

Herbert Stocker

ÖSTERREICHS AUSSENHANDEL MIT ENTWICKLUNGSLÄNDERN: BESCHÄFTIGUNGSWIRKUNGEN UND UNTERNEHMENSREAKTIONEN

1. Einleitung

Die scheinbare Allgegenwart von Importgütern aus Hongkong, Taiwan und anderen Entwicklungsländern hat auch in Österreich zu einer oft ablehnenden Haltung gegenüber Importen aus Billiglohnländern geführt. Gegner einer liberalen Freihandelspolitik führen die negativen Beschäftigungseffekte ins Treffen und argumentieren, daß heimische Unternehmer gegenüber Importen aus Billiglohnländern nicht konkurrenzfähig seien und deshalb eines besonderen – meist protektionistischen – Schutzes bedürften. Die längerfristigen Folgen einer solchen Politik (z.B. Fehlallokation der Ressourcen, überhöhte Preise, Wechselkursverzerrungen, Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder, Verzögerung struktureller Anpassung etc.) werden in jedem neueren Lehrbuch der Außenhandelslehre dargestellt (z.B. Glismann et al. 1986).

Ziel dieser Untersuchung ist es, das quantitative Ausmaß des österreichischen Außenhandels mit Entwicklungsländern zu erfassen und – soweit möglich – einige daraus resultierende Folgen für die österreichische Wirtschaft darzustellen.

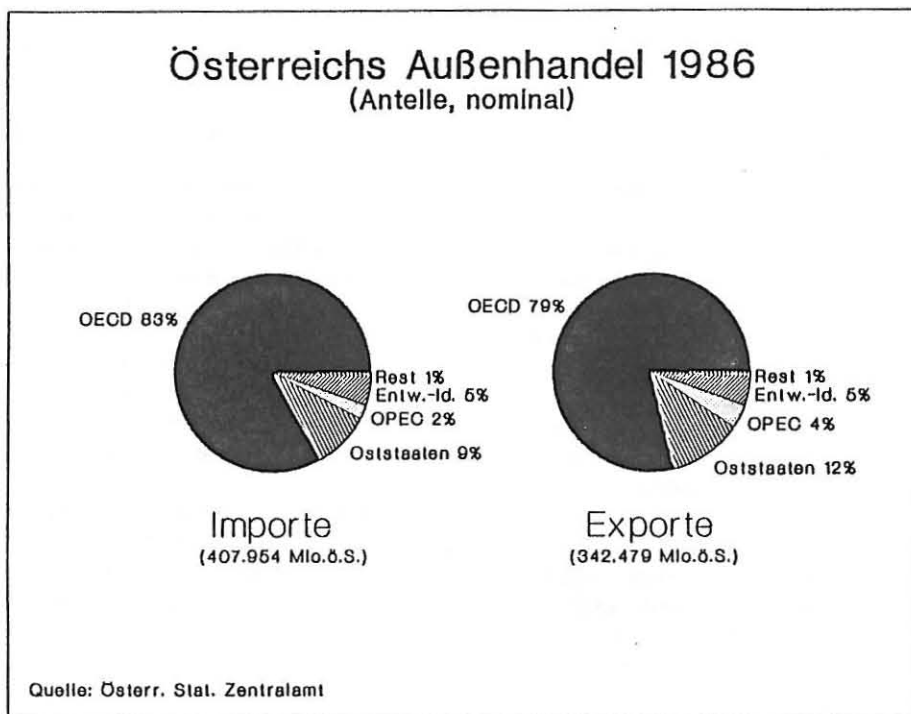
Die ganze Arbeit befaßt sich ausschließlich mit kurzfristigen Effekten. Im ersten Teil der Arbeit wird versucht, eine Vorstellung von der Größenordnung des Außenhandels mit Entwicklungsländern und den daraus resultierenden Beschäftigungseffekten zu geben. Der zweite Teil befaßt sich mit der Ermittlung eines Indikators für den Importdruck aus Entwicklungsländern und mit möglichen Reaktionen der direkt betroffenen Unternehmungen.

2. Außenhandel und Beschäftigungseffekte

Die Erfassung der in dieser Arbeit verwendeten Außenhandelsdaten erfolgte durch das Österreichische Statistische Zentralamt mit Hilfe der handelsstatistischen Anmeldescheine anlässlich der Zolldeklaration bei der Ein- bzw. Ausfuhr. Hinsichtlich des Zollabbaus und der Liberalisierung des Außenhandels während der letzten Jahre muß befürchtet werden, daß die Genauigkeit der Erfassung gelitten hat. Darüber hinaus wenden Österreich und die EG gegenüber Drittländern unterschiedliche Zolltarife an. Da die EG zahlreichen Entwicklungsländern spezielle Präferenzen einräumt (AKP-Abkommen), dürften die Umwegimporte während der letzten Jahre stark zugenommen haben. Die Daten dürften deshalb das tatsächliche Ausmaß des Außenhandels mit Entwicklungsländern unterschätzen, was in den folgenden Analysen stets bedacht werden sollte.

Einen Überblick über die Zusammensetzung der Exporte und Importe nach Ländergruppen (1) gibt Abbildung 1.

Abbildung 1



In der EG hat der Handel mit Entwicklungsländern eine weit größere Bedeutung als in Österreich, wobei v.a. die Länder Frankreich, Italien und Großbritannien hervorstechen. In der BRD sind die entsprechenden Anteile dagegen nicht sehr viel größer als in Österreich (vgl. Breuss, Stankovsky 1988, S. 299 ff.). Insgesamt läßt sich eine im Vergleich zur EG „hohe Europakonzentration“ des österreichischen Außenhandels feststellen (vgl. Breuss, Stankovsky 1988, S. 79).

Die aus dem Außenhandel mit Entwicklungsländern resultierenden Beschäftigungswirkungen sind etwas schwieriger zu ermitteln. In der Literatur wird meist ein primärer und sekundärer Beschäftigungseffekt unterschieden (vgl. Schumacher 1981, Lydall 1975). Der primäre Beschäftigungseffekt beruht auf den produktionstechnischen Veränderungen einer Nachfrageverschiebung. Wenn sich z.B. die österreichische Nachfrage von heimischen Baumwollhemden zu importierten Baumwollhemden aus Hongkong verschiebt, so wird in Hongkong die Produktion der Bekleidungsindustrie (direkter Effekt) und die Produktion der einzelnen Vorleistungen- bzw. Zulieferindustrien (indirekter Effekt) zunehmen, während in

Österreich der Output von Bekleidungs- und Zulieferungsindustrien sinken wird. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß auch die Exporte importierte Vorleistungen enthalten, die zu einer Verminderung des Beschäftigungseffektes führen.

Der sekundäre Beschäftigungseffekt resultiert aus den Einkommensveränderungen, die aus dem primären Beschäftigungseffekt herrühren, und kann in einen Multiplikator- und einen Ausgabeneffekt zerlegt werden. Der Multiplikatoreffekt kann einfach anhand des obigen Beispiels erklärt werden: in Österreich wird der Produktions- und Beschäftigungsrückgang zu einem Einkommensverlust führen, der wiederum einen Nachfragerückgang und somit einen weiteren Produktions- und Beschäftigungsrückgang in Österreich zur Folge hat. In Hongkong wird das Einkommen und die Beschäftigung entsprechend positiv beeinflusst werden. Der Ausgabeneffekt kommt in diesem Beispiel dadurch zustande, daß Hongkong einen Teil der zusätzlichen Einnahmen für Importe aus Österreich ausgeben wird. Natürlich treten in der Realität zahlreiche weitere Effekte auf, aber aufgrund praktischer Schwierigkeiten bei der Berechnung und des eher langfristigen Charakters solcher Effekte (z.B. Economies of Scale, Preis- und Wechselkursveränderungen) wird im weiteren davon abgesehen.

Der primäre Beschäftigungseffekt kann annäherungsweise mit Hilfe einer Input-Output-Tabelle berechnet werden (2). Dazu nehmen wir an, daß Importe im Wert einer Million Schilling heimische Produktion im Wert von genau einer Million Schilling verdrängen. Unter einigen weiteren Annahmen, die sich vorwiegend aus der Input-Output-Analyse ergeben (z.B. lineare Technologie), wurden die in Abbildung 2 dargestellten Beschäftigungseffekte ermittelt (die Zahlen sind im Anhang beigelegt).

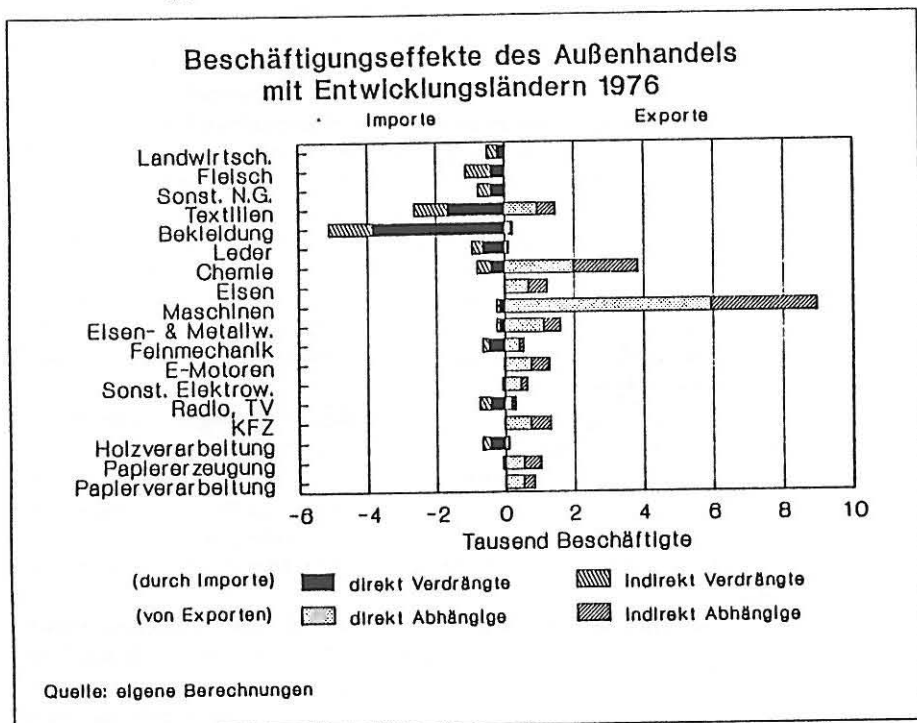
Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1976, da noch keine aktuellere Input-Output-Tabelle für Österreich verfügbar ist (3). Das Ergebnis soll am Beispiel des Textilsektors erläutert werden: Von den Textilexporten in Entwicklungsländer waren 1976 insgesamt ca. 1.460 unselbständig Beschäftigte in Österreich abhängig, davon waren aber nur 928 direkt im exportierenden Textilsektor beschäftigt. Weitere 532 Beschäftigte waren in anderen Wirtschaftszweigen notwendig, um die Vorleistungen zu produzieren, die der Textilsektor zur Herstellung der Exporte benötigte (darunter z.B. 59 Beschäftigte in Banken und Versicherungsbetrieben, 48 Beschäftigte im öffentlichen Dienst etc.).

Wären die Textilimporte aus Entwicklungsländern 1976 in Österreich hergestellt worden, so wären dafür insgesamt 2.634 Beschäftigte notwendig gewesen. Davon hätten 1.675 Beschäftigte im Textilsektor und 959 in den restlichen Wirtschaftsbereichen beschäftigt werden müssen.

In Summe waren 1976 ca. 25.900 Beschäftigte (0,99 % aller Beschäftigten) direkt oder indirekt von den Exporten in die Dritte Welt abhängig. Wären alle konkurrierenden Importe (4) aus Entwicklungsländern in Österreich hergestellt worden, so wären dafür nur ca. 15.400 Beschäftigte (0,59 %) notwendig gewesen. Daraus ergibt sich ein Beschäftigungssaldo zugunsten Österreichs von 10.500 Beschäftigten!

Es überrascht nicht weiter, daß dieser Beschäftigtenüberschuß hauptsächlich durch Exporte von Investitionsgütern zustandekam (v.a. Maschinen), während die

Abbildung 2: Infolge konkurrierender Importe aus Entwicklungsländern nicht benötigte und von den Exporten in die Entwicklungsländer abhängige unselbständig Beschäftigte (1976) nach Branchen



(Zur Definition der Branchen siehe Richter 1981, S. 14 ff.)

negativen Beschäftigungseffekte vorwiegend durch Importe von Konsumgütern (Bekleidung, Textilien etc.) hervorgerufen wurden.

Wie bereits erwähnt, wird dieser positive Beschäftigungseffekt durch die Multiplikatorwirkung des zusätzlichen Einkommens weiter verstärkt werden. In einem sehr einfachen Modell (siehe Stocker 1984, S. 52) wurde die Multiplikatorwirkung mit ca. 4.500 zusätzlichen Beschäftigten berechnet, sodaß sich für das Jahr 1976 ein positiver Nettoeffekt von ungefähr 15.000 Beschäftigten ergibt. Es versteht sich von selbst, daß diese Berechnungen bestenfalls eine Vorstellung von der Richtung und Größenordnung der tatsächlich zu erwartenden Effekte geben sollen.

Ein Ausgabeneffekt konnte für den österreichischen Außenhandel mit Entwicklungsländern nicht nachgewiesen werden (5).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß der Außenhandel mit Entwicklungsländern 1976 eindeutig positive Beschäftigungswirkungen für Österreich hatte, daß das Ausmaß im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung aber eher verschwindend gering war (ca. 0,57 %).

3. Importdruck und Unternehmensreaktionen

In der bisherigen Analyse wurde eine „Momentaufnahme“ der Situation im Jahr 1976 dargestellt. Daraus läßt sich nur sehr bedingt eine Gefährdung einzelner Branchen ableiten, da nichts über die Dynamik des Geschehens ausgesagt wird. Zur Messung des „Importdrucks“ wurden verschiedene Verfahren vorgeschlagen.

Urban ermittelt die potentielle Gefährdung einzelner Industriesparten durch Konkurrenz aus Niedriglohnländern auf der theoretischen Grundlage der Neo-Faktorproportionentheorie (Urban 1980, S. 194 ff.). Als potentiell besonders gefährdet werden Industriesparten angesehen, die einen unterdurchschnittlichen Qualifikationsindex und eine überdurchschnittliche Arbeitsintensität aufweisen. Aufgrund der Untersuchung von über 100 Industriesparten kommt sie zum Schluß, daß „fast alle Produktionssparten der Textil- und Bekleidungsindustrie, die Erzeugung und Verarbeitung von Leder, die meisten Produktionssparten der Holzverarbeitenden Industrie, die Erzeugung von Waren aus Kunststoff und Gummi, die Erzeugung von feinkeramischen Waren, die Erzeugung von Radio- und Fernsehgeräten sowie mehrere Produktionssparten der Metallbe- und -verarbeitung und die Erzeugung von Schokolade- und Zuckerwaren“ als besonders gefährdet einzustufen sind (Urban 1980, S. 202 f.).

Ein anderes gebräuchliches Verfahren besteht darin, den Konkurrenzdruck der Importe aus Entwicklungsländern als Entwicklung des Anteils der Importe aus Entwicklungsländern am gesamten Inlandsverbrauch zu messen. Der Inlandsverbrauch ist definiert als Produktionswert plus Importe abzüglich der Exporte. Der Marktanteil (6) der Importe aus Entwicklungsländern am Inlandsverbrauch einer Branche i (auch „Marktdurchdringungsrate“ oder Import Penetration Ratio (IPR) genannt) wurde für 20 Industriezweige und für die Jahre 1976 und 1986 berechnet (7). (Zur Kritik dieses Ansatzes siehe Bellmann, Wagner 1986. In Tabelle 1 sind die Ergebnisse zusammengefaßt.

Die höchsten Marktanteile hatten Importe aus Entwicklungsländern 1986 in der Ledererzeugungsindustrie, gefolgt von Lederverarbeitung, Bekleidungs- und Textilindustrie. Interessant sind die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten: abgesehen von den Industriezweigen, deren Marktdurchdringungsrate (PR^{el}) im Jahr 1976 noch beinahe Null war (Erdöl- und Gießereindustrie), konnten die Entwicklungsländer die größten Erfolge bei Elektrowaren, Steinen und Keramik sowie Maschinen erzielen. Die niedrige Zuwachsrate bei den Textil- und Bekleidungsimporten dürfte auf einen „speziellen Schutz“ dieser Branchen zurückzuführen sein, der aber sicher auch zu beträchtlichen Umwegimporten führte und deshalb zu niedrig ausgewiesen wird.

Insgesamt konnten die Entwicklungsländer ihren Marktanteil im betrachteten Zeitraum beinahe um 3,9 % jährlich erhöhen, während der Marktanteil der Gesamtimporte im gleichen Zeitraum nur um ca. 2,3 % stieg. Man kann also durchaus von einem Erfolg der Entwicklungsländer sprechen, auch wenn dieser zu einem großen Teil in einem Aufholprozeß begründet sein dürfte.

Es gibt nun sehr viele Möglichkeiten, wie Unternehmer diesem Importdruck begegnen können. Eine Drosselung der Produktion und Entlassung von Arbeit-

Tabelle 1: Import Penetration Ratio (IPR) für Industrien im Handel mit Entwicklungsländern

Indu- strie	IPR ^{EL} ^{b)}			ZR-IPR ^{EL} ^{c)}		ZR-IPR ^{TOT}	
	1976	1986	Rang	1976-1986	Rang	1976-1986	Rang
1 BER	15,913%	5,954%	6	-9,363%	19	0,188%	18
2 ERD	0,000%	2,570%	9	141,762%	1	1,195%	15
3 EIS	0,353%	0,677%	13	6,746%	11	6,960%	1
4 NEM	3,109%	1,567%	10	-6,620%	18	3,783%	5
5 STE	0,098%	0,391%	16	14,806%	4	1,570%	13
6 GLA	0,092%	0,326%	17	13,431%	6	0,682%	16
7 CHE	0,231%	0,502%	15	8,047%	10	2,702%	9
8 PEZ	0,313%	0,515%	14	5,101%	14	3,213%	8
9 PVA	0,137%	0,237%	18	5,608%	13	6,330%	2
10 HVA	0,600%	0,888%	12	3,997%	15	4,418%	4
11 NAH	5,263%	6,609%	5	2,302%	17	0,416%	17
12 LEZ	5,189%	9,599%	1	6,344%	12	2,573%	12
13 LVA	2,993%	8,672%	2	11,224%	7	3,769%	6
14 TEX	5,037% ^{d)}	6,747%	4	3,473% ^{d)}	16	3,617% ^{d)}	7
15 BEK		7,588%	3				
16 GIE	0,001%	0,029%	20	42,673%	2	5,581%	3
17 MAS	0,253%	0,922%	11	13,799%	5	2,696%	10
18 FAH	0,032%	0,074%	19	8,958%	9	-0,580%	19
19 EMW	1,165%	2,951%	8	9,746%	8	2,668%	11
20 ELE	1,080%	4,621%	7	15,642%	3	1,524%	14
Ø	1,8831%	2,7482%		3,8526%		2,2899%	

a) Zur Erläuterung der Industriezweige siehe Anhang

b) IPR^{EL}: Anteil der Importe aus Entwicklungsländern am gesamten Inlandsverbrauch von Erzeugnissen der Branche
IPR^{TOT}: Anteil aller Importe am gesamten Inlandsverbrauch von Erzeugnissen der Branche

c) ZR...Zuwachsrates (durchschnittliche jährliche prozentuale Veränderung, berechnet aus Anfangs- und Endwert)

d) Incl. Bekleidungsindustrie

Quelle: Wifo Monatsberichte (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen

Tabelle 2: Die Entwicklung der Beschäftigung und die Kapitalintensität in Österreich

Indu- strie:	Beschäft- igte 1986	c)		d)	
		Zuwachs- rate (1976-86)	Rang	Kapital- intensität 1981	Rang
1 BER	11221	-3,30%	13	1.280,10	3
2 ERD	7606	-1,08%	2	3.696,61	1
3 EIS	32049	-2,50%	9	1.108,57	4
4 NEM	7715	-0,79%	1	1.013,77	6
5 STE	22295	-2,27%	7	1.053,69	5
6 GLA	7886	(0,43%)		678,66	11
7 CHE	56039	-1,19%	4	787,71	9
8 PEZ	11949	-3,11%	12	1.637,49	2
9 PVA	8725	-1,13%	3	603,17	13
10 HVA	24177	-2,21%	6	807,30	8
11 NAH	44286	-1,61%	5	866,95	7
12 LEZ	1052	-4,10%	15	662,80	12
13 LVA	13335	(-0,09%)		212,77	20
14 TEX	36139	-3,82%	14	516,86	14
15 BEK	27779	-2,39%	8	218,57	19
16 GIE	8658	-2,80%	11	746,70	10
17 MAS	74521	(-0,30%)		443,91	15
18 FAH	31104	(0,27%)		421,03	17
19 EMW	52515	-2,50%	10	440,51	16
20 ELE	73292	(0,15%)		406,12	18
Insges.:	552342	-1,51%		688,76	

a) Zur Erläuterung der Industriezweige siehe Anhang

b) Quelle: Wifo-Monatsberichte (lfd. Jgg.)

c) Durchschnittliche jährliche Veränderung in X
Die Zuwachsrates einer Zeitreihe X wurde nach der Methode der kleinsten Quadrate aus folgender Gleichung geschätzt:
 $\ln(X) = \alpha + \beta \text{ Trend}$; Die jährliche Zuwachsrates ergibt sich dann als $r = \exp(\beta) - 1$; Werte in Klammern sind nicht mit 95% Wahrscheinlichkeit von Null verschieden.

d) Quelle: Hahn F.: Neufassung der WIFO-Kapitalstockschatzung, Wifo Monatsberichte 8/1983, S. 534 ff

Tabelle 3: Die Entwicklung der Stundenproduktivität, Arbeitskosten und Freiwillige Sozialleistungen in Österreichs Industrie

Indu- strie	a) Produk- tivität (1981 = 100)	b) Rang	c) Zuwachs- rate 76-86 Rang	d) Arbeits- kosten (Ø1981=100)	e) Freiw. Soz.-l. 1984	
1 BER	117,0	14	4,96%	8	118,6	14,2
2 ERD	109,1	18	-2,75%	20	137,7	15,9
3 EIS	125,9	10	2,66%	15	103,1	14,1
4 NEM	123,1	12	4,30%	10	111,2	10,1
5 STE	113,7	16	3,14%	14	114,2	5,5
6 GLA	130,6	6	7,63%	1	100,5	9,2
7 CHE	126,7	8	5,84%	6	105,3	5,7
8 PEZ	142,3	3	7,59%	2	97,7	7,5
9 PVA	125,9	9	6,53%	4	111,0	4,0
10 HVA	121,2	13	3,37%	13	106,4	3,1
11 NAH	124,5	11	4,90%	9	112,8	9,8
12 LEZ	104,6	20	3,86%	12	113,3	3,2
13 LVA	109,5	17	1,95%	19	127,5	2,9
14 TEX	114,2	15	2,57%	17	117,2	4,3
15 BEK	108,3	19	2,57%	18	113,2	3,3
16 GIE	131,6	5	3,99%	11	98,2	8,6
17 MAS	128,8	7	2,61%	16	108,1	6,6
18 FAH	151,6	1	6,20%	5	96,7	5,9
19 EMW	135,6	4	5,27%	7	95,0	5,0
20 ELE	146,1	2	6,93%	3	100,4	4,6
Ø					107,4	6,9

a) Zur Erläuterung der Industriezweige siehe Anhang

b) Branchenindex der industriellen Stundenproduktivität
Quelle: Österr. Stat. Zentralamt, Statist. Übersichten
(lfd. Jgg.)

c) Zur Berechnungsmethode siehe Tabelle 2

d) Index der Arbeitskosten je Produktionseinheit (incl. Lohnnebenkosten), vorl. Ergebnisse;
Quelle: Wifo-Monatsberichte 4/87

e) Freiwillige Sozialleistungen in % der Leistungslöhne;
Quelle: Arbeitskostenerhebung der Bundeskammer der gewerbl. Wirtschaft, zitiert nach Walterskirchen 1987

nehmern ist nur eine von vielen Möglichkeiten. Die Unternehmer können versuchen, ihre Kosten zu senken, indem sie z.B. Prozeßinnovationen durchführen und somit ihre Produktivität erhöhen oder indem sie versuchen, die Faktorkosten zu drücken (z.B. Löhne, Importe billiger Vorprodukte). Weitere Möglichkeiten zur Kostensenkung können organisatorische Maßnahmen bringen (z.B. Reduktion der X-Ineffizienz). Die Unternehmer können aber auch versuchen, höhere Preise für ihre Produkte zu erhalten, indem sie neue Produkte oder qualitativ bessere Produkte auf den Markt bringen (Produktinnovationen) oder indem sie ihr Marketing verbessern. Nicht zuletzt können sie sich auch um staatliche Subventionen bemühen oder neue Absatzgebiete suchen (z.B. Exportmärkte). Damit sind die Möglichkeiten natürlich noch lange nicht vollständig aufgezählt.

Für einige dieser Strategien wurden Indikatoren gesucht, die z.T. in Tabelle 2 und 3 zusammengefaßt sind. Korrelationen zwischen den einzelnen Indikatoren (bzw. deren Veränderungsraten) und dem Importdruck wurden zwar gerechnet, erwiesen sich aber zum größten Teil als statistisch nicht signifikant. Der Grund dafür ist wahrscheinlich im hohen Aggregationsniveau und der daraus resultierenden kleinen Stichprobe zu suchen, dürfte aber auch bei „Ausreißern“ (wie z.B. der Erdölindustrie) liegen. Generell sind Analysen auf einem derart hohen Aggregationsniveau immer unbefriedigend, da sehr viele heterogene Unternehmungen und Produkte in einen Topf geworfen werden. Dabei geht ein Großteil der Information über Anpassungsvorgänge, Strategiewahl etc. auf Firmenebene verloren. Aus den Daten kann man aber dennoch einige Tendenzen erkennen. Der schnellste Beschäftigtenabbau zwischen 1976 und 1986 erfolgte in der Ledererzeugungsindustrie (ca. 4 % pro Jahr!), gefolgt von Textilindustrie und Bergbau. Es paßt recht gut zur Faktorproportionentheorie, daß die Branchen mit der niedrigsten Kapitalintensität (Lederverarbeitung, Bekleidungs- und Elektroindustrie) relativ stark dem Importdruck aus Entwicklungsländern ausgesetzt sind. Insbesondere in der Lederverarbeitungs- und Bekleidungsindustrie nahm die Kapitalintensität zwischen 1974 und 1981 nur schwach zu (sie bekleideten Rang 18 und 16 unter 20 Industrien). Eng mit der Kapitalintensität verknüpft ist der Produktivitätsfortschritt. Wieder bilden Ledererzeugung und Bekleidung das Schlußlicht, knapp hinter Lederverarbeitung und Textilindustrie. Dies könnte als Indiz dafür aufgefaßt werden, daß in diesen Branchen nur unterdurchschnittlich Prozeßinnovationen durchgeführt wurden. Einen beachtlichen Erfolg konnte dagegen die Elektroindustrie verzeichnen, die einer besonders starken Zunahme des Importdrucks ausgesetzt ist.

Die Arbeitskosten je Produktionseinheit (Lohnstückkosten) sind ein entscheidender Indikator für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Branche. Wiederum mußten die Leder-, Textil- und Bekleidungsindustrie mit überdurchschnittlich hohen Arbeitskosten fertig werden, worunter ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Entwicklungsländern natürlich besonders leidet. Da die Löhne in Österreich stark von institutionellen Gegebenheiten abhängig sind, wurde der Anteil freiwilliger Sozialleistungen als Indikator für Lohnzurückzahlung herangezogen. Die niedrigsten freiwilligen Sozialleistungen zahlte 1984 die Leder- und Holzverarbeitende Industrie, gefolgt von Ledererzeugung und Bekleidung.

Eine weitere Möglichkeit für die betroffenen Unternehmer besteht darin, sich um staatliche Unterstützungen zu bemühen. In einer Studie von Szopo wurde das Ausmaß der Direktförderung der Industrie und des produzierenden Gewerbes in Österreich untersucht (Szopo 1987, S. 223 ff.). Aus dieser Arbeit geht hervor, daß die Förderungsbarwerte der traditionellen Konsumgüterindustrien (Nahrungsmittel, Textil, Bekleidung, Leder und Druckerei) eher unterdurchschnittlich waren, insbesondere wenn man die Förderungsbarwerte je Erwerbstätigen betrachtet. Die von Importdruck betroffenen Branchen wurden offensichtlich nur sehr schwach durch öffentliche Subventionen unterstützt.

Es gibt eine weitere Möglichkeit wie sich eine Branche gegen ausländische Konkurrenz schützen kann: gelingt es einer Industrie, sich als Interessengruppe zu organisieren, so kann sie im politischen Prozeß günstige Regelungen für sich durchsetzen, z.B. einen protektionistischen Schutz (vgl. Olson 1965, Baldwin 1984). Entscheidend ist die Organisationsfähigkeit einer Gruppe. Eine Gruppe kann sich relativ einfach organisieren, wenn für jedes einzelne Mitglied die individuellen Vorteile größer sind als die damit verbundenen Kosten (z.B. Informationskosten, Zeit etc.), und wenn es zumindest teilweise möglich ist, Trittbrettfahrer auszuschließen.

Konsumenten als Nutznießer einer Freihandelspolitik haben oft prohibitiv hohe Organisationskosten, da die individuellen Vorteile in Form niedriger Preise relativ gering sind im Verhältnis zu den Organisationskosten, da diese Gruppe sehr groß ist und sich besonders schlecht gegen Trittbrettfahrer schützen kann. Überdies können sich nur wenige Konsumenten eine Vorstellung davon machen, wie sie von einer Verminderung der Protektion profitieren würden. Dagegen sind die Vorteile der Protektion auf Seiten der bedrohten Industriezweige konzentrierter spürbar. Häufig kommt es zu einer Allianz zwischen Arbeitnehmern, die sichere Jobs wollen, und Unternehmern, die sichere Gewinne wollen. Diese beiden Gruppen sind auch deshalb leicht mobilisierbar, da sie oft schon in Gewerkschaften oder Fachverbänden organisiert sind.

Man kann annehmen, daß die Lobby eines Industriezweiges bei der Durchsetzung protektionistischer Maßnahmen umso eher Erfolg hat, je offensichtlicher die Bedrohung des Industriezweiges ist, je besser die Standesvertretung organisiert ist, je geringer die Wahrscheinlichkeit von Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder ist und je mehr die betreffende Industrie in wirtschaftlichen Problemgebieten angesiedelt ist.

Im Falle von Importen aus Entwicklungsländern sind fast alle Bedingungen erfüllt: Wie aus dem ersten Teil der Arbeit hervorgeht, sind die unter Importkonkurrenz aus Entwicklungsländern stehenden Branchen weniger stark durch Vorleistungen mit anderen Sektoren verknüpft, sodaß die negativen Beschäftigungseffekte sehr konzentriert in diesen Branchen anfallen und somit viel augenscheinlicher werden. Arbeitnehmer in Vorleistungsindustrien können die Abhängigkeit wahrscheinlich weniger gut erkennen. Weiters handelt es sich bei den bedrohten Branchen fast ausschließlich um traditionelle Konsumgüterindustrien mit entsprechend starken und etablierten Standesvertretungen. Auch die Wahrscheinlichkeit von Vergeltungsmaßnahmen ist im Falle von Entwicklungsländern sehr viel geringer,

da diese Länder häufig auf Importe von Investitionsgütern angewiesen sind. Zudem hat die Gruppe der Entwicklungsländer sehr hohe Organisationskosten und kann sich deshalb nur schwer gemeinsam gegen den Protektionismus zur Wehr setzen.

Aus diesen Gründen kann man erwarten, daß Importe aus Entwicklungsländern besonders stark von Handelshemmnissen betroffen sind. Dazu muß aber bemerkt werden, daß auch in Österreich die GATT-Prinzipien der Reziprozität und Nicht-Diskriminierung zugunsten der Entwicklungsländer durchbrochen wurden. Dieser Sonderstatus der Entwicklungsländer fand im österreichischen Präferenzollgesetz (Präferenzollgesetz 1982, BGBl. 487/1981) seinen Niederschlag, in dem auch die Zollbegünstigungen für Entwicklungsländer festgelegt sind.

Eine Untersuchung über das Gesamtausmaß der in Österreich bestehenden Handelsbeschränkungen existiert m.W. noch nicht, aber von Breuss und Stankovsky wurde eine Erhebung der tatsächlichen Zollbelastung nach Warengruppen und Ursprungsregionen vorgenommen (Breuss, Stankovsky 1988, S. 287).

Tabelle 4: Tatsächliche Belastung der österreichischen Einfuhren mit Zöllen nach Ursprungsregionen und Warengruppen, 1985 (in %)

Warenbezeichnung:	Insgesamt	EG, EFTA	Präferenz-zollländer	Ost-staaten	Andere
Agrarwaren	2,9	3,7	1,1	2,3	4,3
Min. Brennstoffe	0,6	0,0	0,9	1,0	0,4
Grundchemikalien	0,3	0,1	1,7	2,1	0,7
Pharmazeutika	0,2	0,1	0,8	1,4	0,8
Andere Chemikalien	0,5	0,2	4,2	1,4	4,0
Gummi, Leder	1,4	0,3	7,4	9,0	6,8
Holz	0,6	0,1	2,6	1,5	1,1
Papier	0,3	0,2	3,2	2,7	1,3
Textilien	1,1	0,1	3,8	7,1	3,9
Bekleidung	3,9	0,4	27,1	25,2	27,8
Schuhwaren	1,6	0,4	13,1	12,1	21,9
Keramik, Glas	0,9	0,4	9,4	8,5	4,9
Eisen Stahl	0,5	0,1	2,9	5,2	4,7
Grundmetalle	0,3	0,1	2,6	3,8	1,3
Werkzeuge	1,3	0,3	10,1	13,3	13,8
Nichtelektr. Maschinen	0,3	0,1	1,6	3,5	1,4
Elektr. Ausrüstungen	1,8	0,4	8,0	11,1	7,7
Transportmittel	0,5	0,1	6,3	5,9	1,1
Instrumente, Uhren	1,8	0,4	5,2	6,1	5,7
Andere Fertigwaren	1,5	0,3	7,7	12,9	16,7
Industriewaren	1,0	0,2	9,3	5,5	3,2
Alle Waren	1,2	0,4	5,8	3,2	3,2

Quelle: Breuss, Stankovsky 1988, S. 287

Das eindrucksvolle Ergebnis wird in Tabelle 4 wiedergegeben. Der Wert des Präferenzollgesetzes kann daran gemessen werden, daß Industriewarenimporte aus den „begünstigten“ Ländern beinahe fünfzigmal höher belastet werden als Importe aus der EG. Dieses paradoxe Resultat kommt dadurch zustande, daß aus Entwicklungsländern meist „sensible“ Waren importiert werden, d.h. Waren, bei denen die Entwicklungsländer über die größten komparativen Vorteile verfügen und die im Präferenzollgesetz größtenteils ausgeschlossen sind. Überdies besagt § 6, Abs. 1 lit. b dieses Gesetzes, daß der zuständige Bundesminister den Vorzugszollsatz der Einfuhren auf eine Ware auszusetzen hat, „wenn dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht“.

Neben diesen tarifären Handelshemmnissen gibt es noch zahlreiche Importbeschränkungen im nicht-tarifären Bereich, die wiederum bei Textil- und Bekleidungswaren besonders ausgeprägt sind. So werden z.B. im Rahmen des Multifaserabkommens Einfuhrkontingente für Textilimporte aus bestimmten Ländern festgelegt. Ein nicht-tarifäres Handelshemmnis stellt auch die Vidierungspflicht für verschiedenste Waren dar (d.h. beim zuständigen Bundesministerium muß eine Rechnung vorgelegt werden, worauf eine Kontrolle hinsichtlich handelspolitischer Erwägungen und des Preises erfolgt). Die Vidierung kann z.B. bei Billigimporten verweigert werden. Insgesamt dürfte das Ausmaß der Anwendung nicht-tarifärer Handelshemmnisse in Österreich jedoch unter dem internationalen Durchschnitt liegen (vgl. World Bank 1987, S. 143).

Die Kosten der Protektion dürften sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer enorm sein. So wurden z.B. die Kosten englischer Konsumenten aus der Bewahrung eines bedrohten Arbeitsplatzes in der Automobilindustrie ca. viermal so hoch eingeschätzt wie der Verdienst eines durchschnittlichen Industriearbeiters. Für andere Industriezweige und Länder fielen die Schätzungen noch höher aus (World Bank 1987, S. 152). Auf der anderen Seite wurde von Lydall gezeigt, daß für jeden vernichteten Arbeitsplatz in einem Industrieland ca. zwei Arbeitsplätze in einem mittleren Entwicklungsland und bis zu fünf Arbeitsplätze in einem armen Entwicklungsland geschaffen werden (Lydall 1975, S. 16).

4. Schluß

Wie in dieser Arbeit gezeigt wurde, kann im Außenhandel mit Entwicklungsländern keine Ursache für die Arbeitslosigkeit in Österreich gesehen werden. Wie eine Modellrechnung für das Jahr 1976 ergab, war der Nettobeschäftigungseffekt sicher positiv (ca. 15.000 Arbeitsplätze), aber im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung verschwindend klein. Die höchsten Marktanteile hatten die Entwicklungsländer 1986 in den Branchen Ledererzeugung und -verarbeitung, Bekleidungs- und Textilindustrie. Die größten Erfolge seit 1976 konnten die Entwicklungsländer in der Elektroindustrie, bei Steinen und Erden sowie in der Maschinenindustrie verzeichnen (abgesehen von Erdöl- und Gießereiindustrie). Zwischen dem Importdruck aus Entwicklungsländern und einzelnen Maßnahmen der betroffenen In-

dustriezweige waren kaum statistisch signifikante Beziehungen festzustellen. Dies dürfte v.a. im hohen Aggregationsniveau begründet sein, da einzelne Unternehmungen einer Branche sehr unterschiedlich betroffen sein können und überdies unterschiedlich reagieren werden. Auffallend ist jedoch die hohe Belastung der Importe aus Entwicklungsländern mit Zöllen und anderen Handelshemmnissen, die häufig mit Ansätzen aus der Neuen Politischen Ökonomie erklärt wird.

Ein weiterer Aspekt blieb bisher unerwähnt: Wie eine Analyse der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft ergab, ist der Verarbeitungsgrad der Produkte generell gering und die Unternehmen waren v.a. auf wenig dynamischen Märkten erfolgreich (Aiginger 1987, S. 599 ff.). Dies gilt selbst für dynamische Branchen wie die Elektroindustrie. Aus diesem Grund ist zu befürchten, daß in Zukunft der Konkurrenzdruck aus Entwicklungsländern v.a. die österreichische Exportindustrie auf Drittmärkten treffen wird.

ANHANG

A.1 : Bezeichnung der Industrien

1 BER	Bergwerke
2 ERD	Erdöl
3 EIS	Eisen und Stahl
4 NEM	NE - Metalle
5 STE	Steine, Keramik
6 GLA	Glas
7 CHE	Chemie
8 PEZ	Papierherzeugung
9 PVA	Papierverarbeitung
10 HVA	Holzverarbeitung
11 NAH	Nahrungs- und Genußmittel
12 LEZ	Lederherzeugung
13 LVA	Lederverarbeitung
14 TEX	Textil
15 BEK	Bekleidung
16 GIE	Gießerei
17 MAS	Maschinen
18 FAH	Fahrzeuge
19 EMW	Eisen- und Metallwaren
20 ELE	Elektro

A.2 : Infolge der Importe aus Entwicklungsländern nicht benötigte und von den Exporten in die Dritte Welt abhängige unselbständig Beschäftigte 1976¹⁾

BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

Gütergruppen: ²⁾	Importe		Exporte	
	ins-gesamt	davon direkt	ins-gesamt	davon direkt
1 Land- und Forstwirt.	500	236	25	12
2 Bergbau	57	33	460	267
3 Erdöl			8	2
4 Steine	72	40	152	85
6 Glas	35	23	269	178
7 Fleisch	1.133	417	8	3
9 Bäckerei			4	3
10 Zucker	10	3		
11 Milch	7	2	498	143
12 Sonst. Nahr. & G.	771	405	23	12
13 Getränke	11	6	29	16
15 Textil	2.634	1.675	1.460	928
16 Bekleidung	5.122	3.864	230	173
17 Leder, Schuhe	962	660	101	70
18 Chemie	801	411	3.820	1.962
19 Eisen und Stahl	18	10	1.248	685
20 Maschinen	248	163	8.972	5.913
23 Gießerei			3	2
22 Gießerei	10	7	144	100
23 NE - Metalle			255	155
24 Eisen- & Met.-waren	240	165	1.600	1.100
25 Feinmechanik	648	480	527	390
26 E - Motoren	30	17	1.291	737
27 E - Drühte			57	31
28 Sonst. Elektrow.	94	65	629	435
29 Radio, TV	746	440	299	176
30 KFZ	34	19	1.307	725
32 Sägen	396	210	456	241
33 Holzplatten			7	3
34 Holzverarbeitung	674	455	99	67
35 Papiererzeugung	100	50	1.033	513
36 Papierverarbeitung	19	11	838	501
37 Graphik	41	28	36	25
46 Dienste			13	10
Summe:	15.411	9.894	25.898	15.618

¹⁾ Unter den typischen Annahmen der Input-Output Analyse

²⁾ Definitionen siehe Richter 1981, S. 14 ff

Quelle: eigene Berechnungen

ANMERKUNGEN

(1) Entwicklungsländer: alle außereuropäischen Länder ohne OECD- und OPEC-Mitgliedsstaaten, Israel und Republik Südafrika.
Oststaaten: Jugoslawien, Albanien, DDR, Bulgarien, Polen, Rumänien, CSSR, Ungarn und UdSSR.

OPEC: Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Algerien, Gabun, Libyen, Nigerien, Ecuador und Venezuela.

(2) Für eine genaue Darstellung und Kritik siehe Stocker 1984.

(3) Die Berechnungen wurden mit der PI076 vorgenommen, siehe Richter 1981.

(4) Zur Definition konkurrierender Importe siehe Stocker 1984, S. 98.

(5) Zur Überprüfung dieses Effektes wurde folgende Regressionsgleichung geschätzt (1966 – 1986):

$$\text{Exp}^{\text{el}} = \beta_0 + \beta_1 \text{Imp}^{\text{el}} + \beta_2 \text{Imp}^{\text{el}}_t - 1 + \beta_3 \text{BNP}$$

Weder β_1 noch β_2 waren statistisch signifikant von Null verschieden.

(6) Der Marktanteil der Importe aus Entwicklungsländern am Inlandsverbrauch einer Branche i (Import Penetration Ratio, IPR) berechnet sich aus

$$\text{IPR}^{\text{el}}(i) = \text{Imp}^{\text{el}}(i) / (\text{PW}(1) + \text{Imp}^{\text{tot}}(i) - \text{Exp}^{\text{tot}}(i))$$

mit PW (1) ... Produktinswert der Branche i; der Index el bezieht sich auf Entwicklungsländer, tot auf die Gesamtheit der Importe bzw. Exporte.

(7) Da der Zuordnungscode von SITC – Positionen zu Industriebranchen teilweise eine Zuordnung auf 5-Stellerebene vorsah, die Außenhandelsstatistik aber nur auf 3-Stellerebene publiziert wird, mußte in diesen Fällen eine schwerpunktmäßige Zuordnung vorgenommen werden:

LITERATUR

- Aiginger, Karl (1987), Die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft, Wifo-Monatsberichte 10/1987, S. 599 – 617.
- Baldwin, R. E. (1984), Trade Policies in Developed Countries; in: Jones, R. W. und Kenen, P. B. (Hrsg.), Handbook of International Economics, Amsterdam, S. 571 – 619.
- Bellmann, L., Wagner, J. (1986), Importdruck in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische Untersuchung für Industrien des Verarbeitenden Gewerbes (1976 – 1983), in: Ertel, R. und Heinemann, H. J. (Hrsg.), Aspekte internationaler Wirtschaftsbeziehungen, Hannover, NIW, S. 109 – 317.
- Bruss, F., Stankovsky, J. (1988), Österreich und der EG-Binnenmarkt, Signum-Verlag, Wien.
- Glismann, H. H., Horn, E. J., Nehring, S., Vaubel, R. (1986), Weltwirtschaftslehre, 3. Aufl., Vandenhoeck, Zürich.
- Lydall, H. F. (1975), Trade and Employment. A Study of the Effects of Trade Expansion on Employment in Developing and Developed Countries, International Labour Office, Genf.
- Olson, Mancur (1965), The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Richter, J. (1981), Strukturen und Interdependenzen der österreichischen Wirtschaft, Ergebnisse der Provisorischen Input-Output-Tabelle 1976, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Heft 41, Wien.
- Schumacher, D. (1981), Handel mit Entwicklungsländern und Beschäftigung in der Europäischen Gemeinschaft, DIW Beiträge zur Strukturforchung, Heft 66, Berlin.
- Siebert, Horst (1987), Importe aus der Dritten Welt – Anpassungsnotwendigkeiten in der Bundesrepublik, Diskussionsbeiträge, Serie II – Nr. 17, Universität Konstanz.

- Stocker, Herbert (1984), Beschäftigungswirkungen des österreichischen Außenhandels mit Entwicklungsländern, Diplomarbeit.
- Szopo, Peter (1987), Die Direktförderung der Industrie und des produzierenden Gewerbes in Österreich in den Jahren 1984 und 1985, in: Aiginger, K. (Koordinator), Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs, Österreichs Strukturberichterstattung, Band III, S. 223 – 271.
- Urban, Waltraut (1980), Arbeits- und Qualifikationsintensität der österreichischen Industriesparten, Indikatoren für potentielle Gefährdung durch Niedriglohnkonkurrenz, Wifo-Monatsberichte 4/1980, S. 194 – 209.
- Walterskirchen, Ewald (1987), Lohnunterschiede nach Betrieben und Branchen, Wifo-Monatsberichte 8/1987, S. 402 – 497.
- Wölflingseder, Johanna (1987), Empirische Ansätze zur Analyse von Beschäftigungseffekten des Handels zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern, Forschungsbericht Nr. 12, Universität Linz, Universität Graz.
- World Bank (1987), World Development Report 1987, Oxford University Press.

*Herbert Stocker, Institut für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik
Universität Innsbruck, Innrain 52, A-6020 Innsbruck*

John Friedmann

FROM SOCIAL TO POLITICAL POWER: COLLECTIVE SELF-EMPOWERMENT AND SOCIAL CHANGE

This paper is about the urban poor of Latin America. But to label people poor is the wrong way to frame the question. They are not so much poor as disempowered citizens of their own countries. The term citizen here has a double meaning. On the one hand, it refers to the rights and duties of membership in a political community. Among the most important of these rights is voting; of the duties, paying taxes. On the other hand, citizenship can also be claimed in an economic community where rights to a decent livelihood are staked out. This second meaning of economic citizenship is not universally acknowledged. Like the vote, it is a right that has to be fought for.

The disempowered citizens of Latin America are the majority of the people. I recently visited five of the large cities in South America. Bogota, Lima, Santiago, Buenos Aires, and Sao Paulo. In the metropolitan areas of these cities, four of them national capitals live approximately 40 million people. More than half of them belong to what in Spanish is called the *sector popular*. There is no precise equivalent of this term in English. Working class covers some but not all of the sector popular where unemployment, of irregular employment, is rampant. What unites them is their physical segregation in massive suburbs of poor people's housing far from work and out of sight of the middle and upper classes, and their incorporation into the economy at the very bottom of the scale.

Perhaps a third of the 20 million plus who belong to the popular sector live in absolute poverty: hunger is their steady companion. Of the first job-seekers, young men and women between the ages of 16 and 25, perhaps 40 percent are without regular incomes. Families of 5 or 6 members get by on \$ 100 to \$ 150 a month. And their numbers are rapidly increasing. Precise figures are not available, but it is almost certain that if total urban population is growing at an average of 3 percent, the popular classes are increasing at 5 percent. That means a doubling of population in fourteen years. By the end of the century, the „urban poor“ in the five cities I visited will have grown to forty million, equivalent to the *total* population of these cities now.

There are several reasons for this difference in growth rates. Young people continue to migrate to cities from a countryside where they can no longer scrape a livelihood together – a countryside from which in many cases they are expelled by agribusiness and large-scale commercial farming. And, being younger on average than the remaining population, they also have a higher rate of natural increase. Young people in the popular sector tend to marry ten years younger than middle class couples and consequently have more babies. A third reason for the extraordinary high doubling rate is downward mobility. What we are wit-