) Geldpolitik

Tabelle 2

	Multiplikatoreffekte im		
	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr
Ländermultiplikatoren[2])			
1. Akkommodierende Geldpolitik[3])	1·3	1·5	1·5
2. Nichtakkommodierende Geldpolitik	1·3	1·4	1·4
(2) : (1)	1·0	0·93	0·93
„Globale" Multiplikatoren			
1. Akkommodierende Geldpolitik	1·9	2·7	2·9
2. Nichtakkommodierende Geldpolitik	1·9	2·5	2·5
(2) : (1)	1·0	0·93	0·86

[1]) Staatsausgabenausweitung um 1% des realen BIP bewirkt im 1. Jahr einen BIP-Zuwachs um 1·3%. – [2]) Fiskalpolitischer „Alleingang", ohne internationale Rückwirkungen; „globale" Multiplikatoren: internationale Parallelpolitik (in allen OECD-Ländern werden die Staatsausgaben um 1% des realen BIP ausgeweitet). – [3]) Das Geldangebot wird der steigenden Geldnachfrage angepaßt; das Zinsniveau bleibt konstant.

Quelle: F. Larsen, J. Llewellyn und S. Porter: „International Economic Linkages", OECD Economic Studies, No. 1, Autumn 1983, Table A 2, Seite 74.

Für beschäftigungspolitische Fragestellungen ist jedoch nicht der Einkommens-, sondern der Beschäftigungsmultiplikator öffentlicher Ausgaben und Einnahmen von Interesse. Die Überleitung von Einkommens- zu Beschäftigungsmultiplikatoren ist nicht ohne Probleme. Sie erfordert insbesondere Annahmen bzw. Informationen hinsichtlich der Aufteilung des nominellen Einkommenszuwachses in reale und Preiskomponenten sowie Annahmen über Beschäftigungs- und Produktivitätsreserven, d. h. darüber, ob zusätzliche Nachfrage nur zu besserer Auslastung bereits eingesetzter Arbeitskräfte und damit zu Produktivitätssteigerungen führt oder ob bzw. in welchem Maß auf zusätzliche Nachfrage mit der Aufnahme neuer Arbeitskräfte reagiert wird. Im Restriktionsfall gelten diese Fragen im Prinzip quasi spiegelverkehrt, wobei es freilich als empirisch zweifelhaft erscheinen muß, ob hier von symmetrischen Arbeitsmarktreaktionen in bezug auf expansive und restriktive Nachfrageentwicklungen ausgegangen werden kann. Die Tabelle 3 zeigt em-

Beschäftigungseffekte von 1 Mrd S öffentlicher Ausgaben

Tabelle 3

1. Richter/Schwarzl (1983, Wirkung im 1. Jahr)	
Sachaufwendungen	3.260
Bauinvestitionen	3.540
2. Frisch/Wörgötter (1982, Wirkung im 1. Jahr)	
Hochbauinvestitionen	4.460
3. Munduch/Schmoranz (IHS, 1982, Gesamteffekt)	
Hochbauinvestitionen	1.840
4. Breuss/Walterskirchen (WIFO, 1982, Wirkung im 1. Jahr)	
Hochbau	−2.000
Bau	1.890
Maschinen	1.380
direkte Investitionsförderung, Wohnbauprogramme	2.000
5. Christl/Maurer (CA, 1984)	
Bau: nach dem 1. Jahr	2.200
nach dem 2. Jahr	3.900
nach dem 5. Jahr	6.000
Transfers: nach dem 1. Jahr	600
nach dem 2. Jahr	1.260
nach dem 5. Jahr	2.600

pirische Schätzungen von Beschäftigungsmultiplikatoren für Österreich, verdeutlicht durch den bei zusätzlichen öffentlichen Ausgaben von 1 Mrd S ausgelösten Beschäftigungseffekt. Die einzelnen angeführten Studien sind freilich hinsichtlich Methodik und Annahme vielfach nicht vergleichbar, worauf hier nicht näher eingegangen werden kann. Insgesamt ergibt sich aber doch ein Kernbereich von Aussagen, die als gesicherter empirischer Bestand für Österreich angesehen werden können: Es zeigt sich, daß die Beschäftigungswirkungen zusätzlicher öffentlicher Ausgaben bzw. Ausgabenkürzungen im Sachgüterbereich nicht unerheblich sind und – bezogen jeweils auf 1 Mrd S – kurzfristig bei etwa 2.000, mittelfristig (3 bis 4 Jahre) bei etwa 4.000 Beschäftigten anzusetzen sind. Innerhalb des Sachgüterbereichs sind die Unterschiede zwischen einzelnen Ausgabearten dabei nicht sehr gravierend. Das heißt – bezogen auf eine restriktive Budgetpolitik –, daß die Möglichkeiten, durch Strukturdifferenzierungen negative Beschäftigungseffekte zu mildern, relativ gering sind.

Sehr erhebliche Unterschiede ergeben sich dagegen im Vergleich von Sachausgaben zu Transferausgaben an private Haushalte (Familienbeihilfen, Arbeitslosenunterstützung etc.). Dabei ist auch hervorzuheben, daß die entsprechenden Nachfrage- und Beschäftigungswirkungen als weitgehend ident mit jenen einer Steuersenkung für niedrige Einkommensgruppen angesehen werden können, während bei Steuersenkungen, die auch höhere Einkommensgruppen umfassen, wegen der höheren Spar- und Importquote noch geringere Effekte zu erwarten sind. Die ausgeprägt niedrigeren Multiplikatorgrößen der Transfer- bzw. Steuerseite hängen vor allem mit der – speziell im Vergleich zu Bauinvestitionen – deutlich höheren Importkomponente zusammen und sind damit wirtschaftspolitisch vor allem in zweierlei Hinsicht von Interesse: Zum einen wird illustriert, daß Steuersenkungen bezüglich ihrer Nachfrage- und Beschäftigungswirkungen deutlich geringere Effekte haben als Ausgabenerhöhungen bzw. das Unterlassen von Ausgabenkürzungen. Zum anderen zeigt sich, daß eine, aus welchen Gründen immer betriebene, Konsolidierungspolitik dann mit den vergleichsweise geringsten negativen Beschäftigungswirkungen

verbunden ist, wenn sie vor allem bei Kürzungen auf der Transferseite und bei Steuererhöhungen ansetzt. Es ist freilich vielfach ersichtlich, daß in der wirtschaftspolitischen Praxis in der Regel Restriktionen auf der Investitionsseite aus rechtlichen und politischen Gründen leichter durchzuführen sind als auf der Transfer- und Steuerseite.

2.2 „Selbstfinanzierungseffekte" budgetpolitischer Strategien

Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung moderner öffentlicher Haushalte genügt es freilich nicht, isoliert die Wirkung der Variation einzelner öffentlicher Ausgaben auf Einkommen und Beschäftigung zu betrachten. Vielmehr ist es notwendig, auch die Rückwirkungen zu analysieren, die sich von Einkommens- und Beschäftigungseffekten über Änderungen des Steueraufkommens, Änderungen in der Finanzierungslage der Sozial- und Arbeitslosenversicherung etc. wieder für den öffentlichen Sektor ergeben. Die Analyse dieser Zusammenhänge führt dann zu Schätzungen hinsichtlich der „Selbstfinanzierungseffekte" unterschiedlicher budgetpolitischer Strategien. Konkret geht es dabei um die Frage, inwieweit sich etwa eine expansive Budgetpolitik über einen bestimmten Zeitraum hin "selbst finanziert" bzw. wie weit sich eine Politik der Budgetkonsolidierung über entsprechende Kreislaufeffekte selbst konterkariert. In letzter Zeit hat diese Frage in der Finanzwissenschaft als „Verschuldungsparadox" erhebliche Aufmerksamkeit gefunden. So kommt etwa O. Gandenberger (1983) zum Schluß: „Bei durchschnittlichen Staatsabgabenquoten von fast 42% (einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen) und einem eingesparten Betrag für jeden vermiedenen Arbeitslosen von derzeit rund 14.000 DM im Jahr führen zusätzliche Defizite infolge ihres expansiven Effektes über ihre Beschäftigungswirkungen zu Haushaltsverbesserungen in ihrer eigenen Größenordnung."

Es ist allerdings zu beachten, daß eine „Selbstkonsolidierungswirkung" für den öffentlichen Sektor insgesamt nicht gleichzusetzen ist mit einer entsprechenden Wirkung für jeden einzelnen öffentlichen Haushalt. Je stärker sich der „Schuldenparadox-Effekt" einer Politik der Rezessionsbekämpfung nicht bei dem ex-

pandierenden öffentlichen Haushalt selbst, sondern als „positiver externer Effekt" bei anderen öffentlichen Haushalten niederschlägt, umso größer wird die Gefahr sein, daß eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Expansionspolitik aus fiskalischen Gründen unterbleibt (unterbleiben muß).

Umgekehrt gilt, daß die fiskalische Last einer Politik der Budgetkonsolidierung in zum Teil nicht unerheblichem Ausmaß etwa vom Zentralstaat auf nachgeordnete Gebietskörperschaften und Parafisci – insbesondere Sozialversicherungsträger – überwälzt werden kann. Konkret zeigt sich dies z. B. in der deutlichen Verschlechterung der finanziellen Lage der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien. Um dieser „Gefangenendilemmasituation" zu entsprechen, entwickelte z. B. A. Oberhauser (1985 S. 346 f.) den Vorschlag eines alle Gebietskörperschaften und die Arbeitslosenversicherung, eventuell auch die Sozialversicherung einbeziehenden „Schuldenfonds".

Auch für Österreich liegen verschiedene Berechnungen hinsichtlich des Selbstfinanzierungseffekts von Budgetdefiziten vor. Wie die nach der Studie von Christl/Maurer erstellte Tabelle 4 zeigt, variieren diese Selbstfinanzierungseffekte sehr stark, je nachdem, ob man sie nur für den Bund oder den gesamten öffentlichen Sektor, für die kurze oder die mittlere Periode und vor allem für

Selbstfinanzierungsquoten öffentlicher Ausgaben
in Prozent

Tabelle 4

	1. Jahr	5. Jahr
Bauinvestitionen		
Bund	33	62
gesamter öffentlicher Sektor	83	80
Transferzahlungen		
Bund	18	40
gesamter öffentlicher Sektor	23	60

Quelle: J. Christl, J. Maurer (1984).

Bau- oder Transferausgaben betrachtet. Insgesamt aber ergeben sich quantitativ nicht zu unterschätzende Effekte von erheblicher wirtschafts- und finanzpolitischer Bedeutung. Denn für die Strategie einer Konsolidierungspolitik bedeutet etwa eine nur 50%ige Selbstfinanzierungsquote, daß z. B. Ausgabenkürzungen um 10 Mrd S zwar den entsprechenden vollen negativen Beschäftigungseffekt, per saldo aber nur einen budgetären Entlastungseffekt von 5 Mrd S bringen.

2.3 Simulationsstudien konsolidierungspolitischer Strategien

Die Bedeutung der Kreislauf- und Finanzierungszusammenhänge zeigt sich auch in den Ergebnissen von Simulationsstudien einzelner konsolidierungspolitischer Strategien. Als Beispiel sei das Ergebnis einer Modellsimulation vorgeführt, die vom Institut für Höhere Studien (IHS) im Auftrag der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft durchgeführt wurde. Neben anderen wirtschaftspolitischen Strategien wurden dabei auch die Wirkungen des folgenden Szenarios untersucht: Stabilisierung des Nettodefizits des Bundes bei 60 Mrd S in den Jahren 1985 bis 1988 (tatsächliches Nettodefizit 1985: 60 Mrd S, 1986: 65 Mrd S) durch Ausgabenkürzungen. Die Ausgabenkürzungen sollen dabei im Bereich des öffentlichen Konsums, der Transfers und der öffentlichen Investitionen erfolgen. Die makroökonomische Betrachtung zeigt auch nach diesem Modell eine erhebliche Refinanzierungsquote der Budgetausgaben von rund 60%, woraus sich die Notwendigkeit sehr mas-

IHS-Simulation: Reduktion des Nettodefizits des Bundes[1])

Tabelle 5

BIP real	−2·5%
Arbeitsplätze	−64.000
Arbeitslosenrate	+1·5% (absolut: 6·8%)
Zusätzlicher Einnahmeausfall	15 Mrd S

[1]) Auf jeweils 60 Mrd S in den Jahren 1985 bis 1988 durch ausgabenseitige Maßnahmen. Ergebnisse 1988 im Vergleich zur Basislösung.

siver Ausgabenreduktionen ergibt, die im Jahr 1988 rund 39 Mrd S ausmachen müßten (Tabelle 5).

Nach den Annahmen des IHS würde das im Jahr 1988 etwa bei den Pensionen und Renten Kürzungen von 14 Mrd S, bei den Sozialtransfers um 6·7 Mrd S bedeuten. Der reale öffentliche Konsum müßte 1985 bis 1988 stagnieren, die nominellen Investitionsausgaben würden unverändert bleiben. Ähnliche, im einzelnen (z. B. hinsichtlich der Arbeitslosenentwicklung) noch ausgeprägtere Ergebnisse zeigen sich auch bei einer Simulationsstudie der Wirkungen eines real konstanten Nettodefizits von Mosburger/Rainer (1984).

Versucht man in Hinblick auf die Fragestellung „Budgetkonsolidierung und Beschäftigung" ein Resümee der vorliegenden empirischen Ergebnisse zu ziehen, so ist – entgegen dem heutigen „Image" der Nationalökonomie – die Antwort doch von überwiegender Eindeutigkeit: Unter Berücksichtigung der Ceteris-paribus-Klausel wird eine restriktive Budgetpolitik jedenfalls negative beschäftigungspolitische „Nebeneffekte" erwarten lassen, wobei diese Effekte umso ausgeprägter sein werden, je stärker sich die Restriktionspolitik im investiven oder investitionsnahen Bereich auswirkt.

2.4 Längerfristige Aspekte

Diesen empirischen Schlußfolgerungen kann nun unter Umständen entgegengehalten werden, daß sie nur kurz- und mittelfristig orientiert sind und wichtige langfristige Aspekte übersehen. Dabei werden insbesondere zwei solcher langfristiger Aspekte hervorgehoben:

a) Die Berücksichtigung von Sättigungseffekten bei öffentlichen Investitionen, die z. B. bei Argumentationen des deutschen Sachverständigenrats eine Rolle spielt. Die Argumentation beruht dabei auf der Meinung, daß der Bedarf an öffentlichen Einrichtungen bei Schulen, Straßen etc. bereits gedeckt sei. Auch wenn es richtig ist, daß entsprechende Investitionen mit positiven Einkommens- und Beschäftigungseffekten verbunden sind, seien

sie im Hinblick auf fehlende realwirtschaftliche Kapazitätseffekte dennoch unproduktiv und zu unterlassen.

Prinzipiell ist diese Argumentation zweifellos nicht ohne Relevanz und deckt sich teilweise mit der Kritik des Post-Keynesianismus an bloß am Einkommenseffekt orientierten „vulgär-keynesianischen" Ansätzen. Unter dem Aspekt des beschäftigungspolitischen Einsatzes der Budgetpolitik ist freilich die Frage zu stellen, ob die These von Sättigungsgrenzen für den öffentlichen Sektor tatsächlich gilt oder ob es sich eher um Aspekte eines Strukturwandels innerhalb der öffentlichen Aufgabenstruktur handelt, also etwa von Schul- zu Umweltschutzinvestitionen und generell von Investitions- zu Instandhaltungsaufwand. Wie gezeigt, sind die Beschäftigungsmultiplikatoren der einzelnen Sachgüterbereiche dabei nicht wesentlich verschieden, so daß aus dieser Sicht die Zusammenhänge zwischen Beschäftigung und Budgetpolitik von ungeschmälerter Bedeutung sind.

b) Ein zweiter, langfristig orientierter Einwand bezieht sich auf Erwartungen, Anreiz- und Abschreckwirkungen, die mit Budgetdefiziten verbunden sind. Bei entsprechender Erwartungs- und Motivationsstruktur der Wirtschaftssubjekte würde demnach eine Reduktion von Budgetdefiziten zu erhöhter wirtschaftlicher Dynamik und damit zu günstigerer Beschäftigung führen. Entsprechende theoretische Modelle lassen sich, wenn auch nicht ohne Probleme, konstruieren, ihre empirische Bestätigung ist freilich kaum möglich. Nicht zuletzt deshalb, weil auch Fälle einer längerfristigen, deutlich restriktiven Budgetpolitik in den letzten Jahren nicht sehr häufig sind. Die Bundesrepublik Deutschland ist kein eindeutiges Beispiel, da ein nicht unerheblicher Teil der Defizitreduzierung ja durch zusätzliche Notenbankfinanzierung in Form von Gewinnüberweisungen erreicht werden konnte. Eindeutige Beispiele wären eher die Schweiz und Großbritannien. In diesen beiden Staaten war die restriktive Budgetpolitik freilich auch mit massiven und langfristigen Beschäftigungseinbrüchen bzw. Erhöhungen der Arbeitslosigkeit verbunden.

3. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Insgesamt zeigt sich, daß alle konkret nachvollziehbaren empirischen Untersuchungen zum Ergebnis kommen, daß eine „Budgetkonsolidierung ohne Kosten", d. h. in diesem Fall ohne negative Beschäftigungseffekte, nicht zu erwarten ist. Die Wirtschaftspolitik ist damit vor einen Zielkonflikt gestellt, aus dem es keinen leichten Ausweg gibt. Eine Budgetkonsolidierung ohne negative Beschäftigungseffekte läßt sich nur erwarten bei deutlich höherem realen – unter Umständen auch nur nominellen – Wachstum.

Zu dieser Aussage sind freilich einige Qualifizierungen möglich. So würde bzw. wird bei entsprechender demographischer Entwicklung (sinkende Aktivbevölkerung) der prinzipielle Zusammenhang zwar nicht aufgehoben, in seiner praktischen Bedeutung aber wesentlich abgeschwächt werden. Solche Abschwächungseffekte sind auch von Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung zu erwarten, wobei freilich die Rückkoppelungseffekte auf den öffentlichen Sektor wesentlich von der jeweiligen institutionellen Ausgestaltung abhängen.

Eine andere Qualifizierung geht dahin, daß es natürlich theoretisch möglich ist, restriktive Einflüsse der Budgetpolitik durch expansive Einflüsse der Geld- und unter Umständen auch der Wechselkurs- und der Lohnpolitik zu kompensieren. Die praktische Situation für Österreich ist dagegen freilich die, daß für alle genannten Politikbereiche kein oder nur ein sehr enger autonomer Spielraum besteht oder erwünscht ist, so daß die Rolle der makroökonomischen Beschäftigungspolitik primär von der Fiskalpolitik zu tragen ist.

Eine gewisse Abschwächung des Zielkonflikts zwischen Restriktions- und Beschäftigungspolitik ist freilich durch Berücksichtigung der unterschiedlichen Beschäftigungswirkungen einzelner Ausgaben- und Einnahmenkategorien möglich, was – wie gezeigt – vor allem zu einer stärkeren Betonung der Transfer- und Steuerseite führen müßte. Einen weiteren Ansatz stellt die Berücksichtigung unterschiedlicher Grade der Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung dar. Das heißt, daß bestimmte öffentliche Aufgaben nicht mehr direkt vom öffentlichen Sektor, sondern

bei gleicher Nachfragewirkung durch andere Sektoren zu erfüllen sind. Ein Beispiel wäre etwa eine Strategie, Umweltschutzaufgaben nicht beim öffentlichen Sektor durch Subventionen, Eigeninvestitionen etc. kostenwirksam werden zu lassen, sondern z. B. nach dem Verursacherprinzip die Kosten voll dem privaten Bereich zuzuweisen. Der Kreis der Aufgabenstellungen, wo eine solche Reduzierung der öffentlichen Ausgabenintensität ohne negative Nachfrage- und Effizienzeffekte möglich ist, dürfte freilich nur beschränkt sein.

Es verbleibt somit für die praktische Wirtschaftspolitik in erheblichem Ausmaß das Dilemma eines Zielkonflikts zwischen Beschäftigungspolitik und Budgetkonsolidierung, wobei ich mir als österreichischer Nationalökonom die Bemerkung erlauben möchte, daß Zielkonflikte ja nicht stets so gelöst werden müssen, daß man sich für das eine oder das andere Ziel entscheidet, sondern, daß es ja auch Abstufungen und Nuancierungen gibt: das, was Karl Popper als „muddelling-through" zur hohen Ebene wissenschaftlicher Weisheit befördert hat.

Literaturhinweise:

F. Breuss, E. Walterskirchen: „Wirkungen des Beschäftigungsprogramms" in WIFO-Monatsberichte, 3/1982, S. 137 ff.

G. Busch: „Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit" in WIFO-Monatsberichte, 8/1982, S. 478 bis 485.

J. Christl, J. Maurer: „Die Auswirkungen zusätzlicher kreditfinanzierter Staatsausgaben. Eine Simulationsstudie" in CA-Quarterly, IV/1984, S. 8 ff.

H. Frisch, A. Wörgötter: „Beschäftigungswirkungen des Konferenzzentrums" in Quartalshefte, 4/1982, S. 43 bis 57.

O. Gandenberger: „Thesen zur Staatsverschuldung" in K. H. Hansmeyers Staatsfinanzierung im Wandel, Kölner Tagung des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1983, S. 843 ff.

Institut für Höhere Studien (Abteilung Ökonomie, im Auftrag der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft): „Ökonometrische Modellsimulationen wirtschaftspolitischer Strategien", Wien 1984.

H.-J. Krupp: „Bisherige Ergebnisse alternativer geld- und finanzpolitischer Strategieansätze in der Bundesrepublik Deutschland" in J. Langkau/C. Köhler (Herausg.), Wirtschaftspolitik u. wirtschaftliche Entwicklung. Festschrift f. Walter Hesselbach, Bonn 1985.

P. Mooslechner, E. Nowotny: „Gesamtwirtschaftliche Finanzierung und öffentliche Verschuldung", Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen, Wien 1980.

R. Mosburger, A. Rainer: „Simulationsergebnisse der Modelle FIMO-STAB bzw. MINI-IMPORT", Mimeo, Wien 1982.

G. Munduch, I. Schmoranz: „Beschäftigungswirkungen v. Bauinvestitionen in Österreich" in Quartalshefte, 4/1982, S. 21 bis 41.

E. Nowotny: „Beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik und Strukturwandel – der Weg Österreichs" in J. Langkau/C.Köhler (Herausgeber), Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung. Festschrift für Walter Hesselbach, Bonn 1985.

A. Oberhauser: „Das Schuldenparadox. Paradoxial Effects of the Public Debt" in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200/Heft 4, Stuttgart 1985.

OECD: „Fiscal Policy Simulations with the OECD, International Linkage Model", Occasional Studies, Paris 1980.

OECD: „Budget Financing and Monetary Control", Paris 1982.

J. Richter, W. Teufelsbauer: „Die Multiplikatorwirkung des Sachaufwandes der Bundesbudgets 1970 und 1974" in Quartalshefte der Girozentrale, 3 bis 4/1974, S. 59 ff.

J. Richter, R. Schwarzl: „Gesamtwirtschaftliche Effekte der öffentlichen Nachfrage", Signum, Wien 1983.

W. Scherf: „Budgetmultiplikatoren. Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite (Budgetary Multiplier Effects of Cyclically Conditioned and Anticyclical Deficits)" in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200/Heft 4, Stuttgart 1985.

J. Steindl: „Stagnation Theory and Stagnation Policy" in Cambridge Journal of Economics, 1/1979, S. 1 ff.

E. Walterskirchen: „Budgetdefizite und private Überschüsse" in Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 1/1984, S. 10 ff.

Pensionsfinanzierung und Beschäftigungslage

Nationalratsabgeordneter Dr. Walter Schwimmer

Generaldirektor-Stellvertreter der Wiener Gebietskrankenkasse

In bildhaften Vergleichen wird das Funktionieren unserer im wesentlichen im sogenannten Umlageverfahren finanzierten Pensionsfinanzierung oft mit der vielzitierten „Großfamilie" von anno dazumal dargestellt. Die Allgemeinheit habe, so dieses Bild, in Form der Pensionsversicherung die Aufgaben der Großfamilie in der Altersversorgung übernommen, ein Teil der Einkommen der Aktiven werde (in Form von Beiträgen, zum Teil auch Steuern) für den Unterhalt der Älteren, nicht mehr Arbeitsfähigen verwendet. In der Großfamilie konnte dies unter drei Voraussetzungen geschehen: Erstens mußten genügend arbeitsfähige, im aktiven Alter Stehende in der Familie vorhanden sein, um die Alten erhalten zu können, zweitens war auch die reale Erwerbsmöglichkeit für diese Aktiven notwendig, und drittens mußte innerhalb der Familie die Verteilungsfrage und die Prioritätensetzung bei den Ausgaben richtig gelöst werden. Auf unsere Verhältnisse übertragen, bedeutet dies das Vorliegen entsprechender bevölkerungspolitischer, beschäftigungspolitischer und budgetpolitischer Voraussetzungen für das Funktionieren der Pensionsversicherung. Die Fragen der Bevölkerungspolitik, also die Zahl der arbeitsfähigen Aktiven, die die Pensionisten erhalten sollten, der Budgetpolitik, also für unser Thema die Verteilung zwischen den Generationen, und der Setzung sozialpolitischer Prioritäten sollen in diesem Vortrag grundsätzlich außer acht bleiben, wenngleich bei der sozialpolitischen Entscheidung, insbesondere der Festlegung des Leistungsumfangs, sich das eine nicht so genau vom anderen trennen läßt. Insbesondere kann die Budget-

politik in einem sehr hohen Ausmaß unter den Druck demographischer und arbeitsmarktpolitischer Situationen geraten, wiewohl sicherlich auch bis zu einem gewissen Grad, einen bestehenden Spielraum vorausgesetzt, budgetäre Korrekturen der Auswirkungen solcher Gegebenheiten auf die finanzielle Lage der Pensionsversicherung denkbar sind.

Ein gravierender Unterschied der Pensionsversicherung zur Großfamilie wird allerdings wenig beachtet: Auch die Großfamilie stellte noch einen überschaubaren, rasch und selbstverständlich anpassungsfähigen Bereich dar. Günstige Umstände ermöglichten im Rahmen der gegebenen Verteilungsabmachungen oder -festlegungen allen, den Aktiven und den Alten, einen besseren Lebensstandard, schlechtere zwangen alle zum Gürtel-enger-schnallen. Nun hat der gesellschaftliche Riskenausgleich der Pensionsversicherung zweifelsohne Vorteile für eine weniger den Zufällen ausgesetzte Altersversorgung gebracht, insbesondere was das Vorhandensein genügend Aktiver in einer Familie betrifft, die gegebene Anpassungsfähigkeit an geänderte wirtschaftliche Voraussetzungen blieb aber in der vergesellschafteten Pensionsversicherung nicht in vollem, oder noch ehrlicher gesagt, nur in sehr kleinem Ausmaß vorhanden.

So wird die österreichische Pensionsversicherung im wesentlichen im sogenannten Umlageverfahren durchaus in ähnlicher Weise wie die Altersversorgung in der Großfamilie finanziert, nämlich durch die in Form von Beiträgen und Steuern geleisteten Anteile von den Einkommen der Aktiven; die unmittelbare Einsicht für die Betroffenen, sowohl Zahler wie Zahlungsempfänger, in diesem Zusammenhang ist aber nicht mehr gegeben. Die (gewünschte, kritisierte, akzeptierte) Höhe der Leistungen wird nicht an den Leistungsfähigkeiten der Summe der Aktiven gemessen, sondern an den jeweils eigenen, oft subjektiv gesehenen, zum Teil nur vermeintlichen, vorausgegangenen Beitragsleistungen und an den aktuellen Bedürfnissen. Ein aus der mangelnden Einsicht in die Voraussetzungen des Funktionierens des nicht mehr voll anpassungsfähigen Systems entstehender Mangel besteht darin, daß natürlich trotzdem jeweils Anpassungen, sei es in Form von Veränderungen

der Beiträge oder der Leistungen vorgenommen werden und vorgenommen werden müssen, dabei aber die langfristigen Auswirkungen wenig beachtet werden.

So hat die Hochkonjunktur in der ersten Hälfte der siebziger Jahre mit der damit verbundenen Vollbeschäftigung jene wirtschaftlichen Voraussetzungen gebracht, die scheinbar im Sinne des Bildes von der Großfamilie eine überdurchschnittliche Verbesserung des Leistungsumfangs der Pensionsversicherung ermöglichte; vernachlässigt wurde aber in einer nicht wiedergutzumachenden Weise die Frage, wie dieser Leistungsumfang bei einer Verschlechterung vor allem der Beschäftigungslage zu finanzieren sei. Dazu kommt, daß bestimmte Daten des Beschäftigungszuwachses gar nicht auf die wirtschaftliche Entwicklung, sondern nur auf rechtliche Änderungen zurückzuführen waren. So nahm die Zahl der unselbständig Beschäftigten um rund 100.000, das sind immerhin rund 3·5%, nur durch die Einbeziehung mittätiger Ehegattinen selbständig Erwerbstätiger in die Sozialversicherung der Unselbständigen infolge Änderungen im Sozialversicherungs- und Steuerrecht zu. Dies führte wohl ebenso wie die echte Beschäftigungszunahme zu einem Mehr an Sozialversicherungsbeiträgen, während die Pensionslast aus einer Zeit geringer sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit stammte und für den Augenblick damit Verbesserungen der Leistungen erlaubte; die Vorsorge für jene Zeit, in der Wirtschaftswachstum und Beschäftigungszuwachs nicht mehr in gleicher Weise gegeben sein würden, ja vielleicht Arbeitslosigkeit zunehmen könnte, gleichzeitig aber die seinerzeit zusätzlich Beschäftigten zu zusätzlichen Pensionisten würden, unterblieb. Die Schwierigkeiten blieben daher auch nicht aus, wenn sie auch nicht sofort voll sichtbar wurden. Nach dem Ende der erwähnten „guten" Jahre für die Pensionsversicherung bestand vorerst die Möglichkeit, mit Beitragserhöhungen den Anteil der Aktiven zu erhöhen, ja vor Einsetzen der Zunahme der Arbeitslosigkeit war es dadurch sogar auch möglich, den aus dem Budget zu leistenden Bundeszuschuß durch Beitragserhöhungen (und andere, allerdings nur sehr kurzfristig wirksamen Maßnahmen) vorübergehend zu reduzieren, so daß der Anteil des Bundes an der Pensionsversicherungsfinan-

zierung in den späten siebziger Jahren nur mehr rund 18% gegenüber 33% zu Beginn der Dekade betrug. Grundsätzlich und von der Themenstellung her betrachtet ist aber auch der Bundeszuschuß, über Steuern aufgebracht, ein Anteil der Aktiven an der Altersversorgung; auch er muß erarbeitet werden.

Beiträge von Dienstgebern und Dienstnehmern zur Pensionsversicherung sind, das ist unmittelbar erkennbar, von der Beschäftigungslage ebenso abhängig wie der Anteil der Pensionsversicherungsfinanzierung, der über den Bundeszuschuß aus Steuermitteln aufgebracht wird. So wie ein Mehr an Beschäftigten eine erhöhte finanzielle Leistungsfähigkeit der Pensionsversicherung zur Folge hatte (und wie oben erwähnt zur Ausweitung der scheinbar leicht finanzierbaren Leistungen verlockte), so bedeutet ein Weniger an Beschäftigten ein Weniger an Beiträgen, und zwar meist nicht nur nach Köpfen, sondern auch an der Pro-Kopf-Höhe einen geringeren nominellen Zuwachs, da steigende Arbeitslosigkeit oder auch nur stagnierende Beschäftigung oft mit geringeren Lohnzuwächsen Hand in Hand gehen. Die die volle Pensionsfinanzierung scheinbar garantierende Ausfallshaftung des Bundes wird aber gerade in solchen Situationen aus naheliegenden Gründen ebenfalls schwerer erfüllbar. Erstens wird zugleich – eben aus der Situation heraus – die Ausweitung anderer Ausgaben aus dem Budget als notwendig erachtet („Beschäftigungspolitik"), zweitens gilt das für die Beiträge Gesagte in ähnlicher, wenn auch – aufgrund der progressiven Lohn- und Einkommensbesteuerung – nicht in gleicher Weise für die Steuereinnahmen des Staates. Eine weitere Abhängigkeit der Pensionsversicherung von der Beschäftigungslage besteht aber in einer solchen Situation, und das läßt sich in Österreich gerade in den letzten Jahren sehr leicht nachweisen, auf der Leistungsseite. Unsere Pensionsversicherung kennt kein zwingendes Pensionsalter und räumt dem Versicherten grundsätzlich nur das Recht ein, ab einem bestimmten Alter in den Ruhestand überzutreten. Das dafür ursprünglich als Normalpensionsanfallsalter gedachte Alter von 65 (Männer) bzw. 60 (Frauen) ist aber, durch großzügige Möglichkeiten eine vorzeitige Pension ab 60 bzw. 55 in Anspruch zu nehmen, weitgehend obsolet geworden. Soweit das Recht auf vorzeiti-

ge Pension nicht wegen langer Versicherungsdauer erworben wurde (35 Versicherungsjahre), ist diese Möglichkeit sogar ausdrücklich als vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit mit der Beschäftigungssituation in Zusammenhang gebracht. Die vorzeitige Alterspension, egal ob bei langer Versicherungsdauer oder wegen Arbeitslosigkeit, ist damit fast zur Regelpension geworden. Mit dem steigenden Druck auf dem Arbeitsmarkt steigt damit auch aus verschiedenen verständlichen Gründen der Andrang zur Frühpension. Dies bedeutet zugleich ein Weniger an Beiträgen und Steuern aus Aktiveinkommen (allerdings werden die Pensionen selbst auch besteuert) und ein Mehr an Pensionsausgaben. Der Zahl nach noch nicht ganz ein Zehntel der Pensionen beträgt die Summe der ausgezahlten Frühpensionen bereits mehr als ein Zehntel der Pensionslast.

Wenn auch die Entwicklung der Beschäftigungslage etwa seit dem Jahre 1980 den Verantwortlichen diese Zusammenhänge drastisch vor Augen führte, stellten sie doch grundsätzlich nichts Neues dar.

Die wahrscheinlich letzte große Leistung der großen Koalition war die Beschlußfassung des Pensionsanpassungsgesetzes im Jahr 1965. Dieses Gesetz regelte, ausgehend von einem längerfristigen Finanzierungskonzept, die jährliche Anpassung der Pensionen an die Einkommensentwicklung der Aktiven in Form der sogenannten Pensionsdynamik anstelle der bis dahin üblichen gesetzgeberischen Ad-hoc-Entscheidungen. Ausgehend von einer Berechnung der vorangegangenen Entwicklung der Beitragsgrundlagen der Aktiven zur Pensionsversicherung, die in der Zwischenzeit zwar mehrmals geändert wurde, wobei aber am Prinzip nicht gerüttelt wurde, wird letztendlich in einem kombinierten Verfahren aus sozialpartnerschaftlicher und wissenschaftlicher Beratung, politischer Entscheidung des zuständigen Ministers und der Bundesregierung sowie Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats der Faktor der Pensionsanpassung festgelegt. Grundlage ist die nach einer gesetzlichen Formel errechnete Einkommens- bzw. Beitragsgrundlagenentwicklung. Dann jedoch befindet ein aus Vertretern der Sozialpartner und der Wissenschaft zusammengesetzter

Beirat in einem Gutachten, ob für die Pensionsanpassung der mathematisch errechnete Faktor oder welcher andere Faktor herangezogen werden soll. Bei Erstellung seines Gutachtens hat der Beirat auf die volkswirtschaftliche Lage und deren Entwicklung sowie auf die Änderungen des Verhältnisses der Zahl der in der Pensionsversicherung Pflichtversicherten zur Zahl der aus dieser Versicherung Leistungsberechtigten Bedacht zu nehmen. Die Berücksichtigung der Beschäftigungslage auch auf der Ausgabenseite ist daher seit der Einführung der Pensionsanpassung gesetzlich aufgetragen. Darüber hinaus ist seit der 40. Novelle zum ASVG (sogenannte „Pensionsreform") automatisch ein Abschlag vom Pensionsanpassungsfaktor für die Arbeitslosenrate vorgesehen, und zwar über den Daumen gerechnet für 1 Prozentpunkt Arbeitslosenrate $^{1}/_{10}$ Prozentpunkt Abschlag von dem ansonsten errechneten, sogenannten Richtwert. 1986 ergab dies bei einer Bezieherrate von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe von 4·1% einen Pensionsanpassungsfaktor von 3·5% anstelle von sonst 3·9%. Diese Automatik wird allerdings von einem Teil der Sozialpolitiker, einschließlich mir, als zu schematisch und eigentlich auch willkürlich angesehen, wenn auch gleichzeitig kritisiert werden muß, daß der gesetzliche Auftrag zur Berücksichtigung der Beschäftigungslage vom Pensionsanpassungsbeirat in seiner 20jährigen Praxis praktisch ignoriert worden war. Angesichts der Tatsache, daß jeder Prozentpunkt Arbeitslosigkeit soziale Kosten (entfallende Beiträge, entfallende Steuern, notwendige Unterstützungsleistungen) zwischen 5 und 6 Mrd S jährlich hervorruft und dabei die Kosten der in einer zunehmenden Frühpensionierung versteckten Arbeitslosigkeit noch gar nicht berücksichtigt sein können, der von der 40. ASVG-Novelle vorgesehene Abschlag von der Pensionsanpassung bei der derzeitigen Arbeitslosenrate etwa ganze $^{2}/_{100}$ der sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit wieder einspart, wird damit zugleich aber auch aufgezeigt, daß gerade die Auswirkungen der Beschäftigungslage auf die Pensionsversicherung mit sozialpolitischen Instrumentarien allein nicht korrigiert werden können. Es ist auf die Dauer sicher nicht möglich, den verbleibenden Aktiven zugleich die Beitragslasten der als Zahler ausfallenden Arbeitslosen und die Pensionslasten der

sowohl durch die Alterspyramide als auch durch den Arbeitsmarktdruck hinzukommenden Pensionisten aufzuerlegen. Die Ausfallshaftung des Bundes, die rein nach den Buchstaben des Gesetzes mangels Beitragserhöhung dann sowohl für entfallende Beiträge als auch für vermehrte Pensionszahlungen aufkommen müßte, ist dabei eine Scheingarantie. Was für das Beitragsaufkommen und für vermehrte Ausgaben gilt, gilt dann mit gleichem Recht für den Bundeshaushalt und seine Quellen und Ausgaben. Es wird damit deutlich, daß für eine funktionierende Sozialpolitik, insbesondere eine gesicherte Altersvorsorge, eine auf Vollbeschäftigung orientierte Wirtschaftspolitik unverzichtbar ist. Der Beitrag der Sozialpolitik selbst wird im wesentlichen in der rechtzeitigen Berücksichtigung sowohl sicherer als auch möglicher kommender Entwicklungen und einer daraus resultierenden Vorsicht in den Versprechungen liegen müssen.

Schlußwort

Dkfm. Dr. Heinz Kienzl

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Wenn eine Klasse oder eine andere gesellschaftliche Gruppierung an die Macht will, muß sie den Nachweis führen, daß die herrschende Klasse oder die dominierende Gruppe funktionslos, bedeutungslos oder wenigstens entbehrlich geworden ist. Engels hat das so formuliert: „So sehen wir, daß gerade die Entwicklung des kapitalistischen Produktionssystems den Kapitalisten ebenso überflüssig macht wie den Handweber."[1])

Wir erleben gegenwärtig ein solches Ringen zwischen den Vertretern der literarischen und der technischen Kultur, den Literaten und den Technokraten.

Wie in jeder Gesellschaft, so ringen auch in der österreichischen die verschiedensten Gruppierungen um Macht, Anerkennung und nicht zuletzt um den Anteil am Sozialprodukt. In dem Maße, als der primäre und der sekundäre Sektor relativ an Gewicht verlieren, der Dienstleistungssektor, insbesondere sein mehr oder weniger am Luxusbedürfnis dienender Teil an Gewicht gewinnt, übt er einen verstärkten gesellschaftlichen Druck aus, schafft er sich Rechtfertigungsideologien und entwickelt Strategien zur Durchsetzung seiner Ansprüche. Jene, die kulturelle Werte schaffen, was immer dies auch sein mag, treten gegen jene an, die materielle Werte schaffen. Konkreter gesagt, Journalisten, Lehrer, Geistliche, Musiker, Dichter und deren Entourage, in ihrem Gefolge Studenten

[1]) Friedrich Engels: „Notwendige und überflüssige Gesellschaftsklassen" in Marx/Engels „Gesammelte Werke", Band 19, Seite 289.

und breite Angestelltenschichten, wiederum überwiegend aus dem Dienstleistungssektor und aus der Verwaltung, treten gegen Landwirte, Arbeiter, Ingenieure, Manager, gegen Polizei und das Transportgewerbe an. Wir wissen um die Rechtfertigungsideologien für dieses Ringen um Anerkennung, Macht, Einfluß und Geld und können sie auch in Schlagworten skizzieren, so zum Beispiel das von der Kirche vorgetragene Bekenntnis von der Hybris des „Glaubens, das alles machbar sei"; vom Lob der Bedürfnislosigkeit, das wiederum von Geistlichen bis zu Aussteigern getragen wird; von der Behauptung, daß die Arbeiter immer weniger werden, woraus sich erklärt, daß ihre Bedeutung sinken wird, bis zu der Vorhersage, daß der Arbeiter immer mehr vom Roboter verdrängt werden wird. Behauptet wird, daß wir in einer Zeitenwende stehen, wobei natürlich übersehen wird, daß wir es nur mit einer besonderen Form des Rationalisierungsprozesses zu tun haben, der schon seit 200 Jahren in den Industriestaaten unterwegs ist. Das Schlagwort von der Informationsgesellschaft, die die Produktionsgesellschaft in Kürze ablösen wird, dient ebenso diesem gesellschaftlichen Ringen wie die Behauptung, daß die Industrie erstens unnützes Zeug produziere, zweitens die Umwelt zerstöre, drittens den Planeten ausplündere, viertens die Erde unbewohnbar mache und fünftens die in ihr Tätigen ihrer Menschenwürde beraube. Da den Vertretern dieser Auffassung das Innenleben eines moderen Industriebetriebs unbekannt ist und sie aus der Literatur eher die Zustände in den Industriebetrieben, wie sie vor fünfzig oder hundert Jahren herrschten, kennen und ihr Leserpublikum auch nicht besser informiert ist, können solche Behauptungen leicht transportiert werden und werden auch gerne aufgenommen.

Im Zuge dieser Abwertung der materiellen Produktion und der Überbewertung der kulturellen Produkte wird auch die ganz natürlich geringer werdende Bedeutung von Arbeit und Beruf für den Menschen der Gegenwart überbetont, die sich ja ganz einfach aus der Verkürzung der Zeit ergibt, in der ein Mensch berufstätig ist.

Alles, was mit der Arbeitswelt zusammenhängt, wird abgewertet. Nicht zuletzt gilt dies für die Vollbeschäftigung, die ja einer der wichtigsten Pfeiler des Wohlfahrtsstaates ist. Wer wichtiger als der

Facharbeiter, als der Ingenieur sein will, muß nachweisen, daß die Bedeutung des Facharbeiters, die Bedeutung des Ingenieurs gesunken ist, ja daß ihre Tätigkeit die Gesellschaft schädigt, die Zukunft gefährdet und daß daher auch die Anliegen dieser Bevölkerungsgruppe geringwertiger als die der literarischen Kultur und ihrer Träger sind.

Eine Jugend, die niemals materielle Not kennengelernt hat und deren natürliche Zukunftsängste auf einen Krieg projiziert werden, der um so unwahrscheinlicher ist, je technisierter die Welt der Industriestaaten wird, je mehr Kernkraftwerke und Compurtersysteme einen Krieg nicht machbar erscheinen lassen, und der damit die Angst um die materielle Existenz in der Zukunft vernebelt und wegdiskutiert wird, eine solche Jugend folgt derartigen Parolen gerne und ist auch bereit, die Vollbeschäftigung für ein recht bedeutungsloses, gesellschaftliches Ziel zu halten. Es kann daher nicht verwundern, daß das Vollbeschäftigungsziel gerade in den hochentwickelten westeuropäischen Industriestaaten zumindest vorübergehend stark in den Hintergrund gedrängt wurde, wahrscheinlich so lange, bis ein wirtschaftlicher Rückschlag von größerer Dauer die Jugend aus ihrem grünen Wolkenkuckucksheim auf den harten Boden der Realität herunterholt und sie die nötigen Erfahrungen macht, die man ja tatsächlich nicht aus Büchern lernen kann. So mag es sein, daß wir mit dem Thema dieser Volkswirtschaftlichen Tagung um ein paar Jahre zu früh dran sind, eine „Wende" diskutieren, die vielleicht noch gar nicht in Sicht ist, und Wege für sie aufzeigen wollen, die manchen vielleicht gar nicht wert erscheinen, gezeigt oder gar begangen zu werden.

Unsere Tagung hat keine einfache Antwort auf die gestellte Frage gegeben, zumindest nicht in der Form, der seinerzeit so viel kritisierten Kurzfassung, „lieber 5% mehr Schulden des Staates als 5% mehr Arbeitslose". Obwohl anerkannt wurde, daß das austrokeynesianische Instrumentarium, nämlich Lohn- und Preiskontrollen in lockerer Form, Hartwährungspolitik, Stützung der Nachfrage durch die öffentliche Hand, von der öffentlichen Hand gestützte Kreditinstrumentarien usw., hervorragende Dienste geleistet und die Arbeitslosenrate in Österreich etwa um 50% unter dem westeu-

ropäischen Niveau gehalten hat, ist das Instrumentarium hinsichtlich globaler Nachfragestützung ausgeschöpft. Die Anwendung des austrokeynesianischen Modells hat ein Zurückkrebsen mit den Reallöhnen, wie es in manchen westeuropäischen Staaten unvermeidbar wurde, überflüssig gemacht. Wir sind gar nie so hoch hinaufgeschossen. Es genügte, um das Gleichgewicht wiederzugewinnen, die Reallöhne über einige Jahre zu stabilisieren. Das ist für die Arbeitnehmer natürlich wesentlich leichter zu verkraften als Reallohnsenkungen.

Die Durchsicht der gängigen nationalökonomischen Theorien, also der monetaristischen, der angebotsseitigen, der Arbeitskostensenkung als Allheilmittel, aber auch die Durchsicht älterer Theorien hat gezeigt, daß die nationalökonomische Theorie doch nur das in ein wissenschaftliches Gewand kleidet, was vorher die Praktiker, sich vorwärtstastend, erarbeitet und erprobt haben. So war es bei der nachfragegestützten Vollbeschäftigungspolitik der siebziger Jahre und so wird es auch diesmal gehen müssen. Sehr deutlich wurde aber herausgestellt, daß eine der wichtigsten Voraussetzungen der Vollbeschäftigungspolitik der Wille zu ihrer Durchsetzung ist. Ferner muß die Bevölkerung bereit sein, bewährte Instrumente der Vergangenheit, so sie nicht mehr tauglich sind, beiseite zu legen und nach neuen zu suchen. Konkret: Wenn der Staatsapparat keine neuen Arbeitsplätze zu vergeben hat, dann muß die junge Intelligenz eben selber anpacken und sich selbst die Arbeitsplätze schaffen, die sie benötigt, d. h. neue Firmen gründen, selbständig werden. Wer übrigens weniger Staat, mehr Selbstbestimmung wünscht, muß auch mehr Risiko übernehmen und mehr Eigeninitiative entfalten.

Unsere Lage wird dadurch nicht gerade erleichtert, daß in den westeuropäischen Staaten Vollbeschäftigung eigentlich kein wirtschaftspolitisches Thema mehr ist. Die USA haben ein Ausmaß der Beschäftigung, das ihren Bedürfnissen einigermaßen entspricht, in Großbritannien ist die schlechte Beschäftigungslage ein willkommenes Instrument, um die Gewerkschaften zu entmachten. Deutschland und Frankreich haben Preisstabilität und Schuldenabbau in den Vordergrund gestellt und die Vollbeschäftigung hintangestellt. Die

ökonomischen Satelliten der großen Wirtschaftsstaaten akkommodieren sich so gut es geht, einige streben sogar darüber hinaus.

Die internationale Zusammenarbeit, die ja für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik seit Ende des Zweiten Weltkriegs von außerordentlich großer Bedeutung war, ist schwächer geworden. Es fehlt ihr weitgehend jede Inspiration, sie bewegt sich zum Teil auf Nebengeleisen, wie Liberalisierung der Kapitalmärkte, und es bekümmert sie zu Recht das Schuldenproblem. Vollbeschäftigungspolitik steht nicht auf der Tagesordnung, nur einige wenige kleine europäische Industriestaaten halten noch diese Fahne hoch. Seitdem die Regierungen erkannt haben, daß man auch bei hoher Arbeitslosigkeit Wahlen gewinnen kann, ist der politische Faktor in den Hintergrund getreten.

Nun haben wir es mit dem Phänomen zu tun, daß man in einer allgemein sehr ungünstigen Beschäftigungssituation in Europa, ganz zu schweigen von den Entwicklungsländern, in einigen Regionen eine ausgezeichnete Beschäftigungssituation vorfindet, z. B. in der Südwestecke der Bundesrepublik. Die Frage war daher legitim: Was hat zu dieser Entwicklung geführt? Ist es die geopolitische Situation, ist es die Verkehrslage, sind es Förderungsmaßnahmen, ist es eine zufällig günstige industrielle Struktur? Die Antwort, die wir bekamen, war: Einiges von alldem, plus einer engen Verbindung von Unternehmungslust der Schwaben und Bayern, verbunden mit dem Einsatz von Forschungsergebnissen, die vor allem die Universitäten geliefert haben. Eine wahrhaft Schumpetersche Antwort auf das Beschäftigungsproblem. Natürlich soll nicht übersehen werden, daß man im südwestdeutschen Raum die modernen Industrien hat. Aber daß man sie dort hat, ist eben die Folge des Unternehmungsgeistes der Schwaben und der Bayern.

Eines war am Abend, bevor der Finanzminister sprach, jedenfalls klar: Die industrielle Struktur der europäischen Staaten befindet sich im Umbruch. Dieser Umbruch bedeutet den Verlust zahlreicher bisher für sicher gehaltener Arbeitsplätze, schafft aber Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Bereichen der Wirtschaft. Dieser Umbruch im realwirtschaftlichen Bereich bedarf auch einer Umstellung im finanziellen Bereich, bedarf vieler Anpassungsschrit-

te der Banken und verlangt auch eine Umgestaltung des ordnungspolitischen Rahmens für dieses wichtige Gewerbe, das über das Organisationsinstrument Geld verfügt oder, genauer gesagt, es verwaltet.

Der zweite Tag stand im Zeichen der Anpassung des Arbeitsmarktes, des Kapitalstocks, der Staatsfinanzen und des Pensionssystems an geänderte Nachfrageströme, die vom internationalen Bereich auf Österreich einwirken. Während in den vergangenen Jahren, insbesondere in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, alles daran gesetzt wurde, um die Arbeitsplätze für die vorhandenen Arbeitskräfte zu sichern, wobei man auch in Kauf nahm, daß mancher Weg ins Leere führte oder, konkret gesagt, Betriebe gestützt wurden, von denen man ziemlich genau wußte, daß sie das nächste Jahrzehnt nicht überstehen werden, muß sich nun die Arbeitsmarktpolitik umstellen. Freilich wäre es falsch zu sagen, daß sie nicht schon viele Schritte in die richtige Richtung gemacht hat. Jetzt geht es aber um eine „Quantitätsveränderung", die eine „Qualitätsveränderung" bedeutet.

Einer unserer Vortragenden hat auf die engen Zusammenhänge zwischen den öffentlichen Finanzen und der Vollbeschäftigung hingewiesen. Zusammenhänge, die wechselseitig sind. Die Vollbeschäftigung hängt in einem hohen Maße von produktiven Staatsausgaben, genauer gesagt von Investitionen, ab und umgekehrt wiederum sind gesunde Staatsfinanzen nur möglich, wenn Massenarbeitslosigkeit verhindert wird. Auf der anderen Seite aber ist die Vollbeschäftigung einer Volkswirtschaft unentbehrlich, will sie den Lebensstandard der Nichtberufstätigen, insbesondere der alten Menschen sichern. Wir stehen in Österreich darüber hinaus vor der Tatsache, daß auf eine immer geringer werdende Zahl von Berufstätigen eine steigende Zahl von Pensionisten kommt, und dies aus demographischen Gründen. Soll die Bürde für die Berufstätigen nicht zu groß werden, muß ihre Zahl möglichst hoch, also am Vollbeschäftigungsstand gehalten werden.

In diesem Zusammenhang muß aber auch darauf hingewiesen werden, daß es nicht nur auf die Zahl der Beschäftigten, sondern auch auf ihren Arbeitseinsatz und ihre Leistung ankommt. Es muß

das Konsumvolumen, das durch die zunehmende Zahl der Pensionisten, hervorgerufen durch die längere Lebensdauer und die immer teurer werdende medizinische Versorgung, belastet wird, von einem entsprechenden Arbeitsvolumen begleitet sein. Arbeitszeitverkürzung kann also im Zusammenhang mit der Vollbeschäftigung nur als eine Kunst des Möglichen, also als sozialpolitisches Instrument zur Erreichung höherer Lebensqualität angesehen werden. Ihr Beitrag zur Erreichung der Vollbeschäftigung kann höchstens marginal sein.

Damit bin ich aber schon dabei, das Instrumentarium, das uns bei der Tagung vorgeführt wurde, Revue passieren zu lassen. Es ist sicher richtig, daß wir versuchen müssen, das Zinsniveau niedrig zu halten, damit Renteneinkommen nicht so hoch steigen, daß es für einen Unternehmer sinnvoller ist, sein Geld in Wertpapieren anzulegen, als zu investieren. Sicherlich sollen wir festhalten, daß ein Deficit-spending nach dem Gießkannenprinzip wenig zur Wiedererreichung der Vollbeschäftigung beitragen kann, daß aber Staatsausgaben, die richtig gesteuert sind, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft erhöhen, zur Umweltverbesserung beitragen und auf diesem Wege Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommen schaffen, die die gesamtwirtschaftliche Situation verbessern. Bedenklich sind natürlich nur Staatsausgaben, die in den konsumtiven Sektor fließen und dann in einem hohen Grad ins Ausland überschwappen oder einer Strukturkonservierung dienen, die in eine Sackgasse führt. Aber allein eine Umweltverbesserung in dem Ausmaß, wie es von allen Österreichern für richtig gehalten wird, würde ja die Vollbeschäftigung auf ein Jahrzehnt sichern, wie Studien der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Nationalbank bewiesen haben.

In der gegenwärtigen Situation, in der eine große Umstrukturierung der europäischen Volkswirtschaften stattfindet, die sogenannten Schornsteinindustrien an Bedeutung verlieren, neue Industrien – beginnend beim Informationssektor über die Medizintechnik bis zur Umwelttechnik – Bedeutung gewinnen, ist auch die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes, getragen von einer laufenden Verbesserung der Ausbildung der Arbeitskräfte von überragender Bedeutung. Berufsausbildung wird in steigendem Ausmaß ein

Mittel der Arbeitsmarktpolitik werden und damit ein tragendes Instrument der Vollbeschäftigungspolitik. Das wichtigste aber ist eine Veränderung der politischen Zielsetzung, aufbauend auf einer Veränderung der Einstellung zu wirtschaftlichen Möglichkeiten und wirtschaftlichen Notwendigkeiten.

Die Vollbeschäftigung erreicht man nur, wenn man sie auch entschieden erreichen will. Wenn sie selbst im Sprachgebrauch von der Tagesordnung abgesetzt wird, indem man nur mehr vom Erreichen einer möglichst hohen Beschäftigung spricht, dann ist sie schon verlorengegangen. Wir haben auch als Nationalbank gezeigt, daß eine massive Förderung der Forschung Bedeutendes zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft und damit zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beitragen kann, denn nur auf eigener Forschung und ihrer Anwendung kann ein moderner, an der Weltspitze marschierender Industriestaat seine Position erhalten und sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen.

Wir sind damit ans Ende der Volkswirtschaftlichen Tagung gelangt. Vielleicht wird uns mancher vorwerfen, daß wir versuchen, gegen den Strom zu schwimmen, daß wir Signale in eine Richtung setzen, wo doch der Zug der Zeit in eine andere Richtung gehen möchte, aber dies ist notwendig, will man nicht – wer weiß, wohin – abgetrieben werden.

Die Vortragenden

Johann Kernbauer, geboren 1949, 1969 bis 1973 Studium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der Wirtschaftsuniversität Wien; 1974 bis 1978 Scholar und später Assistent am Institut für Höhere Studien, Wien, und Studium der Volkswirtschaftstheorie und -politik an der Universität Wien; 1979 bis 1984 freiberufliche Forschungstätigkeit vor allem zur österreichischen Währungs- und Bankengeschichte; seit 1984 Mitarbeiter der Oesterreichischen Nationalbank. Publikationen: J. Kernbauer/E. März/F. Weber: „Die wirtschaftliche Entwicklung" in Weinzierl/K. Skalnik: „Österreich 1918–1938. Geschichte der Ersten Republik", Band 1, Wien 1983; J. Kernbauer/F. Weber: „Die Wiener Großbanken in der Zeit der Kriegs- und Nachkriegsinflation", in G. Feldmann et al.: „Die Erfahrungen der Inflation im internationalen Zusammenhang und Vergleich", Berlin–New York 1984; J. Kernbauer/E. März: „Geschichte der Staatsfinanzierung durch die Notenbank in Österreich", in K. Socher/C. Smekal: „Staatsfinanzierung und Notenbank", Dr. Stigleitner – Schriftenreihe, Band 24, Wien 1984.

Heinz Kienzl, geboren 1922, Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien; seit 1947 Mitarbeiter des Österreichischen Gewerkschaftsbundes; 1950 bis 1968 Leiter der wirtschaftspolitischen Abteilung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, in dieser Zeit u. a. Mitglied des Wirtschaftsbeirats und des Preisunterausschusses der Paritätischen Kommission, Vertreter des Österreichischen Gewerkschaftsbundes im gewerkschaftlichen Beratungsausschuß der OECD, Vorstandskonsulent der Bank für Arbeit und Wirtschaft AG; 1963 Generalrat der Oesterreichischen Nationalbank; seit 1967 Obmann der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft; 1969 Stellvertretender Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank; 1971 Vorsitzender der Kontrollkommission des Österreichischen Gewerkschaftsbundes; 1973 Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank; 1981 Vorsitzender der Arbeitsgruppe „Leistungsbilanz" der Wirtschaftskommission der SPÖ. Publikationen: „Freie Wirtschaft", Wien 1952; „Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik", 1. bis 3. Auflage, Wien 1960 bis 1967; „Der durchleuchtete Wähler" (mit anderen), Wien 1964; „Wirtschaftspartnerschaft, Stabilität und Wachstum" (Festschrift für Andreas Korp), Wien 1971; „Ökonomie und Ideologie" in: „Rote Markierungen", Wien 1971; „Gesellschaft am Wendepunkt", Wien 1975.

Ilan Knapp, geboren 1944, 1964 Externistenmatura der Realschule beim Stadtschulrat in Wien; 1964 bis 1965 Studium an der Hochschule für Musik und darstellende Kunst in Wien; 1965 bis 1971 Doppelstudium an der Hochschule für Welthandel in Wien (Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftspädagogik); 1973 Abschluß des Doktoratsstudiums an der Wirtschaftsuniversität Wien; seit 1971 Geschäftsführer und Projektleiter des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung (ÖIBF); Lehrbeauftragter an der Universität Wien, an der Technischen Universität Wien, an

der Wirtschaftsuniversität Wien, an der Berufspädagogischen Akademie Wien, an der Freien Universität Berlin und an der Technischen Universität Berlin. Publikation: I. Knapp/F. Verzetnitsch: „Die berufliche und soziale Situation der Lehrlinge in Österreich", in „Lehrling 81", Wien 1981; I. Knapp/F. Verzetnitsch: „Jugendliche ohne Berufsbildung" in: „J.o.b.-Report", Wien 1983; H. Braun/I. Knapp: „Ohne Geld – keine Bildung", Wien 1984; I. Knapp/F. Verzetnitsch: „Arbeitslust? Arbeitsfrust?, Report über die Berufs- und Lebenssituation junger Arbeitnehmer", Wien 1985; H. Braun/I. Knapp: „Jugend in Österreich – Realität und Perspektive", Wien 1985; K. Steyrer/H. Braun/I. Knapp: „Umweltschutz und Berufe – Handbuch", Wien 1985; weiters zahlreiche Veröffentlichungen in in- und ausländischen Fachzeitschriften.

Ewald Nowotny, geboren 1944, Studium an der Universität Wien und am Institut für Höhere Studien in Wien; Studienaufenthalte in Straßburg und Genf; 1971/72 ACLS-Scholar, Dept. of Economics, Harvard Universität USA; 1973 Habilitation; 1974 bis 1980 Ordinarius für Finanzwissenschaft an der Universität Linz; seit 1978 wissenschaftlicher Leiter des Ludwig-Boltzmann-Institus für Wachstumsforschung in Wien; seit 1980 Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien; Mitglied, zuletzt Präsident des Verwaltungsrats der Österreichischen Postsparkasse (1972 bis 1978); seit 1978 Abgeordneter zum Nationalrat. Publikationen: „Regionalökonomie", Wien 1971; K. W. Rothschild/G. Schwödiauer/E. Nowotny: „Bestimmungsgründe der Lohnbewegung", Wien 1972; „Wirtschaftspolitik und Umweltschutz", Freiburg 1974; „Umweltschutz und Kommunalwirtschaft", Linz 1975; „Löhne, Preise, Beschäftigung", Frankfurt 1975; „Öffentliche Verschuldung", Stuttgart 1979; P. Mooslechner/E. Nowotny: „Gesamtwirtschaftliche Finanzierung und Öffentliche Verschuldung", Wien 1980; H. Abele/S. Schleicher/G. Winckler/E. Nowotny: „Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik", Wien 1982; weiters zahlreiche Aufsätze in wissenschaftlichen Zeitschriften und Sammelwerken.

Karl Heinrich Oppenländer, geboren 1932, 1951 bis 1954 Tätigkeit in der Industrie, 1954 bis 1958 Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität München (1963 Promotion zum Dr. oec. publ.); von 1958 bis heute Tätigkeit im Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München (seit 1. Juli 1976 als Präsident); 1975 Habilitation an der Universität Tübingen (Thema: Investitionsinduzierter technischer Fortschritt); seit 1976 Vorlesungen an der Universität München und seit 1980 Vorlesungen an der Universität Augsburg; seit 31. Jänner 1983 außerplanmäßiger Professor an der Universität München; wissenschaftlicher Leiter und Koordinator internationaler Forschungsprojekte (z. B.: Der Innovationsprozeß in westeuropäischen Industrieländern); Mitglied verschiedener Beiräte in Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft. Publikation: Beschäftigung mit Fragen der Konjunkturanalyse, Konjunkturprognose und Strukturanalyse, Entwicklung der Investitionen und des technischen Fortschritts, Fragen zur Beeinflussung des Produktivitätswachstums durch Forschung und Entwicklung, Fragen der Innovations- und Technologiepolitik; Studien zur Außenwirtschaftsentwicklung und der Theorie des internationalen Handels; methodische Studien zur Wachstumstheorie und Wachstumspolitik.

Konrad Ratz, geboren 1931, Studium der Handelswissenschaften an der Hochschule für Welthandel in Wien (1953 Diplomkaufmann, 1955 Doktorat); 1957 Ablegung der Prüfung zum Akademischen Übersetzer für die englische Sprache; 1958 bis 1960 Tätigkeit in der spanischen Automobilindustrie; 1960 bis 1972 Referent im Fachverband der Maschinen- und Stahlbauindustrie Österreichs; seit 1972 Geschäftsführer des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft; 1975 Ehrenkreuz für Wissenschaft und Kunst; 1978 Experte in der OECD-Arbeitsgruppe „Innovation in Klein- und Mittelbetrieben"; 1979 bis 1981 fallweise Beratung der mexikanischen Nationalbank für den Aufbau einer Forschungsförderung in Mexiko; 1984 Mitglied des Steering Committee des „Sechs-Länder-Programms" (Internationaler Zusammenschluß von wirtschaftsbezogenen Forschungsförderungsorganisationen). Publikationen: Zahlreiche Veröffentlichungen über Wirtschaftsfragen, Forschungspolitik, psychologische und historische Themen.

Jörg Schram, geboren 1939, Studium der Handelswissenschaften an der Hochschule für Welthandel in Wien (Promotion zum Doktor der Handelswissenschaften); 1964 bis 1969 Referent der Wirtschaftspolitischen Abteilung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (in dieser Position von 1965 bis 1969 Geschäftsführer des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen); seit 1969 Geschäftsführer der Entwicklungs- und Erneuerungsfonds Gesellschaft m.b.H., deren Name 1977 in Finanzierungsgarantie-Gesellschaft m.b.H. abgeändert wurde; seit 1976 Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Walter Schwimmer, geboren 1942, 1960 bis 1964 Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Wien; 1964 Eintritt in die Rechtsabteilung der Gewerkschaft der Privatangestellten (Beschäftigung mit Arbeits- und Sozialrecht); 1971 sozialpolitischer Referent des österreichischen Arbeiter- und Angestelltenbundes; 1971 Wahl als Abgeordneter zum Nationalrat; seit damals Mitglied des Ausschusses des Nationalrats für soziale Verwaltung, seit 1979 dessen Obmann-Stellvertreter; seit 1969 auch Kammerrat der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und seit 1984 Vorstandsmitglied; 1970 bis 1979 Versicherungsvertreter in der Sozialversicherung; 1979 Eintritt in die Generaldirektion der Wiener Gebietskrankenkasse als Verwaltungsgruppenleiter und Direktor, seit 1984 Generaldirektor-Stellvertreter. Publikation: Diverse sozialpolitische und sozialwissenschaftliche Arbeiten, u. a.: „Die Christlichen Gewerkschaften in Österreich", Europaverlag 1975; „Pensionsdynamik – Baustein einer Sozialpolitik für die Zukunft" in „Durchbruch in die Moderne", Verlag Styria 1981; zuletzt Projektleitung für „Die sozialen Folgen einer Inflation im Ländervergleich zwischen Österreich und Israel", gefördert vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, 1985 – noch nicht veröffentlicht.

Hans Seidel, geboren 1922, Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien; 1946 Eintritt in das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung;1957 Studienaufenthalt beim internationalen Währungsfonds; 1962 Leiter-Stellvertreter, 1973 bis 1980 Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung; 1981 bis 1982 Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen; seit 1. Jänner 1984 Direk-

tor des Instituts für Höhere Studien. Publikationen: Arbeiten der empirischen Wirtschaftsforschung (Spezialthemen: Konjunkturforschung, Regionalforschung, Industriepolitik, Finanzpolitik) in Publikationen von Forschungsinstituten, in Fachzeitschriften und Fachbüchern.

Erich W. Streissler, geboren 1933, 1955 Promotion zum Doktor der Rechtswissenschaften an der Universität Wien; seit 1959 Universitätsdozent für Volkswirtschaftslehre; ordentlicher Universitätsprofessor für Statistik und Ökonometrie an der Universität Freiburg/Br., zweimal Dekan dortselbst; seit 1965 ordentlicher Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, Ökonometrie und Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien, dort 1973 bis 1974 Dekan der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät. Publikationen: „Wirtschaftspolitische Grundsätze des österreichischen Kartellgesetzes und der Tatbestand der ‚Gesamtwirtschaftlichen Rechtfertigung'", Institut für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Wien, 1960; „Investitionsfinanzierung in einer wachsenden Wirtschaft", Herausgeber: Österreichische Investitionskredit AG, Wien 1964; „Zur Relativierung des Zieles der Geldwertstabilität", Verlag Otto Schwartz, Göttingen 1976; „Probleme der Geldmengensteuerung", Duncker & Humblot, Berlin 1978; „Information in der Wirtschaft", Duncker & Humblot, Berlin 1982; „Neue Strömungen in der Nationalökonomie", Creditanstalt-Bankverein, Wien 1982; „Grundzüge der Volkswirtschaftslehre für Juristen", Manz, Wien 1984; „Konsum und Nachfrage", Kiepenheuer & Witsch, Köln 1966.

Franz Vranitzky, geboren 1937, 1955 bis 1960 Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien; 1969 Promotion zum Doktor der Handelswissenschaften; 1961 Siemens-Schuckert Ges. m. b. H., Wien (Rechnungswesen); 1961 bis 1969 Mitarbeiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Oesterreichischen Nationalbank, ab Beginn 1969 direkt dem Ersten Vizepräsidenten zugeteilt; 1970 bis 1976 Bundesministerium für Finanzen (wirtschafts- und finanzpolitische Beratung des Ressortleiters); 1976 bis 1981 Creditanstalt-Bankverein (Vorsitzender-Stellvertreter des Vorstands); 1981 bis 1984 Österreichische Länderbank AG (Vorsitzender des Vorstands); 1984 bis 1986 Bundesminister für Finanzen; seit Juni 1986 Bundeskanzler.